

# Audizione alla Commissione Lavoro della Camera dei deputati del 10 11 2021

## Commento alle Proposte di Legge sul Lavoro Agile

Prof. Mariano Corso, Responsabile Scientifico dell'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano

Le proposte di legge analizzate sembrano tutte animate da un positivo intento di promuovere le misure per incentivare l'adozione dello Smart Working, dando un quadro giuridico più definito che tenga conto di quanto il fenomeno sia cresciuto durante l'emergenza Covid-19. Occorre stare molto attenti, tuttavia, che tale giusta aspettativa non si traduca in una iper-regolazione, che contrasterebbe con lo spirito di *soft law* dell'attuale legge n°81/2017 e, soprattutto, con lo spirito dello Smart Working che richiede una grande flessibilità, autonomia ed adattabilità nell'interazione tra le parti.

Le proposte sono state formulate in date diverse e rispecchiano pertanto in modo diverso il dibattito e l'esperienza che si è avuta durante la pandemia.

Di seguito si procede a formulare alcuni commenti sintetici seguendo la struttura riportata nel dossier, non si menzionano invece le specifiche proposte di legge i cui contributi e posizioni sui diversi punti sono peraltro adeguatamente riassunti nel dossier.

### Orario di lavoro

Coerentemente ai principi dello Smart Working e alla filosofia già presente nella [legge n°81/2017](#), molte delle proposte evidenziano quanto sia necessario ripensare istituti che sono oggi rigidamente legati all'orario di lavoro come, a titolo di esempio, buoni pasto, straordinari e permessi retribuiti.

Alcune delle proposte di legge si limitano ad affermare che determinati istituti "non si applicano", altre entrano nel merito cercando, a mio avviso pericolosamente, di intervenire sul lavoro agile modificandone la natura stessa per rendere gli istituti stessi applicabili. Un esempio di questo è l'introduzione del concetto di "lavoro a distanza".

Occorrerebbe piuttosto intervenire per rendere di istituti di cui sopra maggiormente coerenti con le attuali esigenze. In particolare, occorre a mio parere intervenire relativamente al tema del buono pasto: alcune recenti sentenze hanno affermato il concetto che corrispondere i buoni pasto sia non soltanto non obbligatorio nei giorni in cui è previsto il lavoro a distanza, ma addirittura nemmeno lecito prefigurando, per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, il timore di incorrere in una contestazione di danno erariale. Alla luce di quanto invece è prassi in uso nel settore privato, ritengo che i buoni pasto vadano visti come un servizio a beneficio del lavoratore indipendentemente dal luogo in cui egli si trova ad effettuare la prestazione e dall'orario in cui lui sceglie di effettuarla. Il lavoratore agile che eroga la prestazione a distanza (e non necessariamente da casa) ha comunque esigenza di effettuare pause e "nutrirsi" e non si veda perché non debba poter godere del buono pasto che, a differenza dei servizi tradizionali di mensa, è fruibile in modo flessibile rispetto a orari e luoghi. Eventualmente si può ipotizzare di sostituire il buono pasto con un'altra forma di supporto al lavoratore che sia equivalente dal punto di vista del beneficio per il lavoratore stesso e del trattamento fiscale per l'azienda, ma fruibile con anche maggiore flessibilità nelle situazioni di lavoro agile. In ogni caso, vista anche la grande sensibilità che i lavoratori hanno nei confronti di questo benefit, si

ritiene prudente limitarsi dare linee guida, ma lasciare libertà alle parti sociali di definirne le modalità in una contrattazione di secondo livello.

Stesso discorso andrebbe fatto per i permessi retribuiti, che dovrebbero essere messi a disposizione dei lavoratori indipendentemente dall'orario, e gli straordinari che, nella misura in cui rispondono ad una richiesta eccezionale da parte dell'organizzazione di una maggiore prestazione rispetto a quella normale, andrebbero comunque riconosciuti anche se magari in una forma *forfaitizzata*.

Occorrerebbe inoltre enfatizzare, e nessuna delle proposte di legge lo fa compiutamente, come la flessibilità dell'orario di lavoro e il lavoro per obiettivi andrebbero applicati all'intero rapporto di lavoro, non soltanto quando il lavoratore effettua la sua prestazione a distanza, ma anche quando la realizza dalla normale sede di lavoro. È infatti difficile e fuorviante distinguere tra misura della prestazione quando si svolge il lavoro da remoto e misura della prestazione quando svolto in ufficio. Purtroppo si riscontra in molte proposte un'ambiguità ed un malinteso di fondo: lo Smart Working o lavoro agile non è il lavoro da remoto, ma la possibilità di scegliere con autonomia e responsabilità, e in funzione delle esigenze personali ed organizzative, il luogo e l'orario migliori per ciascuna attività. Questo concetto, peraltro presente e chiaro nella legge n° 81/2017, viene travisato da molte delle attuali proposte di legge.

### Diritto di precedenza

Molte delle proposte di legge entrano nel merito dei diritti di precedenza da prevedere nel caso in cui ci siano più richieste rispetto alla disponibilità. Si tratta a mio parere di un concetto a mio parere nell'applicazione dello Smart Working, purtroppo già presente nella normativa perché introdotto da una legge finanziaria. Il punto fondamentale dovrebbe essere se, e in quale misura, la prestazione si presti ad essere resa in modalità agile, ossia al di fuori dei normali vincoli di luogo e orario e, qualora questo sia possibile, se il lavoratore sia in grado di conseguire un risultato analogo o superiore a quello che avrebbe portato in presenza. Se queste due condizioni sono verificate non si vede per quale motivo sia necessario introdurre dei criteri di priorità, in quanto l'organizzazione non dovrebbe essere vincolata a percentuali massime e dovrebbe avere tutto l'interesse e la possibilità di organizzare coerentemente le attività. È evidente che quei lavoratori che, trovando un beneficio personale nella possibilità di lavorare a distanza, saranno particolarmente interessati ad aderire alla proposta dello Smart Working e saranno anche in condizioni di dimostrare con il loro impegno, e grazie alla migliore situazione di benessere, di riuscire a portare avanti il proprio lavoro, assicurando risultati positivi anche all'organizzazione. L'esperienza di anni di applicazione nel mondo privato, inoltre, ha insegnato come qualsiasi elemento di priorità che, mirando ad avvantaggiare i lavoratori più bisognosi, presenti lo Smart Working non come modello flessibile, inclusivo e meritocratico per tutti, ma come strumento per venire incontro a specifiche situazioni di bisogno o fragilità, rischia di andare proprio a svantaggio dei lavoratori che ne avrebbero bisogno, discriminandoli ed escludendoli di fatto dalle "normali" dinamiche organizzative e di carriera.

### Percentuali di lavoratori in modalità agile

Anche alla luce di quanto sopra, si ritiene potenzialmente fuorviante prevedere specifiche percentuali. L'applicabilità dello Smart Working a specifici lavoratori e attività dipende infatti dalle specifiche caratteristiche delle mansioni, ed è difficile e pericoloso prevedere centralmente delle percentuali.

L'utilizzo di percentuali minime va letto come un positivo intento di promozione attiva della misura di incentivazione dello Smart Working, ma come tale va presentato come una misura transitoria in modo da evitare che le organizzazioni, in particolare quelle pubbliche, lo intendano come percentuale finale su cui attestarsi in una logica di mero adempimento.

L'utilizzo di percentuali massime, viceversa (ipotizzate ma fortunatamente oggi non presenti nel nostro ordinamento) e di prescrizioni generalizzate di assicurare "prevalenza" al lavoro in presenza andrebbe in ogni caso evitato. Ribadisco che laddove ci sia una possibilità tecnica e un possibile vantaggio organizzativo, la

misura dovrebbe essere rivolta, come accade nelle organizzazioni più avanzate, a tutti i lavoratori, seppure con regole e modalità tarate sulla specifica mansione.

### Lavoro a distanza

Con l'intento evidente di ricondurre lo Smart Working alle forme di organizzazione del lavoro più tradizionali e normate dal nostro ordinamento, alcune delle proposte di legge introducono il concetto di "lavoro a distanza", una sorta di lavoro semi-agile con vincoli di orario e di determinazione del luogo di lavoro. Queste ultime proposte sono a mio parere potenzialmente dannose, innanzitutto perché non colgono il vero principio dello Smart Working, che non è semplicemente quello di "lasciare che le persone lavorino da casa", ma quello di aumentare il livello di autonomia e responsabilizzazione sui risultati, promuovendo meritocrazia, digitalizzazione e miglioramento continuo all'interno delle organizzazioni. In secondo luogo, ritengo che queste proposte vadano a creare una pericolosa ambiguità, sovrapponendosi al modello del telelavoro, che è disciplinato e normato a livello europeo e configura vincoli e oneri a carico del datore di lavoro comprensibilmente diversi. La proposta di questa terza via, se apparentemente fornisce alle organizzazioni culturalmente e managerialmente meno preparate una modalità per andare incontro alle crescenti pressioni da parte dei lavoratori, nei fatti rischia di compromettere il principio culturale stesso alla base dello Smart Working, riducendo la possibile spinta al miglioramento e alla managerializzazione, creando oltretutto uno spazio di potenziale stress, esclusione sociale e possibile riduzione di impegno da parte dei lavoratori che, posti in una situazione di minore monitorabilità e senza obiettivi legati ai risultati da conseguire, finirebbero per avere una minore motivazione e ritenere il lavoro a distanza non un sfida di autonomia e autoorganizzazione, ma semplicemente una misura di conciliazione e, in fin dei conti, un diritto indipendente dall'efficacia dimostrata.

### Accordo tra le parti

Relativamente all'accordo tra le parti, nelle proposte di legge sono contenute alcune possibili integrazioni:

- La possibilità da parte del datore di lavoro di *richiedere o programmare il lavoro da remoto in casi di inaccessibilità della sede*. Tale integrazione appare assolutamente opportuna per fronteggiare anche possibili situazioni di emergenza, non solo sanitaria, ma anche climatica e ambientale, e consentire una migliore resilienza organizzativa e razionalizzazione degli spazi di lavoro.
- *Mediazione da parte della consigliera di parità* nel caso di richiesta di recesso dall'accordo nei confronti di madri con figli minori di tre anni: anche in questi casi la richiesta appare giustificata. Occorre tuttavia chiarire che lo Smart Working è un modello organizzativo e non una misura di conciliazione a favore di specifiche necessità, situazioni per la quale devono continuare a valere istituti ad hoc.
- *Integrazione salariale*: appare opportuno lasciare che la definizione di possibili interventi di integrazione salariale siano lasciati alla contrattazione di secondo livello ed evitare che questi siano legati all'uso di specifiche localizzazioni come l'abitazione. Lo Smart Working, infatti, non deve vincolare la scelta del lavoratore ad una specifica location, fatto che limiterebbe l'autonomia e responsabilizzazione e configurerebbe possibili responsabilità a carico dell'organizzazione.

### Potere direttivo e di controllo

Nello spirito proprio dello Smart Working si ritiene opportuno lasciare il massimo livello di autonomia al normale rapporto capo-collaboratore. Ai manager va lasciata la possibilità di approvare o meno l'eventuale richiesta (anch'essa libera) di lavorare a distanza da parte del lavoratore. Quest'ultima possibilità non deve essere presentata come un diritto soggettivo del lavoratore, bensì come una possibile forma di organizzazione della prestazione subordinata al raggiungimento degli obiettivi e comunque soggetta a un accordo libero e reversibile tra ciascun lavoratore e il suo responsabile. La normativa e gli accordi di livello aziendale devono fornire semplicemente una cornice che stabilisca i principi, senza imbrigliare la normale

“fisiologia” delle relazioni organizzative, ma principi e linee guida per intervenire in caso di insorgere di “patologie” nel rapporto di lavoro.

### Diritto alla disconnessione

Tutte le proposte di legge mettono in luce l'esigenza di regolare il diritto alla disconnessione. In generale si ritiene che a livello di normativa occorra limitarsi ad affermare principi di carattere generale a tutela sia dei lavoratori che delle organizzazioni, lasciando agli accordi di secondo livello, e soprattutto agli accordi individuali, lo stabilire condizioni specifiche, come ad esempio l'ampiezza delle fasce orarie di operatività, contattabilità e non contattabilità.

### Agevolazioni fiscali e contributive

Si ritiene che sia assolutamente opportuno promuovere la diffusione dello Smart Working, incentivando in particolare quegli investimenti che possono tradursi in una maggiore competitività. A titolo esemplificativo, andrebbero incentivati o finanziati l'investimento in dispositivi per il lavoro da remoto in sicurezza, la formazione, la digitalizzazione e dematerializzazione dei processi interni e la consulenza per migliorare l'organizzazione, il benessere e gli spazi di lavoro.

### Delega al Governo

Tra le diverse deleghe proposte al governo vi è l'istituzione di un Osservatorio nazionale per il monitoraggio del lavoro agile). Come ricordato da diverse proposte di legge, il Decreto Rilancio (art. 263, c. 3-bis, D.L. 34/2020) ha già istituito l'Osservatorio nazionale del lavoro agile nelle Pubbliche Amministrazioni individuandone le competenze e nominando gli esperti della Commissione Tecnica. Su tale punto si suggerisce di chiarire e rinforzare il ruolo potenzialmente prezioso di tali organi consultivi che, nonostante gli sforzi e le proposte di alcuni dei componenti (tra i quali il sottoscritto), sono stati ad oggi nei fatti ignorati.