

**Relatore**

**Roberto Spagnuolo.** Dopo essersi laureato all'Università La Sapienza di Roma in economia e commercio (1997), per dieci anni si è occupato dell'analisi dei processi aziendali per l'implementazione e la personalizzazione del sistema gestionale (ERP-SAP); i primi due anni e mezzo in qualità di dipendente Alitalia presso il relativo CED, in seguito, per oltre sette anni, come consulente presso diverse società, in qualità di dipendente e *partner*. Responsabile di analisi dei processi sia dal lato funzionale che tecnico, si è occupato anche della formazione degli utenti e dei consulenti junior, della stesura di *business plan* e piani *budget*.

I clienti in carico erano soprattutto di tipo *large account* come Tim, Poste Italiane, Enel e Telecom. Nel 2008 entra nella Corte dei Conti, tra i vincitori del concorso per economisti, come funzionario analista. Lavora da oltre sette anni e mezzo presso le Sezioni Riunite in sede di Controllo, dove collabora alla preparazione della Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato ed è membro del nucleo tecnico sul costo del lavoro pubblico; il nucleo tecnico supporta la certificazione economico-finanziaria dei CCNL dei dipendenti pubblici e la predisposizione del referto annuale al Parlamento sul Costo del lavoro pubblico, realizzate dai magistrati contabili. Nel 2013 ha conseguito la seconda laurea in giurisprudenza, sempre presso l'Università di Roma La Sapienza.

Oltre ad aver praticato il telelavoro durante l'attività da consulente, ne ha approfondito dapprima gli impatti occupazionali, con la tesi di laurea in economia del lavoro: "Telelavoro e occupazione"; in seguito ne ha analizzato i limiti normativi, nella seconda tesi di laurea in diritto del lavoro: "Il telelavoro e la flessibilità disciplinare".

**Abstract dell'intervento*****Telelavoro e lavoro agile tra flessibilità organizzativa e normativa: economie di scala per la produttività della PA***

All'interno della PA, il telelavoro (TL) rappresenta ancora un'applicazione marginale, spesso sperimentale. Ciò è dovuto ai diversi limiti che vincolano la sua flessibilità applicativa: tecnici, economici, normativi e formativi. Il divario con gli altri paesi europei è ancora strutturale, visto che le difficoltà risiedono nel contesto di sviluppo. Infatti, le carenze emergono dal lato politico per la mancanza di programmi condivisi e incentivanti; normativo per una regolamentazione ancora rigida; tecnico per il ritardo nella diffusione della banda larga su tutto il territorio; organizzativo per l'incompleta dematerializzazione delle attività della PA; culturale per la mancanza di fondo di una educazione digitale dei lavoratori pubblici e per criteri manageriali legati ancora a un modello gerarchico-omogeneo (mansioni) piuttosto che cooperativo-eterogeneo (professionalità).

La rigidità regolamentativa emerge specie nei rapporti di subordinazione telelavorati, dove la sua sola applicazione comporta, di per sé, una forma di surrogazione dei poteri e dei controlli datoriali da parte della autoresponsabilità del lavoratore e dello spostamento di una parte della valutazione sul prodotto finale. La sostituzione può essere più o meno strutturale, rendendo così più evanescenti i confini tra lavoro subordinato e lavoro autonomo. In effetti è stata la fungibilità tecnica della postazione fissa il punto di pressione (e di rottura) sulla infungibilità della relativa regolamentazione, quest'ultima ancora vincolata ai pilastri giuridici del lavoro subordinato quali: il controllo e il potere datoriale; la sede di lavoro; il tempo di lavorazione; la misura della prestazione in termini di energie lavorative dedicate; la sicurezza; la formazione e l'informazione del lavoratore.

Formalmente tutti i contratti dei comparti pubblici riportano il TL come modalità esecutiva alternativa ma, in pratica, lo si concepisce soprattutto come replicazione di attività ordinaria da altra sede fissa, con la pedissequa applicazione delle disposizioni disciplinari sul potere datoriale, sul controllo e la sicurezza del lavoratore, previsti per la sede centrale. A questo proposito, si sarebbe potuto sfruttare meglio, anche per la PA, uno strumento che il legislatore nazionale ha previsto nella gestione organizzativa del lavoro con la Legge 148 del 2011, come sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità. La norma consente, proprio nell'organizzare il lavoro con le nuove tecnologie, anche di derogare alla legge e ai contratti collettivi

nazionali, con la dichiarata finalità di migliorare l'occupazione, la competitività, i salari e le nuove attività. Occorrono regole più flessibili, non basta applicare le vecchie al nuovo se esso le destruttura nelle fondamenta.

Il telelavoro oggi esige per la sua applicazione una nuova modalità di negoziazione tra le parti, in funzione sia della necessità organizzativa datoriale sia della disponibilità e capacità lavorativa di ogni individuo. Esso porta con sé una qualità specializzante, spesso imprescindibile dall'attività, come nel mobile *telework*. Occorrerebbe una maggiore autonomia normativa dell'organizzazione del lavoro, che non significa procedere *ad nutum* ma con linee guida ben definite, con una nuova *soft law* che segua sussidiariamente l'accordo europeo del 2002, a garanzia dei diritti indisponibili alle parti, lasciando al quadro legislativo la funzione di parametro *default* in caso di assenza di contrattazione di prossimità derogante.

Tra i benefici del TL, quello sociale è stato uno dei primi ad essere messo in rilievo, tuttavia, oltre ai recuperi di produttività misurati da autorevoli istituzioni universitarie, esso consente anche di valorizzare le capacità personali condendo con maggiore responsabilità il valore dei risultati di chi telelavora, così da accrescerne l'autostima, dando ulteriore valore all'*outcome*, non solo del singolo ma dell'ufficio e, in ultima analisi, dell'ente amministrativo. I benefici economici più rilevanti per la società sarebbero a medio/lungo termine, mentre, se si cercano solo quelli finanziari, a breve, è sufficiente delocalizzare o esternalizzare finché si può, a rischio di creare diseconomie sociali.

Il rilancio della produttività nazionale passa anche, e soprattutto, dall'efficientamento della PA con cui tutte le imprese hanno a che fare durante la loro vita produttiva. In quest'ottica vanno indirizzati gli interventi di *spending review*, come ricombinazione di fattori produttivi per liberare risorse agli investimenti, per aggiornare il capitale fisico e umano, la cui struttura si rivela ancora inadatta al pieno impiego della forza di telelavoro disponibile. Attualmente, è la stessa struttura formativa del capitale umano a vincolare il futuro dell'occupazione a distanza, non essendo adeguatamente preparata a seguire i cambiamenti imposti dall'ICT ed a gestirne gli impatti sull'organizzazione del lavoro. Il collo di bottiglia per il telelavoro risiede, quindi, anche nell'offerta di lavoro, nelle competenze professionali e capacità di autogestione possedute dal potenziale telelavoratore pubblico e soprattutto sulla sua gestione da parte del relativo livello manageriale<sup>1</sup>.

Due sono pertanto le potenzialità economiche di rilancio della produttività della PA che il TL, o altre modalità lavorative strutturalmente simili, può attivare: la prima, attraverso il "*process innovating*" mira ad orientare l'attività ordinaria verso una maggiore efficienza (ed efficacia), riconducibile alle forme più semplici di telelavoro; la seconda, con il "*product innovating*" è volta ad individuare servizi sempre nuovi e personalizzabili da erogare all'utenza, prefigurandone addirittura le esigenze (in termini economici, creando la propria domanda), si tratta in questo caso del TL avanzato e interattivo. Quanto agli aspetti del diritto, infine, il telelavoro è ancora da "ri-configurare" giuridicamente per vestire adeguatamente tali evoluzioni organizzative, attraverso uno speciale diritto del telelavoro legittimato dalla contrattazione di prossimità. Si tratta di una sorta di chimera giuridica, che rappresenta la disciplina dell'organizzazione del lavoro inerente l'applicazione degli istituti negoziabili con la contrattazione di prossimità, nella quale il potere di deroga sul diritto del lavoro generale (o tele-diritto del lavoro) è attribuito al livello negoziale più vicino alla soddisfazione degli interessi comuni. La normativa generale assume in sostanza il valore di disciplina di *default* in caso di assenza di contrattazione di prossimità derogante<sup>2</sup>.

Solo l'esperienza potrà dire di più perché, di fatto, non esiste il telelavoro di massa ma può esistere una massa di telelavoratori.

---

<sup>1</sup>Materiale di approfondimento sui nuovi doveri e metodi del dirigente pubblico può trovarsi in:

[https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nzy5/~edisp/nsiga\\_3625016.pdf](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nzy5/~edisp/nsiga_3625016.pdf)

<sup>2</sup> Un approfondimento sull'argomento è trattato nella Rivista della Corte di conti, fascicolo n. 5/6 del 2015. Anche nel ddl LdS 2016 (art. 12 AS 2111, art.1 commi 87-95 AC3444) sono previsti incentivi economici per estendere l'applicazione pratica della contrattazione collettiva decentrata, anche se limitatamente al settore privato.