



Roma, 15 settembre 2021

**Camera dei Deputati
XI Commissione (Lavoro Pubblico e Privato) - Audizione del 15 settembre 2021**

Memoria della CGIL su audizione informale nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 2282 Gagliardi, C. 2417 Barzotti, C. 2667 Lucaselli, C. 2685 Vallascas, C. 2817 Serracchiani, C. 2908 Villani, C. 3027 Mura, C. 3150 Zangrillo, recanti disposizioni in materia di lavoro agile e di lavoro a distanza

PREMESSA

Dalla introduzione, con la legge 81 del 2017, del cosiddetto lavoro agile e fino all'emergenza che si è determinata con la pandemia da COVID – 19 il ricorso a tale modalità di resa della prestazione lavorativa è stato limitato e sporadico pressoché in tutti i settori merceologici.

Il rapporto sul mercato del lavoro ISTAT 2020 evidenzia che nelle imprese che dichiarano di avere attivato il lavoro a distanza, la quota dei lavoratori in smart working , nei mesi di gennaio e febbraio 2020, è stata non più del 5%.

Questo è un dato pressoché comune a tutti i settori anche nelle realtà con un più marcato potenziale di utilizzo, come per esempio i servizi d'informazione e comunicazione (6,9%) o le attività finanziarie e assicurative.

L'avvento della pandemia ha dato luogo a una sorta di straordinario esperimento organizzativo, sociale e tecnologico, che si è svolto per lo più in forma obbligata, senza azioni di accompagnamento e senza formazione specifica.

Osservando i dati resi disponibili da ISTAT si evidenzia che nella pandemia il periodo di maggiore ricorso è collocato tra marzo e aprile del 2020, con il 47%.

Si osserva poi un andamento decrescente fino al 27,4% tra maggio e giugno del 2020, crescente nell'ultimo trimestre del 2020 (36,6%) e nel primo trimestre del 2021 in ragione del rinnovo delle misure di restrizione.

Il dato del periodo tra gennaio e marzo 2021 si attesta sul 33,7% con la evidenza di una diversa distribuzione tra i settori merceologici con ambiti ben oltre il 40%. Il dato maggiore è riferito al settore dei servizi d'informazione e comunicazione, il 48,6%, e alle attività finanziarie e assicurative con il 45,2%.

Le rilevazioni condotte nella restante parte dell'anno evidenziano una ulteriore riduzione della percentuale complessiva con una tendenza ad un utilizzo, in parte modificatosi rispetto alla fase acuta della emergenza, che può avere carattere anche strutturale nell'ambito di alcuni settori.

Da questa prima lettura dei dati, rappresentati da ISTAT in termini oggettivi, si rileva nella sostanza il carattere pressoché obbligatorio – nell'ottica di garantire da un lato la tutela della salute e il

contrasto attivo alla pandemia e dall'altro di permettere la continuità operativa ai diversi settori merceologici – del ricorso alle modalità di lavoro previste dalla legge 81/2017.

Specie per quelle realtà che non avevano alle spalle un utilizzo del lavoro agile prima della pandemia, quanto avvenuto durante la pandemia è stata in molti casi una emergenziale remotizzazione delle attività, non accompagnata da una adeguata analisi di contesto, da una fase di chiara definizione degli obiettivi e del progetto riorganizzativo.

Tuttavia allo stesso tempo questa esperienza ha permesso di individuare possibilità, vantaggi, e criticità e, pur in assenza di obblighi specifici, la contrattazione si è in molte circostanze affermata come strumento di governo di questa trasformazione.

Nel definire una prospettiva e anche nel valutare gli scenari futuri occorre necessariamente tenere conto di questi elementi di contesto.

LA REGOLAZIONE LEGISLATIVA

L'intervento regolativo introdotto con la legge 81/2017 ha inquadrato – nella sostanza – il ricorso al lavoro agile quale specifica modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato come uno strumento connesso con lo scopo di incrementare la competitività e di migliorare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Nella legge, fatta salva la previsione per la quale il lavoratore ha diritto a un trattamento economico e normativo non inferiore a quello applicato ai lavoratori che svolgono la stessa mansione presso la sede aziendale, si prevede il solo accordo tra le parti di natura individuale senza fare alcun riferimento, neppure di principio, alla contrattazione collettiva.

L'intervento normativo quindi non si colloca a sostegno della contrattazione collettiva ma individua nell'accordo di natura individuale lo strumento privilegiato per il ricorso al lavoro agile.

Un ruolo della contrattazione collettiva non è escluso ma non è previsto.

Con tutta evidenza, un diverso approccio del legislatore avrebbe potuto comportare un profilo differente nella definizione sull'utilizzo di tale modalità di organizzazione del lavoro, seppure non sta alla legge definire tempi, modalità e tematiche della contrattazione collettiva che agisce liberamente sui temi di competenza.

L'interesse del legislatore poteva e potrà configurarsi sia nella definizione di una comune cornice che attraverso le azioni di sostegno laddove gli interventi definiti dalla contrattazione rispondono a una tematica d'interesse più ampio, come è il caso della produttività o del welfare contrattuale per i riflessi derivanti dalla normativa fiscale.

E' evidente che nella previsione del solo accordo tra le parti di natura individuale non si è prospettata, per la fattispecie del lavoro agile, una ipotesi di sostegno alla contrattazione ma per contro occorre evidenziare che, anche prima della emergenza dovuta alla pandemia, in alcuni, seppure in numero limitati, contratti collettivi si era provveduto alla sua normazione.

L'incedere dell'emergenza, come prima evidenziato, ha determinato una conseguente accelerazione dei processi con la legislazione che ha introdotto, temporaneamente, il superamento dell'accordo individuale e nella sostanza la ordinarietà, anche per via legislativa in alcuni contesti, di tale fattispecie di resa della prestazione lavorativa, chiaramente in relazione alle mansioni per le quali vi era possibile ricorrervi con una accentuata e sostanziale remotizzazione delle attività.

Nella fase emergenziale pertanto, come giustamente evidenziato nella documentazione della Camera dei Deputati, la normativa ha di fatto definito anche un diritto individuale, temporalmente e per specifiche situazioni come la presenza nel nucleo familiare di minori di 14 anni e per le persone cosiddette fragili maggiormente esposte nel caso di contagio da COVID-19, nell'accesso al lavoro agile.

LA RELAZIONE TRA LEGGE E CONTRATTAZIONE

Le proposte di legge all'esame della Commissione e oggi oggetto della presente audizione si pongono l'obiettivo di intervenire su molteplici aspetti del ricorso al lavoro agile: dagli orari di lavoro, al diritto di precedenza, alla percentuale della forza lavoro in modalità agile, alla relazione con il lavoro a distanza ipotizzando per quest'ultima una distinta fattispecie, all'accordo tra le parti, alle agevolazioni di natura fiscale e contributiva, al potere direttivo e di controllo, al diritto alla disconnessione.

Solo alcune proposte di legge fanno riferimento, e peraltro in termini parziali, alla contrattazione collettiva.

Se quindi può essere positivo indicare i temi che devono trovare risposta, la specifica regolazione degli stessi tramite la legge rischia di limitare l'efficacia della contrattazione.

La legge non dovrebbe quindi occuparsi di aspetti legati alla organizzazione del lavoro ma limitarsi a disciplinare, ove valutato opportuno, materie più generali, come il diritto alla privacy, il tema della sicurezza dei dati aziendali, un riferimento più marcato rispetto a quanto oggi previsto nella legge 81/2017 in tema di disconnessione, a titolo meramente esemplificativo.

E' evidente che più la regolazione si spinge sulle materie legate all'utilizzo del lavoro agile e alla sua specifica regolazione meno spazio può essere agito dalla contrattazione collettiva nel collocare tale fattispecie di resa della prestazione lavorativa nel complesso della organizzazione del lavoro in quel dato contesto.

Per questa ragione riteniamo che l'eventuale intervento di modifica del dettato della Legge 81/2017 debba limitarsi a garantire un ruolo adeguato alla contrattazione collettiva in capo alle Organizzazioni Sindacali e Datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

La contrattazione collettiva, di primo e di secondo livello, deve cioè essere chiamata a definire ambiti e modalità di implementazione del lavoro agile quale elemento dell'organizzazione del lavoro regolandone tutele, limiti e diritti fondamentali.

Senza entrare nella specifica valutazione di tutte le proposte di legge, evidenziamo che tutte quelle che definiscono per norma indicazioni specifiche quali la individuazione di una nuova e ulteriore fattispecie, le percentuali di utilizzo, le definizioni di integrazioni salariali per le dotazioni tecnologiche, i limiti di orario in cui la prestazione deve svolgersi rischiano di introdurre rigidità non utili alla valorizzazione di un cambiamento che può determinare effetti positivi per imprese e lavoratori.

Anche in merito alla volontà di accompagnare la fase con un importante portato di sgravi e incentivi pensiamo sia utile intervenire soprattutto sui crediti di imposta per la acquisizione delle necessarie dotazioni tecnologiche.

Prevedere specifici sgravi contributivi esclusivamente per i lavoratori in modalità agile senza una analisi e riflessione sulle misure già definite come nella legge di bilancio 2021, ci pare replicare una scelta di incentivazione quale mero intervento sul costo del lavoro.

L'AZIONE CONTRATTUALE

Nella contrattazione collettiva, sia di carattere nazionale che in quella aziendale, la definizione degli interventi in materia di lavoro agile si è – specie nella seconda fase – caratterizzata non solo sul versante dell'emergenza ma di quello di una possibile strutturalità all'interno dei contesti organizzativi aziendali.

Gli accordi specifici sul cosiddetto smart working censiti dalla nostra Organizzazione assommano a oltre 200.

Rispetto alla rilevazione sulla contrattazione collettiva di II° livello, per gli accordi da noi rilevati, ne costituiscono quasi il 29% mentre nella fase pre-pandemica erano poco più del 6%.

In tredici contratti collettivi nazionali di lavoro si è provveduto a normare il ricorso all'istituto in questione.

E' evidente la sovrapposizione di questo dato rispetto a quanto rilevato da ISTAT sulla percentuale delle lavoratrici e dei lavoratori che nelle diverse fasi hanno operato attraverso il ricorso al lavoro agile.

Occorre però evidenziare che la stessa contrattazione collettiva si è caratterizzata in due fasi ben distinte: nella prima fase gli accordi si sono concentrati sulle misure di riorganizzazione, spesso connesse all'applicazione dei protocolli sulla sicurezza, utili a ridurre il rischio di contagio.

Nella seconda fase si affaccia invece la tendenza, più marcata in alcuni settori come per esempio il credito e i servizi assicurativi e di telecomunicazioni, a individuare nuovi modelli organizzativi che possono determinare una diffusione nell'utilizzo dell'istituto oltre l'emergenza pandemica.

Gli accordi normano l'alternanza tra attività in sede e attività da remoto, le fasce orarie di resa della prestazione lavorativa, il diritto alla disconnessione, gli aspetti legati alla formazione, quelli relativi a salute e sicurezza, la privacy e le azioni di tutela della riservatezza aziendale, la partecipazione e ai diritti sindacali, le misure di relazione con la conciliazione.

In ogni caso occorre che la contrattazione collettiva assicuri la volontarietà nell'accesso a tale modalità di lavoro.

La relazione con gli interventi sul modello organizzativo devono inoltre introdurre più marcati elementi di partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori sulle scelte aziendali e sulla preventiva definizione degli obiettivi, tema su cui non appare esserci la dovuta attenzione, con la volontà di lasciare al confronto o alla contrattazione, come potrebbe determinarsi nei settori pubblici, la regolazione degli istituti del rapporto di lavoro in modalità agile piuttosto che aprire un confronto sulla modificazione della organizzazione del lavoro.

Virtuosamente occorre che siano anticipati i rischi di isolamento e segregazione non limitandosi a introdurre una diversa modalità di resa della prestazione lavorativa ma incidendo sugli aspetti legati alla organizzazione del lavoro.

Occorre evidenziare che gli accordi aziendali si sono innestati in percorsi di relazioni industriali che hanno un carattere di solidità e di continuità: è noto quale è il livello di copertura della contrattazione di secondo livello e come sono stratificate le aziende relativamente alla classe dimensionale.

Tale elemento di valutazione però non deve determinare lo scenario di un'azione legislativa nei fatti sostitutiva delle prerogative contrattuali su ogni ambito di possibile regolazione.

IL BILANCIAMENTO

Gli interventi normativi sul lavoro agile non devono attribuire a tale fattispecie di resa della prestazione lavorativa un carattere generale di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro arrivando a configurarla come una specifica politica di sostegno alla conciliazione.

Tale aspetto, cioè indicare fra gli obiettivi della legislazione anche la possibilità di migliorare la conciliazione fra tempi di vita e tempi di lavoro, è già presente nella norma oggi vigente.

Le politiche di sostegno alla conciliazione devono caratterizzarsi per un profilo di universalità e di esigibilità e, con tutta evidenza, tale accezione attribuita al lavoro agile appare impropria.

Il tema va affrontato in primo luogo attraverso il rafforzamento della condivisione dei carichi di cura e attraverso l'implementazione di un sistema di servizi che accompagni e sostenga una più alta partecipazione al mercato del lavoro della componente femminile.

L'utilizzo dello strumento in modo così massiccio e repentino durante la pandemia ha reso evidente che si rischiano, per contro, effetti di segregazione e di incremento del lavoro di cura sulla componente femminile del mercato del lavoro.

Occorre evidenziare che nella legislazione nell'emergenza si è inoltre determinata una situazione paradossale: chi operava in modalità agile, con tutta probabilità presso il proprio domicilio, era escluso dalla possibilità di fruizione dei congedi parentali o del bonus baby sitter.

Determinando un corto circuito tra dimensione lavorativa e cura della famiglia, con particolare riferimento all'accudimento dei figli.

L'assenza di previsioni e di azioni circa un diverso bilanciamento dei carichi familiari produce, in sostanza, il consolidarsi e la cristallizzazione di quelli attuali a tutto danno della componente femminile del mercato del lavoro.

Lo stesso dossier dell'Ufficio Studi della Camera dei Deputati, citando alcune ricerche, dà evidenze di tali effetti nell'analisi di impatto di genere.

Le politiche per la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro necessitano di robusti investimenti sul terreno dei servizi di cura, a partire dalla diffusione delle strutture per l'infanzia, per l'integrazione al tempo scuola e nei servizi per le persone non autosufficienti.

Anche in questo quadro occorre avere sempre a riferimento il tema della volontarietà per l'accesso al lavoro agile e del riconoscimento del "diritto individuale" per l'accesso a tale fattispecie di resa della prestazione lavorativa in quei contesti aziendali e produttivi dove attraverso la contrattazione si è definito il ricorso a tale modello di organizzazione del lavoro.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La grande attenzione che si è generata in merito al ricorso al lavoro agile è necessario che trovi elementi di sintesi e di orientamento anche nelle possibili azioni di sostegno alla contrattazione collettiva ad opera del legislatore.

Il ricorso a modalità di lavoro con carattere di maggiore flessibilità si riflettono positivamente nel benessere organizzativo e producono effetti su molteplici dimensioni.

E' evidente che la valutazione, anche in termini complessivi, non può basarsi strettamente sulle dinamiche che si sono generate per rispondere alla emergenza sanitaria e, anche sul terreno della possibile innovazione, l'emergenza ha funzionato come cartina di tornasole per diverse problematiche che investono il lavoro e la società nel suo insieme.

Che il Parlamento e il Governo, per le azioni avviate dal Ministero del Lavoro, si siano posti il tema di come intervenire nella legislazione oggi vigente per aggiornarla, superata la fase emergenziale, è elemento significativo.

Il punto è la direzione dell'intervento legislativo e in che termini configurarlo, per non avere un carattere invasivo sulle prerogative della contrattazione e per assicurare il necessario sostegno al processo di definizione degli accordi, da realizzarsi tra i soggetti della negoziazione collettiva.

In tal senso l'attuale legislazione va modificata superando l'attuale previsione del solo accordo individuale per affermare un esplicito rinvio alla contrattazione collettiva.

Si determinerebbe una legislazione quadro, e di sostegno, nella quale collocare gli elementi caratterizzanti il profilo dell'azione legislativa specie sul versante dei cosiddetti obblighi: sulla responsabilità del datore di lavoro, sul potere organizzativo, sulla salute e sicurezza, sul tema della privacy e della ciber-security, sul diritto alla formazione, sulle libertà sindacali.

Contestualmente si potrebbe dare evidenza alle materie oggetto di rinvio alla contrattazione collettiva.

Occorre spostare il terreno dalla sperimentalità, che ha caratterizzato l'introduzione della norma, e dall'emergenza, che si è resa necessaria per affrontare la pandemia, a un percorso di pieno riconoscimento in termini di organizzazione del lavoro, che è un terreno proprio della contrattazione, anche nell'ottica della implementazione degli auspicati schemi di partecipazione.