

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli
Diretta da Umberto Carabelli*

Q
8/2023

Riforme parallele
e disequilibrio
vita-lavoro



RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli

Quaderno
8/2023

Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro

a cura di

Umberto Carabelli



Il volume raccoglie gli atti della presentazione del Tema «La conciliazione vita e lavoro tra fragilità, bisogni, servizi e contrattazione collettiva» (fascicolo RGL n. 4/2022) tenutasi a Roma il 23 giugno 2023 presso la sede nazionale della Cgil.

© Futura, 2023
Corso d'Italia, 27 - 00198 Roma

www.futura-editrice.it
06 44870283 - 06 44870325
futura-editrice@futura.cgil.it

Indice

<i>Umberto Carabelli</i> Saluti e introduzione	9
<i>Laura Calafà</i> Introduzione	13

PRIMA SESSIONE

<i>Carla Spinelli</i> Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro: un cantiere sempre aperto	21
<i>Salvatore Marra</i> Il dialogo sociale UE e la conciliazione vita e lavoro nella transizione digitale	28
<i>Cristina Alessi</i> Focus flessibilità	33
<i>Olivia Bonardi</i> Disabilità e <i>caregivers</i> . Problemi aperti e prospettive	40
<i>Giampiero Griffò</i> La conciliazione lavoro-vita per le persone con disabilità e le loro famiglie	55

Paola Saracini
Lavoro pubblico e contrattazione collettiva per una
equilibrata conciliazione tra esigenze di vita e di lavoro 70

Rosita Zucaro
Lavoro agile tra equilibrio e porosità
dei tempi di vita e tempi di lavoro 82

SECONDA SESSIONE

Tavola Rotonda

Il quadro giuridico-costituzionale
e la cultura politica e sindacale della conciliazione

Umberto Gargiulo 95

Lara Ghiglione 101

Cecilia D'Elia 105

Antonella Pirastu 110

Valentina Cardinali 117

Simona Lembi 127

Serena Sorrentino 133

Rosita Zucaro*

Lavoro agile tra equilibrio e porosità dei tempi di vita e tempi di lavoro

SOMMARIO: **1.** Brevi cenni introduttivi. – **2.** La Direttiva *work-life balance* e la relazione con il lavoro agile. – **3.** La promozione della flessibilità spazio-temporale quale architrave del *work-life balance* nel lavoro pubblico. – **4.** Osservazioni finali.

1. Brevi cenni introduttivi

Il focus a me affidato verte sull'analisi del lavoro agile, con particolare riguardo al pubblico impiego, alla luce dell'impatto di tale fattispecie sull'equilibrio vita-lavoro, *leitmotiv* del seminario.

Dedico pertanto il mio intervento alla dicotomia sottesa al lavorare *smart*: da una parte opportunità di equilibrio dei tempi di vita e tempi di lavoro e rischi di porosità dall'altra.

L'evidenza empirica dei dati Eurostat 2018 e dell'indagine Inapp Plus 2022, è che i «lunghi orari di lavoro» e l'imprevedibilità o difficoltà dei medesimi costituiscano i fattori più problematici per la qualità della vita lavorativa e personale. Tali aspetti, che avevano già trovato risonanza in letteratura oltre che in alcune soft e hard policy europee, sono peraltro connessi a un incremento del rischio di vulnerabilità per la popolazione lavorativa maggiormente gravata da carichi di cura – e quindi per le donne – che si sostanzia non solo in criticità economiche e occupazionali, ma anche di carattere sanitario (De Angelis, Zucaro 2023).

* Ricercatrice Inapp (Istituto Nazionale Politiche Pubbliche) e Coordinatrice Master Mawe (Management del welfare) presso l'Università Ca' Foscari Venezia.

2. La Direttiva work-life balance e la relazione con il lavoro agile

Interventi su modelli di lavoro flessibile, e sul lavoro a distanza in particolare – declinati in Italia soprattutto in termini di lavoro agile/smart working – divengono quindi chiave di volta per il miglioramento dell’equilibrio vita-lavoro, come emerso anche dalle riflessioni di Cristina Alessi. L’implementazione della flessibilità delle coordinate spazio-temporali della prestazione di lavoro dovrebbe avvenire nell’ottimale connubio tra norme dedicate, anche di carattere incentivante, e implementazione *ad hoc* nei singoli contesti di lavoro, ad opera di una mirata contrattazione collettiva.

Trattasi di misure che, peraltro, possono rientrare nel novero di quanto previsto all’art. 9 della Direttiva n. 1158/2019, il quale sancisce l’obbligo datoriale di esaminare le richieste di modalità flessibili di lavoro per motivi di assistenza provenienti da lavoratori e lavoratrici con figli fino a una determinata età e da *caregiver*. Secondo una lettura congiunta con il *considerando* 34, tali modalità possono essere declinate in lavoro a distanza, calendari di lavoro flessibili o riduzione dell’orario di lavoro.

Il precetto viene rafforzato dal comma secondo, il quale dispone che l’eventuale diniego o differimento da parte del datore di lavoro deve essere oggetto di motivazione, sottoponendolo per tale via a un puntuale sindacato del giudice. Si ritiene che tale aspetto possa indurre il datore di lavoro non solo alla presa in considerazione della richiesta, ma anche a una più accorto esame della medesima, al fine di scongiurare il rischio degli oneri più gravosi che potrebbero discenderne.

Si ritiene che a ciò consegua l’impossibilità di svilimento dell’art. 9 (cfr. Alessi 2023), che, pertanto, dovrebbe trovare congruo recepimento nei singoli ordinamenti europei. Un aspetto, questo, ulteriormente avvalorato dal comma terzo, nel quale compare il diritto alla reversibilità, secondo cui i beneficiari della flessibilità possono «ritornare all’organizzazione della vita professionale originale», non solo decorso il termine concordato, ma anche previamente allo stesso, qualora mutino le circostanze. Il datore di lavoro

deve prendere in considerazione la richiesta di rientro anticipato all'organizzazione originaria della vita professionale, fornendo un riscontro improntato sia alle proprie esigenze proprie che a quelle del lavoratore. Pur nella consapevolezza che i *considerando* non costituiscono parte precettiva, non di meno può ritenersi che contribuiscano all'interpretazione e all'intellegibilità delle singole disposizioni della normativa europea.

Tuttavia, l'implementazione italiana della Direttiva *de qua*, attuata con l'art. 4 del d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105, non appare aderente, e anzi si osserva che difetti sia in termini sistemico-giuridici, che di efficacia rispetto al contesto di riferimento, cui invece avrebbe dovuto fornire una congrua risposta.

Il recepimento si sostanzia, infatti, nel mero allargamento della platea dei beneficiari del diritto di priorità al lavoro agile di cui al comma 3 *bis* dell'art. 18. Il riferimento è pertanto a una previsione totalmente discrezionale in quanto soggetta al pieno potere organizzativo del datore di lavoro, ossia alla scelta dello stesso di introdurre o meno il lavoro agile.

Appare utile un breve *excursus* su tale comma, assente nella versione originaria della disciplina sul lavoro agile ma introdotto dall'art. 1, co. 486, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. La Legge di Bilancio per il 2019 aveva previsto quindi tale diritto di priorità con esclusivo riferimento alle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità, ovvero dai lavoratori con figli in condizioni di disabilità, ai sensi dell'articolo 3, co. 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Si tratta, quindi, di una previsione che oggi presenta una matrice compressa nelle proprie potenzialità applicative, rispetto all'epoca della sua introduzione, caratterizzata da un lavoro agile, che potremmo definire dalla matrice «ottriata», con un'esigua diffusione in termini di aziende, PA e personale coinvolto (con specifico riferimento alla pubblica amministrazione si ricorda ad esempio, un restrittivo sistema di quote, articolato in bandi dedicati).

In virtù della modifica apportata con il decreto sull'equilibrio vita-lavoro il comma, come accennato, viene integrato con tipologie di fragilità e di vulnerabilità, oggetto di tutela durante la pan-

demia, cui si aggiungono i *caregivers*, e a tal proposito rinvio alle osservazioni di Olivia Bonardi.

L'art. 4, co. 1, lett. b, peraltro, introduce anche un nuovo comma, il 3 *quater*, che definisce nulla, poiché ritorsiva o discriminatoria, qualunque misura adottata dal datore di lavoro a seguito di richiesta di fruizione del lavoro agile nei termini di cui sopra, la quale vada a configurarsi come sanzione, demansionamento, licenziamento, trasferimento o sottoposizione ad altra misura organizzativa, aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro.

La previsione viene poi rinforzata dall'introduzione del comma 3 *ter*, secondo cui il rifiuto, l'opposizione o l'ostacolo alla fruizione del lavoro agile, nei casi di priorità accordata, impediscano al datore di lavoro l'ottenimento delle certificazioni di parità di genere con il consequenziale mancato ottenimento dei benefici ad esse connessi (Zappalà 2022).

Si ritiene che la configurazione normativa, sin qui analizzata, sia anche in antitesi rispetto all'ontologia del lavoro agile, atteso che la relativa insorgenza nell'ordinamento è avvenuta proprio attraverso la sua declinazione all'interno della contrattazione collettiva, aziendale in particolare, nel novero dell'area dedicata alle misure di conciliazione vita-lavoro. Alcune prime modulazioni della fattispecie prevedevano, tra l'altro, misure migliorative – ad esempio un numero più elevato di giornate da remoto – per le categorie gravate da maggiori carichi di cura (Zucaro 2016). Correlazione ontologica, che poi diviene *ratio* normativa.

3. La promozione della flessibilità spazio-temporale quale arbitrale del work-life balance nel lavoro pubblico

Il possibile *trait d'union* tra lavoro agile e conciliazione vita-lavoro aveva già rivenuto, peraltro, un primo riconoscimento nella disciplina del lavoro pubblico, che anticipa il privato dal punto di vista legislativo, seppur per il tramite della più ampia locuzione di «nuove modalità spazio-temporali» da sperimentarsi, le quali ven-

gono affiancate, e quindi espressamente distinte dal telelavoro (n.d.A. corsivo dell'autrice). Del resto, non esisteva ancora la nozione normativa di lavoro agile.

Il riferimento è alla lettera originaria dell'art. 14, co. 1 e 2, della l. n. 124 del 2015, la Quarta Riforma del pubblico impiego, rubricato come «Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche». Si trattava di una norma promozionale, più che di una norma incentivo, con cui si pungolavano le Pubbliche Amministrazioni ad adottare misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per attuare il telelavoro o a sperimentare più innovativi modelli organizzativi orientati al *work-life balance*, con particolare riguardo alla declinazione della stessa in termini di «tutela delle cure parentali». Detta specificazione rientra nell'area particolarmente caratterizzante la conciliazione vita-lavoro, in quanto costituisce declinazione del relativo diritto fondamentale come riconosciuto nell'art. 33 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Si ritiene tuttavia che il riferimento alla cura parentale vada oltre la previsione europea per configurarsi come un concetto di cura più ampio, che non attenga solo a quella genitoriale ma anche a quella più latamente intesa, inerente al più generale concetto di *parentes*. Il versante della cura costituisce, peraltro, l'ambito con cui la conciliazione vita-lavoro è entrata nell'ordinamento italiano.

Nel tentativo di cogliere l'ottica migliorativa alla base della citata norma, riterrei che l'obiettivo posto fosse pungolare un'opportunità di tutela attraverso forme di lavoro a distanza, che travalicassero i meri confini delle categorie già oggetto di tutela di cui, ad esempio, al d.lgs. 151 del 2001 o alla l. 104 del 1992.

A parere di chi scrive, quindi, la specificazione non era da intendersi come modulazione esclusiva della flessibilità organizzativa ivi prevista.

Tuttavia, l'assenza di uno stanziamento di risorse economiche ha costituito un deterrente alla diffusione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, e non può nascondersi come talvolta la citata mancanza sia stata usata come argomento per celare una

sedimentata resistenza al cambiamento e una scarsa propensione all'innovazione (cfr. Spinelli 2018).

Infatti, le esperienze pre-pandemia derivano soprattutto da percorsi di accompagnamento delle amministrazioni pubbliche realizzati attraverso progetti finanziati nell'ambito del Fondo sociale europeo, come il progetto Vela o il futuro del lavoro agile per la PA.

Sembrirebbe quindi che si sia trattato più di un *soft nudge* (Thaler, Sunstein 2009), concretatesi in un obiettivo triennale alquanto ambizioso, ossia che il 10% delle dipendenti e dei dipendenti pubblici venisse assegnato al telelavoro o lavorasse con le citate nuove modalità spazio-temporali.

La legge n. 81 del 2017, Capo II, all'art. 18, nel fornire la prima nozione normativa di lavoro agile, avrebbe aggiunto l'incremento della competitività all'obiettivo dell'agevolazione della conciliazione vita-lavoro, quasi a suggellare una stretta connessione tra i medesimi.

Tale aspetto, unitamente alle peculiarità delle PA, cui figura *in primis* il mancato orientamento al profitto, viene recepito nelle modifiche dell'art. 14, avutesi a seguito delle ondate pandemiche, unitamente al riferimento alla fattispecie del «lavoro agile», entrata nel frattempo nell'ordinamento.

Pur rimanendo invariata l'ottica promozionale di cui alla rubrica, scompare però l'espressa declinazione della *ratio* nel testo dell'articolo, e viene attribuita invece al Pola, il Piano organizzativo del lavoro agile – poi confluito nell'atto programmatico unico, il Piao, Piano Integrato di attività e organizzazione – la funzione di evidenziare gli strumenti di rilevazione e verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi nonché della qualità dei servizi erogati.

Quel *anche*, a mio avviso, nella lettura congiunta con la rubrica e il testo di cui all'art. 18 della legge 81 del 2017 – la cui applicazione alle PA è espressamente confermata al comma 3 – evidenziano il carattere aggiuntivo (*e non esclusivo*) di tali finalità (n.d.A. corsivo dell'autrice).

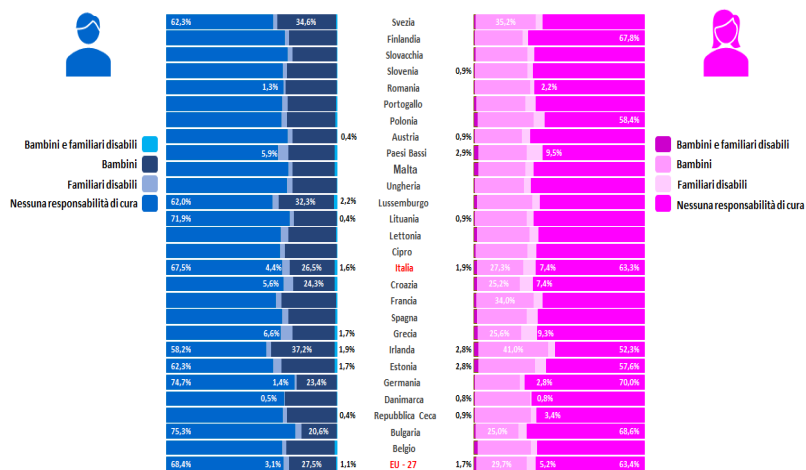
Tuttavia, come evidenziato da più parti in dottrina, la diffusione

del cosiddetto lavoro agile semplificato ha comportato (e continua a comportare) uno snaturamento dell'istituto, che in non pochi casi ha determinato un effetto *boomerang* sulle esigenze di conciliazione vita-lavoro dei soggetti maggiormente gravati dal *care burden* (Cardinali 2020). Si è posto, pertanto, in controtendenza rispetto alla relativa implementazione ordinaria, ove invece si stava dimostrando uno strumento utile ed efficace a questi fini (da quanto emergeva dalle ricerche in materia), portando alla sintesi normativa di tale effetto virtuoso nella *ratio* del lavoro agile.

Ad ogni modo, è opportuno sottolineare come il lavoro agile emergenziale abbia determinato la dirompente emersione di criticità comunque strutturali, relative al mercato disequilibrio nei carichi di cura genitoriali e parentali, ma anche nelle attività domestiche collaterali, rientranti nel concetto complesso di cura.

In Europa, a essere gravato da una responsabilità di cura parentale è una persona su tre nella fascia compresa tra i 18 e i 64 anni, mentre da studi recenti risulta che il 29% è responsabile della cura di minori in età inferiore ai 15 anni (Anpal 2022).

Grafico n. 1 – Tipologie di carichi di cura per genere nei paesi in EU-27



Fonte: Elaborazione INAPP su dati Eurostat, *ad hoc module Reconciliation between work and family life*, aggiornato 04.02.2022.

Come si evince dalle elaborazioni – a cura di Francesco Mamente, e relative a un’analisi condotta per il Gender policy report Inapp 2022 – la disaggregazione per genere delle statistiche degli Stati europei sui carichi di cura, mostra l’Italia in una posizione di particolare svantaggio sul versante femminile. Ciò appare evidente soprattutto per quanto riguarda la cura dei disabili, dove il nostro paese è terz’ultimo (7,4%, a parimerito con la Croazia), dopo Grecia e Paesi Bassi (rispettivamente 9,3% e 9,5%), a fronte di un dato medio del 5,2%.

Il carico di cura relativo ai minori, e sempre con riferimento alle donne, invece, è pari a 27,3%, valore leggermente inferiore alla media UE (29,7%). I dati sul doppio carico di cura, di disabili e figli minori, restituiscono anch’essi un quadro negativo rispetto alla media europea (1,9% rispetto all’1,7%).

4. Osservazioni finali

Nell’economia dello spazio a mia disposizione, mi preme rilevare un ulteriore aspetto che ritengo significativo in termini di lettura del lavoro agile in ottica di *work-life balance*. Laddove è indubbio che il primo possa potenzialmente impattare in termini positivi sul secondo, dall’altra è suscettibile di alimentare forme di porosità tra vita e lavoro, con una commistione tra i medesimi, che può essere foriera di risvolti negativi, alimentando anche nuovi rischi psico-sociali.

Infatti, in antitesi con una lettura positiva del fenomeno del cosiddetto *work-life blending* (Militello 2020), o con l’analogo *work-life integration* di cui in recenti contratti collettivi aziendali (Senatori 2022), si osserva che la commistione tra le due aree, oltre a poter ledere la sfera di riservatezza della popolazione lavorativa, anche in ragione di tecnologie oltremodo pervasive, ne può comportare «uno stato permanente di allerta reattiva» (secondo un’efficace espressione di Poletti 2017), con una dilatazione dei tempi di lavoro potenzialmente infinita, estremizzando tale riflessione.

In merito è interessante sottolineare che si registra una maggiore

coerenza in termini di soddisfazione tra ore mediamente lavorate ed effettiva disponibilità, tra chi lavora mediamente tra le 18 e le 35 ore a settimana (75%), mentre per coloro che lavorano oltre le 41 ore il grado di soddisfazione scende drasticamente al 30%, secondo i dati dell'ultima indagine Inapp Plus.

La lettura di genere – anche alla luce delle recenti modifiche impresse dal d.lgs. 105/2022 e dalla legge n. 162 del 2021 – evidenzia, inoltre, che i sovraoccupati, che sono in prevalenza uomini, presentano una minore soddisfazione rispetto all'equilibrio vita-lavoro, mentre i sottoccupati, che sono soprattutto donne, un minore livello di soddisfazione complessiva rispetto alla propria condizione lavorativa.

Pertanto, l'aspetto della programmabilità dei tempi di lavoro, e ampiamente inteso dell'organizzazione del lavoro, diviene prioritario. Il congruo esercizio del potere organizzativo da parte del datore di lavoro è fondamentale anche per contenere il rischio di *overworking* (che non è indicatore di produttività), nonché ai fini dell'effettività del diritto alla disconnessione, il quale, peraltro, è sprovvisto di profili sanzionatori, ma è comunque oggetto di tutela.

Ciò dovrebbe peraltro avvenire in ragione del necessario ossequio all'ordinamento europeo, il quale sembrerebbe apprestarsi al riconoscimento dello stesso addirittura quale diritto fondamentale.

Come rilevato già in altre sedi, cui si rinvia, la disconnessione, anche alla luce della disciplina, nella quale la relativa tutela è inserita, non può non ritenersi una forma di protezione anche in riferimento all'equilibrio vita-lavoro. Ciò anche in ragione del testo della norma nel quale viene affiancata ma distinta dal diritto al riposo, con l'utilizzo della congiunzione «e» a evidenziare il doppio canale protettivo.

In tal senso, l'integrazione contrattuale di fasce di contattabilità – cui ha accennato anche Paola Saracini nella sua panoramica sugli strumenti adottati dalla contrattazione collettiva del pubblico – appare porsi come attuativa degli artt. 18 e 19 della legge n. 81/2017. Infatti, essa si pone quale misura organizzativa in linea con la *ratio* di agevolare/promuovere la conciliazione vita-lavoro, consentendo

a entrambe le parti dell'accordo agile di inserire un indicatore di programmazione dell'attività lavorativa, evitando al contempo il rischio di disponibilità *everytime*, che non è sinonimo di efficienza.

Previsioni di tal tipo sono richieste altresì in termini di tutela della salute e sicurezza, atteso il nesso di causalità che la letteratura medico scientifica ha evidenziato da tempo tra abuso delle tecnologie e determinate patologie, quali ad esempio la sindrome di *burnout*.

Infine, i medesimi rischi potrebbero essere acuiti non solo da caratteristiche legate al tipo di lavoro svolto o al contesto organizzativo (carichi di lavoro, clima eccessivamente competitivo ecc.), ma anche da predisposizioni o situazioni individuali tali da avere un effetto moltiplicatore sulle variabili organizzative: si pensi alla condotta di un manager che dilati i tempi di lavoro per evitare invece i carichi familiari (Zucaro 2022), con l'impatto negativo che ne discende sullo strutturale disequilibrio nel *care burden*, accentuando le polarizzazioni di genere del mercato del lavoro.

Una fase delicata quella attuale, in quanto il lavoro agile può fornire una risposta interessante in termini di esigenze di conciliazione vita-lavoro (si pensi anche al versante del pendolarismo), ma i rischi che si annidano nella quota di lavoro da remoto meritano una riflessione, che non può essere scissa dal singolo contesto organizzativo, su cui la contrattazione collettiva avrebbe molto da spendere.

Riferimenti bibliografici

- Alessi C. (2023), *La flessibilità del lavoro per la conciliazione nella Direttiva 2019/1158/UE e nel d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105*, 85 ss.
- Anpal (2022), *Metodologie e approfondimenti. Congedi parentali e di paternità. Le attuali disposizioni in Italia e in Europa*.
- Cardinali V. (2020), *Il post lockdown i rischi della transizione in chiave di genere*, a cura di Inapp Policy brief.
- De Angelis M., Zucaro R. (2023), *Work life-balance policies: how to face the correlation between gender gap and vulnerability risk?*, paper presentato all'8ª Conferenza organizzata dal network *Regulating for Decent Work* dell'ILO, Ginevra 2023.

- Poletti D. (2017), *Il c.d. diritto alla disconnessione nel contesto dei «diritti digitali»*, in *Responsabilità civile e previdenza*, n.1, 8-26
- Senatori I. (2022), *La «nuova» conciliazione vita-lavoro e la contrattazione collettiva: una sfida che si ripete*, in *RGL*, 2022, n. 4, 596 ss.
- Spinelli C. (2018), *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, Bari.
- Thaler R., Sunstein C. (2009), *Nudge. La spinta gentile*, Milano, Feltrinelli.
- Zappalà L., *La parità di genere al tempo del PNRR: tra trasparenza, certificazione e misure premiali*, in *LDE*, 2022, n. 3, p. 2
- Zucaro R. (2022), *Verso lo smart working?*, Inapp report, 2022, n. 30.
- Zucaro R. (2016), *Lo smart working. Strumento per la conciliazione vita-lavoro e la produttività*, in Alessandrini G. (a cura di), *Smart working. Nuove skill e competenze*, Lecce, Pensa Multimedia, 137-166.

ISBN: 978-88-230-2516-5



9 788823 025165