TAVOLA 28

SPESA E VARIAZIONI PERCENTUALI PER RETRIBUZIONI LORDE AL NETTO DEGLI ARRETRATI

in milioni

Comparto	2010	2016	2017	2018	% 2017/2016	% 2018/2017	% 2018/2010
FUNZIONI CENTRALI	9.267	8.485	8.313	8.428	-2,0	1,4	-9,1
FUNZIONI LOCALI	17.304	15.889	15.575	15.611	-2,0	0,2	-9,8
ISTRUZIONE E RICERCA	32.552	31.783	32.359	33.746	1,8	4,3	3,7
SANITA'	27.384	25.885	25.758	26.133	-0,5	1,5	-4,6
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	497	2.227	2.252	2.263	1,1	0,5	355,3
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	25.125	24.836	25.003	25.543	0,7	2,2	1,7
Totale	**112.128**	**109.105**	**109.261**	**111.725**	**0,1**	**2,3**	**-0,4**
Totale a parità di enti	**112.128**	**106.661**	**106.828**	**109.347**	**0,2**	**2,4**	**-2,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

4. Le retribuzioni medie

L'analisi relativa al costo del lavoro pubblico si completa con l'esposizione dell'andamento delle retribuzioni medie.

Si tratta di un approfondimento utile ed opportuno in vista del riavvio della contrattazione collettiva per il triennio 2019-2021. L'intervenuta riaggregazione dei comparti di contrattazione non ha, infatti, risolto il problema delle differenze nella struttura e nell'entità della retribuzione spettante alle diverse categorie di personale.

Le retribuzioni medie sono utilizzate principalmente per la valutazione degli effetti delle proposte normative e per la quantificazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. Vengono calcolate dall'IGOP considerando il solo personale a tempo indeterminato, per evitare possibili sottostime.

Dal 2017 è stata modificata dall'IGOP la metodologia per la quantificazione degli arretrati degli anni precedenti, con conseguenze sul calcolo della retribuzione media che risulta più alta rispetto agli anni precedenti. È stato, infatti, chiesto alle amministrazioni[76] di indicare come arretrati relativi agli anni precedenti unicamente quelli riconducibili ai rinnovi contrattuali, al tardivo pagamento delle riqualificazioni definite nell'anno precedente e all'esecuzione di sentenze, imputando tutti gli importi corrisposti nell'anno alle relative voci di pagamento, indipendentemente dal fatto che fossero di competenza dell'anno di pagamento o degli anni precedenti. Ciò ha comportato una riduzione del valore assoluto degli arretrati a favore delle altre voci di spesa, con conseguente aumento delle retribuzioni medie.

[76] Con la sola eccezione degli enti del comparto sanità, che operando per competenza economica non risentono del problema degli arretrati.

La tavola 29 e la tavola 30 evidenziano per i diversi comparti di contrattazione i valori della retribuzione media[77], rispettivamente per l'anno 2018 e per il triennio 2016-2018. Dalla tavola 31 si ricavano le variazioni percentuali delle retribuzioni medie, da cui risulta che nel complesso, nel 2018, sono aumentate del 3,1 per cento, incremento da collegare alla tornata contrattuale 2016-2018. Le variazioni tra i vari comparti vanno ricercate anche nel fatto che alcuni contratti relativi alle aree dirigenziali sono stati sottoscritti nel corso del 2019 (nel 2020 sono stati certificati dalla Corte quelli dell'area sanitaria e dell'area delle Funzioni centrali). La tornata contrattuale 2016-2018 deve essere, inoltre, ancora completata con la sottoscrizione dei contratti relativi all'Area delle Funzioni locali e alla Presidenza del Consiglio dei ministri (personale dirigente e non).

Riguardo le categorie di personale pubblico, il cui trattamento economico è disciplinato da leggi (Magistratura, dirigenza del settore Sicurezza-Difesa e professori e ricercatori universitari), gli incrementi retributivi vengono definiti in base ad un criterio che prevede da parte dell'Istat l'individuazione di un indice di crescita basato sulle variazioni complessive delle retribuzioni contrattuali degli altri pubblici dipendenti[78].

La tavola 32 riporta in dettaglio le retribuzioni medie per macrocategoria di personale, da cui si ricavano le seguenti considerazioni.

Per i dirigenti di I fascia i valori più elevati del trattamento economico complessivo si registrano negli enti pubblici non economici (circa 217.000 euro), presso le agenzie fiscali (circa 216.000 euro lordi annui) e nella PCM (circa 214.000 euro).

In tali aggregati i trattamenti accessori rappresentano in percentuale oltre il 70 per cento del trattamento economico complessivo.

I dirigenti di I fascia dei Ministeri si attestano su una retribuzione media pari a 190.000 euro, confermando che nell'ambito dello stesso comparto Funzioni centrali (come anche negli altri) sussistono ancora forti differenze retributive.

---

[77] I valori utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie comprendono: stipendio, retribuzione individuale di anzianità (RIA), tredicesima mensilità, indennità integrativa speciale, indennità fisse, compenso per lavoro straordinario, remunerazione della produttività ed altre competenze accessorie. Non sono comprese le competenze fisse ed accessorie relative ad anni precedenti (arretrati) e le voci non aventi carattere direttamente retributivo, quali ad esempio gli assegni familiari, i buoni pasto, le coperture assicurative. L'IGOP esclude dal calcolo alcune voci di spesa quali, tra l'altro:
- le diverse indennità per servizio all'estero spettanti al personale della carriera diplomatica, al personale del Ministero degli affari esteri, al personale della Scuola, alle Forze armate e ai Corpi di polizia, che non hanno carattere retributivo;
- l'indennità di esclusività percepita dai medici e dagli altri dirigenti del ruolo sanitario, l'indennità ex art. 31 del DPR n. 761 del 1979 e il trattamento aggiuntivo ex art. 6 del d.lgs. n. 517 del 1999 (rilevati nel Conto annuale come "Indennità De Maria"), previsti in favore del personale universitario che presta servizio presso le strutture sanitarie, nella misura occorrente per equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale di tali strutture di pari funzioni, mansioni ed anzianità.

Come denominatore del rapporto che dà luogo alle retribuzioni medie non viene utilizzato il personale presente al 31 dicembre, poiché occorre un indicatore che risulti meno sensibile alla tempistica delle variazioni di personale intercorse nell'anno. Tale indicatore è stato individuato nel numero dei cedolini stipendiali predisposti nell'anno diviso per 12.

[78] Per il personale di magistratura l'adeguamento delle retribuzioni avviene triennalmente sulla base degli incrementi medi conseguiti nel triennio precedente dalle altre categorie di pubblici dipendenti, mediante un meccanismo di due acconti ed un saldo a conguaglio. Con dPCM 7.8.2015 sono state adeguate le retribuzioni per il triennio 2015/2017, quello relativo al triennio 2018-2020 non è ancora stato emanato. Per il restante personale in regime di diritto pubblico il provvedimento di riferimento è il dPCM 3 settembre 2019, con cui le retribuzioni di tale personale vengono incrementate dello 0,11 per cento nel 2018 e del 2,28 per cento nel 2019.

Significative differenze retributive si riscontrano anche per i dirigenti di II fascia con valori che oscillano tra i 150.000 euro negli enti pubblici non economici e i 91.000 del CNEL. Per i dirigenti di II fascia i trattamenti accessori incidono in modo inferiore sul totale, con percentuali che oscillano tra il 49 e il 62 per cento (tranne negli EPNE, in cui la percentuale raggiunge il 69 per cento).

Va segnalato il dato relativo ai dirigenti scolastici, che, nel 2018, percepiscono un trattamento complessivo di gran lunga inferiore a quello degli altri dirigenti di II fascia (circa 73.000 annui lordi), anche in relazione alla limitata incidenza delle componenti accessorie (il 38 per cento del totale).

Tale sperequazione è destinata a colmarsi dal 2019, in quanto il contratto per il triennio 2016-2018 ha riconosciuto ulteriori incrementi ai dirigenti scolastici, attraverso le risorse messe a disposizione dall'art. 1, comma 591 della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018) e dall'art. 1, comma 86 della legge n. 107 del 2015, allo scopo di completare entro il 2020 il processo di equiparazione dell'indennità di posizione (parte fissa) di tali dirigenti alle altre figure dirigenziali appartenenti all'area, portando l'importo della stessa a 12.565,72 euro a decorrere dal 1° gennaio 2019 (prima era 3.686,68 euro).

Con riferimento al personale non dirigente le retribuzioni più elevate si registrano presso le Autorità indipendenti (84.000 euro), la Presidenza del Consiglio dei ministri (oltre 56.000 euro lordi annui), l'ASI (47.000 euro), gli enti pubblici non economici e le agenzie fiscali (rispettivamente 41.000 e 37.000 euro), a fronte di valori che negli altri comparti si attestano tra i 28.000 delle università e i 36.000 degli enti di ricerca. La retribuzione complessiva più bassa è quella del personale ATA della scuola (23.000 euro), caratterizzato da un trattamento economico crescente in relazione all'anzianità di servizio e da una maggior concentrazione di personale nelle qualifiche meno elevate. Si tratta di differenze determinate dalla contrattazione collettiva che ha definito in alcuni comparti un più elevato valore dell'indennità di amministrazione (Presidenza del Consiglio dei ministri e agenzie fiscali). Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, inoltre, il contratto collettivo normativo per il quadriennio 2006-2009 ha previsto la corresponsione di una indennità fissa forfettaria anche in relazione all'ampliamento dell'orario obbligatorio di servizio. Per entrambi i comparti, inoltre, rilevanti sono i compensi per la produttività correlati, per le agenzie fiscali, al conseguimento degli obiettivi posti nella convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze (l'ultima è quella per il triennio 2019-2021).

TAVOLA 29

RETRIBUZIONI MEDIE – ANNO 2018

Comparto	Aggregato	Stip. + I.I.S.	RIA	13^	Tot. Voci Stip.	Straordin.	Inden. Fisse	Altre Acces.	Totale Indennità	Retribuzione media
	Totale	22.741	307	2.011	25.058	576	5.319	4.471	10.366	35.424
	MINISTERI	21.709	313	1.918	23.939	535	4.454	2.516	7.505	31.444
	AGENZIE FISCALI	23.196	279	2.006	25.481	749	7.468	4.355	12.572	38.053
	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	25.816	313	2.339	28.468	522	5.721	11.849	18.092	46.561
	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	23.429	207	2.170	25.806	1.358	9.414	6.272	17.045	42.851
FUNZIONI CENTRALI	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	32.110	497	3.032	35.638	320	13.674	4.726	18.720	54.358
	Totale	22.729	503	2.084	25.316	535	2.871	2.525	5.931	31.248
	REGIONI ED AUT. LOCALI	22.230	214	1.978	24.421	563	2.649	2.593	5.805	30.226
FUNZIONI LOCALI	REG. A STAT. SPEC. E E PROV. AUT.	25.197	1.930	2.609	29.736	395	3.970	2.189	6.554	36.290
	Totale	20.590	4.153	2.115	26.859	11	2.607	1.033	3.652	30.511
	SCUOLA	20.269	4.306	2.099	26.674	-	2.505	1.041	3.546	30.220
	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	23.911	6.865	2.605	33.381	1	3.302	572	3.875	37.256
	UNIVERSITA'	22.676	128	1.954	24.758	169	3.061	1.079	4.309	29.067
	ENTI DI RICERCA	28.952	5.277	2.974	37.202	169	5.655	773	6.597	43.800
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI ART.70 - A.S.I.	30.830	5.013	3.137	38.981	-	21.692	582	22.275	61.255
	Totale	25.581	2.280	2.797	30.658	655	4.504	3.524	8.683	39.341
SANITA'	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	25.581	2.280	2.797	30.658	655	4.504	3.524	8.683	39.341
	Totale	31.901	2.134	4.206	38.241	618	2.058	5.995	8.671	46.912
	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	27.933	497	2.940	31.370	1.561	17.117	16.300	34.978	66.348
	AUTORITA' INDIPENDENTI	69.189	3.946	6.168	79.303	1.465	5.741	7.439	14.645	93.949
	ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	23.271	1.496	3.610	28.377	395	573	3.741	4.709	33.086
COMPARTO AUTONOMO	ENTI ART.70 - UNIONCAMERE	28.788	1.468	7.230	37.486	3.132	13.562	5.858	22.552	60.038
O FUORI COMPARTO	ENTI LISTA S13 ISTAT	32.005	2.286	4.306	38.597	562	1.300	5.900	7.762	46.359
	Totale	25.140	1.875	3.044	30.059	2.293	10.789	2.810	15.892	45.951
	MAGISTRATURA	74.148	37.684	9.324	121.157	-	15.915	270	16.184	137.341
	PROFESSORI E RICERCATORI UNIV.	38.133	8.713	3.920	50.767	-	7.970	1.352	9.323	60.089
	CARRIERA DIPLOMATICA	56.777	1.174	6.389	64.340	-	25.085	37	25.121	89.461
	CARRIERA PREFETTIZIA	60.626	572	7.790	68.988	-	31.205	137	31.342	100.330
	CARRIERA PENITENZIARIA	37.687	8.561	6.204	52.452	4.635	28.640	125	33.400	85.852
	CORPI DI POLIZIA	22.189	346	2.755	25.290	3.349	10.462	3.274	17.084	42.374
PERSONALE IN REGIME	FORZE ARMATE	24.187	701	3.017	27.906	1.223	12.211	2.270	15.704	43.610
DI DIRITTO PUBBLICO	VIGILI DEL FUOCO	20.499	69	2.301	22.869	1.441	8.499	3.925	13.866	36.735
	RM media Totale	23.195	2.407	2.453	28.056	708	4.764	2.486	7.957	36.013

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

TAVOLA 30

RETRIBUZIONE MEDIA – CONFRONTO 2016-2018

Comparto	Aggregato	2016			2017			2018		
		Tot. Voci Stip.	Tot. Indennità	Retribuz. media	Tot. Voci Stip.	Totale Indennità	Retribuz. media	Tot. Voci Stip.	Totale Indennità	Retribuz. media
FUNZIONI CENTRALI	Totale	23.829	9.805	33.634	23.903	10.354	34.257	25.058	10.366	35.424
	MINISTERI	22.928	6.921	29.849	22.960	7.176	30.135	23.939	7.505	31.444
	AGENZIE FISCALI	24.391	11.063	35.454	24.316	13.128	37.444	25.481	12.572	38.053
	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	26.119	18.344	44.464	26.562	18.248	44.811	28.468	18.092	46.561
	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	25.311	18.215	43.526	25.343	17.775	43.118	25.806	17.045	42.851
	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	35.270	16.740	52.010	35.009	17.297	52.305	35.638	18.720	54.358
FUNZIONI LOCALI	Totale	24.513	5.631	30.145	24.563	5.818	30.381	25.316	5.931	31.248
	REGIONI ED AUT. LOCALI	23.627	5.481	29.108	23.615	5.701	29.316	24.421	5.805	30.226
	REG. A STAT. SPEC. E E PROV. AUT.	29.066	6.401	35.467	29.347	6.408	35.754	29.736	6.554	36.290
ISTRUZIONE E RICERCA	Totale	25.290	3.278	28.568	25.986	3.495	29.480	26.859	3.652	30.511
	SCUOLA	25.101	3.165	28.266	25.835	3.385	29.220	26.674	3.546	30.220
	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	31.670	3.891	35.561	31.960	3.452	35.412	33.381	3.875	37.256
	UNIVERSITA'	23.630	4.052	27.682	23.826	4.178	28.004	24.758	4.309	29.067
	ENTI DI RICERCA	35.657	6.317	41.974	35.582	6.748	42.330	37.202	6.597	43.800
	ENTI ART.70 - A.S.I.	38.659	24.178	62.836	37.633	22.878	60.511	38.981	22.275	61.255
SANITA'	Totale	29.976	8.667	38.643	30.048	8.678	38.726	30.658	8.683	39.341
	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	29.976	8.667	38.643	30.048	8.678	38.726	30.658	8.683	39.341
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	Totale	37.020	8.358	45.378	37.094	8.605	45.699	38.241	8.671	46.912
	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	30.576	27.354	57.930	30.362	34.250	64.611	31.370	34.978	66.348
	AUTORITA' INDIPENDENTI	73.281	16.521	89.802	76.859	14.400	91.259	79.303	14.645	93.949
	ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	27.632	4.437	32.069	27.713	4.408	32.121	28.377	4.709	33.086
	ENTI ART.70 - UNIONCAMERE	37.520	19.174	56.694	37.582	19.326	56.908	37.486	22.552	60.038
	ENTI LISTA S13 ISTAT	37.593	7.725	45.318	37.430	7.792	45.222	38.597	7.762	46.359
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	Totale	28.440	15.264	43.705	28.478	15.680	44.158	30.059	15.892	45.951
	MAGISTRATURA	121.861	16.394	138.255	121.402	15.891	137.294	121.157	16.184	137.341
	PROFESSORI E RICERCATORI UNIV.	49.931	9.021	58.953	50.463	8.788	59.251	50.767	9.323	60.089
	CARRIERA DIPLOMATICA	66.836	25.983	92.819	61.824	25.296	87.121	64.340	25.121	89.461
	CARRIERA PREFETTIZIA	64.842	28.184	93.026	64.458	29.835	94.293	68.988	31.342	100.330
	CARRIERA PENITENZIARIA	47.080	32.791	79.871	49.032	32.784	81.817	52.452	33.400	85.852
	CORPI DI POLIZIA	23.373	16.676	40.049	23.478	17.079	40.557	25.290	17.084	42.374
	FORZE ARMATE	26.311	14.952	41.263	26.414	15.823	42.238	27.906	15.704	43.610
	VIGILI DEL FUOCO	21.807	11.255	33.062	21.819	10.759	32.577	22.869	13.866	36.735
	RM media Totale	26.789	7.581	34.370	27.089	7.854	34.943	28.056	7.957	36.013

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

TAVOLA 31

VARIAZIONI PERCENTUALI DELLA RETRIBUZIONE MEDIA – 2016-2018

Comparto	Aggregato	2017/2016			2018/2017		
		fisso	access.	RM	fisso	access.	RM
FUNZ. CENTR.	Totale	0,3	5,6	1,9	4,8	0,1	3,4
	MINISTERI	0,1	3,7	1,0	4,3	4,6	4,3
	AGENZIE FISCALI	-0,3	18,7	5,6	4,8	-4,2	1,6
	EPNE	1,7	-0,5	0,8	7,2	-0,9	3,9
	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	0,1	-2,4	-0,9	1,8	-4,1	-0,6
	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	-0,7	3,3	0,6	1,8	8,2	3,9
FUNZ. LOCALI	Totale	0,2	3,3	0,8	3,1	2,0	2,9
	REG. AUT. LOCALI	-0,1	4,0	0,7	3,4	1,8	3,1
	REG. STAT. SPECIALE	1,0	0,1	0,8	1,3	2,3	1,5
ISTRUZ. E RIC.	Totale	2,8	6,6	3,2	3,4	4,5	3,5
	SCUOLA	2,9	7,0	3,4	3,3	4,7	3,4
	IST. FORM. ART. MUS.	0,9	-11,3	-0,4	4,4	12,3	5,2
	UNIVERSITA'	0,8	3,1	1,2	3,9	3,1	3,8
	ENTI DI RICERCA	-0,2	6,8	0,8	4,6	-2,2	3,5
	ENTI ART.70 - A.S.I.	-2,7	-5,4	-3,7	3,6	-2,6	1,2
SANITA'	Totale	0,2	0,1	0,2	2,0	0,1	1,6
	SSN	0,2	0,1	0,2	2,0	0,1	1,6
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	Totale	0,2	3,0	0,7	3,1	0,8	2,7
	PCM	-0,7	25,2	11,5	3,3	2,1	2,7
	AUTORITA' INDIP.	4,9	-12,8	1,6	3,2	1,7	2,9
	ENTI ART.60-C. 3-D.165/01	0,3	-0,7	0,2	2,4	6,8	3,0
	ENTI ART.70-UNIONC.	0,2	0,8	0,4	-0,3	16,7	5,5
	ENTI LISTA S13 ISTAT	-0,4	0,9	-0,2	3,1	-0,4	2,5
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	Totale	0,1	2,7	1,0	5,6	1,4	4,1
	MAGISTRATURA	-0,4	-3,1	-0,7	-0,2	1,8	0,0
	PROF. E RIC. UNIVERS.	1,1	-2,6	0,5	0,6	6,1	1,4
	CARRIERA DIPLOMATICA	-7,5	-2,6	-6,1	4,1	-0,7	2,7
	CARRIERA PREFETTIZIA	-0,6	5,9	1,4	7,0	5,1	6,4
	CARRIERA PENITENZ.	4,1	0,0	2,4	7,0	1,9	4,9
	CORPI DI POLIZIA	0,5	2,4	1,3	7,7	0,0	4,5
	FORZE ARMATE	0,4	5,8	2,4	5,6	-0,8	3,2
	VIGILI DEL FUOCO	0,1	-4,4	-1,5	4,8	28,9	12,8
TOTALE		**1,1**	**3,6**	**1,7**	**3,6**	**1,3**	**3,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

TAVOLA 32

RETRIBUZIONE MEDIA PER MACROCATEGORIA DI PERSONALE NELL'ANNO 2018

Aggregato	Macrocategoria	Stip. + I.I.S.	RIA	13^	Tot. Voci Stip.	Straord.	Inden. Fisse	Altre Access.	Tot. Indennità	Retribuz. Compl.
MINISTERI	TOTALE	21.70	31	1.91	23.93	53	4.45	2.51	7.50	31.44
	Altro personale									
	Dirigenti di 1^ fascia	51.18	85	11.82	63.86	-	125.41	1.15	126.56	190.42
	Dirigenti di 2^ fascia	40.02	61	6.00	46.64	2	47.39	2.94	50.36	97.00
	Dirig. Prof. San.	39.89	24	4.59	44.73	-	25.82	2.12	27.94	72.68
	Personale non dirigente	21.36	30	1.84	23.51	54	3.63	2.51	6.69	30.21
AGENZIE FISCALI	TOTALE	23.19	27	2.00	25.48	74	7.46	4.35	12.57	38.05
	Altro personale									
	Dirigenti di 1^ fascia	51.16	1.40	12.68	65.25	-	142.51	7.85	150.37	215.63
	Dirigenti di 2^ fascia	39.95	79	6.24	46.99	-	72.36	4.33	76.69	123.69
	Personale non dirigente	23.05	27	1.96	25.29	75	6.89	4.35	11.99	37.29
EPNE	TOTALE	25.81	31	2.33	28.46	52	5.72	11.84	18.09	46.56
	Altro personale									
	Dirigenti di 1^ fascia	50.83	34	11.12	62.30	-	151.28	3.09	154.37	216.68
	Dirigenti di 2^ fascia	40.00	20	6.49	46.70	-	96.46	7.18	103.64	150.35
	Medici	34.80	2.72	5.30	42.83	31	44.63	9.68	54.62	97.45
	Personale non dirigente	24.96	24	2.14	27.35	55	2.18	10.76	13.50	40.86
	Professionisti	37.50	58	3.18	41.27		28.91	58.24	87.15	128.43
C.N.E.L.	TOTALE	23.42	20	2.17	25.80	1.35	9.41	6.27	17.04	42.85
	Dirigenti di 1^ fascia									
	Dirigenti di 2^ fascia	40.06	-	6.40	46.46	-	42.51	1.71	44.22	90.69
	Personale non dirigente	22.20	22	1.86	24.29	1.45	6.98	6.60	15.04	39.34
E.N.A.C.	TOTALE	32.11	49	3.03	35.63	32	13.67	4.72	18.72	54.35
	Altro personale									
	Dirigenti	58.52	1.20	8.22	67.94	-	60.32	46	60.78	128.73
	Personale non dirigente	26.15	41	2.28	28.85	43	8.02	4.71	13.17	42.02
	Professionisti di i qualifica	47.16	52	4.27	51.96	-	19.95	6.28	26.24	78.20
	Professionisti di ii qualifica	35.19	1.05	3.22	39.47	-	18.85	4.57	23.43	62.90
REG. E AUT.LOC.	Totale	22.23	21	1.97	24.42	56	2.64	2.59	5.80	30.22
	Altro personale									
	Dirigenti	39.96	26	6.09	46.31		49.56	2.01	51.58	97.89
	Personale non dirigente	21.92	21	1.91	24.05	57	1.96	2.54	5.08	29.13
	Segretari	37.29	16	4.78	42.25	2	22.35	11.30	33.68	75.94
REG. A STAT. SPEC.		25.19	1.93	2.60	29.73	39	3.97	2.18	6.55	36.29
SCUOLA	TOTALE	20.26	4.30	2.09	26.67	-	2.50	1.04	3.54	30.22
	Dirigenti	39.99	55	4.79	45.34	-	24.04	3.55	27.59	72.94
	Personale del comparto	20.12	4.33	2.08	26.54	-	2.35	1.02	3.37	29.91
ISTIT.NI FORM.NE ART. E MUSIC.	TOTALE	23.91	6.86	2.60	33.38		3.30	57	3.87	37.25
	Dirigenti	39.73	7	3.81	43.62	-	8.35	7.16	15.51	59.13
	Personale docente e personale tecnico amministrativo	23.90	6.86	2.60	33.37		3.30	56	3.87	37.24
UNIVERSITA'	TOTALE	22.67	12	1.95	24.75	16	3.06	1.07	4.30	29.06
	Altro personale									
	Dirigenti di 2^ fascia	40.09	31	5.67	46.09		48.43	87	49.31	95.40
	Personale elev. Profes.	28.46	25	3.10	31.82		11.03	88	11.92	43.75
	Personale non dirigente	22.23	12	1.86	24.22	18	2.33	1.09	3.60	27.83
ENTI DI RICERCA	TOTALE	28.95	5.27	2.97	37.20	16	5.65	77	6.59	43.80
	Altro personale									
	Dirigenti di 1^ fascia	51.13	1.35	7.59	60.08	-	99.98	-	99.98	160.07
	Dirigenti di 2^ fascia	41.06	83	5.58	47.49	-	60.04	95	60.99	108.48
	Personale non dirigente	23.39	1.02	2.06	26.47	35	8.16	1.15	9.66	36.14
	Ricercatori e tecnologi	34.00	9.24	3.80	47.05	-	2.97	42	3.39	50.44
A.S.I.	TOTALE	30.83	5.01	3.13	38.98	-	21.69	58	22.27	61.25
	Altro personale									
	Dirigenti di 2^ fascia	37.04	-	3.11	40.15	-	60.25	-	60.25	100.40
	Personale non dirigente	22.83	50	1.97	25.30	-	21.86	13	21.99	47.29
	Ricercatori e tecnologi	36.68	8.42	4.00	49.11	-	21.06	92	21.99	71.11
SSN	TOTALE	25.58	2.28	2.79	30.65	65	4.50	3.52	8.68	39.34
	Altro personale									
	Dirigenti non medici	39.96	48	5.01	45.46	27	18.71	1.13	20.12	65.58
	Medici	39.98	1.65	5.73	47.36	90	21.03	3.16	25.09	72.46
	Personale non dirigente	21.89	2.48	2.07	26.44	61	35	3.68	4.65	31.09

Aggregato	Macrocategoria	Stip. + I.I.S.	RIA	13^	Tot. Voci Stip.	Straord.	Inden. Fisse	Altre Access.	Tot. Indennità	Retribuz. Compl.
PCM	TOTALE	27.93	49	2.94	31.37	1.56	17.11	16.30	34.97	66.34
	Dirigenti di 1^ fascia	51.33	68	11.89	63.90	-	148.67	1.13	149.81	213.71
	Dirigenti di 2^ fascia	39.98	49	6.76	47.24	-	55.81	2.26	58.08	105.33
	Personale non dirigente	25.88	48	2.21	28.58	1.75	7.62	18.06	27.44	56.02
AUT. INDIPENDENTI	TOTALE	69.18	3.94	6.16	79.30	1.46	5.74	7.43	14.64	93.94
	Altro personale									
	Dirigenti	112.46	6.35	10.53	129.36	27	17.73	15.45	33.46	162.82
	Personale non dirigente	63.28	3.61	5.57	72.47	1.62	4.10	6.34	12.07	84.54
ENTI ART 60 COMMA 3 D 165 01	TOTALE	23.27	1.49	3.61	28.37	39	57	3.74	4.70	33.08
	Altro personale									
	Dirigenti	78.06	3.46	8.23	89.76	-	9.54	16.90	26.44	116.21
	Personale non dirigente	22.15	1.45	3.51	27.12	40	39	3.47	4.26	31.39
UNIONCAMERE	TOTALE	28.78	1.46	7.23	37.48	3.13	13.56	5.85	22.55	60.03
	Dirigenti	36.00	4.64	20.84	61.48	-	88.71	5	88.77	150.26
	Personale non dirigente	27.96	1.10	5.66	34.73	3.49	4.94	6.52	14.95	49.69
ENTI LISTA S13	TOTALE	32.00	2.28	4.30	38.59	56	1.30	5.90	7.76	46.35
	Dirigenti	76.25	3.89	11.81	91.95	[illegible]	12.06	26.40	38.47	130.43
	Personale non dirigente	30.82	2.24	4.10	37.17	57	1.01	5.35	6.94	44.12
Totals		74.14	37.68	9.32	121.15	-	15.91	27	16.18	137.34
AVV. DI STATO		76.55	49.69	10.31	136.56	-	56.79	2	56.81	193.38
MAG. ORDINARIA		73.10	35.43	9.06	117.60	-	14.36	22	14.59	132.19
MAG. AMMINISTRATIVA		84.84	57.19	11.85	153.90	-	17.82	1.82	19.65	173.56
MAG. CONTABILE		85.47	57.81	11.82	155.11	-	15.13	-	15.13	170.24
MAG. MILITARE		80.26	64.17	12.03	156.47	-	13.73	-	13.73	170.20
PROFESSORI E RICERCATORI UNIVERSITARI	TOTALE	38.13	8.71	3.92	50.76	-	7.97	1.35	9.32	60.08
	Professori	42.19	9.79	4.37	56.35	-	9.10	94	10.04	66.40
	Ricercatori	28.26	6.08	2.81	37.16	-	5.21	2.34	7.56	44.72
CARRIERA DIPLOMATICA		56.77	1.17	6.38	64.34	-	25.08	3	25.12	89.46
CARRIERA PREFETTIZIA		60.62	57	7.79	68.98	-	31.20	13	31.34	100.33
CARRIERA PENITENZIARIA		37.68	8.56	6.20	52.45	4.63	28.64	12	33.40	85.85
CORPI DI POLIZIA		22.18	34	2.75	25.29	3.34	10.46	3.27	17.08	42.37
FORZE ARMATE		24.18	70	3.01	27.90	1.22	12.21	2.27	15.70	43.61
VIGILI DEL FUOCO	TOTALE	20.49	6	2.30	22.86	1.44	8.49	3.92	13.86	36.73
	Dirigenti	44.59	30	7.18	52.09	-	40.66	3.28	43.94	96.03
	Personale direttivo	27.60	6	3.17	30.85	4.42	11.88	3.92	20.23	51.08
	Personale non dirigente	20.25	6	2.26	22.58	1.40	8.27	3.92	13.60	36.18

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

CAPITOLO QUARTO

FORMULE ORGANIZZATIVE FLESSIBILI DEL LAVORO PUBBLICO: TRA TELELAVORO E *SMART WORK*

1. Premessa - 2. La normativa di riferimento - *2.1. Iniziative regionali - 2.2. Iniziative comunitarie* **- 3. Aspetti organizzativi legati all'evoluzione del telelavoro e dello *smart working* - 4. Conclusioni**

1. Premessa

Nel corso del tempo nel mondo del lavoro sono emerse nuove istanze sociali tese a conseguire anche un migliore bilanciamento tra le esigenze di vita professionale e la sfera personale dei lavoratori. L'evoluzione tecnologica, garantendo forme potenti di connessione e condivisione da remoto, ha parallelamente fornito gli strumenti per dare risposta a tali istanze, consentendo di superare le nozioni classiche di tempo e luogo di lavoro, non senza modificare strutturalmente il mercato del lavoro sia dal lato della domanda che dell'offerta. È in questo contesto che ha tratto fondamento lo sviluppo di nuove formule organizzative del lavoro attraverso il telelavoro. Pur in presenza di molteplici definizioni in dottrina, le caratteristiche essenziali del telelavoro consistono nell'esecuzione della prestazione lavorativa al di fuori del luogo di lavoro e attraverso l'utilizzo della tecnologia integrata delle telecomunicazioni e dell'informatica (*rectius*, telematica) per operare e comunicare. Nella prassi applicativa sono poi individuabili differenti forme di *teleworking*: *home-based telework* in cui la prestazione lavorativa è resa dall'abitazione, *teleworking from remote offices* nel quale la prestazione è resa in uffici diversi da quello principale; *mobile teleworking* per figure lavorative che si trovano spesso in viaggio o presso i clienti. All'istituto del telelavoro si sono poi accostante ulteriori formule organizzative (c.d. *smart working*) che rispondono a logiche di forte flessibilità in termini di orario e luogo di lavoro, di dotazione dell'infrastruttura tecnologica e, soprattutto, di *skills* del capitale umano.

Le formule di lavoro "agile" possono contribuire a conseguire obiettivi diversificati: riduzione dell'impatto ambientale del lavoro, per via dei minori spostamenti; contenimento di alcune categorie di costi aziendali (si pensi agli spazi per le postazioni, al riscaldamento e al condizionamento, al servizio mensa); migliorare la conciliazione tra vita professionale e vita privata dei lavoratori; aumentare la produttività. Non vanno, tut-

tavia, trascurati i possibili aspetti negativi derivanti da tali formule organizzative, prevalentemente individuati nel rischio di isolamento dei lavoratori, quello di comportamenti abusivi, nonché quello di impatti negativi proprio sugli aspetti di vita personale che si intende proteggere attraverso tali strumenti.

Nel corso del tempo si è assistito ad una progressiva espansione del ricorso a formule innovative di resa della prestazione lavorativa, basate sull'ICT. Secondo una *survey* di Eurofound[79], nel 2015 una quota di circa il 17 per cento dei lavoratori europei aveva sperimentato formule di lavoro "agile". Nella ripartizione tra paesi, la percentuale italiana (7 per cento) collocava il nostro paese all'ultima posizione tra i 28 stati membri.

In questo quadro, il settore pubblico non è stato insensibile rispetto alla necessità di riorganizzare i processi lavorativi secondo moduli innovativi. La pubblica amministrazione italiana ha ritardato nell'attuazione del quadro normativo in materia che si è andato delineando nel tempo, in prevalenza a causa di ostacoli culturali e organizzativi, nonché della carenza di competenze tecnologiche e infrastrutture ICT[80].

Una rinnovata spinta verso il ricorso agli strumenti di *smart working* è emersa in conseguenza della crisi sanitaria da Covid-19 che ha costretto le strutture pubbliche ad una repentina riorganizzazione del lavoro, attraverso formule diverse da quella classica in presenza, determinando il superamento *ex lege* degli ostacoli che ne avevano in precedenza rallentato l'implementazione, ma che non ne ha eliminato *de facto* i limiti strutturali in termini di capitale tecnico e, soprattutto, umano per un'implementazione in regime ordinario.

2. La normativa di riferimento

In Italia, con il d.P.R. 8 marzo 1999, n. 70, il legislatore ha posto la prima definizione di telelavoro[81] e ne ha disciplinato le modalità esecutive nei rapporti alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni, peraltro già introdotte dall'art. 4, c. 3, l. 16 giugno 1998, n. 191, più con finalità di riduzione dei costi[82] che per esigenze di flessibilizzazione organizzativa o di miglioramento dei servizi offerti. In tale quadro normativo la sede di lavoro "cui la prestazione inerisce" è strettamente legata a quella dell'ufficio di assegnazione del dipendente; non risultava conseguentemente possibile configurare l'esistenza

[79] Eurofound, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, 2017.
[80] In proposito si richiama anche la delib. n. 7/2019 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Lo stato di attuazione del Piano per l'utilizzo del telelavoro nell'ambito delle amministrazioni statali". Le risultanze dell'indagine condotta lasciano scorgere, in ordine all'utilizzo del telelavoro, una situazione disomogenea: sono poche le amministrazioni che avevano dato impulso ad una concreta applicazione dell'istituto in questione, mentre una buona parte di esse o era rimasta alla fase degli studi di fattibilità o addirittura non aveva neppure attivato alcuna azione positiva. La Sezione rilevava, salvo rare eccezioni, una sorta di "letargo applicativo", le cui cause possono essere ricercate, in taluni casi, anche in un ritardo organizzativo-culturale da parte delle amministrazioni.
[81] Secondo la definizione dell'art. 2 d.P.R. n. 70/1999, il telelavoro concorre nella: "prestazione di lavoro eseguita […] in qualsiasi luogo ritenuto idoneo […], al di fuori della sede di lavoro […], dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto di tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce".
[82] Storicamente, in Italia, il telelavoro ha costituito principalmente l'alternativa al trasferimento della sede di lavoro, in caso di riorganizzazioni aziendali il cui scopo era la chiusura di sedi periferiche o la riduzione di personale, come avvenne, ad esempio, in Telecom nel 1995 con l'accordo per la "remotizzazione del servizio".

del telelavoro quando la prestazione si indirizzasse verso un luogo diverso rispetto alla sede di assegnazione del lavoratore.

Un ulteriore significativo intervento normativo si è avuto con l'Accordo quadro sul telelavoro del 23 marzo 2000, che consentiva il semplice mutamento del luogo di lavoro, ferme restando tutte le garanzie del lavoratore e i poteri del datore; inoltre, per il suo carattere sperimentale, era prevista l'istituzione di un osservatorio presso l'Aran.

In seguito, sono intervenute le regolamentazioni di tipo tecnico, previste ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 70/1999, come la deliberazione Aipa[83] n. 16/2001 che ha emanato le "Regole tecniche per il telelavoro", anche con riferimento alla rete unitaria delle Pubbliche amministrazioni, alle tecnologie per l'identificazione e alla tutela sulla sicurezza dei dati.

Sul fronte europeo, il 16 luglio 2002 venne sottoscritto l'Accordo-quadro sul telelavoro con l'obiettivo di accelerare la diffusione dello strumento, anche in chiave di strategia di contrasto alla disoccupazione[84]. Nel testo del citato documento, si ribadisce il carattere "volontario" del telelavoro, nel senso che tale modalità di effettuazione della prestazione lavorativa è "inseribile" all'inizio del contratto o come "impegno assunto successivamente", qualificando tale scelta operativa come 'accessoria' all'attività lavorativa; ne emerge un approccio al tema distante dagli sviluppi organizzativi in cui il telelavoro andrà ad assumere la veste di elemento costitutivo della stessa attività[85].

Con l'obiettivo di creare un ponte tra la normativa comunitaria e quella nazionale, l'Accordo europeo del 2002 è stato recepito dall'Italia con l'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004[86], prevedendo la possibilità di adeguare la propria disciplina alle specifiche esigenze collettive, territoriali e aziendali, nello spirito di sussidiarietà regolamentare discendente dell'Accordo di Bruxelles.

Nell'evoluzione normativa successiva al 1999, la definizione di telelavoro[87] ha mantenuto solamente due delle caratteristiche distintive rispetto al semplice lavoro a distanza: il primo, topografico, verte sulla diversità del luogo fisico in cui avviene la prestazione rispetto alla tradizionale "sede di servizio", per cui la presenza di un unico luogo fisso di lavoro non è più elemento sufficiente a qualificare il lavoro di tipo subordinato;

[83] Già CNIPA (2003) e DigitPA (2009), ora AgID (DL 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla l. 7 agosto 2012).
[84] Si tratta del primo caso di intesa fra parti sociali negoziata al di fuori dei confini nazionali, oltre che una delle prime manifestazioni di *soft law*. La ratifica delle parti sociali avvenuta nel 2002 ha la propria fonte giuridica nell'art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) (ex 249 Trattato della Comunità europea, Tce), che autorizza l'adozione di generiche misure di tutela senza ricorrere ad atti tipici, e nell'art. 148 Tfue (ex 128 Tce), che prevede nello specifico settore dell'occupazione l'utilizzo delle "Raccomandazioni", V. Berti, op. cit.
[85] Come nelle fattispecie di telelavoro mobile e impresa virtuale.
[86] Cfr. art. 1 dell'Accordo interconfederale 9 giugno 2004. Esso riporta la definizione italiana di telelavoro quale "forma di organizzazione e di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro in cui l'attività lavorativa, che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa".
[87] Le diverse definizioni del telelavoro emerse nel tempo provengono in parte dagli Accordi quadro, europeo del 16 luglio 2002 e interconfederale di recepimento del 9 giugno 2004, e in parte dall'ambito socio-economico che ha approfondito il fenomeno organizzativo e dagli interventi legislativi di rilancio dell'economia e della contrattazione di prossimità.

il secondo, tecnologico, dovuto al necessario utilizzo della telematica nel collegamento con la sede produttiva.

Il telelavoro, come soluzione pratica di specifiche esigenze economico-sociali, quali la tutela dell'ambiente, il miglioramento della qualità della vita, la flessibilità nell'orario e l'inserimento nel lavoro delle categorie più deboli, ad esempio i disabili e le donne, ha trovato una più adeguata disciplina nei contratti collettivi piuttosto che nella legge. La contrattazione collettiva, infatti, si è rivelata generalmente più idonea a regolare i mutamenti organizzativi del lavoro dovuti all'evoluzione tecnologica.

In questo percorso normativo si registrano anche passaggi in controtendenza segnati da disposizioni che hanno precluso l'accesso al telelavoro per determinate categorie di lavoratori[88]. Al riguardo, va richiamata anche l'attività dell'Autorità garante delle comunicazioni la quale, all'inizio del 2006, si è occupata di telelavoro seppure indirettamente; essa, infatti, negò *ex ante* la regolamentazione del mercato emergente delle comunicazioni mobili[89] che presto sarebbe divenuto una valida alternativa al collegamento telematico fisso, favorendo il telelavoro mobile. Difatti la telefonia mobile ha sviluppato nel tempo modalità tecniche più efficienti nel trattare in modo bidirezionale le informazioni, consentendo a telelavoratori e datori di lavoro che ne facevano uso di non sottostare alla regolamentazione e ai costi per l'attivazione di una postazione fissa. Di fatto, la fungibilità tecnica tra postazione fissa e mobile è divenuta una formula negoziale che, con l'accordo tra datore e lavoratore, permetteva di superare la rigidità della normativa emanata per regolamentare la postazione fissa di telelavoro[90].

Sin dal principio, il criterio guida degli interventi normativi sul telelavoro è stato il sostegno sociale, ad esempio, quale rimedio al disagio lavorativo delle donne[91] o dei disabili[92]. In seguito, per ragioni di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, sono state estese a tutti i telelavoratori subordinati le tutele previste per i videoterminali e le relative sanzioni in caso di inadempienza[93].

---

[88] Ad esempio, per il personale non operativo dei Vigili del fuoco (ruoli tecnici, amministrativo-contabili e tecnico-informatici), era previsto il solo impiego a tempo parziale quale possibilità di flessibilizzazione della prestazione lavorativa, in base all'art. 144, d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217.

[89] Le conclusioni dell'*Autority* al riguardo riportano: "l'Autorità concorda con le valutazioni … che portano ad escludere il mercato dei servizi di accesso dati a banda larga da rete mobile dai mercati suscettibili di regolamentazione *ex ante*. Queste tecnologie di accesso non consentono invece di svolgere pienamente tutte quelle attività, quali la videoconferenza a elevata definizione oppure il telelavoro, per le quali si manifesta la necessità di inviare maggiori quantità di dati". Cfr. Delibera Aut. gar. com. 19 gennaio 2006, n. 34, G.U. n. 44 del 22/02/2006, in www.agcom.it.

[90] D'altro canto, dal punto di vista del mercato il riferimento dell'Autority era una tecnologia mobile, appunto l'Umts, che ancora non consentiva trasmissioni bidirezionali di grandi moli di dati, come Hdsl (*High data rate digital subscriber line*) a banda larga o il 4G LTE (*Long-Term Evolution*) o il recente 5G, quest'ultimi paragonabili per efficienza ai collegamenti fissi in fibra ottica.

[91] Con il rafforzamento delle agevolazioni per l'accesso al tempo parziale e al telelavoro previste dall'art. 9 l. 8 marzo 2000, n. 53, come modificato dall'art. 1, c. 81, lett. c), l. 24 dicembre 2007, n. 247.

[92] Consentendo per questi ultimi il rimborso forfetario parziale delle spese necessarie per abbattere barriere architettoniche e per apprestare tecnologie di telelavoro, artt. 13 e 14 l. 12 marzo 1999, n. 68, come modificati rispettivamente dagli artt.10 e 11 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151.

[93] Artt. 55 e 56, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, per il datore di lavoro, il dirigente o il preposto.

In tempi più recenti, il legislatore ha iniziato a soffermare l'attenzione sui risvolti in termini di produttività associati al telelavoro: nel 2009, con un intervento sulla "flessibilità di orario" per incentivare la competitività economica del paese[94]; nel 2011, con la legge di stabilità 2012[95], confermando l'utilità dello strumento in discorso come forma di sostegno sociale allo scopo di conciliare i tempi di vita e di lavoro[96], facilitare l'inserimento nel mondo del lavoro dei disabili[97], facilitare il reinserimento dei lavoratori in mobilità, statuendo che, in caso di rifiuto di offerte anche di telelavoro (altresì di tipo reversibile), si incorre nella cancellazione dalle relative liste[98] e nella decadenza dai trattamenti e dalle indennità. Sotto quest'ultimo profilo il telelavoro diviene, per la prima volta, un mezzo per consentire il rientro in azienda del lavoratore messo in mobilità.

Solo con il DL 13 agosto 2011, n. 138[99] i benefici del telelavoro sono valutati in termini di produttività. Infatti, l'art. 8 del citato DL prevede, tra le misure a sostegno dell'occupazione, il supporto alla contrattazione collettiva di prossimità, attribuendo a quest'ultima un maggior potere regolatorio proprio nei casi in cui siano coinvolte le materie dell'organizzazione del lavoro e della produzione. Ciò deve avvenire nel rispetto delle aree di intervento delle specifiche intese cui viene dato potere di regolazione, anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie "dell'organizzazione del lavoro e della produzione"[100] e alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro". Si tratta del primo concreto segnale per un nuovo percorso di regolamentazione organizzativa, legittimata dalla contrattazione decentrata.

Interventi normativi più recenti hanno affrontato il tema del telelavoro nella prospettiva della progressiva digitalizzazione della pubblica amministrazione[101]. A tale scopo, viene introdotto un monitoraggio periodico sia del livello di informatizzazione che del "piano per l'utilizzo del telelavoro" all'interno dell'amministrazione, la cui pubblicazione sui siti *web* delle singole amministrazioni è rilevante ai fini della valutazione della *performance* dirigenziale[102].

---

[94] Art. 38, c. 1, l. 18 giugno 2009, n. 69.
[95] Art. 22, c. 5, lett. a), b), c), d), l. 12 novembre 2011, n. 183, legge di stabilità 2012.
[96] Art. 9, c. 1, lett. a), l. n. 53/2000, come richiamato nell'art. 22, c.5, lett. a), l. 183/2011, legge di stabilità 2012.
[97] Artt. 3, 4 (modificati da artt. 3 e 4, d.lgs. n. 151/2015) e 11, l. n. 68/1999; peraltro gli artt. 3 e 11 sono richiamati nell'art. 22, c. 5, lett. b) e c), l. 183/2011, legge di stabilità 2012.
[98] Art. 9 l. 23 luglio 1991, n. 223, come richiamato nell'art. 22, c.5, lett. d), l. 183/2011, legge di stabilità 2012.
[99] Convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148.
[100] In particolare, comma 2, con riferimento: a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento.
[101] Agenda digitale italiana (Adi) in vigore dal 4 settembre 2013, istituita con l'art. 47, c. 2, DL 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.
[102] Art. 9, c. 7, DL 18 ottobre 2012, n. 179, modificato in sede di conversione dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221: "Entro

Non di rado i progetti "pilota" nella Pubblica amministrazione scontano la limitazione applicativa a mansioni facilmente adattabili al lavoro da casa, dove il recupero di efficienza in termini di contrazione dei costi fissi non è idoneo a compensare le spese necessarie ad installare le infrastrutture telematiche[103]. Tuttavia, una completa valutazione economica dell'istituto richiede all'operatore pubblico di adottare un'ottica di più ampio respiro, che non si limiti a prendere in considerazione gli aspetti interni all'organizzazione della PA, ma che estenda l'esame a profili esterni a quest'ultima. In dettaglio, i benefici generati dalla delocalizzazione non si riducono al mero contenimento delle spese gestionali; nel determinare la qualità dell'*outcome* vanno ponderate anche le "esternalità" positive, sia con impatto diretto per la PA (riqualificazione edifici, costi dei controlli, efficientamento dei risultati, ecc.) sia con effetto sulla collettività di riferimento (trasporti pubblici, inquinamento, incidenti, ecc.).

Il telelavoro è, inoltre, entrato a pieno titolo anche tra gli strumenti di *spending review*, per abbattere il valore medio di occupazione fisica dei locali nella pubblica amministrazione[104] e rimodulare così gli spazi per contenere costi e ricavare una maggiore efficienza energetica dagli immobili istituzionali[105], con conseguente riduzione dell'inquinamento da riscaldamento per spazi sotto o per nulla utilizzati.

Lo strumento del telelavoro, inoltre, è stato incluso tra le raccomandazioni della c.d. Agenda Possibile[106], sia in chiave socialmente utile, per agevolare il lavoro femminile, sia con scopi di efficientamento produttivo, per ridurre i costi fissi e i "casi di assenteismo".

Il telelavoro è utilizzato infine in attività di *call center* come strumento di recupero della produttività organizzativa. Tuttavia, non è mancato il caso in cui venisse impiegato principalmente come alternativa al licenziamento con un più stringente controllo individuale della produttività e degli orari di lavoro, piuttosto che come opportunità organizzativa. La soluzione organizzativa è utilizzata in questi casi solo per l'abbattimento dei costi, qualificando ancora una volta il telelavoro come mero "lavoro a distanza" in linea con la definizione originaria della lett. a) dell'art. 2 del d.P.R. n. 70/1999, utile solo per economie sulla gestione all'interno di un'organizzazione del lavoro di tipo tradizionale.

---

il 31 marzo di ogni anno, le Amministrazioni pubbliche […] pubblicano nel proprio sito *web*, gli obiettivi di accessibilità per l'anno corrente e lo stato di attuazione del "piano per l'utilizzo del telelavoro" nella propria organizzazione, in cui identificano le modalità di realizzazione e le eventuali attività per cui non è possibile l'utilizzo del telelavoro. La redazione del piano in prima versione deve essere effettuata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. La mancata pubblicazione è altresì rilevante ai fini della misurazione e valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili".

[103] Ad esempio, sono stati stanziati trentamila euro di fondo regionale e quarantamila della Città di Torino per 4 mesi di sperimentazione e fino a un anno di progetto, a dispetto di trentatremila euro di risparmio sui costi annuali della mensa, *Impiegati al comune ma da casa nostra*, in *www.lastampa.it*, 19 marzo 2013.

[104] Agenzia del demanio, circ. 25 marzo 2013, n. 8196, nota n. 6.

[105] Art. 3, c. 9, DL 6 luglio 2012, n. 95, c.c.m. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

[106] *Agenda Possibile - Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea*, istituito dal Presidente della Repubblica, 12 aprile 2013.

2.1. Iniziative regionali

Interventi normativi regionali ed europei, successivi al 2004, hanno confermato l'applicazione multifunzionale del telelavoro. Alcuni esempi dimostrano come le Regioni abbiano richiamato l'istituto per razionalizzare gli uffici[107] e realizzare economie di gestione[108], per favorire la suddivisione equilibrata tra tempo di lavoro, la cura della famiglia e degli infermi[109], ovvero, in generale, per fini di pari opportunità e benessere sociale[110]. Non sono mancate iniziative volte a promuovere lo sviluppo locale[111] tramite telecentri e telelavoro domestico, per l'espansione della società dell'informazione all'interno della Regione[112], per ammodernare la pubblica amministrazione e per sostenere i disabili nelle politiche di inserimento nel lavoro[113]. Gli interventi regionali sono stati indirizzati anche al miglioramento dell'organizzazione e della produttività del lavoro[114], all'efficientamento delle politiche energetiche e all'antinquinamento[115], dimostrando la duttilità pratica dello strumento.

Più di recente, ulteriori esempi di interventi legislativi delle Regioni sul telelavoro riguardano soprattutto incentivi sul mercato del lavoro e l'assunzione dei disabili[116] e delle donne, nell'ambito della conciliazione familiare e delle cure parentali[117], oltre che per l'abbattimento delle barriere architettoniche. Non mancano rinnovati interventi con

[107] Delibera di giunta prov. Trento, 27 febbraio 2009, n. 345.
[108] L. reg. Valle d'Aosta, 23 luglio 2010, n. 22; L.R. 13/02/2013, n. 2, modificazioni alla L.R. 23 luglio 2010, n. 22, Art. 13 Inserimento del capo III-*bis* nel titolo IV, Disposizioni in materia di telelavoro.
[109] L. reg. Umbria, 16 febbraio 2010, n. 13; l. prov. Trento, 2 marzo 2011, n. 1; delibera giunta reg. Lazio, 8 marzo 2011, n. 87.
[110] L. reg. Veneto, 13 marzo 2009, n. 3; delibera giunta reg. Puglia, 15 dicembre 2009, n. 2473; delibera giunta reg. Marche, 25 ottobre 2010, n. 1526; delibera giunta reg. Lazio, 8 ottobre, 2010, n. 434.
[111] Delibera giunta reg. Toscana, 25 maggio 2009, n. 414.
[112] L. reg. Friuli-Venezia Giulia, 23 luglio 2009, n. 12.
[113] L. reg. Marche, 22 dicembre 2009, n. 31; delibera giunta reg. Veneto, 29 dicembre 2009, n. 4211; delibera giunta reg. Lazio, 30 settembre 2011, n. 446.
[114] Delibera giunta reg. Toscana, 20 settembre 2010, n. 822; l. reg. Veneto, 31 dicembre 2012, n. 54; l. reg. Valle d'Aosta, 13 febbraio 2013, n. 2.
[115] Delibera giunta reg Veneto, 12 luglio 2011, n. 1032.
[116] Abruzzo delibera giunta.reg. 23/05/2014, n. 429, allegato indirizzi operativi. Emilia-Romagna, Delib.G.R. 19/11/2018, n. 1978 Piano delle attività Fondo Regionale Disabili 2018. Sardegna, L.R. 17/05/2016, n. 9, Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro, art. 20 Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità, art. 31 Parità di genere e conciliazione dei tempi di lavoro e cura. Umbria, L.R. 14/02/2018, n. 1, Sistema integrato per il mercato del lavoro, l'apprendimento permanente e la promozione dell'occupazione. Istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro, art. 34 Parità di genere e conciliazione dei tempi di lavoro e cura, art. 43 Fondo regionale per l'occupazione dei disabili.
[117] Abruzzo L.R. 27/01/2017, n. 10, art. 17 Sostegno al progetto "*Family Friendly*", prevede tre linee di intervento: "Piano WelFlex di innovazione Organizzativa e Welfare aziendale"; "Supporto alla maternità"; "Conciliazione", quest'ultimo espressamente dedicato agli ordini e alle associazioni datoriali e professionali per la realizzazione di progetti legati alla flessibilità dell'orario di lavoro, al *coworking*, al telelavoro e altri interventi che possano promuovere forme di organizzazione del lavoro *family friendly*. Delib.G.R. 11/08/2016, n. 528, POR FSE 2014-2020 - Obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", POR FSE 2016-2018. Campania, Delib. G.R. 18/07/2014, n. 282, Documenti di sintesi del POR Campania FESR 2014-2020 e POR Campania FSE 2014-2020, allegato. L.R. 20/11/2017, n. 33, art. 4 Interventi a favore del *caregiver* familiare. Lazio, L.R. 10/08/2016, n. 11, Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio, art. 10 Politiche in favore delle famiglie e dei minori. Marche, L.R. 15/05/2017, n. 16, Modifiche alla legge regionale 10 agosto 1998, n. 30 "Interventi a favore della famiglia". Umbria, L.R. 25/11/2016, n. 14, Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini, art. 28 Ulteriori azioni promozionali e di sistema; L.R. 09/04/2015, n. 11, Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali, art. 297 Strumenti per le politiche di sostegno alle famiglie.

finalità ambientali[118], nonché speciali applicazioni del telelavoro a sostegno delle funzioni della giustizia e di protezione dei testimoni[119].

2.2. Iniziative comunitarie

Successivamente all'Accordo quadro del 2002, gli interventi dell'Ue hanno riguardato soprattutto la verifica attuativa del telelavoro, mediante puntuali raccomandazioni[120], regolamenti[121] e decisioni[122] mirati al monitoraggio, alla classificazione delle fattispecie e alla verifica di situazioni lavorative particolari. La sottoscrizione di un accordo[123] relativamente recente ha, inoltre, concentrato la verifica attuativa europea su un maggiore coordinamento commerciale, tecnologico e normativo tra l'Unione europea e i suoi Stati membri e l'America centrale, istituendo un'associazione sia per lo scambio di esperienze, sia per la cooperazione nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Ntic). Il fine dell'accordo è quello di "delineare un solido quadro normativo e tecnologico" e promuovere "il dialogo e lo scambio di esperienze sullo sviluppo del commercio elettronico, sulla firma elettronica e sul telelavoro"[124], al fine di incentivare l'eliminazione delle barriere tecniche e normative alla diffusione delle novità organizzative.

Una recente decisione[125] sulle migliori pratiche di gestione ambientale, sugli indicatori di prestazione ambientale settoriale e sugli esempi di eccellenza per la pubblica amministrazione, rammenta l'utilizzo del telelavoro e di formule lavorative flessibili (come, ad esempio, lo *smart work*) per ridurre il pendolarismo ed i viaggi d'affari.

---

[118] Emilia-Romagna, Delib. G.R. 30/07/2018, n. 1256 Approvazione della proposta di strategia di mitigazione e adattamento per i cambiamenti climatici; Delib. Ass. Legisl. 11/04/2017, n. 115. Decisione sulle osservazioni pervenute e di approvazione del Piano Aria Integrato Regionale (PAIR2020).

[119] Sicilia, L.R. 17/05/2016, n. 8, art. 3, rubricato "Assegnazione ad altre amministrazioni dei testimoni di giustizia".

[120] Raccomandazione 11 marzo 2005, n. 251: "Si dovrebbe inoltre prestare particolare attenzione agli orari di lavoro flessibili, al lavoro *part time*, al telelavoro".

[121] Regolamento 13 luglio 2005, n. 1099 della Commissione che applica il reg. Ce n. 808/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio. Si tratta del regolamento relativo alle statistiche comunitarie sulla società dell'informazione, per cui il monitoraggio di tutte le imprese riguarda anche: "esistenza di dipendenti che per una parte del loro orario di lavoro (mezza giornata o più alla settimana) lavorano regolarmente in un luogo diverso dalla sede normale di lavoro dell'impresa e che accedono ai sistemi informatici aziendali attraverso reti elettroniche (telelavoro)".
Viene definita anche una specifica delle caratteristiche da rilevare per le imprese che si avvalgono del telelavoro: "tipologia di telelavoro: a domicilio – tipologia di telelavoro: presso clienti e/o partner commerciali esterni – tipologia di telelavoro: in sedi geograficamente distanti della medesima impresa o dello stesso gruppo di imprese – tipologia di telelavoro: durante viaggi di lavoro".
Tra i regolamenti rileva anche quello dedicato alla verifica delle situazioni lavorative dei disabili che necessitano di particolari condizioni, come: "lavoro sedentario, telelavoro, orario flessibile o lavoro meno impegnativo", reg. 16 aprile 2010, n. 317 della Commissione, il quale adotta le specifiche, relative al modulo *ad hoc* 2011, sull'occupazione delle persone disabili per l'indagine per campione sulle forze di lavoro di cui al reg. Ce n. 577/98 del Consiglio, all. 1.

[122] Decisione 6 ottobre 2006, n. 702 del Consiglio sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, in cui sono elencate le necessarie azioni perché l'Ue possa difendersi dagli effetti negativi della globalizzazione e dai mutamenti socioeconomici: "Occorrerebbe ampliare e diffondere la conoscenza di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili onde sfruttare al meglio le nuove tecnologie, compreso il telelavoro".
A seguire, decisioni che disciplinano l'utilizzo del telelavoro da parte del personale Ue: "L'agente può chiedere l'autorizzazione di lavorare a tempo parziale o di esercitare il telelavoro", decisione 14 settembre 2009, n. 747 del Consiglio, relativa allo statuto del personale del Centro satellitare dell'Unione europea, confermata anche nel 2017, articolo 20, Dec. 15/05/2017, n. 2017/824/PESC.

[123] Regolamento 25 giugno 2012, n. 734.

[124] L'art. 75 dell'accordo (Società dell'informazione).

[125] Dec. 19/12/2018, n. 2019/61/UE.