



# MEMORIA

**concernente l'esame delle proposte di legge  
C. 2282 Gagliardi, C. 2417 Barzotti, C. 2667 Lucaselli,  
C. 2685 Vallascas, C. 2817 Serracchiani, C. 2851 Giarrizzo,  
C. 2870 Giarrizzo, C. 2908 Villani, C. 3027 Mura e C. 3150 Zangrillo,  
recanti disposizioni in materia di lavoro agile e di lavoro a distanza**

**Commissione XI Lavoro pubblico e privato  
della Camera dei Deputati**

**17 novembre 2021**





## *Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro*

### IL PRESIDENTE

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO in particolare l'art. 10, comma 1, lettera f) della citata legge secondo cui il CNEL *"contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome"*;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il Regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli Organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del CNEL il 17 luglio 2019, in particolare l'articolo 18, *(Procedure semplificate)*;

VISTO il Programma di attività del CNEL approvato dall'Assemblea nella seduta 27 gennaio 2021;

VISTA la nota 12 novembre 2021 della Commissione XI Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati di richiesta della disponibilità del Presidente del CNEL a partecipare il giorno 17 novembre 2021 ad una 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. 2851 Giarrizzo, C. 2870 Giarrizzo, C. 2908 Villani, C. 3027 Mura e C. 3150 Zangrillo, recanti disposizioni in materia di lavoro agile e di lavoro a distanza;

VISTO il documento 17 novembre 2021 predisposto dagli Uffici istruttori del CNEL integrato dai contributi provenienti dalle Organizzazioni in esso rappresentate;

VISTO il verbale della seduta 17 novembre 2021 della Commissione Informazione e lavoro;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse dal dibattito nella Commissione summenzionata;

VISTO il verbale dell'Ufficio di Presidenza della seduta 17 novembre 2021;

FATTA SALVA la ratifica dell'Assemblea nella prima seduta utile;

SENTITO il Vice Segretario generale, Cons. Andrea Mancinelli,

#### ADOTTA

l'unità memoria concernente l'esame delle proposte di legge C. 2282 Gagliardi, C. 2417 Barzotti, C. 2667 Lucaselli, C. 2685 Vallascas, C. 2817 Serracchiani, C. 2851 Giarrizzo, C. 2870 Giarrizzo, C. 2908 Villani, C. 3027 Mura e C. 3150 Zangrillo, recanti disposizioni in materia di lavoro agile e di lavoro a distanza.

Prof. Tiziano Treu

**Memoria per l'audizione informale del CNEL da parte della XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 2282 Gagliardi, C. 2417 Barzotti, C. 2667 Lucaselli, C. 2685 Vallascas, C. 2817 Serracchiani, C. 2851 Giarrizzo, C. 2870 Giarrizzo, C. 2908 Villani, C. 3027 Mura e C. 3150 Zangrillo, recanti disposizioni in materia di lavoro agile e di lavoro a distanza.**

Ill.mo Presidente,

i progetti di legge in esame (di seguito anche i “pdl”) intervengono in materia di lavoro agile, introducendo misure volte alla promozione di tale modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, modificando la disciplina attualmente vigente (dettata dalla L. n. 81/2017).

Alcuni pdl in esame prevedono una delega al Governo a adottare, nel rispetto di determinati principi e criteri direttivi, un decreto legislativo per promuovere la diffusione del lavoro agile presso le amministrazioni pubbliche, le società pubbliche e le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, le società di servizi pubblici locali di interesse economico generale e le imprese private (C. 2282), per la redazione di un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di lavoro subordinato con esecuzione della prestazione lavorativa a distanza, nel rispetto della distinzione tra lavoro agile e telelavoro (C. 2667), per il riordino della normativa in materia di lavoro agile (C. 3027). Tra le finalità della normativa c'è anche l'esigenza di adattare la disciplina al nuovo contesto emerso a seguito della pandemia e dell'introduzione di agevolazioni tributarie e contributive.

La memoria è composta da due sezioni. La sezione 1 è riferita all'analisi dei progetti di legge e la sezione 2 contiene alcune indicazioni relative alla migliore funzionalità di una norma di legge che si limiti al mero sostegno alla contrattazione collettiva in materia di lavoro agile.



## **SEZIONE 1 - Analisi delle proposte di legge**

Di seguito si veda un'analisi delle principali disposizioni suddivise in base a una selezione tematica che muove dai poteri di controllo e direttivo e dal diritto di disconnessione.

### **Potere direttivo e di controllo**

I pdl C. 2417, C. 2667, C. 2685 e C.2908 intervengono sulla disciplina relativa al potere direttivo e di controllo del datore di lavoro, mentre i pdl C. 3817 e C. 3027 rinviano, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e al decreto legislativo che dovrà essere emanato dal Governo in base alla delega ivi contenuta.

Il pdl C. 2685 dispone che il datore di lavoro informa i lavoratori anche in relazione agli strumenti di videosorveglianza impiegati e al possibile esercizio del potere di controllo da remoto.

In particolare, i pdl C. 2417, C. 2667 e C. 2908 affidano a contratti collettivi la disciplina delle modalità e dei limiti di esercizio del potere direttivo e di controllo del datore di lavoro rispetto alla prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali aziendali, dei tempi di riposo e delle sanzioni disciplinari per violazioni commesse dal lavoratore, stabilendo altresì che la mancata promozione delle procedure per la stipulazione dei suddetti accordi costituisce condotta antisindacale e determina la nullità assoluta dei provvedimenti sanzionatori adottati dal datore di lavoro per condotte imputabili al lavoratore tenute durante l'esecuzione della prestazione di lavoro agile in mancanza di esplicite previsioni degli accordi in oggetto. Conseguentemente, viene abrogato l'art. 21 della L. 81/2017.

### **Diritto alla disconnessione**

Il diritto è specificamente disciplinato dai pdl C. 2417, C. 2667, C. 2908 secondo i quali, quando la prestazione lavorativa è svolta all'interno dei locali aziendali, il diritto alla disconnessione può essere esercitato durante la pausa, mentre quando la prestazione lavorativa è svolta fuori dai locali aziendali, le modalità per rendere compatibile l'esercizio del diritto alla disconnessione con l'obbligo di diligenza spettante al lavoratore sono definite mediante accordo scritto, con il

coinvolgimento delle rappresentanze sindacali . I pdl C. 2417 e C. 2667 riconoscono, altresì, che il diritto alla disconnessione è sempre opponibile al datore di lavoro durante il periodo di riposo dalla prestazione lavorativa. I pdl C. 2667 e C. 2908 configurano il diritto alla disconnessione come quello che si concretizza nel diritto di estraniarsi dallo spazio digitale e di interrompere la connessione alla rete internet. Il pdl C. 2667 lo qualifica esplicitamente come diritto soggettivo. I pdl C. 2685, C. 2908 e C. 3150, inoltre, specificano che l'accordo tra le parti deve disciplinare, tra l'altro, il riconoscimento e le modalità di esercizio del diritto alla disconnessione in commento. Infine, i pdl C. 2817 e C. 3027 rinviando la disciplina del diritto in commento, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e al decreto legislativo adottato sulla base della delega al Governo ivi contenuta.

### **Orario di lavoro**

L'aspetto relativo all'orario di lavoro è trattato dai pdl C. 2417 e C. 2685. I limiti entro cui viene eseguita la prestazione lavorativa sono quelli corrispondenti all'orario normale di lavoro stabilito dall'art. 3 del D.Lgs. n. 66/2003. **La norma di cui all'articolo 6 del pdl C. 2417 che, modificando l'art. 17, co. 5, del D. Lgs. 66/2003 (concernente deroga alla disciplina in materia di orario di lavoro) dispone la non applicazione, al lavoro agile, delle disposizioni relative all'orario normale di lavoro, alla sua durata massima, al lavoro straordinario e notturno, ai riposi e alle pause, appare in netto contrasto con i principi che informano la Direttiva Europea 104 del 1993 e che vengono costantemente ribaditi nella prassi giurisprudenziale.**

### **Percentuale di lavoratori in modalità agile**

I pdl C. 2282 e C. 2908 introducono delle misure volte a fissare obiettivi, rispettivamente annuali e triennali, per l'attuazione del lavoro agile, anche al fine di stabilire la quota proporzionale del personale che può essere ammesso allo svolgimento dell'attività lavorativa con tale modalità. Il pdl C. 2282 stabilisce che le amministrazioni pubbliche, le società pubbliche o comunque partecipate dalle amministrazioni pubbliche e le imprese private adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del lavoro agile che permettano almeno al 20 per cento dei dipendenti di avvalersi, ove lo richiedano, di tale modalità di lavoro. Il datore di lavoro è tenuto a comunicare le ragioni di un



eventuale diniego entro 60 giorni dalla richiesta del lavoratore. Il pdl C. 2908 stabilisce che le pubbliche amministrazioni adottino entro il 31 marzo di ciascun triennio un piano organizzativo del lavoro da remoto - intendendosi per tale il lavoro agile, il lavoro a distanza ed il telelavoro - che stabilisca, tra l'altro, per ciascuna articolazione dell'amministrazione, per il triennio di riferimento, la quota proporzionale massima del personale in servizio che può essere ammesso allo svolgimento della prestazione lavorativa nelle predette forme.

### **La fattispecie del lavoro a distanza**

I pdl C. 3150 e C. 2908 individuano nel lavoro a distanza un'ulteriore fattispecie di svolgimento del lavoro al di fuori dei locali aziendali, oltre a quella del lavoro agile disciplinata dalla normativa vigente. Il pdl C. 2908 fornisce una definizione anche del telelavoro, intendendosi per tale l'attività lavorativa svolta regolarmente al di fuori dei locali aziendali, senza alternare periodi in presenza in sede (salvo richiesta del lavoratore). La nuova fattispecie del lavoro a distanza si caratterizza per il fatto che l'esecuzione della prestazione lavorativa avviene da postazione fissa in luogo (diverso dai locali aziendali) indicato dal lavoratore in sede di accordo, nell'ambito dell'orario di lavoro. Il pdl 3150 precisa ulteriormente che nel lavoro a distanza l'orario di lavoro è identico a quello svolto in azienda. La definizione di lavoro agile rimane identica a quella già prevista dalla normativa vigente e si concretizza nella esecuzione della prestazione lavorativa, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi, senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro interamente o parzialmente all'esterno dei locali aziendali e senza una postazione fissa. Come evidenziato nella relazione illustrativa allegata al pdl C. 3150, tale distinzione consente di delineare una regolamentazione parzialmente diversa tra le due fattispecie, stabilendo per il lavoro a distanza uno schema più rigido, svincolato da qualsiasi finalità di cura e di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, e per il lavoro agile uno schema più elastico nel quale permane il collegamento con le finalità di cura. Anche a seguito di ciò, il pdl C. 3150 dispone che al lavoro a distanza non si applica la disposizione (art. 23 del d.lgs. 80/2015) secondo cui i datori di lavoro privati che ricorrono al telelavoro per motivi di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro possono escludere i lavoratori ammessi al telelavoro dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.

In particolare, il pdl C. 3150 stabilisce per il lavoro a distanza (e non anche per il lavoro agile) quanto segue: (i) il datore di lavoro fornisce al lavoratore gli strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa ed è responsabile della loro sicurezza e del loro buon funzionamento; (ii) il diritto ad usufruire delle ferie e dei permessi, con le modalità previste dalla legge e dai contratti collettivi, nonché al riconoscimento dei buoni pasto, ove previsti dal contratto; (iii) al lavoratore a distanza è garantita la partecipazione alle attività di formazione e di aggiornamento professionale organizzate dal datore di lavoro per i lavoratori che svolgono la propria attività in azienda.

Il pdl C. 3150, inoltre, riconosce al datore di lavoro privato la possibilità di assumere lavoratori da destinare direttamente allo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità a distanza. In tale caso, contestualmente al contratto di assunzione, deve essere stipulato anche l'accordo tra le parti previsto dall'art. 18, co. 4, della L. 81/2017, come modificato dal pdl, in base al quale al lavoro a distanza e al lavoro agile si accede mediante accordo tra datore di lavoro e lavoratore ovvero mediante accordo collettivo, ove esistente. Al lavoratore così assunto si applica il medesimo contratto collettivo applicato ai lavoratori dell'azienda che svolgono la propria prestazione all'interno dei locali aziendali. Al di là delle predette disposizioni applicabili al lavoro a distanza, il pdl C. 3150 e C. 2908 estendono al lavoro a distanza quanto già previsto per il lavoro agile in materia di riconoscimento di un trattamento economico e normativo non inferiore a quello applicato nei confronti dei lavoratori che svolgono le medesime mansioni esclusivamente all'interno dell'azienda, di riconoscimento del diritto all'apprendimento permanente, di potere di controllo e disciplinare del datore di lavoro, di sicurezza sul lavoro e di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (di cui agli artt. da 19 a 23 della L. 81/2017). Al riguardo, il pdl C. 2908 specifica che tra gli obblighi del datore di lavoro in materia di sicurezza sul lavoro, vi è quello di assicurare la sorveglianza sanitaria prevista per i lavoratori addetti ai videoterminali. In materia di lavoro a distanza, si sottolinea che il pdl C. 2667 delega il Governo alla redazione di un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di lavoro subordinato con esecuzione della prestazione lavorativa a distanza, nel rispetto della distinzione tra lavoro agile e telelavoro.

### **Accordo individuale**

L'accordo individuale - la cui stipulazione, in via generale, è necessaria perché la prestazione lavorativa possa essere svolta in modalità agile - è richiamato da quasi tutte i pdl in esame, alcune delle quali dispongono che lo stesso contenga anche ulteriori elementi che vanno ad aggiungersi a quelli già previsti dalla normativa vigente. Si sottolinea che il pdl C. 2908 e C. 3150 riferiscono le disposizioni relative al predetto accordo non al lavoro agile, ma anche al lavoro a distanza. Il pdl C. 3150 dispone, inoltre, per tale ultima fattispecie, che l'accordo medesimo individui il luogo, diverso dai locali aziendali, in cui è svolta la prestazione lavorativa a distanza, che non può comunque essere svolta in luoghi pubblici o aperti al pubblico. In relazione al contenuto del predetto accordo, si segnalano in particolare i seguenti elementi di novità: nel caso in cui l'accordo sia concluso con una lavoratrice nei tre anni successivi alla fine del periodo di congedo di maternità, si stabilisce la possibilità che, su richiesta della lavoratrice, la consigliera o il consigliere di parità competente per territorio presti consulenza o partecipi alla sua stipulazione (pdl C. 2417); nei casi di inaccessibilità della sede aziendale, l'accordo può stabilire la possibilità per il datore di lavoro di ricorrere al lavoro agile. Se questo non è possibile, il lavoratore può essere messo a riposo con una decurtazione dello stipendio che non può essere superiore al 10 per cento, per la prima settimana, e al 30 per cento, per le settimane successive (pdl C. 2685); la definizione di un'integrazione salariale per l'uso della strumentazione tecnologica già in possesso del lavoratore, nonché di un'ulteriore integrazione - che non può essere comunque inferiore al 10 per cento della retribuzione netta - per la copertura dei costi delle utenze dell'energia elettrica, della telefonia fissa e mobile e della connessione alla rete internet (pdl C. 2685); la definizione, sulla base della contrattazione collettiva, delle modalità per informare i lavoratori sugli strumenti di videosorveglianza impiegati dal datore di lavoro, che devono comunque essere strettamente necessari e proporzionali alle attività da svolgere in remoto (pdl C. 2685).

### **Diritto di precedenza**

La priorità nell'esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile viene riconosciuta - oltre che, come attualmente previsto, alle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità e ai genitori con figli con disabilità grave (ai sensi dell'art. 3, co. 3, della L. 104/1992 - anche: ai lavoratori che svolgono funzioni di caregiver familiare (pdl C. 2417, C. 2667 e C.

3150); ai lavoratori dipendenti (pubblici e privati) che assistono persona con handicap in situazione di gravità (coniuge, parente o affine entro il secondo grado, ovvero entro il terzo grado qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i sessantacinque anni di età oppure siano anche essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti) (pdl C. 3150 e C. 2667); ai lavoratori con almeno un figlio minore di quattordici anni, qualora l'altro genitore componente del nucleo familiare svolga l'attività lavorativa senza l'utilizzazione di forme di lavoro agile, di lavoro a distanza o di telelavoro (pdl C. 2908); ai lavoratori con figli minori affetti da disturbi o disagi comportamentali certificati (pdl C. 2908). La proposta di legge C. 2417, inoltre, definisce come criterio per la determinazione dell'ordine di priorità in caso di concorso tra domande presentate da lavoratori aventi i predetti titoli di preferenza la maggiore distanza tra il domicilio del lavoratore ed il luogo di lavoro; dispone che, in subordine ai lavoratori summenzionati, la suddetta priorità sia riconosciuta ai lavoratori dipendenti facenti parte delle giunte comunali, provinciali, metropolitane, delle comunità montane, nonché degli organi esecutivi degli enti locali. In caso di concorso tra più domande si applica il criterio suindicato per definire l'ordine di priorità; dispone che le contestazioni circa l'applicazione dei criteri di priorità sono risolte con l'assistenza della consigliera o del consigliere di parità competente per territorio. La proposta di legge C. 2908 dispone che i lavoratori fragili – ossia i lavoratori, pubblici e privati, compresi i soci lavoratori di società cooperative, affetti da invalidità grave riconosciuta o da malattia cronica o rara ancorché non riconosciuta come invalidante - sono ammessi, su richiesta, a svolgere la prestazione lavorativa in regime di lavoro agile, di lavoro a distanza o di telelavoro ogniqualvolta ciò sia compatibile con la natura delle mansioni e con l'organizzazione dell'impresa. In caso di incompatibilità, il datore di lavoro può ammettere il lavoratore a svolgere la prestazione lavorativa nelle forme indicate mediante l'adibizione consensuale ad altra mansione, compresa nella stessa area di inquadramento, senza variazione del trattamento giuridico ed economico in godimento.

### **Agevolazioni fiscali e contributive**

I pdl C. 2282, C. 2667, C. 2817 e C. 2908 introducono agevolazioni fiscali e contributive al fine di favorire il lavoro agile. I pdl C. 2282 e C. 2817 prevedono, per i rapporti di lavoro eseguiti in modalità agile, una riduzione dell'aliquota di contribuzione al Fondo pensioni lavoratori dipendenti in misura pari a 4 punti

percentuali (dal 1° gennaio 2020, con riferimento ai periodi lavorativi svolti fino al 31 dicembre 2022). Conseguentemente, si stabilisce la riduzione delle aliquote di contribuzione a carico del datore di lavoro e del lavoratore, nel rispetto delle proporzioni previste dalla normativa vigente (attualmente pari al 33% della retribuzione imponibile, di cui il 23,81% a carico del datore di lavoro e il 9,19% a carico del lavoratore (pdl C. 2282); dal 1° gennaio 2021 e per un periodo massimo di trentasei mesi (pdl C. 2817); in entrambe le disposizioni citate, la decorrenza è riferita ad annualità pregresse che andrebbero, dunque, aggiornate con riferimento all'annualità in corso e alle successive, anche in relazione ai relativi oneri. I pdl C. 2817 e C. 2908, per la medesima finalità, introducono un credito di imposta: entro il limite di spesa di 50 mln di euro per gli anni dal 2021 al 2024 e con aliquota differenziata (variabile dal 6 al 40 per cento) secondo la tipologia di beni oggetto dell'investimento, in favore delle imprese che effettuano, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore disposizione in commento, investimenti in beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive situate nel territorio dello Stato finalizzati all'organizzazione e alla gestione del lavoro agile nonché in apparecchiature e software messi a disposizione del personale impiegato in attività lavorative in modalità agile (pdl C. 2817) in favore dei lavoratori che svolgono la prestazione lavorativa in modalità agile, a distanza o in telelavoro, nella misura del 60 per cento delle spese sostenute per l'acquisto di strumenti informatici necessari allo svolgimento dell'attività lavorativa, nel limite massimo annuo di 600 euro (C. 2908) Per la promozione del lavoro agile, il pdl C. 2282 esclude i redditi da lavoro dipendente percepiti da chi svolge il lavoro in modalità agile dalla formazione del reddito complessivo ai fini dell'IRPEF e delle addizionali regionali e comunali, per un periodo di 36 mesi in caso di soggetti neoassunti e di 48 mesi in caso di trasformazione in modalità agile dello svolgimento della prestazione lavorativa i pdl C. 2667 e C. 2908 riconoscono ai datori di lavoro privati che applicano ai lavoratori con contratto di lavoro subordinato le modalità di lavoro agile una riduzione del 30 per cento dei contributi previdenziali dovuti, per un periodo di tre anni. Il pdl 2851 (Disposizioni per il potenziamento del lavoro agile nelle regioni del Mezzogiorno) si compone di tre articoli. All'articolo 1 si stabiliscono una serie di agevolazioni fiscali. In particolare, ai datori di lavoro privati, la cui sede d'impresa sia stabilita al di fuori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia e che riconoscano ai propri dipendenti la possibilità di lavorare da remoto nelle regioni sopra indicate, è concesso l'esonero dal versamento del 60 per cento dei complessivi contributi

previdenziali a carico del datore di lavoro, a condizione però che l'impresa attivi spazi di coworking nei quali i propri dipendenti possano lavorare da remoto. Inoltre, si stabilisce la deducibilità delle spese sostenute dai dipendenti in relazione allo spostamento dalla regione di residenza alla sede di lavoro ovvero per l'acquisto di dispositivi informatici o servizi di connessione necessari allo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile. Il pdl 2870 (Misure di incentivazione del lavoro agile per il contrasto dei fenomeni di spopolamento dei comuni italiani) stabilisce l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, del Fondo per l'incentivazione del lavoro agile, con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023. Il medesimo articolo stabilisce, altresì, l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e la concessione di un credito d'imposta sull'acquisto di dispositivi tecnologici destinati alla realizzazione di forme di lavoro agile in favore dei datori di lavoro privati che, nell'anno 2021, consentano ai propri dipendenti di trasferire stabilmente la loro residenza presso comuni che hanno registrato, negli ultimi dieci anni, una diminuzione della popolazione residente pari ad almeno il 10 per cento, calcolata sulla base delle rilevazioni effettuate dall'Istituto nazionale di statistica, attivando nei medesimi comuni postazioni di lavoro condivise ovvero riconvertendo almeno un terzo delle attività lavorative in modalità agile.

Tra le ulteriori disposizioni contenute nei pdl in esame, si noti la regolazione secondo cui l'accesso al lavoro agile è sempre preceduto da una valutazione delle competenze tecnico-operative del lavoratore al fine di stabilire una eventuale preventiva fase preparatoria e di formazione (pdl C. 2685); la promozione, da parte del datore di lavoro, di incontri periodici tra lavoratori che svolgono la prestazione lavorativa sia nei locali aziendali sia fuori di essi (pdl C. 2908); il riconoscimento della possibilità per la contrattazione collettiva nazionale, territoriale e aziendale di adottare norme attuative per la disciplina della prestazione del lavoro agile e del lavoro a distanza (pdl C. 2908).

## **SEZIONE 2 - Osservazioni generali e indicazioni per una norma di legge a sostegno della contrattazione collettiva**

Il digitale ha cambiato il nostro modo di vivere e affrontare le sfide professionali. Il risultato è un modello di società, caratterizzato dalla graduale ridefinizione dei concetti di tempo e spazio, da un costante incremento della comunicazione a distanza, dalla accessibilità di massa alle informazioni, dalla diffusione rapida della conoscenza. Uno dei capisaldi di questa rivoluzione tecnologica è il lavoro agile, come approccio innovativo all'organizzazione del lavoro, mediante il quale si definiscono autonomia e flessibilità riguardo ai luoghi, ai tempi e agli strumenti di lavoro.

### **Ci sono almeno due aspetti da evidenziare in materia di lavoro agile.**

Il primo. La pandemia da Covid-19 ha travolto i processi di digitalizzazione già in corso che riguardavano il lavoro agile. In molte aziende il lavoro agile, inteso inizialmente come una forma alternativa di svolgimento della prestazione lavorativa, è diventato l'unico modo per lavorare. Anzi, la pandemia ha modificato il fine stesso del lavoro agile: esso, da marzo 2020, diviene una concreta e concordata attuazione di misure di sicurezza negli ambienti di lavoro ai tempi del coronavirus. La de-materializzazione del luogo di lavoro e di flessibilizzazione dei tempi di lavoro, in tempo di crisi sanitaria, risponde all'esigenza di contrastare e contenere la diffusione del virus negli ambienti di lavoro, con buona pace della disciplina del capo II della L. n. 81/2017 e della necessità di accordi individuali. Oggi, dunque, il lavoro agile viene accettato da tutti perché risponde a una domanda di sicurezza sul lavoro e si sviluppa in ragione della contrattazione collettiva decentrata coordinata sia con i protocolli interconfederali di marzo/aprile 2020 che con gli accordi di settore (si v. il sito del CNEL nel quale si trova una raccolta ben ordinata di tali protocolli e di contratti decentrati).

Il secondo. C'è un aspetto che emerge dall'attuazione delle politiche di lavoro che attengono all'accesso al lavoro agile in tempo di pandemia. Il lavoro agile, con tutti gli strumenti introdotti per monitorare l'attività dei lavoratori a distanza, ha evidenziato – in modo più immediato rispetto alla normale vita in azienda – una quota di lavoro che si può prestare “digitalmente” che si contrappone a una quota di lavoro “indispensabilmente” in presenza. Il problema involve tematiche

più complesse le quali hanno una radice lontana e profonda nel tessuto produttivo italiano. C'è altresì una polarizzazione tra lavori a contenuto professionale elevato e lavori a basso contenuto professionale, i quali rischiano con maggiore probabilità di essere integrati o sostituiti, nel tempo, da forme di tecnologia avanzata. Ciò che è quasi certo riguarda il medio termine: la polarizzazione a cui abbiamo accennato deve essere gestita con la contrattazione collettiva perché riverbera inevitabilmente i suoi effetti sulla scala classificatoria (gli inquadramenti professionali dei CCNL) e, di conseguenza, sui relativi livelli di retribuzione.

**I due aspetti segnalati dimostrano che il lavoro agile è ben regolato solo se si assegna alla contrattazione collettiva una speciale funzione normativa.**

La recente contrattazione collettiva sul lavoro agile costituisce l'attuazione contestuale della L. 81/2017 e del D.Lgs. 81/2008. Tale contrattazione collettiva è, infatti, collegata significativamente a recenti protocolli su salute e sicurezza sui luoghi di lavoro di marzo/aprile 2020. I contratti collettivi decentrati che hanno disciplinato nel 2020 e nel 2021 il lavoro agile godono di una vincolatività più forte avendo tecnica e fini molto simili ai contratti gestionali sottoscritti in caso di trasferimento d'azienda o di licenziamenti collettivi. In questa prospettiva, si noti che il fulcro della disciplina emergenziale risiede proprio nel superamento dell'accordo individuale, quale fonte di disciplina e organizzazione della modalità agile di esecuzione del lavoro. Al contratto collettivo si richiede di delineare anche i nuovi contorni del potere disciplinare, della turnazione (soprattutto per i lavoratori più esposti al rischio di contagio), dei diritti sindacali, dei diritti economici, etc.. Il contratto collettivo è la cabina di regia del lavoro agile in tempo di pandemia, con tutte le conseguenze giuridiche che ricadono su istituzioni e commissioni paritetiche che si occupano della materia della sicurezza del lavoro in tempo di Covid-19.

**Ma ciò non basta a esaurire il tema posto. Il contratto collettivo va oltre l'auspicata funzione normativa. Il contratto collettivo che regola il lavoro agile in tempo di pandemia crea altresì una forma di partecipazione responsabile delle rappresentanze dei lavoratori in azienda. Esso non è solo un mezzo per determinare tutele: con il contratto collettivo si verifica l'attuazione di quelle tutele. Il passaggio di politica del diritto non è di poco conto. Le rappresentanze dei lavoratori in azienda saranno chiamate a negoziare le**



**clausole contrattuali, sapendo che si dovrà disporre un meccanismo di monitoraggio dell'esecuzione del contratto e di eventuale ri-negoziazione. Le rappresentanze dei lavoratori si dovranno porre nella prospettiva della verifica di quelle inefficienze di sistema che ricadono sul lavoro, il quale può diventare digitale o indispensabile in ragione delle modalità di definizione dell'organizzazione del lavoro che il contratto ha regolato.**

Se cambia lo scenario sociale e economico, si debbono cambiare anche i mezzi per realizzare i fini di tutela. In questa prospettiva si vedano due casi recenti relative a due aziende (Poste Italiane e CoopAlleanza) che operano in settori diversi, ma egualmente strategici per il paese, con lavoratori che non possono non svolgere la prestazione nel contesto aziendale e lavoratori che, invece, possono lavorare da remoto.

Nel contratto aziendale del 18 dicembre 2020 di Poste Italiane si definisce il lavoro agile come “modello organizzativo strutturale” in ragione della fase pandemica e dei risultati della sperimentazione dell'istituto che dal 2017 è stata introdotta a livello aziendale. Viene sottolineato il valore del lavoro agile con riferimento alla conciliazione vita/lavoro e al bene collettivo della sostenibilità ambientale, data la riduzione dell'utilizzo di mezzi pubblici e personali per raggiungere il posto di lavoro. Si indica la regola della “base volontaria” per accedere al regime del lavoro agile in relazione a figure professionali che non richiedono la presenza fisica negli ambienti di lavoro e, di conseguenza, si individuano tali figure professionali, mediante allegato al contratto aziendale, il quale potrà essere aggiornato periodicamente da una commissione paritetica. Nel contratto aziendale è stata altresì negoziata una clausola di bilanciamento tra esigenze aziendali e richieste di accesso al regime del lavoro agile, con l'impegno di tenere in ogni caso in considerazione particolari situazioni di vulnerabilità fisica (malattie gravi, etc.) o situazioni di genitorialità. Per la sottoscrizione del modulo di adesione/accesso a tale regime viene programmata l'assistenza sindacale, da esercitare anche in via digitale. Ai fini della disciplina degli infortuni sul lavoro sono stati individuati i luoghi ove svolgere la prestazione del lavoro agile (domicilio/residenza e altro luogo che garantisca privacy e sicurezza) ed è stato introdotto un obbligo di comunicazione preventiva al datore di lavoro. La pianificazione temporale del lavoro agile (in ogni caso nel limite di 3 giorni a settimana o 13 giorni al mese) è svolta dal lavoratore con il responsabile di unità, con il potere del datore di lavoro di recedere dal regime del lavoro agile

o di sospendere tale regime per un certo tempo. L'orario in cui svolgere la prestazione di lavoro agile è quella già definita dal CCNL, con una esplicitazione del diritto alla disconnessione dai supporti informatici una volta terminata la giornata di lavoro. A ogni lavoratore viene garantita un'apposita dotazione tecnologica definita dal contratto aziendale, in relazione alla quale si regolano altresì la sicurezza sul lavoro e la formazione. Il diritto alla parità di trattamento economico e normativo (lavoratori agili/lavoratori non agili) è stabilito dal contratto aziendale in relazione al parametro delle medesime mansioni. Il medesimo diritto alla parità di trattamento è evidenziato anche con riferimento ai diritti sindacali, con il rafforzamento di strumenti digitali che permettono di partecipare a assemblee o di essere informati dai rappresentanti dei lavoratori a livello aziendale.

Nel contratto aziendale di CoopAlleanze si inserisce il lavoro agile nella strategia di rimodulazione flessibile del lavoro, anche in una logica di mitigazione del rischio da pandemia. In modo molto chiaro il contratto aziendale evoca il protocollo sulla sicurezza di marzo/aprile 2020 e i relativi effetti giuridici. Il lavoro agile è definito facendo riferimento ai contenuti normativi della l. 81/2017, richiamandone il principio dell'adesione individuale. Il datore di lavoro ha il potere di accettare o meno la richiesta di accesso al regime di lavoro agile, bilanciando situazioni aziendali con esigenze individuali e tenendo in considerazione i bisogni di lavoratori vulnerabili. La programmazione del lavoro agile su massimo quattro giorni a settimana avviene mediante una consultazione con RSA/RSU. Il lavoratore è tenuto a una comunicazione preventiva che possa permettere l'identificazione precisa del luogo di lavoro agile. Il buono pasto viene riconosciuto mediante una specifica clausola del contratto aziendale. L'orario di lavoro, con il relativo diritto alla disconnessione, è conforme a quanto dispone il CCNL. Sono regolati in relazione al lavoro agile il potere di controllo, il potere disciplinare, le agibilità sindacali e la dotazione tecnologica.

I due casi di studio sulla contrattazione collettiva che regola il lavoro agile dimostrano che si va oltre l'auspicata funzione normativa. In tempo di pandemia **si crea mediante contratto collettivo una forma di partecipazione delle rappresentanze dei lavoratori in azienda, le quali sono chiamate a svolgere una funzione di indirizzo delle regole e contestualmente di gestione e monitoraggio dell'applicazione di tali regole, con l'effetto di programmare, nei limiti del contesto aziendale, il futuro delle relazioni industriali per quel sito**

o quella unità produttiva. Il che determina un bene maggiore: l'autonomia collettiva assume, man mano, in questa linea di sviluppo, se supportata adeguatamente anche dalla norma di legge, una certa prevalenza sull'autonomia privata, facendo propria una funzione che è chiamata a svolgere responsabilmente.

Questa è la via da seguire. Il legislatore dovrebbe limitarsi a supportare la contrattazione collettiva che intende occuparsi del lavoro agile, evitare forme di interferenza nella definizione dei diritti e degli obblighi, spingere la parti sociali a regolare mediante protocolli intersettoriali nonché contratti collettivi nazionali, anche in coordinamento con contratti aziendali e territoriali, a stabilire principi e assetti disciplinari, anche mediante modelli partecipativi di monitoraggio.

Ogni eventuale forma di agevolazione fiscale o contributiva dovrebbe essere collegata alla contrattazione sottoscritta dalle organizzazioni più rappresentative sul livello nazionale.

Tuttavia, va scongiurato il rischio di affidare ai contratti collettivi l'intera disciplina delle modalità e dei limiti di esercizio del potere direttivo e di controllo del datore di lavoro rispetto alla prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali aziendali, dei tempi di riposo e delle sanzioni disciplinari per violazioni commesse dal lavoratore; ciò anche in considerazione della disciplina dell'Unione europea in materia di orario di lavoro, pause e riposi (direttiva n. 104 del 1993 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, recepita, come noto, nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 66/2003).

Disciplina, questa, che pur conservando il suo impianto originario, ha, grazie al ruolo della giurisprudenza, tenuto fermo il principio secondo cui **l'obiettivo del miglioramento della sicurezza, igiene e salute dei lavoratori** *"non può dipendere da considerazioni di carattere puramente economico"*, sottolineando, tuttavia, l'opportunità di consentire, *"in funzione dei problemi che possono essere sollevati dall'organizzazione dell'orario di lavoro nell'impresa"*, una certa flessibilità nell'applicazione di talune disposizioni della direttiva, garantendo comunque, nel contempo, *"il rispetto dei principi della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori"*.

Peraltro, la mancata promozione delle procedure per la stipulazione dei suddetti accordi costituisce condotta antisindacale e determina la nullità assoluta dei provvedimenti sanzionatori adottati dal datore di lavoro per condotte imputabili al lavoratore tenute durante l'esecuzione della prestazione di lavoro agile in mancanza di esplicite previsioni degli accordi in oggetto

La norma di legge avrebbe il compito di sostenere la contrattazione collettiva che viene sottoscritta dalle organizzazioni più rappresentative.

**Tale contrattazione collettiva sarebbe funzionale a regolare la materia del lavoro agile, anche in combinazione con la disciplina dell'orario di lavoro, della sicurezza sul lavoro e della conciliazione vita/lavoro.**

In tal senso, il CNEL è disponibile a supportare il Parlamento nel monitoraggio del fenomeno attraverso l'analisi delle pratiche contrattuali in corso.

In quel contesto, si potrebbe dare attuazione a una serie di principi in materia di potere direttivo, potere disciplinare, potere di controllo e di obblighi che la contrattazione collettiva saprebbe ben calibrare in relazione al settore industriale e produttivo di volta in volta interessato. E' infatti, evidente la necessità di ripensare i modelli organizzativi per regolare l'equilibrio lavoro in presenza/lavoro da remoto a seconda dei diversi settori produttivi e dei servizi.

Il CNEL, nel ribadire la necessità di evitare un intervento legislativo che vada a detrimento degli spazi della contrattazione tra le parti, sottolinea l'opportunità di chiarire, con l'occasione, le dinamiche relative alla tutela dei dati sia del lavoratore sia relativi al know-how aziendale.

Il CNEL esprime, infatti, fiducia verso il Tavolo in materia di lavoro agile e lavoro a distanza che chiede proprio alle Parti sociali di definire i confini tra quanto sia necessario statuire con norma e quanto possa essere lasciato alla contrattazione collettiva; interrogandosi, in particolare: l'individuazione di livello sicurezza di quello che diventa il luogo di lavoro, la garanzia del diritto alla disconnessione, e la tutela del bene "dati".





[www.cnel.it](http://www.cnel.it)