

IL TELELAVORO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: L'ESPERIENZA DELLA REGIONE LOMBARDIA

La Lombardia é una zona “ ad alta densità ”: in specie l’area metropolitana milanese insieme alla “Greater London”, all’area parigina, alla Valle dei Reno e ad Amsterdam ha i più elevati indici di insediamenti produttivo, commerciale, di popolazione per Km²., di reddito, consumi e mobilità dell’Unione Europea.

La Regione Lombardia é il “crocevia” nazionale della comunicazione e delle telecomunicazioni in particolare.

Rispetto al resto d’Italia, nella regione, si hanno il maggior numero di abbonamenti televisivi (dati RAI ‘92: oltre 80 su 100 famiglie), i più elevati indici di collegamento telefonico “di lavoro” (oltre 35 per Km².), la più alta densità di telefonia mobile (oltre 50 cellulari per 100 abitanti), il più elevato numero di utenti Internet (30% circa su 9ML di utenti nazionali).

Questa situazione ha creato uno stato di crescente congestionamento dell’ambiente fisico cui corrispondono crescenti sensibilità e condizioni più favorevoli alla crescita di una cultura informatica e “telecomunicativa”.

L’amministrazione regionale lombarda già da tre anni si é dotata di una rete cablata a fibre ottiche a 2 MB/secondo, che collega il “Pirellone” con le altre sedi centrali milanesi e con quelle decentrate nelle province lombarde.

Questa “LAN” é stata il primo supporto ed ha fornito il primo “suggerimento” per l’utilizzo del telelavoro.

Nel settembre del ‘97 la Giunta della Regione Lombardia e per essa l’Assessore al personale ed affari generali, ha prospettato la possibilità di intro-

durare nei propri uffici il telelavoro sia da domicilio che da telecentro, allo scopo di verificarne la fattibilità in Regione e realizzare economie di gestione, miglioramenti organizzativi, minori consumi ed inquinamenti. maggiore qualità della vita.

Per questo motivo, ha incaricato nel 1998 - tramite l’istituto regionale di ricerca (IRER) - la società Teknova di Milano di svolgere una ricerca esplorativa sull’argomento.

A questa é seguita la ricerca di fattibilità che si é conclusa nel settembre ‘98, con l’individuazione dei primi 12 telelavoratori, l’istituzione di un apposito “Gruppo di lavoro per il progetto strategico telelavoro”, composto dai dirigenti e funzionari dei servizi che hanno collaborato nella progettazione e realizzazione del progetto e dei relativi sistemi di controllo per l’avvio delle attività telelavorative.

La realizzazione

Il successivo ciclo di implementazione - dalla definizione della contrattualistica all’avvio e monitoraggio dei lavori - si é articolato su due “fasi” e gruppi di telelavoro di dodici dipendenti ciascuno, per un totale, ad oggi, di 24 telelavoratori in attività (0.5% del totale dei dipendenti regionali).

Il primo, ha iniziato il telelavoro un anno e tre mesi fa (il 18.12.98); il secondo ha iniziato il 15 dello scorso Novembre.

Nel complesso si tratta di 18 donne e 6 uomini le cui motivazioni principali al telelavoro sono state:

- la necessità di accudire più figli piccoli (12),
- l’aspettativa di ridurre i disagi dovuti alla scarsa accessibilità della propria abitazione o a grandi distanze (6); si noti che due telelavoratori risiedono,

in altra regione, ad oltre 100 Km. dalla sede centrale di lavoro,

c) la necessità di assistere coniugi o parenti non perfettamente autosufficienti (3),

d) l'esigenza di evitare barriere dovute ad handicap o problemi fisici personali (3).

Il 62% dei telelavoratori svolge mansioni esecutive ("collaboratori d'ufficio", generalmente di V qualifica funzionale); per il restante 38% si tratta di tecnici e "professionisti".

Mentre per la seconda fase - il gruppo degli ultimi dodici - il team di lavoro ha generalmente progettato e realizzato tutti gli interventi, per la prima ha progettato e realizzato i passi del progetto successivi alla individuazione dei singoli telelavoratori: dalla contrattualistica alla valutazione dei risultati.

Per il particolare interesse che alcuni di questi possono forse sollevare, mi soffermerò sui temi della realizzazione concreta del progetto e della sua regolamentazione.

Questi hanno riguardato gli aspetti implementativi ed i problemi concernenti la definizione dei fabbisogni, il reperimento e la fornitura di:

1) hardware e software: sono state previste, oltre alle usuali dotazioni (unità centrale, stampante e modem, Windows'98, Word, Lotus notes, Access, Excell), anche alcune particolari forniture: 2 monitor 19 ad alta definizione, una "barra Braille", funzioni telefoniche di "centralino passante", Internet,

2) arredi ergonomici: poltroncine con braccioli, scrivanie e supporti computer secondo norme 626,

3) installazione ed allacciamento alla rete,

4) formazione (in due mezze giornate),

5) assistenza e manutenzione (con un numero "giallo" di pronto intervento in caso di guasto o interruzione del collegamento ed un sistema di eventuale sostituzione "a polmone")

6) servizio di prenotazione per eventuale trasporto automobilistico di materiali di lavoro (documenti, pratiche, hardware guasto),

7) consulenza telefonica ai telelavoratori,

8) un sistema di monitoraggio e reporting (organizzato per rilevare, per singolo telelavoratore, dati anagrafici, carichi di lavoro, andamento della produttività e dei costi e "protetto" a norma 675 (i cui risultati illustrerò nel successivo capitolo),

9) coperture assicurative contro infortuni, incendio, furto e responsabilità civile,

10) il sistema di regolazione e formalizzazione degli impegni reciproci di Regione e lavoratori.

Il Gruppo di progetto ha in particolare elaborato:

- un "Protocollo d'intesa" generale sul telelavoro, sottoscritto, dopo una fase di trattativa, dalle OO.SS. e dall'Assessore al Personale;

- i contratti individuali, firmati dai telelavoratori e dal dirigente del Personale;

- una proposta di Regolamentazione del telelavoro.

Questi strumenti hanno significativamente anticipato le prescrizioni successivamente introdotte con le norme sui nuovi rapporti di lavoro "a distanza" (L.191/98, art.1, comma 1; DPR 70/99 art.1 comma 2; nonché "atto di indirizzo del M.F.P. all'ARAN, del giugno '99").

Hanno però soprattutto rappresentato un contributo importante sia sul piano della certezza dei "nuovi" rapporti di lavoro (e obblighi/diritti dei lavoratori), sia sul piano della elaborazione e soluzione dei problemi che sono alla base della sperimentazione o si sono manifestati nel suo corso.

I principali contenuti del protocollo-e della proposta di regolamentazione sono i seguenti:

- natura del rapporto di lavoro invariata

- volontarietà della sperimentazione

- retribuzione invariata (esclusione di straordinari)

- durata della prestazione invariata

- facoltà di recesso (e per il periodo sperimentale anche senza motivazione)

- obbligo-diritto di prestare comunque ogni settimana, una parte della propria attività, nella propria sede di assegnazione

- oneri (esclusa elettricità) di investimento, gestione e manutenzione a totale carico dell'Amministrazione

- riconoscimento di tutti i diritti sindacali

- autogestione della distribuzione del carico di lavoro nel corso delle 24 ore.

- obbligo di presenza "virtuale" in orario d'ufficio, per almeno 2 ore al giorno

- controllo dell'attività prestata, per obiettivi programmati e raggiunti

- obbligo di registrazione e comunicazione al dirigente d'ufficio dei risultati conseguiti

Risultati

I risultati della sperimentazione del telelavoro sono espressi dal rapporto fra obiettivi stabiliti e risultati raggiunti nell'arco di tempo interessato.

Nel nostro caso l'intervallo di tempo é il semestre 1 gennaio - 30 giugno '99 ed il gruppo considerato é quello dei primi 12 telelavoratori.

Questo periodo temporale é sufficientemente ampio per fornire alcune prime risposte e qualcosa di piú di semplici impressioni.

Per altro verso é insufficiente a cogliere non solo la reale portata di tutti gli effetti prodotti, ma anche solo a coglierti tutti.

Ad esempio, sul piano dei "benefici" interni, l'effettivo e rilevante risparmio che verrebbe dalla riduzione degli spazi d'ufficio occupati (e relativi arredi, manutenzioni e consumi generali), si può manifestare solo dopo aver reimpostato, riprogettato e messo in atto nuovi assetti organizzativi, logistici e ovviamente di gestione del personale.

Anche in merito ai benefici "esterni," vale lo stesso ordine di considerazioni: la letteratura e la stampa



divulgativa ancor più, mettono in risalto gli effetti positivi per l'ambiente, prodotti dal telelavoro.

Questi effetti riguardano, come noto, gli spostamenti "evitati;" e le conseguenti riduzioni di inquinanti - derivanti dai mancati o minori consumi - nonché i possibili effetti "secondari" (decongestionamento, del traffico, riduzione dei tempi di spostamento settimanali dei lavoratori, riduzione dei rischi di incidente ecc).

Detti benefici esistono comunque ma diventano rilevanti, o meglio rilevabili, solo al di sopra di determinate soglie quantitative: in altri termini in un'area metropolitana, come quella milanese, il minore inquinamento potrebbe essere percepibile e significativo solo qualora i telelavoratori fossero in numero sufficientemente grande (qualche centinaio).

Per queste ragioni non si possono ancora registrare benefici derivanti da minori costi logistici (uffici, arredi ecc.) né da minore inquinamento.

A quest'ultimo proposito possiamo però stimare un risparmio - per i 12 colleghi e nel semestre - intorno ai 2000 litri di carburante (necessario a percorrere 54.000 Km "risparmiati") ed equivalente, a circa L. 3.700.000.

Questa stima si basa sull'ipotesi che metà degli spostamenti casa-lavoro sia compiuta con mezzi privati e metà, con mezzi pubblici.

Il sistema di monitoraggio dei costi e delle attività di telelavoro ha potuto più compiutamente affrontare altri temi: l'efficienza, i costi, il grado di soddisfazione ed efficacia.

Una delle "precondizioni" dei telelavoro è che assicurino un livello di produttività del lavoro almeno pari a quello raggiunto in ufficio.

Ciò presuppone la conoscenza di dati di produttività che non si posseggono per diversi motivi, soprattutto riguardanti la inesistenza di un mercato, l'immaterialità e variabilità nel tempo dei prodotti dell'attività pianificatoria-regolatrice della Regione ("Economia del settore pubblico" - J..E.STIGLITZ - HOEPLI - 89).

Per ovviare alla mancanza si è progettato e si sta avviando, per i telelavoratori della II fase - un sistema che - ove possibile - rilevi la produttività del gruppo principale osservato e quella del gruppo di "controllo", sia durante la fase di telelavoro, sia prima di essa.

Per il primo semestre '99 ci si è quindi dovuti limitare alla costruzione di una curva di prodotti resi dai telelavoratori durante i giorni di telelavoro, dal cui

andamento si potessero desumere linee di tendenza generali e nodi critici.

Dalla registrazione giornaliera dei singoli e diversi prodotti resi su un arco di 10 settimane e per un totale di complessivi 330 giorni circa di telelavoro, si è giunti - dopo una omogeneizzazione e successiva sommatoria del "prodotto" standardizzato reso - alla prima definizione di un andamento moderatamente ma sostanzialmente positivo della curva: in altri termini la produttività realizzata nel corso del telelavoro è crescente.

La rilevazione e l'analisi dei costi è stata articolata su quattro capitoli: costi indiretti e costi diretti, e fra questi ultimi, i costi di "investimento" ed i costi di "gestione".

I costi diretti sono relativi:

- alle spese sostenute per gli "accessi" alla rete, per acquisti e manutenzioni di hardware (video, stampanti, modem), per installazione ed utilizzo di programmi di software, per installazione di linee ISDN, per acquisto degli arredi (sedie ergonomiche, scrivanie, supporti per il PC)
- alle coperture assicurative, al pagamento delle "bollette" telefoniche e dei relativi canoni bimestrali.

I costi indiretti rilevati sono stati identificati:

- nel totale della quota parte di retribuzione spesa dalla Regione per pagare i componenti del Gruppo di lavoro o altro personale per il tempo che hanno dedicato al progetto e all'avvio della I fase di telelavoro (dal 15/9/98 al 18/12/98);
- nel rateo di spesa sostenuta per la progettazione e implementazione della I fase, per le ricerche IRER.

Per la voce costi "indiretti", il totale del costo sia per la quota parte dei salari, sia per la quota parte delle spese sostenute per la prima e la seconda ricerca IRER-TEKNOVA è stata di complessive L.111.900.000.

All'incirca una quota equivalente alla metà (L.54.462.000), è stata direttamente ed inizialmente spesa (per 11 telelavoratori) per acquisire le tecnologie di lavoro.

Si tratta della parte di spesa assimilabile all' "investimento" da compiersi nel momento dell'impianto, ed avvio di una attività e da non ripetersi, almeno fino all'obsolescenza delle tecnologie impiegate.

In altre parole i successivi semestri di lavoro dei primi 12 telelavoratori non dovranno più sopportare queste spese.

Un costo diretto decisamente più contenuto., e, per un totale di L.13.566.000 é stato sostenuto per le spese “di gestione” e funzionamento del progetto. Sono stati quindi imputati costi diretti per l’attivazione del telelavoro per un totale di L.68.018.450 di cui però solo il 19% (L.13.556.450) é la quota di spese di funzionamento.

In particolare, la spesa di gestione pro-capite é di circa £.1.232.000.

Come già stato anticipato, sono state inoltre monitorate, da Teknova e dal Gruppo di progetto, con apposito questionario e nel corso di due riunioni con i telelavoratori ed i loro dirigenti, sia le aspettative che i livelli di soddisfazione dei due soggetti.

Per quanto concerne i risultati osservati dal Gruppo di progetto si sono evidenziate attese diffuse di miglioramento dell’efficienza e di miglioramento sia del “clima” organizzativo, sia della qualità della propria vita.

In un caso é emerso un certo scetticismo che ha limitato le aspettative al solo miglioramento dell’efficienza operativa e della prestazione professionale. Sul piano della valutazione degli effetti percepiti, sia i telelavoratori che i loro dirigenti hanno concordato circa la possibilità di lavorare con una relativamente maggiore concentrazione, conseguendo livelli superiori di produttività ed in particolare di qualità del prodotto reso.

La possibilità di organizzare e distribuire nella giornata con grande autonomia il proprio lavoro, ha rappresentato il punto di forza di tutta la sperimentazione; questo elemento ha anche prodotto - in almeno un caso informalmente registrato - una situazione di prosecuzione dell’attività lavorativa nonostante ed in probabile presenza di uno stato di malattia.. Non si sono invece fin qui registrate le paventate situazioni di autoesclusione o isolamento che tanta attenzione hanno richiamato in passato.

Si é viceversa - anche qui in un solo caso - manifestata da parte di un telelavoratore, la preoccupazione per possibili non equilibrate o non controllabili assegnazioni di carichi di lavoro. Nel complesso, sul piano del gradimento é stata registrata una concorde e convergente approvazione dell’esperimento con forti aspettative di prosecuzione dell’attività telelavorativa.

Questi sono i primi risultati di un’attività che ha oltrepassato l’anno di durata e si allargherà ad altri 64 dipendenti regionali, con una incidenza totale sul personale, del 2% al 2001.



Accanto alla particolare soddisfazione che possiamo manifestare per la buona riuscita del progetto ed alle attese che abbiamo per l’avvio del telecentro, debbo anche formulare alcune prime previsioni relative alle problematiche ed alle prospettive organizzative che si evincono dallo spesso improvvisato e quotidiano problem-solving che abbiamo affrontato e risolto, insieme al gruppo di progetto con la collaborazione dei dirigenti regionali coinvolti, la serietà ed in qualche caso la pazienza dei telelavoratori, nel corso del 1999 e di questo inizio 2000.

La prima osservazione concerne la necessità e la possibilità - che il crescere delle esperienze favorisce - di meglio precisare e definire per il futuro gli obiettivi di ogni nuovo progetto di telelavoro in particolare in ambito pubblico: questo permette di misurare concretamente la realizzabilità, la portata ed il senso delle sperimentazioni da avviare ed avviate.

Dati provenienti da esperienze straniere sono indispensabili ma non sempre trasferibili alle nostre latitudini.

La seconda osservazione riguarda il grado di prudenza ed attenzione che a questa nuova forma di lavoro andrà dedicata; attenzione che anche da parte del sindacato é parsa fino a questa odierna occasione, scarseggiare ed essere, al più, un debole e tardivo riflesso della montante passione per le nuove tecnologie e le forme “flessibili” dei rapporti di lavoro. Da un lato stanno infatti i noti benefici del telelavoro.

ro in termini di economie personali, esterne, produttive ed aziendali; dall'altro vi é però l'impreparazione dell'opinione pubblica a considerare e quindi ad affrontare anche ricadute e costi che si possono produrre e che una indispensabile ma ancora insufficiente riflessione sociologica non ha sempre perfettamente potuto identificare e che risultano poi del tutto assenti sul piano normativo.

Mi riferisco, solo per cenni, ai problemi derivanti dai rischi di accentuazione del "doppio ruolo" femminile - e in futuro anche maschile - nonché alla necessità di fornire garanzie più precise circa le condizioni personali, i tempi ed i carichi di lavoro assegnati. Vi sono infine due nodi - apparentemente marginali - concernenti il conflitto fra realtà telelavorativa e fonti contrattuali e normative vigenti; questo riguarda in primo luogo la "rigidità" dell'obbligo delle 36 ore settimanali (delle sue articolazioni giornaliere e della sua rendicontazione e controllo) contro la natura assolutamente "flessibile" della prestazione in telelavoro; in secondo luogo riguarda la mancata previsione da parte della normativa INAIL della piena copertura dei rischi dei telelavoratori a causa della natura per l'appunto "flessibile" della loro giornata lavorativa.

Si tratta di problemi certamente superabili, che non ti possono risolvere qui, che però richiederanno l'individuazione di momenti di approfondimento, formazione, nuove regole e una più diffusa coscienza sociale.

La terza osservazione riguarda l'intricato nodo delle "procedure" di accesso alla condizione di telelavoratore: evitando di stabilire gabbie normative statali e regolazioni rigide, dovranno comunque essere definite modalità di informazione sulle posizioni telelavorabili, sui modi di accedervi, criteri per nuove forme di assunzione diretta e meccanismi di rientro dal telelavoro.

La quarta considerazione riguarda uno dei principali scopi - se non l'unico - del telelavoro: quello dei risparmi e quindi dei possibili tagli ai costi indiretti, in primo luogo ai costi logistici.

Come abbiamo già detto e come é noto, il beneficio economico più importante é dato dalla riduzione degli spazi per uffici (e parcheggi aziendali).

Il telelavoro di per sé, non comporta rilevanti risparmi: essi possono essere raggiunti - e stiamo parlando di attività telelavorative svolte dal domicilio - solo con una azione combinata di riorganizzazione della logistica (redistribuzione e riassegnazione



degli spazi di lavoro d'ufficio affinché sulla stessa scrivania o postazione di lavoro operino almeno due telelavoratori che la occupino e né utilizzino la strumentazione a giorni alterni) e di riorganizzazione delle strutture e funzioni aziendali in modo che nello stesso ufficio siano reperibili coppie di posizioni lavorative con mansioni assimilabili e gestibili da una stessa linea di comando.

In altre parole questo potrà voler dire avviarsi o forse ritornare - sul piano e per effetto delle economie di scala che si dovranno produrre - a modelli organizzativi "funzionalisti" che da un lato potrebbero assicurare la copertura dei costi, se non risparmi significativi, ma potrebbero anche incorrere nel rischio di riedizioni tayloristiche fuori tempo e fuori luogo.

Una quinta osservazione generale riguarda la probabilità che il telelavoro venga ad assumere - sia per la sua capacità di dare soluzione a problemi - di particolari categorie di lavoratori, sia in prospettiva per i suoi contenuti e per l'immagine di "tecnologia di liberazione" professionale ed esistenziale - l'importanza ed il peso di una variabile indipendente e che a partire da ciò, quote non insignificanti di forza lavoro in cerca di occupazione scelgano il proprio posto di lavoro indipendentemente dai contenuti dello stesso ma per le sue modalità di prestazione.

Questo argomento introduce ad una osservazione finale cui antepongo una annotazione: recentemente un noto storico-sociologo giapponese ha formulato la previsione che il telelavoro - permettendo lo svolgimento di un'attività lavorativa da casa - possa diventare un'importante elemento "di recupero" e riscoperta dei ruoli genitoriali.

Penso che - ancora prima delle valutazioni che si debbono fare sulla sua maggiore o minore probabilità di verificarsi - questa previsione ci suggerisca che il potenziale innovativo che il telelavoro può introdurre nell'organizzazione del lavoro è così grande da estendersi anche all'organizzazione del nostro mondo "riproduttivo".

Questo vuole però anche dire che l'innovazione, per liberare i propri effetti di incremento dell'efficienza

aziendale e di crescita dell'autonomia professionale e personale, deve supportare ed aiutare chi la utilizza a "difendersi" dagli effetti indesiderati di confusione e "sovrapposizione" che quelle nuove libertà portano con sé.

In altre parole ciò vuol dire che si deve prevedere di fornire ai telelavoratori attraverso nuovi appositi percorsi di formazione - delle tecniche per la pianificazione dei carichi e dei tempo di lavoro e per la gestione del proprio tempo libero nonché strumenti culturali per una corretta comunicazione con i propri congiunti e per la "manutenzione" delle proprie relazioni sociali ed aziendali.

