

MARINA PENNA
Unità Studi e Strategie
Sede Legale, Roma

I NUMERI DEL TELELAVORO NEL PUBBLICO IMPIEGO

Il ricorso al telelavoro nella PA:
entità e caratteristiche

RT/2016/11/ENEA



AGENZIA NAZIONALE PER LE NUOVE TECNOLOGIE,
L'ENERGIA E LO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE

I rapporti tecnici sono scaricabili in formato pdf dal sito web ENEA alla pagina <http://www.enea.it/it/produzione-scientifica/rapporti-tecnici>

I contenuti tecnico-scientifici dei rapporti tecnici dell'ENEA rispecchiano l'opinione degli autori e non necessariamente quella dell'Agenzia

The technical and scientific contents of these reports express the opinion of the authors but not necessarily the opinion of ENEA.

I NUMERI DEL TELELAVORO NEL PUBBLICO IMPIEGO

Il ricorso al telelavoro nella Pubblica Amministrazione: entità e caratteristiche

Marina Penna

Riassunto

Il rapporto esamina il telelavoro nel pubblico impiego analizzandone, in relazione alle diverse tipologie di amministrazioni che lo hanno adottato, il grado di diffusione, la distribuzione per genere e le caratteristiche professionali.

Dal confronto tra i risultati conseguiti dalle amministrazioni sono emersi elementi che indicano, fra le principali cause della scarsa diffusione del telelavoro nel pubblico impiego, scelte gestionali dettate da orientamenti culturali poco inclini all'innovazione.

La capacità organizzativa del telelavoro appare migliore nei contesti in cui le regole sono più flessibili e orientate alla verifica degli obiettivi.

Dall'analisi risulta inoltre la marcata prevalenza femminile nella distribuzione per genere e la professionalità medio-alta del personale che opta per il telelavoro.

Parole chiave: telelavoro, pubblica amministrazione, distribuzione per genere.

CHARACTERISTICS OF TELEWORKERS IN THE ITALIAN PUBLIC SECTOR

Telework in the Italian Public Administration: incidence and characteristics

Abstract

This report examines the phenomenon of telework in the Italian public sector. It assesses the incidence of telework across the different kind of public administrations, with a particular focus on the gender distribution and teleworkers roles.

The comparison of the administrations' performances shows that the widespread failure to organize telework is mainly due to the cultural approaches of the management weakly orientated to innovation.

The ability to manage telework is higher where the working rules are more flexible and target oriented.

The analysis also shows the female gender predominance and the middle - high professionalism of the workers who opt for teleworking.

Keywords: telework, telecommuting, public administration, gender distribution.

INDICE

Introduzione e scopo del lavoro	7
Uno sguardo d'insieme al telelavoro nel Pubblico Impiego	7
Numero e distribuzione dei telelavoratori nelle Pubbliche Amministrazioni	9
I comparti	10
Alcune tipologie di amministrazioni	12
Distribuzione dei telelavoratori nei ruoli della Pubblica Amministrazione.	17
Conclusioni	24
Indice delle figure	26
Bibliografia	27

I numeri del telelavoro nel pubblico impiego

Il ricorso al telelavoro nella Pubblica Amministrazione, entità e caratteristiche

Introduzione e scopo del lavoro

Nel contesto della riforma della PA e della semplificazione amministrativa avviate nel 1997 la flessibilità di impiego delle risorse umane è stata considerata uno strumento per razionalizzare l'organizzazione del lavoro e realizzare economie di gestione. Nell'interesse delle amministrazioni, è stato, quindi, reso possibile il superamento dei vincoli contrattuali che impongono di effettuare la prestazione lavorativa nella sede di lavoro.

Nel 2012 il “Decreto Crescita¹” ha introdotto l'obbligo, per le PA, di pubblicare annualmente lo stato di attuazione del "piano per l'utilizzo del telelavoro". L'indirizzo fortemente innovativo del legislatore si è spinto a chiedere di identificare, nel piano, le eventuali attività per cui non è possibile l'utilizzo del telelavoro e a prevedere la rilevanza dell'eventuale mancata pubblicazione del piano ai fini della misurazione e valutazione, della performance individuale dei dirigenti responsabili.

Nel 2015 la legge Madia², nel riformare la pubblica amministrazione, ha impegnato le PA ad adottare misure organizzative per l'attuazione del telelavoro e di altre forme di lavoro a distanza, che, in tre anni, consentano ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, di accedervi.

Il primo report realizzato dall'Ufficio Studi e Strategie dell'ENEA nell'ambito del progetto “Telelavoro e Smart Working” ha presentato una lettura critica della regolamentazione e delle prassi in materia con il fine di evidenziare i meccanismi che hanno generato comportamenti proattivi e prodotto risultati efficaci e quelli che hanno, invece, prodotto risultati scarsi o controproducenti.

Il presente report fornisce un'immagine del punto di partenza, in termini di numeri e caratteristiche assunte dal telelavoro, del lavoro a cui sono chiamate le Amministrazioni.

Entrambi i lavori perseguono l'intento di fornire uno strumento conoscitivo per chi, a vario titolo, sarà impegnato nell'attuazione di quanto disposto dal legislatore, e cercano di mettere in luce il come le attuali disposizioni normative e le regole dei CCNL dei comparti della PA hanno influenzato, finora, la capacità di sviluppo e le caratteristiche del telelavoro.

Uno sguardo d'insieme al telelavoro nel Pubblico Impiego

Il primo colpo d'occhio sui dati mostra senza ombra di dubbio che l'obiettivo del 10% del personale in tre anni fissato dal legislatore appare una meta distante.

¹Decreto Legge: n. 179/2012 convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 221/2012

²Legge 7 agosto 2015, n. 124

Il quadro fornito dall'ultimo Conto Annuale del Tesoro, riferito al 2014, mostra che il personale stabile della pubblica amministrazione ammonta a 3.041.227 unità, 1.355.802 uomini e 1.685.425 donne. Il 2% degli uomini e l'8% delle donne lavorano part-time. ***I telelavoratori ammontano appena appena allo 0,1%. Sono in tutto 3.039 dipendenti, 820 uomini e 2.219 donne.***

Il totale dei dipendenti pubblici non rappresenta però il sistema di riferimento più adeguato per indagare le caratteristiche attuali e le possibilità di sviluppo del telelavoro nel pubblico impiego. Le norme³ e le prassi contrattuali più comuni attualmente escludono l'accesso al telelavoro ad alcune categorie di dipendenti.

Si è quindi preso come riferimento un sottoinsieme costituito dalle categorie di dipendenti che posseggono i requisiti di base per accedere al telelavoro. Tale "bacino di riferimento" del telelavoro nel pubblico impiego è stato ottenuto escludendo i dirigenti, il personale part-time⁴ o con tipologie di contratto diverse da quello a tempo indeterminato nonché le categorie che svolgono attività e servizi non prevalentemente telelavorabili (Forze dell'Ordine, medici e infermieri, docenti e personale tecnico delle scuole, vigili del fuoco, personale diplomatico, magistrati ecc⁵). Tale bacino ammonta a poco più di 977.000 unità e i telelavoratori costituiscono circa lo 0,31%.

Le donne rappresentano, in termini assoluti, il 73% dei telelavoratori del pubblico impiego (Figura 1).

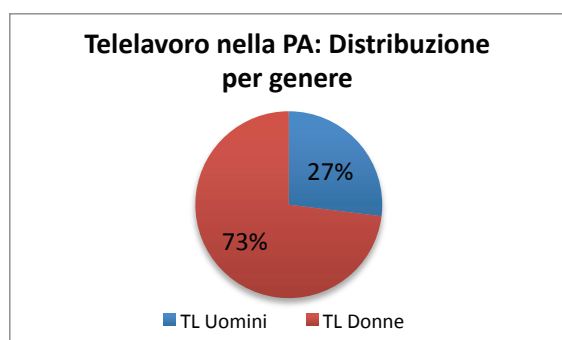


Figura 1 Distribuzione per genere dei telelavoratori nella Pubblica Amministrazioni - Valori assoluti

Nel grafico di Figura 2 le caratteristiche di genere del telelavoro sono confrontate con quelle del bacino di riferimento. La distribuzione per genere dei lavoratori nel bacino di riferimento vede solo una leggera prevalenza femminile, quindi l'orientamento di genere dalla scelta del telelavoro si conferma marcato.

³L'unica limitazione esplicita è prevista dal DPR 70/99 che stabilisce che il personale dirigente può svolgere in telelavoro solo parte della propria attività. A vari livelli di contrattazione sono state però inserite ulteriori limitazioni, che, nella maggior parte dei casi, hanno ristretto l'accesso al telelavoro al personale non dirigente, a tempo pieno e con contratto a tempo indeterminato.

⁴Il personale in part time è stato escluso perché diversi contratti integrativi prevedono la possibilità di accesso al telelavoro solo per chi ha un contratto a tempo pieno. In questi casi il dipendente può scegliere il tipo di flessibilità che preferisce. Va però considerato che, nella maggior parte delle amministrazioni il telelavoro non è stato introdotto perciò il personale non ha alternative al part time. E' probabile che parte di questo personale, quando sarà posto nelle condizioni di scegliere, opterà per il telelavoro. Includendo il personale in part-time, il bacino di riferimento sale a circa 1.077.000 unità.

⁵ Per i comparti Sanità e Scuola è stato considerato solo il personale non dirigente appartenente ai ruoli amministrativi. I CCNL di entrambi i comparti prevede, infatti, per i soli ruoli amministrativi, la possibilità di accedere al telelavoro.

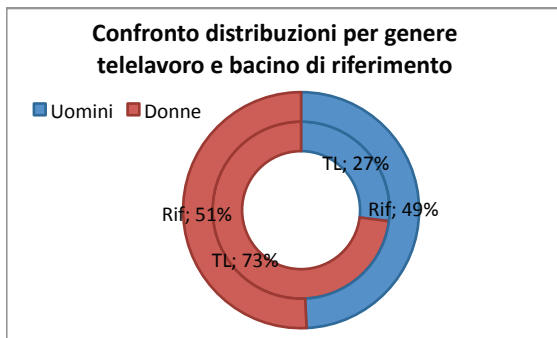


Figura 2 Distribuzione per genere del telelavoro nella Pubblica Amministrazione rapportata alla composizione del personale del bacino di riferimento.

L'evidente prevalenza femminile è una diretta conseguenza del carattere che la contrattazione collettiva prima e di comparto e integrativa di conseguenza, hanno imposto al telelavoro.

La Bassanini ter⁶ aveva affidato alla contrattazione collettiva il compito di declinare le regole vigenti sul lavoro (sicurezza, controlli, ecc.) ai casi di attività svolte a distanza, concepite dal legislatore per razionalizzare l'organizzazione del lavoro e per realizzare economie di gestione.

La contrattazione collettiva sul telelavoro, concentrandosi esclusivamente sull'aspetto di conciliazione vita-lavoro, ha mancato il mandato legislativo di utilizzare la flessibilità in funzione di una migliore organizzazione lavorativa⁷.

Se da una parte l'azione ha avuto il pregio di offrire risposte all'esigenza di singoli lavoratori impegnati ad affrontare complesse situazioni familiari, l'approccio prescelto ha ignorato il ricorso al telelavoro quale prassi organizzativa innovativa per le pubbliche amministrazioni ed ha contribuito a delineare le attuali caratteristiche del telelavoro, di fatto ora limitato al telelavoro domestico o reso in una sede decentrata, e per lo più associato a condizioni di necessità che costringono il dipendente a porre l'attività lavorativa in secondo piano.

Numero e distribuzione dei telelavoratori nelle Pubbliche Amministrazioni

Sono 245 le amministrazioni che, nel 2014, avevano attivato il telelavoro. Il numero scende a 159 se si escludono quelle che hanno attivato una sola postazione di telelavoro. Questi casi sono riconducibili, con maggiore probabilità, a soluzioni ad hoc per singoli dipendenti con handicap o malattie gravi piuttosto che ad assetti organizzativi generali. Si è pertanto optato per non includerli nelle analisi di questo capitolo.

Il Conto Annuale ha censito, nel 2014, 9.886 amministrazioni. Tra queste, 9.817 hanno, tra i propri dipendenti, figure professionali riconducibili al bacino di riferimento.

Il telelavoro è stato adottato da appena l'1,6% delle amministrazioni che costituiscono il bacino di riferimento. I telelavoratori nel pubblico impiego sono dunque pochi perché la stragrande maggioranza delle amministrazioni non ha ancora adottato il telelavoro malgrado gli obblighi previsti dal sopraccitato "Decreto Crescita" del 2011.

⁶ La Legge 191/98, nota come Bassanini-ter, ha introdotto il telelavoro nel pubblico impiego (Art 4).

⁷ La Bassanini ter aveva affidato alla contrattazione collettiva il compito di declinare le regole vigenti sul lavoro (sicurezza, controlli, ecc.) ai casi di attività svolte a distanza, concepite dal legislatore per razionalizzare l'organizzazione del lavoro e per realizzare economie di gestione.

Se ne deduce che, per rendere efficace la riforma Madia, il legislatore deve dotarsi di strumenti ulteriori rispetto a quelli già operativi.

In particolare il legislatore che intendesse realmente porre obiettivi misurabili alla pubblica amministrazione dovrebbe intervenire anche sul contesto istituzionale di regole e controlli per contenere la diffusa inadempienza.

I comparti

Nei grafici che seguono è illustrata la distribuzione dei telelavoratori nei comparti di appartenenza⁸. Ferme restando le disposizioni generali contenute nelle norme sul telelavoro e nella contrattazione collettiva, il telelavoro è disciplinato infatti in modo diverso nelle contrattazioni di ciascun comparto.

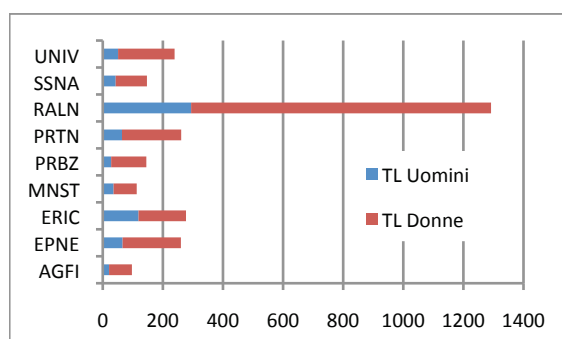


Figura 3: Distribuzione dei telelavoratori nei comparti del pubblico impegno in cui sono presenti in più di 20 unità

In tabella 1 è riportata la legenda degli acronimi dei comparti considerati.

Tabella 1 Legenda degli acronimi dei comparti del pubblico impiego indicati nella Figura 3

Acronimo	Comparto
UNIV	Università
SSNA	Sanità
RALN	Regioni e Autonomie Locali Nazionali
PRTN	Autonomie Locali della Provincia Autonoma di Trento
PRBZ	Autonomie Locali della Provincia Autonoma di Bolzano
MINST	Ministeri
ERIC	Enti di Ricerca
EPNE	Enti Pubblici Non Economici
AGFI	Agenzie Fiscali

⁸ Sono stati presi in considerazione solo i comparti in cui il numero dei telelavoratori è superiore alle 20 unità.

Se si rapporta il numero dei telelavoratori ai bacini di riferimento del personale dei rispettivi comparti le proporzioni della Figura 3 si modificano in modo significativo (Figura 4).

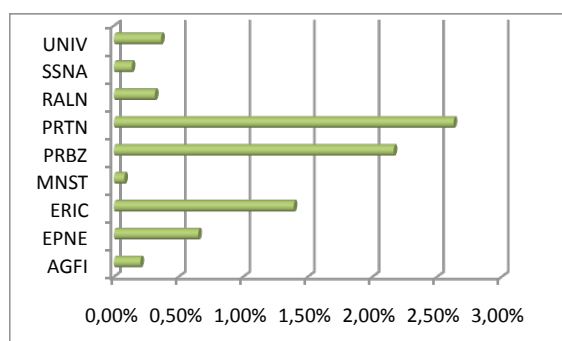


Figura 4 Distribuzione percentuale dei telelavoratori tra i comparti del pubblico impiego calcolata rispetto al numero dei dipendenti dei rispettivi bacini di riferimento

Le Province Autonome di Trento e di Bolzano hanno autonomia di regolamentare il telelavoro secondo proprie leggi e di organizzarlo nei propri ambiti di contrattazione. E' ragionevole supporre che la minore farraginosità delle disposizioni normative e la minore rigidità delle disposizioni organizzative del telelavoro rispetto a quelle che caratterizzano l'ambito nazionale abbia giocato un ruolo di rilievo nell'evidente migliore prestazione delle province autonome.

Ci si riferisce, ad esempio, alla maggiore linearità dei requisiti di progettazione e di accesso al telelavoro, al forte orientamento organizzativo del telelavoro verso la verifica del raggiungimento di obiettivi, alla possibilità di attivarlo anche per periodi limitati e su richiesta del dipendente, ove sia compatibile con l'organizzazione dell'attività.

Da segnalare, inoltre, che il ricorso al telelavoro fa parte, almeno per quanto riguarda la Provincia di Trento, di una strategia di più ampio respiro, volta a favorire la permanenza di popolazione stabile nelle valli alpine⁹.

A questo proposito va evidenziato che anche le esperienze maturate in ambito internazionale hanno dimostrato che i migliori risultati si ottengono quando il ricorso al telelavoro è previsto da strategie volte a volte a conseguire obiettivi specifici ed è strettamente connesso alla flessibilità organizzativa che è possibile conseguire con questo strumento.

E' questo il caso della strategia messa in campo per promuovere il ricorso al telelavoro durante i London Olympics del 2012 in previsione dell'aumento di domanda di trasporto pubblico nella città nel periodo dei giochi. La risposta è stata significativa con il 24% persone che hanno cambiato abitudini lavorative per ridurre gli spostamenti casa-lavoro¹⁰.

E' anche il caso del 2010 Telework Enhancement Act¹¹ dell'Amministrazione Obama, con il quale il telelavoro è entrato nei piani delle Agenzie Federali per riduzione emissioni e in quelli per la sicurezza. Il telelavoro è stato pertanto inserito piani per assicurare la continuità delle operazioni essenziali delle Agenzie durante situazioni di emergenza (attentati, pandemie, eventi meteo estremi ecc.).

⁹ Progetto TelePAT - Da sperimentazione a realtà organizzativa vincente.

http://www.provincia.tn.it/binary/pat_portale/infodipendenti/progetto_telepat_sviluppi.1419416886.pdf

¹⁰ 2015 Telework Guidance As agreed by: CBI, TUC and CEEP UK

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.berr.gov.uk/files/file27456.pdf>

¹¹ USA Gov. Office of Personnel Management. 2013 Status of Telework in the Federal Government Report to the Congress <https://www.telework.gov/reports-studies/reports-to-congress/2013reporttocongress.pdf>

Si ritiene che queste evidenze possano costituire elementi utili per il legislatore che intendesse rafforzare la normativa nazionale sul telelavoro e migliorare l'azione amministrativa.

Alcune tipologie di amministrazioni

Se si approfondisce l'analisi all'interno di ciascun comparto si osserva che la maggior parte dei telelavoratori sono concentrati in un numero esiguo di amministrazioni. Dal momento che ad amministrazioni appartenenti alla stessa tipologia sono attribuite le medesime funzioni istituzionali è ragionevole dedurre che risultati così diversi non possano essere attribuite al diverso grado di telelavorabilità delle attività (che si suppone siano simili) bensì a scelte e capacità organizzative diverse.

Le Regioni e le Province Autonome di TN e BZ

Il numero più elevato di telelavoratori si riscontra nelle regioni e nelle due province autonome, che contano, nel complesso, 1.037 telelavoratori (oltre il 30% del totale dei telelavoratori), 235 uomini e 832 donne.

Significativa la circostanza che la quasi totalità dei telelavoratori (1.011) si trova concentrata in quattro regioni e nelle due province autonome. Esclusa la Toscana, tutte le amministrazioni sono situate nel Nord Italia (Figura 5).

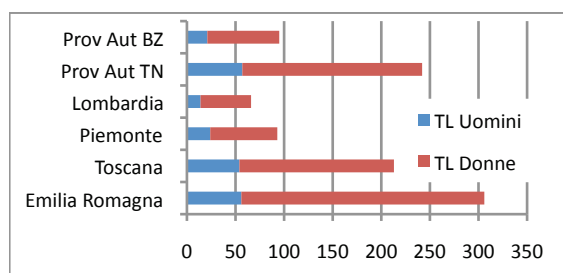


Figura 5: Numero e genere dei telelavoratori nelle Regioni e Province Autonome in cui sono presenti la quasi totalità dei telelavoratori di questo livello di istituzione.

Se si rapporta numero dei telelavoratori al numero dei dipendenti dei rispettivi bacini di riferimento delle amministrazioni in esame, l'obiettivo del 10% posto dalla riforma Madia per queste amministrazioni non appare più così remoto (Figura 6).

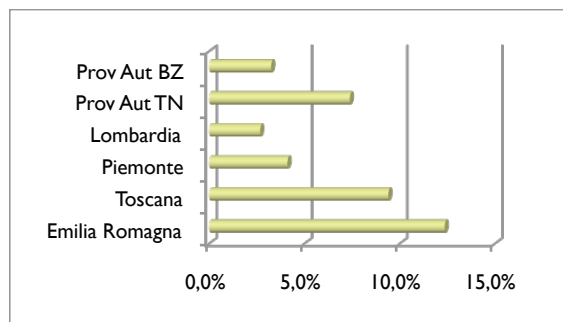


Figura 6: Percentuali dei telelavoratori calcolate rispetto ai bacini di riferimento del personale delle Regioni e delle Province Autonome in cui è concentrata la quasi totalità dei telelavoratori appartenenti a questa tipologia di amministrazione.

E' evidente che, per le attività che riguardano questo livello della PA, nei contesti in cui non è mancata la volontà e la capacità di organizzare il telelavoro, la risposta dei dipendenti è stata significativa e si sono raggiunti assetti di telelavoro che vanno anche oltre le percentuali indicate dalla riforma Madia.

Sembra quindi che il successo dell'attuazione dell'articolo 14 della riforma della PA si giochi principalmente sulla capacità del legislatore di individuare adeguati strumenti di stimolo nei confronti degli organi di vertice e degli Uffici preposti alla gestione del personale.

I Comuni

Il fenomeno è ancora più evidente se si esamina il telelavoro nei comuni. Degli oltre 8.000 comuni italiani¹² sono solo 38 quelli in cui è stato attivato il telelavoro per più di un dipendente.

Data la significativa eterogeneità dei comuni in termini di popolazione, collocazione territoriale e contesto produttivo, ci si potrebbe attendere una notevole variabilità nel ricorso al telelavoro. Tuttavia i numeri in gioco sono ancora troppo pochi per ottenere informazioni rappresentative.

Le dimensioni dei comuni non sembrano rilevare perché hanno attivato il telelavoro sia comuni con poche decine di dipendenti, che comuni con centinaia e con migliaia di dipendenti. L'unico comune con più di 10.000 dipendenti che ha attivato il telelavoro è il Comune di Milano che si è però limitato ad 8 postazioni.

La quasi totalità dei comuni che hanno istituito il telelavoro sono situati nel Nord Italia (Figura 7).

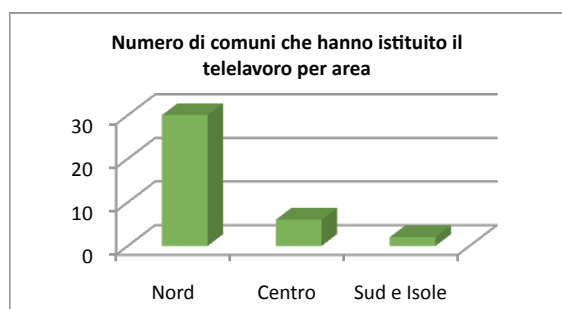


Figura 7: Distribuzione dei comuni che hanno avviato il telelavoro per più di un dipendente nelle tre aree geografiche del Paese.

Questa distribuzione territoriale, che ricalca quanto osservato nel precedente paragrafo per altre tipologie di amministrazioni, riflette il più generale divario culturale e di capacità organizzativa che caratterizza il nostro Paese mostra con chiarezza che il principale fattore che limita la penetrazione del telelavoro nella PA è di carattere culturale e di capacità organizzativa.

Consultando le tavole dell'ultimo report dell'ISTAT sull'adozione delle ICT nella pubblica amministrazione locale¹³ si osserva anche che le prime cinque regioni per numero di amministrazioni che utilizzano soluzioni open-source sono quattro del nord Italia e una del centro, così come quelle con il maggior numero di comuni con collegamento a internet tramite fibra ottica. Quelle con le più alte percentuali di dipendenti con accesso ad internet sono tre del nord e due del centro, così come quelle che hanno il maggior numero di comuni che hanno effettuato e-procurement nell'anno preso a riferimento.

¹² Nel 2014 i comuni italiani erano 8.057, di cui solo 7.867 censiti nel Conto Annuale della Ragioneria dello Stato.

¹³ ISTAT Le Tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione locale, 27 maggio 2013

I telelavoratori complessivi¹⁴ nei comuni sono 267, rispetto ad un bacino di dipendenti che, nel suo complesso, sfiora le 356.000 unità. Quasi il 55% è concentrato in 5 comuni, tutti del Nord Italia (Figura 8).

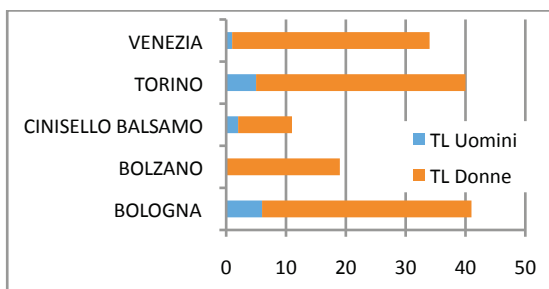


Figura 8: Numero e genere dei telelavoratori nei 5 comuni in cui è concentrato oltre il 54% dei telelavoratori di questo livello di istituzione.

Rapportando il numero dei telelavoratori alla consistenza del personale appartenente al bacino di riferimento dei comuni in esame (Figura 10) anche per i comuni più virtuosi, si nota una distanza ancora marcata dall'obiettivo del 10%.

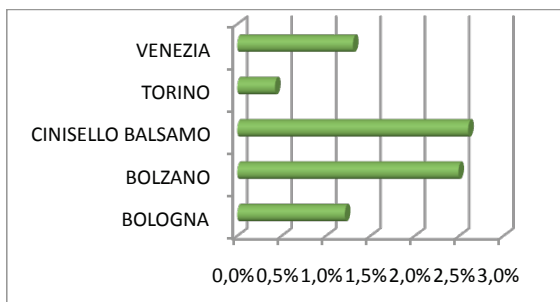


Figura 9: Percentuali dei telelavoratori calcolate rispetto al numero dei dipendenti dei rispettivi bacini di riferimento dei 5 comuni in cui è concentrato oltre il 54% dei telelavoratori di questo livello istituzionale.

In alcuni comuni con poche decine di dipendenti si raggiungono percentuali, più elevate, ma non si ritengono significative in quanto il numero di telelavoratori non supera le 3 unità.

In generale è possibile che i comuni incontrino più difficoltà, rispetto ad altri livelli istituzionali, nel conseguire assetti organizzativi favorevoli ad una elevata penetrazione del telelavoro. Le tipologie di servizi forniti dai comuni richiedono di regola maggiore presenza sul territorio e diretta interazione con il pubblico. Più che in altri livelli sarà, quindi, decisiva la capacità e i tempi con cui si adegueranno al processo di digitalizzazione previsto per la pubblica amministrazione.

I Ministeri

Nel 2014, solo in due dei 14 Ministeri era attivo il telelavoro, Si tratta del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero della Salute (Figure 10 e 11).

¹⁴ Se si considerano anche i comuni che hanno attivato una sola postazione di telelavoro il numero dei telelavoratori arriva a 300 e quello dei comuni sale da 38 a 71.

Il grado di impegno di questo livello istituzionale è molto limitato, malgrado sia ragionevole supporre che le attività telelaborabili all'interno dei ministeri non siano residuali.

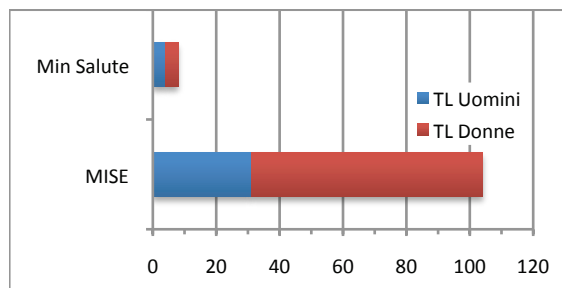


Figura 10: Numero e genere dei telelavoratori nei ministeri

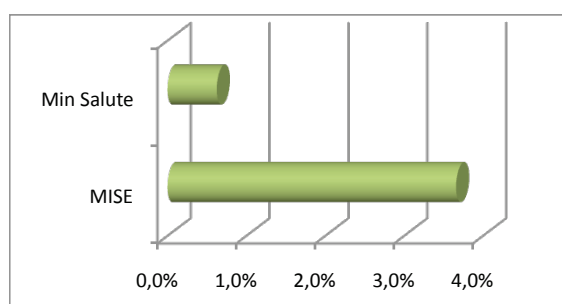


Figura 11 Percentuali di telelavoratori calcolate rispetto al bacino di riferimento nei due ministeri che hanno attivato il telelavoro.

Gli Enti di Ricerca

I telelavoratori negli enti di ricerca ammontano a 277 unità, 119 uomini e 158 donne distribuiti tra 9 delle 25 istituzioni del Comparto Ricerca censite nel Conto Annuale.

Gli enti di ricerca presentano, in genere, più sedi dislocate in ambiti territoriali più o meno vasti (territorio nazionale, territorio di due o più regioni), per questa fattispecie non è quindi possibile rendere la distribuzione territoriale dei telelavoratori.

I telelavoratori sono distribuiti per la quasi totalità su 6 istituzioni (Figure 12 e 13).

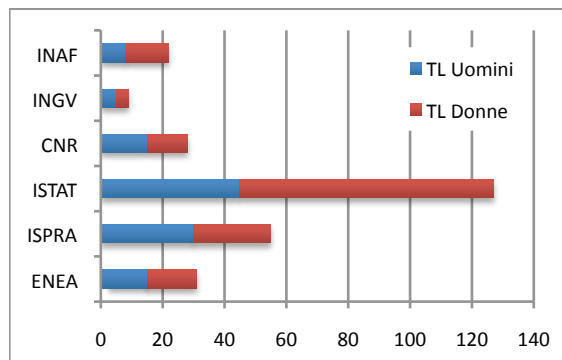


Figura 12: Numero e genere dei telelavoratori negli Enti di Ricerca

Tabella 2 Legenda acronimi in Figura 12

Acronimo	Nominativo Ente/Istituto
ENEA	AGENZIA NAZIONALE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E LO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE
ISPRA	ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE
ISTAT	ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA
CNR	CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE
INGV	ISTITUTO NAZIONALE DI GEOFISICA E VULCANOLOGIA
INAF	ISTITUTO NAZIONALE DI ASTROFISICA

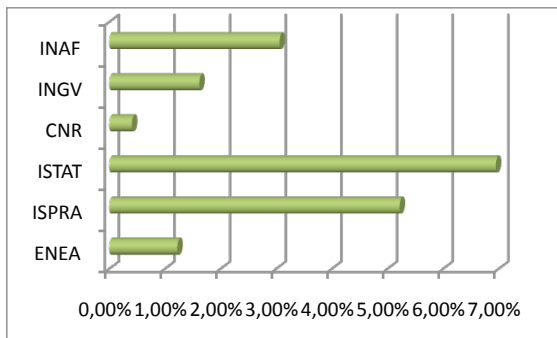


Figura 13: Percentuali di telelavoratori calcolate rispetto al numero dei dipendenti dei rispettivi bacini di riferimento nei 6 Enti di ricerca in cui è concentrata la quasi totalità dei telelavoratori del settore.

Le Università

Nel Conto Annuale 2014 sono censiti 67 atenei. In 22 risulta attivata più di una postazione di telelavoro. In Figura 14 è riportata la distribuzione su territorio.

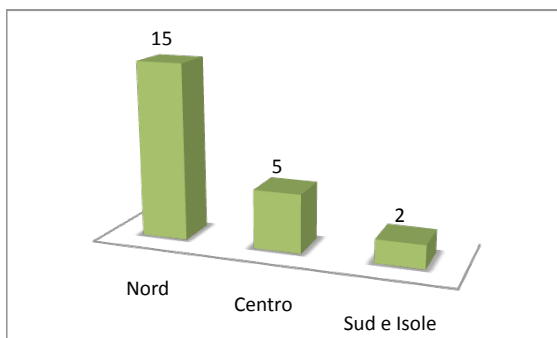


Figura 14: Distribuzione degli Atenei che hanno avviato il telelavoro nelle tre aree geografiche del Paese.

I telelavoratori degli atenei sono 234, 50 uomini e 184 donne, che rappresentano meno dello 0,4% del bacino di riferimento di questo settore che conta circa 66.000 dipendenti.

Anche nel caso delle Università i telelavoratori sono concentrati in poche strutture. Circa l'80% dei telelavoratori è collocato in 10 atenei, con la sola eccezione dell'Ateneo di Roma 3, situate in regioni del nord Italia (Figure 15 e 16).

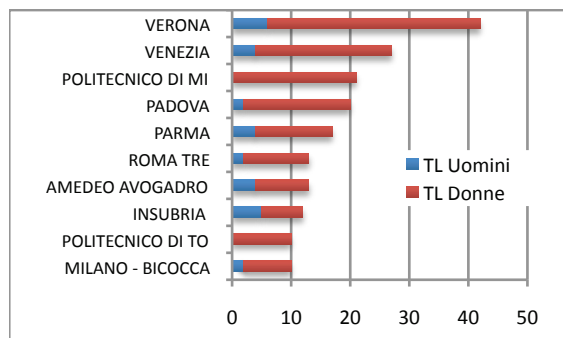


Figura 15 Numero e genere dei telelavoratori nei 10 atenei in cui è concentrato l'80% circa del telelavoratori del settore.

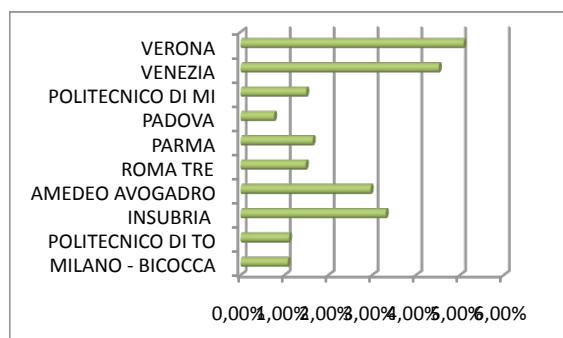


Figura 16: Percentuali di telelavoratori calcolate rispetto ai bacini di riferimento nei 10 Atenei in cui è concentrato circa l'80% di telelavoratori del settore.

Distribuzione dei telelavoratori nei ruoli della Pubblica Amministrazione.

La distribuzione dei telelavoratori nelle categorie contrattuali di appartenenza fornisce informazioni utili a comprendere il contenuto professionale del telelavoro nel pubblico impiego. Contestualmente alla distribuzione dei telelavoratori nelle categorie contrattuali, si è tenuto conto della distribuzione per genere per portare in evidenza le eventuali differenze.

Regioni e Autonomie Locali

Oltre il 40% dei telelavoratori della pubblica amministrazione appartiene al comparto Regioni e Autonomie Locali (RALN) che rappresenta circa il 45% del complessivo bacino di riferimento dei dipendenti pubblici.

I telelavoratori del comparto sono 1.285, oltre il 77% sono donne. Il bacino di riferimento dei dipendenti del comparto ammonta a poco più di 409.000 unità distribuiti equamente tra uomini e donne. I telelavoratori rappresentano quindi circa lo 0,31% del bacino riferimento.

Dal confronto delle distribuzioni per genere dei telelavoratori e dei dipendenti del bacino di riferimento del comparto RALN, riportata in Figura 17, si osserva il netto orientamento di genere che caratterizza il telelavoro.

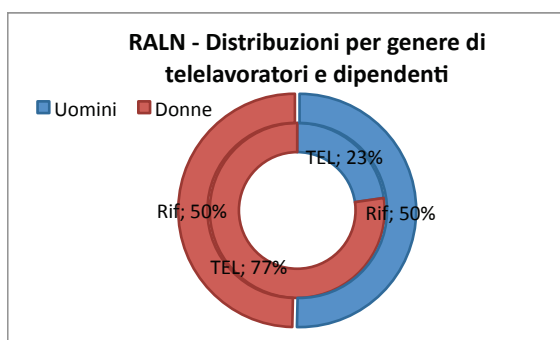


Figura 17 Comparto RALN. Confronto tra le distribuzioni per genere dei telelavoratori (TEL) e dei dipendenti del bacino di riferimento (RIF).

Nei grafici che seguono è riportato, per ciascuna delle categorie non dirigenziali (A, B, C e D) del comparto RALN, il confronto tra le distribuzioni per genere dei telelavoratori e dei dipendenti dei rispettivi bacini di riferimento.

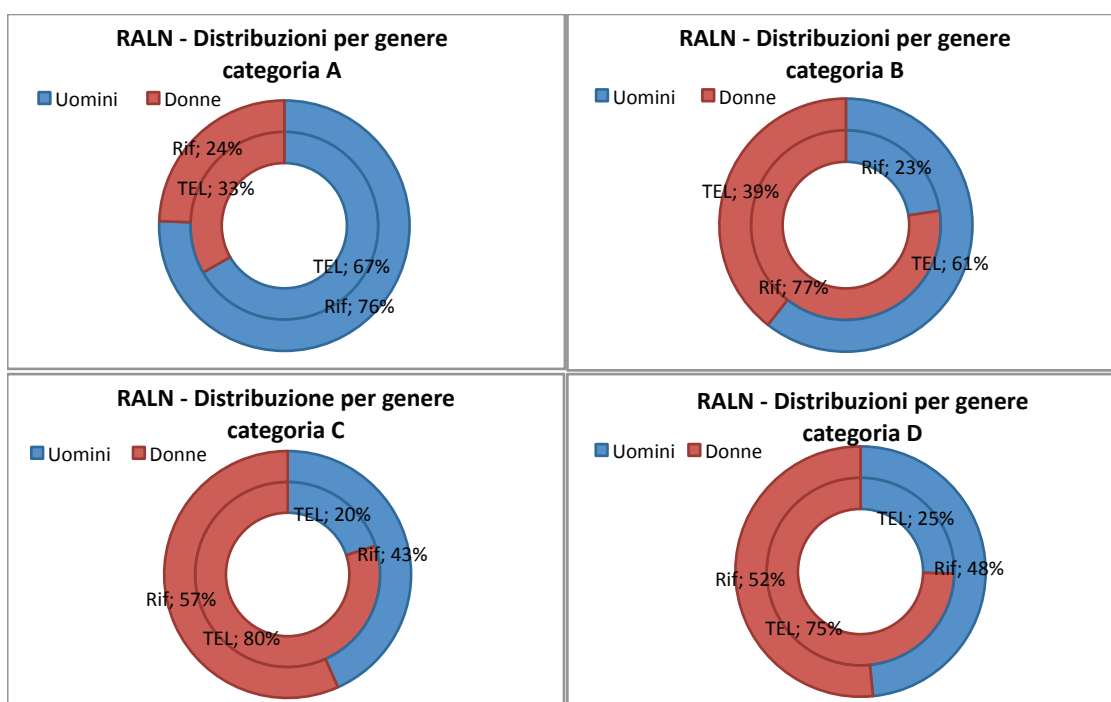


Figura 18 Categorie non dirigenziali A, B, C e D del comparto RALN. Confronto fra le distribuzioni per genere dei telelavoratori e dei dipendenti dei rispettivi bacini di riferimento.

Nei grafici precedenti (Figura 18) e nei due che seguono (Figure 19 e 20) sono messe a confronto le caratteristiche dei telelavoratori con quelle del bacino di riferimento.

Le categorie da A, B, C e D corrispondono ad una scala crescente di qualifica delle mansioni. La distribuzione delle dipendenti donne del bacino di riferimento appare leggermente più orientata verso qualifiche medio-alte.

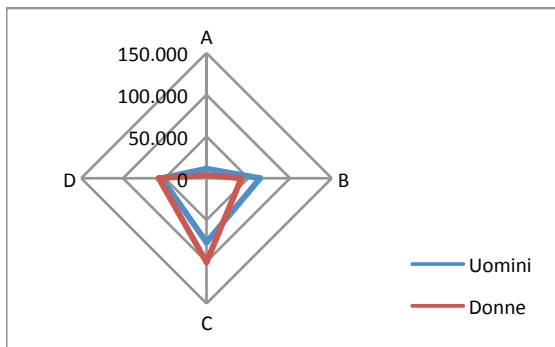


Figura 19 Comparto RALN - Distribuzione del personale del bacino di riferimento nelle categorie non dirigenziali A, B, C e D.

Nel di Figura 20 è rappresentata la distribuzione dei telelavoratori tra le medesime categorie del comparto, espresse in termini percentuali rispetto a numero e genere dei dipendenti dei rispettivi bacini di riferimento.

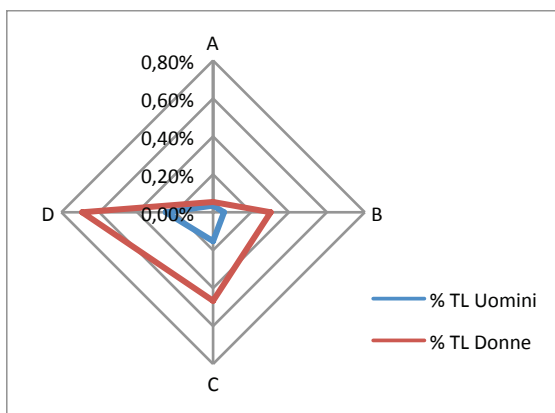


Figura 20: Comparto RALN - Distribuzione telelavoratori tra le categorie non dirigenziali (% rispetto a numero e genere dei dipendenti dei rispettivi bacino di riferimento)

Dall'osservazione dei dati si può concludere che il telelavoro nel comparto delle Regioni e Autonomie Locali Nazionali ha un marcata prevalenza femminile ed è caratterizzato da elevata qualità professionale.

Enti di Ricerca

Negli enti di ricerca i telelavoratori sono 277 e rappresentano l'1.4% del bacino di riferimento del comparto Ricerca.

Le telelavoratrici sono circa il 57% del totale. Attraverso il confronto tra le distribuzioni per genere dei telelavoratori e dei dipendenti del bacino di riferimento del comparto, caratterizzato da una presenza femminile più bassa di quella maschile, si conferma l'orientamento di genere del telelavoro anche in questo settore del pubblico impiego (Figura 21).

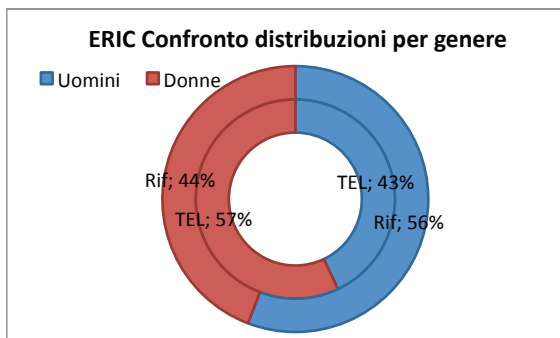


Figura 21: Comparto Ricerca – Confronto fra le distribuzioni per genere dei telelavoratori (TEL) e dei dipendenti del bacino di riferimento (RIF).

Nel grafici che seguono (Figure 22-24) sono messe a confronto le caratteristiche professionali e di genere dei telelavoratori con quelle dei dipendenti del bacino di riferimento. Le due macro-categorie non dirigenziali del comparto comprendono ruoli amministrativi (LI) e Ricercatori e Tecnologi (RI e TC).

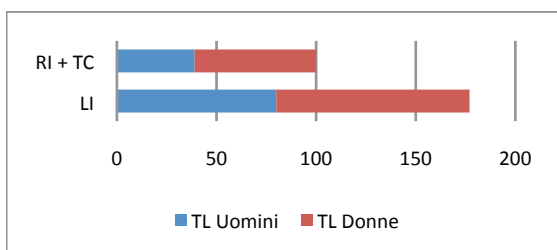


Figura 22: Comparto Ricerca - Distribuzione dei telelavoratori fra le categorie non dirigenziali (Ricercatori e Tecnologi e altro personale Tecnico Amministrativo).

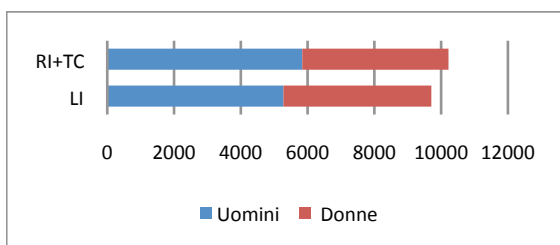


Figura 23. Comparto Ricerca - Distribuzione del personale del bacino di riferimento fra le categorie non dirigenziali del (Ricercatori e Tecnologi e altro personale Tecnico Amministrativo)

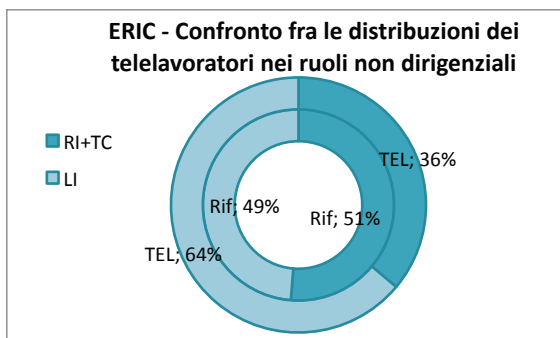


Figura 24 Comparto Ricerca - Confronto fra le distribuzioni dei telelavoratori (TEL) e del personale del bacino di riferimento (RIF) nei ruoli Tecnici e Amministrativi e dei Ricercatori e Tecnologi.

Dal confronto dei dati si osserva che, come era ragionevole attendersi, il telelavoro nel comparto Ricerca è, nel complesso, più diffuso fra il personale tecnico amministrativo che tra i ricercatori e tecnologi. L'attività di ricerca, specie quando prevede fasi sperimentali, non si concilia agevolmente con la rigidità del telelavoro strutturato caratteristico della pubblica amministrazione.

Il CCNL del comparto Ricerca, in considerazione delle esigenze di proprie dell'attività scientifica e tecnologica, riconosce ai ricercatori una più ampia flessibilità di articolazione dell'orario di lavoro rispetto al personale tecnico e amministrativo. Né la contrattazione collettiva sul telelavoro, né quella integrativa, hanno, invece, differenziato le regole del telelavoro per modularle in funzione delle diverse necessità organizzative legate alle differenti tipologie di attività caratteristiche del comparto. In alcuni casi la contrattazione integrativa sul telelavoro ha ridotto, invece che aumentare, la flessibilità di articolazione dell'orario di lavoro prevista dai CCNL EPR per i ricercatori e i tecnologi¹⁵.

E' evidente che questa impostazione molto rigida, concentrata sull'adempimento orario e poco permeabile alla valutazioni dei risultati inibisce l'accesso al telelavoro delle figure professionali che svolgono attività non ripetitive, fortemente connesse a quelle di altri gruppi o persone, la cui buona riuscita è legata a fattori quali sviluppo di competenze, inventiva e creatività.

Per queste figure professionali il telelavoro rappresenta quasi esclusivamente una scelta dettata da specifiche necessità di conciliazione vita-lavoro, più che una migliore modalità organizzativa della propria attività lavorativa.

Quanto detto trova conferma anche nella distribuzione per genere riferita alle due macro-categorie contrattuali del comparto. I grafici che seguono (Figure 25 e 26) evidenziano un maggiore orientamento di genere fra i ricercatori e tecnologi rispetto al personale appartenente ai ruoli tecnici e amministrativi.

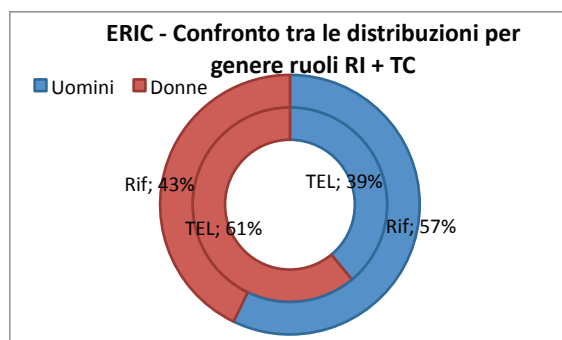


Figura 25 Comparto Ricerca - Confronto fra le distribuzioni per genere dei telelavoratori (TEL) e del personale del bacino di riferimento (RIF) dei Ricercatori e dei Tecnologi.

¹⁵ ENEA Ufficio Studi e Strategie - Report 2015 progetto "Telelavoro e Smart Working".

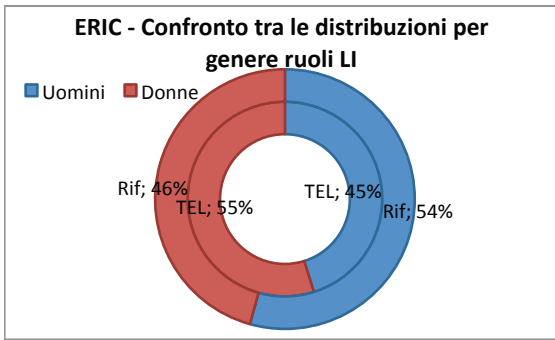


Figura 26: Comparto Ricerca - Confronto fra le distribuzioni per genere dei telelavoratori (TEL) e del personale del bacino di riferimento (RIF) inquadrato nei ruoli tecnici e amministrativi.

Università

Nelle Università i telelavoratori sono 234 e rappresentano meno dello 0,4% del personale del bacino di riferimento del comparto.

E' tuttavia da notare che i telelavoratori sono presenti esclusivamente fra le categorie tecnico-amministrative diverse dalle EP (elevata professionalità), rappresentate principalmente da ricercatori e tecnologi.

Il CCNL delle Università accorda ai profili EP una flessibilità anche maggiore di quella stabilita nel CCNL EPR per i ricercatori e i tecnologi. Anche in questo caso si conferma quanto il telelavoro, nell'attuale forma organizzativa rigidamente strutturata, rappresenti una soluzione organizzativa non adeguata alle necessità di autonomia delle elevate professionalità di studio e ricerca.

Nei grafici riportati nelle Figure 27 e 28 è riportato, nel complesso e per ciascuna delle categorie non dirigenziali (A, B, C e D) del comparto Università, il confronto tra le distribuzioni per genere dei telelavoratori e del personale dei rispettivi bacini di riferimento.

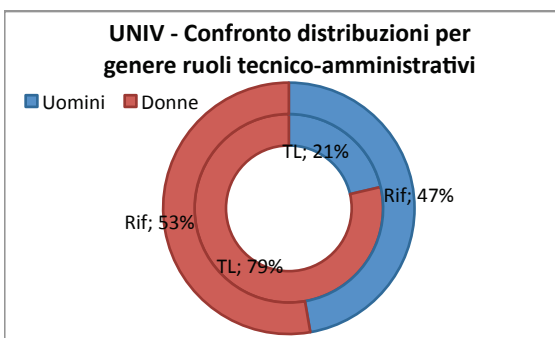


Figura 27: Comparto Università - Confronto fra le distribuzioni per genere dei telelavoratori (TEL) e del personale del bacino di riferimento (RIF) inquadrato nei ruoli tecnici e amministrativi

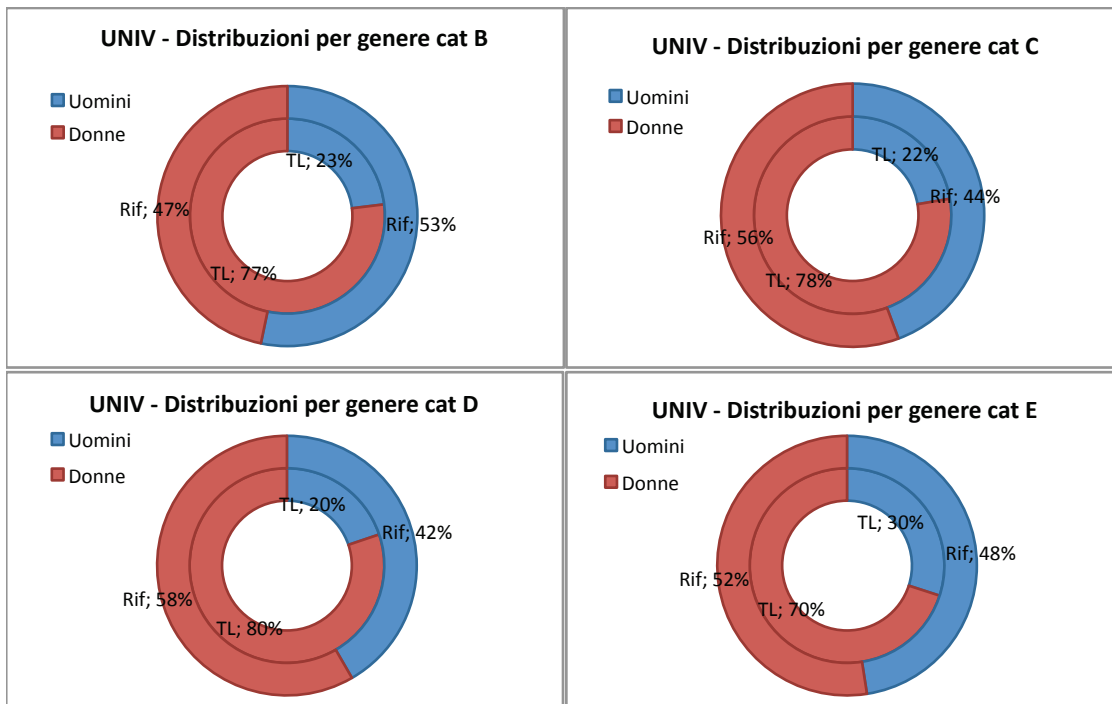


Figura 28: Categorie non dirigenziali B, C, D ed E del comparto Università. Confronto fra le distribuzioni per genere dei telelavoratori e dei dipendenti dei rispettivi bacini di riferimento.

Anche tra il personale tecnico amministrativo delle Università è, dunque, marcato l'orientamento di genere del telelavoro.

Nei grafici riportati nelle Figure 29 e 30 sono messe a confronto le caratteristiche dei telelavoratori con quelle del personale del bacino di riferimento dei ruoli tecnico amministrativi.

Le categorie B, C, D ed E corrispondono ad una scala crescente di qualifica delle mansioni. La distribuzione delle donne nel bacino di riferimento appare leggermente più orientata verso qualifiche medio-alte.

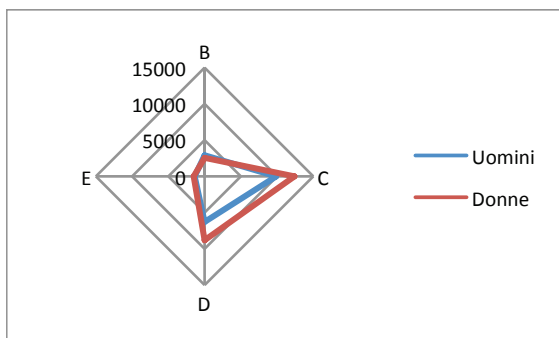


Figura 29: Comparto Università - Distribuzione del personale del bacino di riferimento nelle categorie non dirigenziali B, C, D ed E.

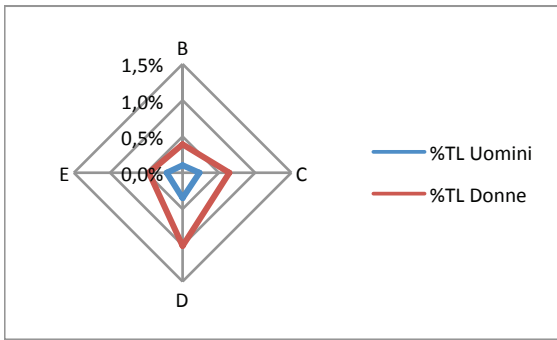


Figura 30: Comparto Università - Distribuzione telelavoratori tra le categorie non dirigenziali (% rispetto a numero e genere dei dipendenti dei rispettivi bacino di riferimento)

Anche in questo caso la maggiore penetrazione del telelavoro si riscontra nelle categorie professionali medio-alte.

Conclusioni

Il telelavoro è ancora poco diffuso nella Pubblica Amministrazione italiana. La percentuale dei telelavoratori rispetto al complesso dei dipendenti è bassissimo (0,3% del personale del bacino assunto come riferimento).

Il primo motivo della scarsa diffusione risiede nella generale inadempienza delle amministrazioni nei confronti dell'obbligo di pianificare il ricorso al telelavoro individuando le attività non telelavorabili, vigente, in Italia, dal 2011. Anche se sono previste sanzioni in quanto si tratta di una violazione dell'obbligo sulla Trasparenza, non risulta che gli organi di controllo ne abbiano finora comminate.

L'indagine ha evidenziato come i telelavoratori siano concentrati in un numero esiguo di amministrazioni, per lo più situate nel nord del Paese. La distribuzione territoriale delle amministrazioni che hanno adottato il telelavoro riflette il più generale divario culturale e di capacità organizzativa che la pubblica amministrazione dimostra in numerosi altri ambiti legati allo sviluppo e all'innovazione.

Le amministrazioni in cui il telelavoro è più presente sono, infatti, le stesse che mostrano migliori performances anche in altri ambiti collegati all'utilizzo delle ICT nell'organizzazione del lavoro.

La capacità organizzativa del telelavoro risulta favorita da contesti flessibili e appare rafforzata quando l'amministrazione ricorre al telelavoro utilizzandolo come strumento nel contesto di più ampie strategie di intervento mirate a conseguire specifici risultati.

Un'altra causa che contribuisce alla scarsa diffusione è individuabile nel fatto che le attuali regole e prassi tendono ad escludere dalla possibilità di accedere al telelavoro i dirigenti e i dipendenti con contratti diversi da quello a tempo pieno e indeterminato.

Il personale in telelavoro inquadrato nei ruoli amministrativi è distribuito in tutte le categorie non dirigenziali con una leggera prevalenza tra le categorie medio alte.

Per quanto riguarda la distribuzione per genere, si riscontra una generale prevalenza delle donne tra i telelavoratori. Questo è in gran parte attribuibile alla connotazione che la contrattazione collettiva ha attribuito al telelavoro nella pubblica amministrazione, concentrandosi esclusivamente sull'aspetto di conciliazione vita-lavoro.

Questo approccio pur presentando il pregio di offrire risposte all'esigenza di singoli lavoratori impegnati ad affrontare gravose situazioni familiari, è stato declinato in modo tale da inibire lo sviluppo di una visione positiva della flessibilità applicata all'organizzazione lavorativa.

La rigidità delle formule individuate per l'organizzazione del telelavoro si traducono spesso in impegni organizzativi ed economici ingiustificatamente elevati per l'amministrazione e in limitazioni e vincoli non necessari per il dipendente.

Le regole organizzative del telelavoro per la pubblica amministrazione sono state declinate tenendo in considerazione i soli ruoli amministrativi non dirigenziali. Attività intrinsecamente caratterizzate da ampi gradi di variabilità, quali le attività di studi e ricerca e le attività manageriali appaiono penalizzate dalle attuali regole del telelavoro.

Figura 1 Distribuzione per genere dei telelavoratori nella Pubblica Amministrazioni - Valori assoluti	8
Figura 2 Distribuzione per genere del telelavoro nella Pubblica Amministrazione rapportata alla composizione del personale del bacino di riferimento.	9
Figura 3: Distribuzione dei telelavoratori nei comparti del pubblico impegno in cui sono presenti in più di 20 unità	10
Figura 4 Distribuzione percentuale dei telelavoratori tra i comparti del pubblico impiego calcolata rispetto al numero dei dipendenti dei rispettivi bacini di riferimento	11
Figura 5: Numero e genere dei telelavoratori nelle Regioni e Province Autonome in cui sono presenti la quasi totalità dei telelavoratori di questo livello di istituzione. .	12
Figura 6: Percentuali dei telelavoratori calcolate rispetto ai bacini di riferimento del personale delle Regioni e delle Province Autonome in cui è concentrata la quasi totalità dei telelavoratori appartenenti a questa tipologia di amministrazione.	12
Figura 7: Distribuzione dei comuni che hanno avviato il telelavoro per più di un dipendente nelle tre aree geografiche del Paese.	13
Figura 8: Numero e genere dei telelavoratori nei 5 comuni in cui è concentrato oltre il 54% dei telelavoratori di questo livello di istituzione.	14
Figura 9: Percentuali dei telelavoratori calcolate rispetto al numero dei dipendenti dei rispettivi bacini di riferimento dei 5 comuni in cui è concentrato oltre il 54% dei telelavoratori di questo livello istituzionale.	14
Figura 10: Numero e genere dei telelavoratori nei ministeri	15
Figura 11 Percentuali di telelavoratori calcolate rispetto al bacino di riferimento nei due ministeri che hanno attivato il telelavoro.	15
Figura 12: Numero e genere dei telelavoratori negli Enti di Ricerca	15
Figura 13: Percentuali di telelavoratori calcolate rispetto al numero dei dipendenti dei rispettivi bacini di riferimento nei 6 Enti di ricerca in cui è concentrata la quasi totalità dei telelavoratori del settore.	16
Figura 14: Distribuzione degli Atenei che hanno avviato il telelavoro nelle tre aree geografiche del Paese.	16
Figura 15 Numero e genere dei telelavoratori nei 10 atenei in cui è concentrato l'80% circa dei telelavoratori del settore.	17
Figura 16: Percentuali di telelavoratori calcolate rispetto ai bacini di riferimento nei 10 Atenei in cui è concentrato circa l'80% di telelavoratori del settore.	17
Figura 17 Comparto RALN. Confronto tra le distribuzioni per genere dei telelavoratori (TEL) e dei dipendenti del bacino di riferimento (RIF).	18
Figura 18 Categorie non dirigenziali A, B, C e D del comparto RALN. Confronto fra le distribuzioni per genere dei telelavoratori e dei dipendenti dei rispettivi bacini di riferimento.	18
Figura 19 Comparto RALN - Distribuzione del personale del bacino di riferimento nelle categorie non dirigenziali A, B, C e D.	19

- Figura 20:** Comparto RALN - Distribuzione telelavoratori tra le categorie non dirigenziali (% rispetto a numero e genere dei dipendenti dei rispettivi bacino di riferimento) 19
- Figura 21:** Comparto Ricerca – Confronto fra le distribuzioni per genere dei telelavoratori (TEL) e dei dipendenti del bacino di riferimento (RIF). 20
- Figura 22:** Comparto Ricerca - Distribuzione dei telelavoratori fra le categorie non dirigenziali (Ricercatori e Tecnologi e altro personale Tecnico Amministrativo). 20
- Figura 23.** Comparto Ricerca - Distribuzione del personale del bacino di riferimento fra le categorie non dirigenziali del (Ricercatori e Tecnologi e altro personale Tecnico Amministrativo) 20
- Figura 24** Comparto Ricerca - Confronto fra le distribuzioni dei telelavoratori (TEL) e del personale del bacino di riferimento (RIF) nei ruoli Tecnici e Amministrativi e dei Ricercatori e Tecnologi. 20
- Figura 25** Comparto Ricerca - Confronto fra le distribuzioni per genere dei telelavoratori (TEL) e del personale del bacino di riferimento (RIF) dei Ricercatori e dei Tecnologi. 21
- Figura 26:** Comparto Ricerca - Confronto fra le distribuzioni per genere dei telelavoratori (TEL) e del personale del bacino di riferimento (RIF) inquadrato nei ruoli tecnici e amministrativi. 22
- Figura 27:** Comparto Università - Confronto fra le distribuzioni per genere dei telelavoratori (TEL) e del personale del bacino di riferimento (RIF) inquadrato nei ruoli tecnici e amministrativi 22
- Figura 28:** Categorie non dirigenziali B, C, D ed E del comparto Università. Confronto fra le distribuzioni per genere dei telelavoratori e dei dipendenti dei rispettivi bacini di riferimento. 23
- Figura 29:** Comparto Università - Distribuzione dei personale del bacino di riferimento nelle categorie non dirigenziali B, C, D ed E. 23
- Figura 30:** Comparto Università - Distribuzione telelavoratori tra le categorie non dirigenziali (% rispetto a numero e genere dei dipendenti dei rispettivi bacino di riferimento) 24

Bibliografia

Conto Annuale del Tesoro 2014 <http://www.contoannuale.tesoro.it/>

Legge del 16 giugno 1998, n.191, in materia di “Formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle Pubbliche Amministrazioni”. (Art 4)

Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro. (Art 3, c. 10, Titolo VII, All 34)

D.lgs.8 aprile 2003, n. 66 attua le direttive 93/104/CE e 2000/34/CE sull'organizzazione dell'orario di lavoro. (Art 17, c5)

Decreto Legge n. 179/2012 Misure urgenti per la crescita - convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 221/2012. (Art 9, c7)

Legge 7 agosto 2015, n. 124 Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. (Art. 14, c 1)

D.P.R. del 8 marzo 1999, n. 70, in materia di “Disciplina del telelavoro nelle Pubbliche Amministrazioni”.

Deliberazione AIPA del 31 maggio 2001, n. 16, in materia di “Regole tecniche per il telelavoro ai sensi dell’articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n.70”.

Accordo Quadro Nazionale del 23 marzo 2000, in materia di “Telelavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, in attuazione delle disposizioni contenute nell’art. 4, comma 3, della Legge 16 giugno 1998, n.191”.

Contratti Collettivi Nazionali dei comparti Ministeri, Regioni e Autonomie Locali Nazionali, Ricerca, Scuola, Università, Sanità come riportati sul sito <https://www.aranagenzia.it/index.php/contrattazione/comparti>

Contratto collettivo del comparto Autonomie Locali come riportato sul sito <http://www.apran.provincia.tn.it/>

Regolamento telelavoro ENEA 2013 <http://enea.flcgil.it/files/pdf/20140120/regolamento-per-l-applicazione-del-telelavoro-all-enea-del-5-novembre-2013.pdf>

Disciplinare telelavoro CNR <http://www.urp.cnr.it/documenti/c14-014-a1.pdf>

Regolamento telelavoro ISTAT 2014 <http://istat.flcgil.it/files/pdf/20140313/regolamento-sul-telelavoro-all-istat-7-marzo-2014.pdf>

Regolamento Telelavoro Università di Verona <https://www.univr.it/documenti/Documento/allegati/allegati413204.pdf>

Regolamento Telelavoro Università Roma 3 <http://oc.uniroma3.it/intranet/ALTRI-REGO1/Regolament6/Reg.-per-lo-svolgimento-dell-attivita--in-Telelavoro.pdf>

Linee guida interne per Telelavoro Politecnico di Milano http://www.polimi.it/fileadmin/user_upload/Trasparenza/amministrazione_trasparente/19_LINEE_GUIDA_telelavoro.pdf

ISTAT Le Tecnologie dell’informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione locale, 27 maggio 2013

R. Karasek e T. Theorell. Autonomia e Salute sul lavoro. Edizioni FerrariSinibaldi. 2014

Isfol Le dimensioni della qualità del lavoro. ISFOL 2014

Confindustria Digitale e Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano. Fattore ICT L’innovazione digitale per la crescita, la produttività, l’occupazione e la sostenibilità ambientale. Confindustria Digitale. 2014

Giuseppe Mele. Dal telelavoro al lavoro mobile. UIL 2011

Carmen Guerriero Il Telalavoro Diritto.it. 2012

Renzo la Costa, Valeria Marchitelli. Guida al Telelavoro. ANCL (Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro) 2011

Philip Vanhoutte, Guy Clapperton Il Manifesto dello Smarter Working ESTE 2015

Michela Nacci. Il Potere Invisibile. Implicazioni Politiche dei Macrosistemi Tecnici – in Spazi e politica nella modernità tecnologica ISBN 88-8453-392-9. Università di Firenze 2006

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions Telework in the European Union 2010

Staff di Statistica Studi e Ricerche sul Mercato del Lavoro - SSRMdL Il Telelavoro in Europa. 2013

- US Office of Personnel Management 2013 Status of Telework in the Federal Government.
Report to the Congress 2013
- Greer, Tomika W.; Payne, Stephanie C. Overcoming telework challenges: Outcomes of
successful telework strategies The Psychologist-Manager Journal 17(2) May 2014 87-
111.
- SK Boell, D Cecez-Kecmanovic, J Campbell Telework and the nature of work: an assessment
of different aspects of work and the role of technology European Conference on Information
Systems (ECIS 2014) 2014
- Nicholas Bloom, James Liang, John Roberts, Zhichun Jenny Ying Does working from home work?
Evidence from a Chinese experiment Quarterly Journal of Economics 130/1 2015
- ENEA Ufficio Studi e Strategie - Report 2015 progetto “Telelavoro e Smart Working”.

Edito dall'ENEA
Servizio Promozione e Comunicazione
Lungotevere Thaon di Revel, 76 - 00196 Roma

www.enea.it

Pervenuto il 7.4.2016

Stampato presso il Laboratorio Tecnografico ENEA - C.R. Frascati

Finito di stampare nel mese di aprile 2016