

L'ATTUALITÀ

IL REGOLAMENTO SUL TELELAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Di LORENZO GAETA

SOMMARIO: 1. Dalla legge del 1998 al regolamento del 1999.- 2. La nozione di telelavoro. - 3. La predisposizione del progetto. - 4. L'assegnazione dei dipendenti. - 5. Lo svolgimento della prestazione. - 6. La "reintegrazione". - 7. Le norme incompatibili.

1. Dalla legge del 1998 al *regolamento* del 1999.

L'art. 4 della legge 16 giugno 1998, n. 191, la cosiddetta "Bassanini *ter*", ha previsto per la prima volta nel nostro paese la possibilità per le pubbliche amministrazioni di far ricorso al telelavoro; finora se ne potevano contare solo pochi tentativi sperimentali ⁽¹⁾. Tale articolo opera in buona sostanza due rinvii, uno ad un regolamento, l'altro alla contrattazione collettiva.

Il regolamento, da emanare con d.p.r. su proposta del Presidente del Consiglio, sentita l'Autorità per l'informatica nelle pubbliche amministrazioni (Aipa), è stato vincolato a poche prescrizioni (talvolta anche imprecise, come si dirà). Esse sono: l'"installazione", da parte delle pubbliche amministrazioni che intendano avvalersi di forme di "lavoro a distanza", di apparecchiature informatiche e di collegamenti telefonici e telematici; l'"autorizzazione" ai dipendenti a lavorare in luogo diverso dalla "sede di lavoro"; la possibilità per il dipendente di richiedere la "reintegrazione" nella sede di lavoro; l'effettuazione della prestazione a distanza "a parità di salario" rispetto al lavoro svolto all'interno della sede di lavoro; la previsione delle modalità di verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa; l'eventuale abrogazione di norme incompatibili.

(1) Sui quali VISCOMI, *L'applicazione nelle pubbliche amministrazioni*, in GAETA, PASCUCI (a cura di), *Telelavoro e diritto*, Torino, Giappichelli, 1998, 192 ss.

Il regolamento, che ha seguito *l'iter* prescritto dalla legge ⁽²⁾ è stato definitivamente approvato con d.p.r. 8 marzo 1999, n. 70 nella seduta del Consiglio dei ministri del 25 febbraio 1999 ⁽³⁾ mentre il contratto collettivo quadro è in fase avanzata, essendo già stato emanato da parte del Dipartimento della funzione pubblica l'atto di indirizzo all'Aran ⁽⁴⁾. Tra regolamento e contratto collettivo esiste una intuibile ripartizione di competenze, nel senso che il primo regola le modalità organizzative, il secondo la disciplina economica e normativa del telelavoro. Il quadro giuridico della materia sarà perciò completo solo dopo l'intervento della contrattazione collettiva. Ciononostante, anche il regolamento in sé considerato merita un esame, essendo molte delle sue prescrizioni degne di interesse per il giuslavorista. Tra l'altro, proprio l'approvazione del regolamento potrebbe dare una spinta decisiva all'attività del Parlamento, dove ormai da anni giacciono proposte di legge sulla regolamentazione generale del telelavoro ⁽⁵⁾

2. La nozione di telelavoro

L'obiettivo che le pubbliche amministrazioni debbono prefiggersi mediante l'adozione del "lavoro a distanza" è quello della razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro e della realizzazione di economie di gestione. La modalità è quella dell'impiego flessibile delle risorse umane: lo esplicita la legge del 1998, e il regolamento non fa altro che ribadire il principio (art. 1). Il lavoro a distanza è visto, quindi, come strumento tipico di flessibilità nell'impiego della forza lavoro.

L'innovazione probabilmente più importante del regolamento è però contenuta nell'art. 2, che fornisce la definizione di telelavoro: la prima contenuta in un testo normativo nel nostro

⁽²⁾ Chi scrive ha partecipato, come esperto, al gruppo di lavoro a tal fine predisposto dall'Aipa.

⁽³⁾ Pubblicato in *G.U.* 25 marzo 1999, n. 70 e in Documentazione a p. 483 di questo numero di LPA.

⁽⁴⁾ Può leggersi in <http://www.funpub.it>.

⁽⁵⁾ Possono leggersi in GAETA e PASCUCCI (a cura di), *Telelavoro e diritto*, cit., 315 ss., con il commento di SCARPELLI, *ivi*, 257 ss.; alcune di queste proposte comprendevano anche l'ipotesi del telelavoro nella pubblica amministrazione.

paese. Il regolamento ovvia, innanzitutto, ad una confusione di termini nella quale è incorso il legislatore del 1998, che parla di “lavoro a distanza”, utilizzando però la rubrica “telelavoro”. Si è perciò precisato che per “lavoro a distanza” deve intendersi “telelavoro” (art. 2, lett. a). Tra il primo e il secondo intercorre un rapporto di genere a specie; senonché, lavoro a distanza è nozione troppo estesa e perciò poco selettiva, poiché descrive la semplice delocalizzazione dell'attività rispetto al centro di imputazione dei risultati. Perciò, il regolamento ha scelto di porsi come strumento innovativo e propulsivo, sensibile ai mutamenti tecnologici in atto, nel momento in cui ha abbandonato la più generica ed ambigua nozione di lavoro a distanza, circo scrivendo il proprio ambito di operatività al solo lavoro a di stanza definibile come “telelavoro”.

Qui, poi, il regolamento, tra le svariate alternative possibili, ha definito telelavoro la prestazione del dipendente che svolge la sua attività al di fuori della propria originaria sede di lavoro, ma in più utilizza in modo pregnante una tecnologia dell'informazione e della comunicazione (*ict*, all'inglese), che sia tale da rendere possibile il collegamento con l'amministrazione “di origine” (art. 2, lett. b). Vengono perciò in rilievo tre elementi, che si combinano tra loro: a) la delocalizzazione dell'attività lavorativa; b) l'utilizzazione di una *ict*; c) il legame con l'amministrazione.

E' il caso di soffermarsi più da vicino su alcune implicazioni di questa definizione. Innanzitutto, il regolamento si rivolge esclusivamente al personale già in servizio nella pubblica amministrazione che decide di far ricorso al telelavoro. Esso, perciò, evita di impelagarsi nelle dispute qualificatorie sul telelavoro subordinato, autonomo, a domicilio, parasubordinato, e via dicendo: dispute - va detto - di interesse prevalentemente dottrinale ⁽⁶⁾. Il regolamento si pone, pertanto, nella scia della contrattazione collettiva del settore privato, che finora si è occupata

⁽⁶⁾ Per citare solo i contributi più recenti, FLAMMIA, *Telelavoro*, in MGL, 1995, 638; NAPOLI, *Il telelavoro come lavoro subordinato*, in ID., *Questioni di diritto del lavoro (1992-1996)*, Torino, Giappichelli, 1996, 141; SANI, *Il telelavoro*, in RCDL, 1997, 29; Pizzi, *Brevi considerazioni sulla qualificazione giuridica del telelavoro*, in RGL, 1997, 1, 219; NOGLER, *Qualificazione e disciplina del rapporto di telelavoro*, in QDLRI, 21, 1998, 101; GAETA, *La qualificazione del rapporto*, in GAETA, PASCUCCI (a cura di), *Telelavoro e diritto*, cit., I.

semplicemente della “trasformazione” dei lavoratori interni in telelavoratori, dando ovviamente per pacifica la natura subordinata della prestazione. Da questo punto di vista il regolamento è forse poco lungimirante, perché non ha inteso proiettarsi nel futuro, in una situazione nella quale l'amministrazione interessata potrebbe assumere direttamente telelavoratori. E qui è facile profetia immaginare che i nodi qualificatori non sarebbero così semplici da dipanare, essendo il telelavoro la classica figura nella quale si combinano al meglio l'interesse del datore di lavoro (pubblico e privato) a liberarsi dei rischi e dei costi di dipendenti “propri” ed il più o meno sincero o indotto autoconvincimento del lavoratore di essere in realtà più un libero soggetto del mercato che un “classico” dipendente subordinato.

Esclusi, comunque, i problemi classificatori, e ribadito che il telelavoro dà vita soltanto ad una mera modificazione organizzativa del rapporto già in atto, e non certo all'instaurazione di un nuovo e diverso rapporto lavorativo, rimane ancora da identificare per bene la figura. Il lavoro - dice il regolamento - può svolgersi in qualsiasi luogo, collocato topograficamente fuori dalla sede di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile. Questo luogo può indifferentemente essere di pertinenza del lavoratore, dell'amministrazione di appartenenza o di un'altra amministrazione, può in teoria non essere di pertinenza di nessuno, se pensiamo all'ipotesi del telelavoro “mobile” (o, più mitologicamente, “argonautico”), che, con un computer portatile e un telefono cellulare, può effettuarsi anche su una panchina del parco. Quel che conta è che la prestazione sia tecnicamente possibile.

E' proprio questo punto che tradizionalmente colpisce l'immaginario collettivo del telelavoro, immediatamente portato a pensare all'impiegato che, invece di lavorare in ufficio, lavora a casa propria: non è un caso se tutti i *mass media* hanno proposto proprio in questo modo, spesso colorito con commenti e vignette adeguate, la notizia dell'approvazione del regolamento. La realtà, presumibilmente, sarà diversa, essendo le pubbliche amministrazioni in buona sostanza interessate ad utilizzare il telelavoro come strumento di snellimento degli uffici, ma favorendo il “dislocamento” presso appositi centri all'uopo attrezzati. Va allora detto che il regolamento, identificando la sede di

lavoro con la sede dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato (art. 2, lett. c), consente certamente all'amministrazione di far svolgere telelavoro in un centro esterno, gestito in proprio o anche con altre amministrazioni (art. 3, c. 7) o con privati (art. 3, c. 8) o, al limite, anche gestito esclusivamente da un'altra amministrazione, ma non consente di spacciare per telelavoro una prestazione svolta in una sede staccata dell'amministrazione di appartenenza (cioè in un'autonoma unità produttiva, come meglio si specificherà tra poco). Naturalmente, il centro di telelavoro potrà anche essere di pertinenza di uno o più dipendenti, e, ancora più naturalmente, potrà aversi il telelavoro “ a casa ”: ma tutto lascia pensare ad una estrema marginalità di ipotesi del genere.

Una *ict* è tale perché associa alla possibilità di comunicazione la possibilità di raccolta, movimento, elaborazione e trasformazione dei dati. Il suo necessario uso - postulato dal regolamento - esclude perciò la possibilità di servirsi esclusivamente di tecnologie di semplice comunicazione, come il telefono: per fare telelavoro è indispensabile, in buona sostanza, un sistema complesso, racchiuso nell'espressione “ postazione di telelavoro ”, che ricomprende “ un insieme di apparecchiature e di programmi informatici ” (art. 5, c. 1), ovvero - per dirla con termini che un d.p.r. forse non avrebbe potuto usare - un *hardware* e un *software*. Il supporto delle *ict* - precisa poi il regolamento - deve essere “prevalente”, cioè apprezzabile in maniera preponderante nello svolgimento della prestazione, e non costituirne soltanto un elemento accessorio: in una parola, la prestazione in esame non dovrebbe essere altrimenti possibile.

Un ulteriore requisito è la collegabilità del dipendente con l'amministrazione di appartenenza, rispetto alla quale, pertanto, la prestazione è a tutti gli effetti imputabile (“inerisce”, dice il regolamento, alludendo al vecchio elemento discrezionale dell'inserzione nell'azienda). Non importa, quindi, che sussista un collegamento reale, *on line*; quel che conta è la potenzialità del collegamento. Che poi materialmente l'afflusso verso l'amministrazione dei dati elaborati dal telelavoratore avvenga per via telematica o per la più tradizionale delle vie (posta o addirittura *brevi manu*), è assolutamente indifferente per l'identificazione della fattispecie.

Il collegamento, più o meno interattivo, che unisce il dipendente all'ufficio fa sì che la delocalizzazione non sia apprezzabile in termini “ organizzativi ”, ovvero non comporti una scissione tra il luogo in cui egli svolge la prestazione e l'ufficio al quale essa è destinata. La postazione di telelavoro non costituisce altro che una propaggine dell'ufficio, a prescindere dal luogo in cui è collocata. Il contesto organizzativo in cui il telelavoratore opera non è dato dallo spazio fisico in cui si trova, ma, grazie al collegamento ed alla funzionalità della sua prestazione, continua ad essere quello dell'ufficio di appartenenza. Perciò, il centro di telelavoro o la singola postazione di telelavoro domiciliare o mobile non costituiscono in alcun modo una unità produttiva autonoma. Il telelavoratore continua ad appartenere all'unità produttiva “ originaria ”. Naturale conseguenza dovrebbe essere quella della sua computabilità nell'organico dell'ufficio di appartenenza in tutti i casi in cui una norma di legge o di contratto collettivo ponga limiti dimensionali di applicazione di una determinata disciplina.

La nozione di telelavoro che viene fuori dal regolamento è perciò apprezzabilmente selettiva, evitando i generalismi del “ lavoro a distanza ”, ma al tempo stesso, da un lato, si dimostra aperta alle molteplici articolazioni che l'esperienza odierna fa assumere al lavoro informatico a distanza, e, dall'altro, è elasticamente adattabile ai mutamenti che spesso vorticosamente si susseguono in realtà connotate da un elevato grado di innovazione, e che certo non richiedono l'ingabbiamento in troppo rigidi schemi normativi.

3. La predisposizione del progetto.

Per far ricorso al telelavoro, l'amministrazione interessata deve operare secondo una procedura - non troppo rigida ma in qualche modo complessa - individuata dall'art. 3 del regolamento.

Occorre innanzitutto una proposta in tal senso che parta dal dirigente generale (o figura equiparata, perché ogni amministrazione, anche la più piccola, può ricorrere al telelavoro). Sulla base di tale proposta, l'organo di governo di ciascuna amministrazione individua gli obiettivi raggiungibili mediante il telelavoro e vi destina apposite risorse. La fase successiva è quella più

importante, perché si sostanzia in un progetto generale di tele lavoro (approvato dal dirigente, o equiparato, d'intesa, in tutti i casi in cui ciò sia possibile, con il responsabile dei servizi informativi, presente in molte amministrazioni), al quale i c. 2-4, nonché altre disposizioni sparse nel regolamento, assegnano un contenuto minimo indispensabile (il che naturalmente non esclude una sua maggiore complessità ed articolazione nel caso in cui esso dovesse riguardare realtà più consistenti).

Tutti i progetti di telelavoro, anche quelli più ridotti, devono comunque indicare: gli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere con il telelavoro; le attività interessate, nonché le tipologie professionali ed il numero dei lavoratori di cui si prevede il coinvolgimento; le tecnologie da utilizzare, magari anche alla luce delle regole tecniche che l'Aipa deve fissare e costantemente adeguare (art. 6); i sistemi di “ aiuto in linea ” all'attività del dipendente; le modalità di effettuazione, ovvero la scelta tra le varie tipologie possibili di effettuazione della teleprestazione; i tempi e i modi di realizzazione del progetto; le eventuali modifiche di tipo organizzativo da apportare; i costi e i benefici, diretti e indiretti; le modalità per semplificare attività e procedure; la tipologia, la durata e le metodologie degli interventi di formazione (iniziale) e aggiornamento (periodico), da destinare, quindi, sia ai potenziali interessati sia a chi svolge già attività di telelavoro; il periodo minimo che deve comunque trascorrere prima che il telelavoratore possa chiedere di rientrare in sede (art. 4, c. 3); le modalità di comunicazione tra telelavoratore e contesto organizzativo (art. 5, c. 6); i criteri di verifica dell'adempimento della prestazione (art. 7, c. 1).

E' sufficiente, nell'economia di questo scritto, limitarsi a questa semplice elencazione ragionata dei contenuti del progetto di telelavoro. Pochi di questi punti, quelli di maggior interesse giuslavoristico, saranno ripresi tra breve. Può soltanto dirsi che una determinazione così analitica ed ampia dei contenuti del progetto potrebbe forse scoraggiare qualche piccola amministrazione dal ricorso al telelavoro; con ogni probabilità, però, può preconizzarsi che dopo una breve fase di rodaggio, quando magari si sarà affermata una modulistica *standard* del progetto, gli ostacoli di tipo burocratico appariranno meno insormontabili di come possono sembrare in questo momento.

E' peraltro importante ricordare che il progetto di telelavoro

forma oggetto di partecipazione sindacale, trattandosi (come afferma il l'art. 10 d.lgs. n. 29/1993 novellato) di “ atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro ”. Fermi restando discrezionalità e responsabilità dirigenziale, il sindaco andrà consultato sui contenuti del progetto, rispetto al quale, naturalmente, interverrà anche l'Aipa, ove la legge lo preveda (art. 3, c. 9).

4. *L'assegnazione dei dipendenti.*

La legge del 1998 parlava - come si è detto - di una “ autorizzazione ” che l'amministrazione doveva concedere ai propri dipendenti perché questi potessero telelavorare. Correttamente il regolamento non ripete l'impropria qualificazione della legge, limitandosi a parlare di “ assegnazione ” del dipendente al telelavoro.

Il punto centrale di questo discorso attiene in realtà alla necessità o meno del consenso del dipendente perché questi possa fare telelavoro ⁽⁷⁾. Da questo punto di vista, l'obbligatorietà di un provvedimento di “ autorizzazione ” poteva far pensare ad una altrettanto necessaria richiesta preventiva del dipendente. Può però rilevarsi che il termine “ autorizzazione ” è adoperato dalla legge del 1998 in modo atecnico, corrispondendo poco al concetto generalmente accolto di autorizzazione amministrativa; esso configura piuttosto un atto gestionale attraverso cui l'amministrazione esercita il proprio potere datoriale di organizzazione, ai sensi del “ nuovo ” art. 4, c. 3, del d.lgs. n. 29/1993. In questi termini, non può parlarsi di un'autorizzazione concessa ai dipendenti in quanto soggetti che richiedono di svolgere la propria prestazione al di fuori della sede di lavoro, trattandosi invece di un atto gestionale unilaterale dell'amministrazione mediante il quale essa, avendo determinato con il proprio progetto di fare ricorso al telelavoro, modifica le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa di

⁽⁷⁾ Corre l'obbligo di precisare che le riflessioni di questo paragrafo sono in buona sostanza da attribuire a Paolo Pascucci, che ha partecipato come esperto del Dipartimento della funzione pubblica ai lavori per la redazione del regolamento.

quei dipendenti che sono funzionali alla realizzazione del progetto.

La tesi della superfluità del consenso del dipendente per lo svolgimento del telelavoro è poi suffragata anche da un argomento di tipo empirico. Se, infatti, il consenso non è richiesto per il trasferimento del dipendente da un'unità produttiva ad un'altra, a maggior ragione non si vede perché dovrebbe essere richiesto per quel trasferimento "atecnico" connesso al telelavoro, che assume piuttosto la veste di una diversa collocazione nell'ambito della stessa unità produttiva.

Né la previsione della reintegrazione del telelavoratore nella sede di lavoro originaria - su cui ci si soffermerà tra breve - porta alcun sostegno alla tesi della necessità del consenso. Avrebbe potuto recarlo se, invece che come mera possibilità, fosse stata prevista come vero e proprio diritto del dipendente. Il fatto che la richiesta del dipendente non ne comporti automaticamente la reintegrazione sta anzi a sottolineare come l'amministrazione conservi un potere unilaterale di assegnazione al telelavoro.

Sarebbe, infine, paradossale ritenere che la scelta organizzativa di una pubblica amministrazione possa venire vanificata da autonome valutazioni operate da soggetti privati che, oltre tutto, costituiscono le risorse di cui si serve la stessa amministrazione.

Piuttosto, ferma restando l'esattezza di quanto finora esposto, vanno fatte due considerazioni: una più tecnica, potendo eventualmente sostenersi che il telelavoro comporti in realtà una modificazione sostanziale del contenuto del contratto di lavoro, per il cui perfezionamento sarebbe quindi necessario l'assenso dell'interessato; l'altra di opportunità pratica, valutando concretamente il rischio che, almeno in una prima fase, senza un approccio morbido e, quindi, senza il consenso dei dipendenti, il telelavoro non decolli. La novità della materia evoca in qualche modo la volontarietà della sottoposizione a quello che può sembrare una specie di esperimento. Ne costituiscono prova evidente le esperienze di telelavoro realizzate nel settore privato, dove la volontarietà è sempre prevista dai contratti collettivi. Anche nel settore pubblico toccherà dunque al contratto collettivo ammorbidire la conclusione - forse troppo drastica - della superfluità del consenso dei dipendenti.

E infatti, non a caso, l'atto di indirizzo all'Aran elenca la volontarietà come primo criterio per l'assegnazione dei dipendenti al telelavoro (gli altri sono - intuitivamente - lo svolgimento di mansioni analoghe e - ma qui si tratta più propriamente di criteri di scelta tra più richiedenti - la sussistenza di situazioni di disabilità psico-fisiche o di esigenze di cura nei confronti di familiari o conviventi, il tempo medio di percorrenza dalla residenza del dipendente alla sede di lavoro).

5 Lo svolgimento della prestazione.

Non molte disposizioni sono dedicate dal regolamento ai profili relativi allo svolgimento della prestazione di telelavoro, che costituiscono materia demandata naturalmente alla fonte collettiva. E il rinvio alla contrattazione collettiva per l'adeguamento della disciplina economica e normativa del rapporto di telelavoro è ribadito dal regolamento, che ricorda in modo particolare, mettendone così in rilievo tutta l'importanza, la materia della tutela della salute e della sicurezza del lavoro (art. 8, c. 1). L'atto di indirizzo all'Aran prevede, poi, esplicitamente che il contratto collettivo disponga l'obbligo di assicurazione antinfortunistica, ribadendo inoltre l'applicabilità del d.lgs. n. 626/1994.

La norma del regolamento garantisce altresì ai telelavoratori “in ogni caso”, quindi senza eccezioni, un trattamento equo valente a quello dei dipendenti impiegati nella sede di lavoro, il che dovrebbe, ad esempio, impedire quelle prassi volte a retribuire di meno i telelavoratori, sulla supposizione dei minori costi da loro affrontati per raggiungere la sede di lavoro. In sostanza, il dipendente addetto al telelavoro deve essere posto su un binario assolutamente parallelo rispetto al suo collega rimasto nella sede di lavoro originaria; e poi, l'assegnazione al telelavoro non deve essere vista come una situazione potenzialmente in grado di pregiudicare aspettative di carriera e di progressione economica del dipendente, che non vanno perciò legate alla sua presenza nella sede dell'amministrazione. Naturalmente, questa “parità di trattamento” ha scatenato le critiche di chi ha voluto leggere le regole sul telelavoro nella pubblica amministrazione come troppo sbilanciate a favore del dipendente, che godrebbe di evidenti benefici rispetto al collega

“ interno ”, mentre l'amministrazione si troverebbe a sopportare costi troppo gravosi e insostenibili “ in una fase di vacche magre ” ⁽⁸⁾.

L'insieme di *hardware* e *software* che consente lo svolgimento dell'attività, ovvero la “ postazione di telelavoro ”, va fornito, installato e collaudato da parte dell'amministrazione, che ne sopporta le spese. Sull'amministrazione gravano, altresì, tutte le spese di manutenzione e di gestione dei sistemi di supporto che garantiscono l'assistenza nei confronti del dipendente, come pure di tutti i collegamenti telematici necessari per l'effettuazione della prestazione (art. 5, c. 2-3). Si è, in sostanza, ribadito il principio della titolarità dell'amministrazione nei confronti degli strumenti di lavoro, che questa volta, in presenza di strutture a tecnologia avanzata, potrebbe far emergere profili più delicati. Tale principio, comune del resto alle più pacifiche definizioni generali della fattispecie del lavoro dipendente, comporta come corollario che il dipendente non possa incidere in alcun modo sulla configurazione della postazione di telelavoro, se non - può ritenersi - dopo esplicita autorizzazione del dirigente responsabile ⁽⁹⁾.

La postazione di telelavoro può essere utilizzata esclusivamente per tutte le attività inerenti allo svolgimento del rapporto di lavoro (art. 5, c. 5). t, evidentemente, principio pacifico quello per cui il telelavoratore non possa utilizzare il computer per spedire *e-mail* personali o per fare videogiochi; il tema, comunque, va ricordato a quello della tutela della riservatezza dei dati in sede di controllo sulla prestazione da parte dell'amministrazione. Al riguardo appare quindi opportuno il richiamo operato dall'art. 6 del regolamento, quando riferisce la regole tecniche per il telelavoro anche al complessivo tema della tutela della riservatezza dei dati.

Le particolarità connesse ad un sistema tecnologico informatizzato fanno però sì che esso si presti a fungere, oltre che da

⁽⁸⁾ CLARICH, *I sindacati devono superare le tentazioni di nuovi vincoli*, in *Il Sole-24 ore*, 14 gennaio 1999.

⁽⁹⁾ Sulla potestà del datore di lavoro di scegliere e sostituire discrezionalmente ed in qualsiasi momento il cosiddetto *software* applicativo come caratteristica del telelavoro subordinato, si veda già ICHINO, *Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento*, Milano, Giuffrè, 1992, 212 ss.

strumento di lavoro, anche da canale di comunicazione “ sociale ”. Ecco, allora, che il progetto di telelavoro dovrà definire le modalità con le quali sia possibile garantire il diritto del dipendente a comunicare con il “ contesto organizzativo ” nel quale opera (art. 5, c. 6): cioè, con l'amministrazione, con gli altri colleghi di lavoro e di telelavoro, con il sindacato e le organizzazioni di tutela del lavoro: quello che in gergo viene chiamato “ diritto alla socialità ” del telelavoratore (Fatto di indirizzo all'Aran rammenta esplicitamente la comunicazione con le rappresentanze unitarie del personale di cui al “ nuovo ” art. 47 del d.lgs. n. 29/1993, e poi, naturalmente, incarica il contratto collettivo di adeguare alle specificità del telelavoro il tema delle modalità di esercizio dei diritti di libertà ed attività sindacale).

Altro principio intuitivo, che pure non è espresso a chiare lettere dal regolamento, è quello della personalità della prestazione di telelavoro, col conseguente divieto a mettere in comune (con altri colleghi, con familiari) la postazione di telelavoro. Il principio della personalità della prestazione si raccorda al tema dell'identificazione del dipendente. Tra tutti i sistemi che l'evoluzione dell'informatica rende di volta in volta disponibili (uso di password, badge personali, quello recentissimo della “ firma digitale ”, e così via), l'amministrazione, evidentemente, potrà predisporre quello più idoneo ad assicurare che la prestazione sia resa effettivamente dal proprio telelavoratore. I sistemi di comunicazione informatica non sollecitano, però, solo la necessità di identificare il dipendente: potranno essere presenti anche forti esigenze di sicurezza e di segretezza delle comunicazioni tra le singole postazioni di telelavoro ed il complesso sistema informativo dell'amministrazione. Nei casi in cui si ravvisi un simile rischio, l'amministrazione farà in modo di garantire il più adeguato livello di sicurezza (art. 5, c. 4).

Poche disposizioni sono dedicate al telelavoro domiciliare, il che lascia intuire quanto marginale sarà il ricorso ad esso. E', naturalmente, appena il caso di ricordare che questo tipo di lavoro non sarà in alcun modo assoggettabile alle disposizioni della legge del 1973 sul lavoro a domicilio ⁽¹⁰⁾, non ricorrendo i

⁽¹⁰⁾ Contro l'applicazione della l. n. 877/1973 al telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, Viscomi, *L'applicazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 186 s.

presupposti del carattere manifatturiero dell'attività e della natura imprenditoriale del datore di lavoro. Per il regolamento tutto il telelavoro da esso disciplinato è subordinato, a prescindere dal luogo di svolgimento della prestazione.

Comunque, quando il telelavoro viene effettuato nel domicilio del dipendente, c'è bisogno di qualche regola ulteriore, necessitata dalla particolarità della coincidenza del luogo normalmente destinato alla vita quotidiana con il luogo di lavoro. Deve innanzitutto ritenersi, per intuibili esigenze di rispetto del diritto alla privacy ed alla libera disponibilità della propria dimora, che il telelavoro domiciliare possa effettuarsi solo dietro consenso esplicito del dipendente, troncando ogni dubbio sul punto. Come poi prevede l'art. 4, c. 2, il telelavoro domiciliare può effettuarsi solo se sia disponibile un ambiente conforme alle norme generali di prevenzione e sicurezza nelle utenze domestiche, così come verificato preventivamente (e, va ritenuto, periodicamente) dall'amministrazione. Il tema delicatissimo della tutela della sicurezza in un ambiente potenzialmente "misto" imporrebbe a carico dell'amministrazione obblighi assicurativi particolarmente penetranti.

Nel caso, poi, di consumi energetici non direttamente quantificabili, quali potrebbero essere ad esempio quelli dell'energia elettrica, confusi per forza di cose con i consumi domestici, l'atto di indirizzo all'Aran prevede correttamente che la contrattazione collettiva possa stabilire la corresponsione di una somma forfettaria a titolo di partecipazione.

Altro tema delicato riferito al telelavoro domiciliare è quello dell'accesso di terzi nel domicilio del dipendente. Contemporaneamente esigenze di tutela del domicilio privato e di tutela della sicurezza, l'art. 8, c. 2, limita l'accesso al solo caso dei soggetti aventi competenza in materia di salute e sicurezza, evidentemente nell'esercizio delle loro funzioni di verifica e controllo. La definizione delle modalità di tale accesso è demandata alla contrattazione collettiva.

Interessante, poi, sempre nell'ambito dello svolgimento della prestazione di telelavoro, appare la previsione secondo cui anche il dirigente può telelavorare (art. 3, c. 6). La norma fa riferimento allo svolgimento in telelavoro di "parte" dell'attività dirigenziale, poiché la natura delle funzioni tipiche del dirigente richiede la sua presenza fisica nella sede propria

dell'amministrazione di appartenenza, quanto meno per un determinato periodo di tempo. Potrà parlarsi, quindi, di una modalità di telelavoro “ parziale ”, svolto parte fuori e parte all'interno della sede di lavoro: una delle tante modalità di una tipologia estremamente adattabile, che naturalmente potrà prevedersi anche per i semplici impiegati. Ne parla, ad esempio, l'atto di indirizzo all'Aran, che, sempre in relazione alle modalità di svolgimento della teleprestazione, aggiunge la possibilità di individuare un orario di lavoro (flessibile), delle fasce orarie di reperibilità obbligatoria, dei rientri periodici nella sede di lavoro originaria.

La verifica dell'adempimento della prestazione era - come detto - uno dei punti che la legge del 1998 demandava esplicitamente al regolamento. Vi provvede l'art. 7, secondo cui è ancora il progetto di telelavoro a dover prevedere i criteri utili per l'individuazione degli standard qualitativi e quantitativi della prestazione di telelavoro, che saranno poi utilizzati dal dirigente nella concreta verifica dell'adempimento della prestazione. Le peculiarità del telelavoro, consentendo molto meno del consueto un apprezzamento di tipo parcellizzato, impongono di attribuire grande importanza, nella determinazione dei predetti criteri, al profilo dei risultati, del resto in linea con le più recenti evoluzioni delle politiche organizzative e normative del lavoro alle dipendenze di una pubblica amministrazione.

6. *La “ reintegrazione ”.*

La legge del 1998 dispone esplicitamente che il dipendente, “ può ” chiedere la “ reintegrazione ” nella sede di lavoro originaria. Il termine non è certo felice, alludendo troppo al sistema dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

Al di là di tutto, in ottemperanza al disposto di legge, il regolamento ha predisposto un meccanismo che, da un lato, tutela l'aspirazione del dipendente a far ritorno in amministrazione, dall'altro assicura che ciò avvenga con ponderatezza e senza pregiudizio per la riuscita del progetto complessivo di telelavoro e per la salvaguardia delle esigenze di flessibilità e di riduzione dei costi che vi sono connesse. Si prevede, infatti, che la richiesta scritta di reintegrazione possa essere presentata soltanto dopo che sia decorso un “congruo” periodo di tempo,

fissato dal progetto, dall'inizio dell'assegnazione al telelavoro (art. 4, c. 3): ciò, evidentemente, per evitare che una decisione magari immotivata possa rischiare di bloccare o menomare gravemente un progetto complesso ed importante.

D'altronde, va considerato che la reintegrazione nella sede originaria potrebbe essere resa difficile o addirittura impossibile per la presenza di ostacoli di tipo organizzativo e tecnico: il progetto di telelavoro, infatti, potrebbe aver comportato la soppressione o la riduzione di determinati posti di lavoro all'interno dell'amministrazione. Dovranno allora studiarsi alternative correttamente praticabili, quale potrebbe essere, ad esempio, l'assegnazione del dipendente ad una mansione equivalente, anche presso altro ufficio della stessa amministrazione.

Con ogni probabilità, può ritenersi che gravi motivi sopravvenuti, tali da rendere di fatto impossibile la prosecuzione del telelavoro, legittimino - sempre ove ciò sia ancora tecnicamente possibile - una reintegrazione *ante tempus*.

Esaminando, infine, il tema dall'altra parte del rapporto, si dovrebbe ritenere rientrante tra i poteri dell'amministrazione -funzionalmente correlato a quello dell'assegnazione del dipendente al telelavoro - quello di disporre il rientro del dipendente nella sede originaria di lavoro, qualora lo richiedano motivate esigenze di servizio.

7. Le norme incompatibili.

La norma finale del regolamento, l'art. 9, risponde alla richiesta della legge del 1998 di indicare " eventuali abrogazioni di norme incompatibili ". In realtà, norme in sé incompatibili con l'adozione del telelavoro non esistono nel nostro ordinamento. Per questo motivo, l'art. 4 della legge del 1998 è una norma solo apparentemente permissiva, visto che nulla vieterebbe ad un'amministrazione, pur in assenza della legge del 1998 e del regolamento del 1999, di introdurre il telelavoro ⁽¹¹⁾.

Dal momento, però, che tutte le norme vigenti sono state ovviamente pensate assumendo a modello l'erogazione di una prestazione di lavoro stabilmente vincolata ad un ufficio mate

⁽¹¹⁾ VISCOMI, *L'applicazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 198.

rialmente inteso, le difficoltà nascenti da una tale circostanza per la gestione del telelavoro possono essere adeguatamente risolte - è questa la soluzione adottata dal regolamento - non con una loro abrogazione, anche perché esse possono risultare del tutto compatibili ed anzi necessarie per il corretto adempimento della prestazione diversa dal telelavoro (si pensi, tanto per citare una sola norma, all'art. 4 dello Statuto dei lavoratori sul divieto dei controlli a distanza), ma mediante il loro adeguamento evolutivo: in modo tale, cioè, che le pubbliche amministrazioni le interpretino e le applichino sempre nel senso di favorire la progettazione, l'introduzione, l'organizzazione e la gestione del telelavoro.