



Audizione informale

***Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio,
relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali
(COM(2021) 762 final)***

XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)
Camera dei Deputati

16 marzo 2022

PREMESSA

Il 9 dicembre scorso la Commissione europea ha presentato una serie di misure dirette a regolare il lavoro tramite piattaforme digitali, tra cui la proposta di Direttiva oggetto della odierna audizione ed una proposta di linee guida sull'applicazione delle regole della concorrenza ai contratti collettivi dei lavoratori autonomi.

La proposta di Direttiva oggetto della odierna audizione è inoltre parte di un importante e condivisibile percorso intrapreso in ambito europeo iniziato con la definizione del Pilastro Sociale e che ha riportato al centro dell'azione europea la centralità del lavoro e trova elementi di coerenza e relazione con la Direttiva su condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili in fase di recepimento, e con la proposta di Direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Ue che è entrata nella fase del c.d. "trilogo".

Il lavoro su piattaforma, come evidenziato in diversi studi e ricerche, attraversa una fase di forte espansione e avrà un carattere incrementale nei prossimi anni.

Una recente indagine dell'INAPP (INDAGINE INAPP-PLUS SUI LAVORATORI DELLE PIATTAFORME IN ITALIA) ha stimato in oltre 570.000 le lavoratrici e i lavoratori che operano su e attraverso piattaforme digitali.

In molteplici attività, distinte nelle due macro-categorie web-based e location-based: traduzioni, programmi informatici, riconoscimento immagini per le attività principali nel primo gruppo, guida di autovetture, lo svolgimento di pulizie, i servizi alla persona o la consegna di cibo o prodotti nella seconda macro-categoria.

Un recente studio condotto dall'ETUI, il centro di ricerca della Confederazione Europea dei Sindacati, ha rilevato le stesse dinamiche quale tratto comune di quanto sta intervenendo nei diversi paesi.

Si è determinata una differente velocità tra l'espansione del lavoro su piattaforma e la conseguente necessità di adeguare i sistemi di regolazione dei diversi paesi anche in considerazione – ma non solo – del contrasto degli abusi.

Qualificazione del lavoro, preponderanza del ricorso alle collaborazioni anche occasionali, assenza di forma scritta dei contratti di lavoro, determinazione del compenso e paga a "cottimo", sistemi di valutazione e giudizio dei clienti, diritti digitali, utilizzo dei dati, pervasività dei sistemi di controllo, gestione algoritmica: sono questi i principali punti e le criticità rilevate da studi e ricerche, dall'azione sindacale, dalle azioni condotte dal Garante per la protezione dei dati personali, dagli esiti giudiziari.

Un'attività lavorativa che, proprio perché per alcune fattispecie non tracciata (solo di recente sono stati estesi gli obblighi di comunicazione per le collaborazioni occasionali e per il lavoro attraverso

piattaforma si attende la pubblicazione di un decreto ministeriale) e perché - a torto - considerata non formale o accessoria, ha determinato un ritardo di regolazione e il mancato pieno riconoscimento ed esercizio di diritti e tutele per le lavoratrici e i lavoratori e l'instaurarsi degli obblighi per le piattaforme in quanto datori di lavoro come opportunamente classificati dalla proposta di Direttiva.

Perché al fondo ha operato una scelta strumentale e opportunistica da parte delle piattaforme di considerarsi solamente intermediari, quindi con una natura commerciale, e non invece a tutti gli effetti dei datori di lavoro con tutto ciò che ne deriva.

In un contesto narrativo che ha inteso negare il lavoro, quale elemento essenziale per lo svolgimento delle attività economiche, esaltando in taluni casi lo scambio tra cliente e lavoratore quale componente esclusiva dell'attività su piattaforma.

Tali paradigmi sono stati contrastati da interventi articolati nei diversi paesi e la proposta di Direttiva mette opportunamente l'accento, quanto agli obblighi di recepimento che ne derivano, sulla introduzione di regole comuni (minime) per tutti gli Stati membri.

Con tutta evidenza la proposta di Direttiva colma un ritardo che è intervenuto. Per questa ragione è opportuno e necessario che l'Organo Legislativo, a partire dal percorso di audizione, operi per intervenire nella regolazione senza aspettare il percorso di approvazione e la successiva fase di recepimento.

SULLA PROPOSTA DI DIRETTIVA

1. La proposta di Direttiva relativa al “miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali” (COM(2021) 762 def.) – che attua il Pilastro europeo dei diritti sociali ed ha come base giuridica anche l'art. 153, par. 1, lett. b) del Trattato sul funzionamento dell'Ue (TfUe) relativo a “condizioni di lavoro” (il che ha comportato l'attivazione della procedura di consultazione delle parti sociali) - intende introdurre una regolazione ad hoc per il lavoro su piattaforma svolto nell'Unione europea in funzione antidumping con particolare riferimento alle situazioni transfrontaliere.
Pur consapevoli del fatto che i lavoratori delle piattaforme non sono una nuova categoria in sé di lavoratori e che le forme di impiego proprie della *gig economy* condividono vari elementi con altre forme di lavoro non standard quali il lavoro a termine, a chiamata e il *part-time* (contribuendo così ad alimentare la tendenza più generale alla “precarizzazione” del mercato del lavoro dei paesi industrializzati), la CGIL condivide la scelta della Commissione europea. Invero il diritto dell'Unione non è un ordinamento come quello statale; gli interventi dell'Ue sono sempre settoriali, basati su una competenza specifica (si pensi, ad esempio, alla Direttiva sul lavoro a tempo determinato).
2. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, la nuova Direttiva si estenderebbe a tutti i lavoratori delle piattaforme digitali che esercitano un certo livello di controllo sulla prestazione di lavoro, compresi i fattorini che consegnano pasti e gli autisti delle piattaforme tipo Uber, ma anche i lavoratori dei servizi di pulizia ed assistenza il cui lavoro è incanalato tramite applicazioni e, soprattutto, gli individui che lavorano per piattaforme esclusivamente online. Ai sensi dell'art. 1, par. 3, **la Direttiva si applica infatti “alle piattaforme di lavoro digitali” come definite dall'art. 2, par. 1, punto 1**, tali essendo “qualsiasi persona fisica o giuridica che fornisce un servizio commerciale che ... comporta, come componente necessaria ed essenziale, l'organizzazione del lavoro svolto dalle persone fisiche, *indipendentemente dal fatto che tale lavoro sia svolto online o in un determinato luogo*”.
Un punto critico è dato dal considerando n. 18, secondo cui “l'organizzazione del lavoro svolto dalle persone fisiche dovrebbe comportare almeno un **ruolo significativo** nell'abbinare la domanda di servizi all'offerta di lavoro da parte di una persona fisica che ha un rapporto contrattuale con la piattaforma di lavoro digitale e che è disponibile a svolgere

un compito specifico, e può includere altre attività quali il trattamento dei pagamenti”¹. La proposta non specifica in cosa debba materializzarsi questo “ruolo significativo”. Il rischio è che questa locuzione sia utilizzata per restringere l’ambito di applicazione delle regole in esame.

Un secondo punto critico è dato dall’art. 1, par. 3, per cui la nuova Direttiva riguarderebbe tutte le piattaforme che organizzano il lavoro svolto nell’Unione europea, “a prescindere dal luogo di stabilimento e dal diritto altrimenti applicabile”. Le piattaforme di lavoro digitale stabilite nell’Ue non sono dunque soggette alla proposta di Direttiva qualora il lavoro sia svolto al di fuori dell’Ue, circostanza che non è condivisibile per alcune regole, ad esempio sulla trasparenza (artt. 11 e 12).

3. La nuova Direttiva comprenderebbe una presunzione semplice di rapporto di lavoro subordinato (che si completa con un’inversione dell’onere della prova) quando si sia in presenza di un rapporto contrattuale tra una piattaforma di lavoro digitale che “controlla ... l’esecuzione del lavoro” ed una persona che esegue la propria prestazione mediante tale piattaforma. Si avrebbe “controllo sull’esecuzione del lavoro” ai sensi dell’art. 4, par. 1, quando almeno due delle seguenti condizioni sono soddisfatte: a) la piattaforma determina effettivamente, o stabilisce dei limiti massimi ai livelli di retribuzione; b) la persona che esegue il lavoro su piattaforma è tenuta a rispettare regole vincolanti specifiche per quanto riguarda l’aspetto esteriore, il comportamento nei confronti del destinatario del servizio o “l’esecuzione della prestazione di lavoro”; c) la piattaforma supervisiona l’esecuzione del lavoro o valuta la qualità dei suoi risultati, anche con mezzi elettronici; d) la piattaforma limita effettivamente, anche attraverso sanzioni, la libertà di organizzare il proprio lavoro, in particolare la possibilità di scegliere quando lavorare o i periodi di assenza, di accettare o rifiutare incarichi o di ricorrere a subappaltatori o sostituti; e) la piattaforma limita effettivamente la possibilità del lavoratore di crearsi una propria clientela o di svolgere lavori per terzi (art. 4, par. 2).

Gli Stati sono tenuti ad adottare misure di sostegno per garantire l’effettiva attuazione della presunzione. E sono tenuti a garantire a ciascuna delle parti la possibilità di confutare la presunzione in un procedimento giudiziario e/o amministrativo.

L’approccio basato sulla subordinazione accompagnata da presunzioni è convincente e rappresenta un vero e proprio cambio di passo dell’Ue. In passato, infatti, la Corte di Giustizia si era pronunciata contro le presunzioni previste dagli Stati membri, in quanto queste violano la libera prestazione dei servizi (C. Giust. 15.6.2006, *Commissione c. Francia*, C- 255/04) e la libertà di stabilimento (C. Giust. 22.12.2008, *Commissione c. Austria*, C-161/07).

La CGIL valuta l’attuale formulazione dell’art. 4 della nuova Direttiva come un buon punto di partenza di una proposta che deve essere migliorata durante il resto della procedura legislativa ordinaria. Si deve puntare ad una presunzione generale di rapporto di lavoro subordinato, superando l’elencazione dei criteri che fanno scattare la presunzione.

Si consideri che la formulazione attuale della proposta di Direttiva presenta non pochi limiti. Per i rapporti contrattuali instaurati prima della data di cui all’art. 21, par. 1 (e cioè della data entro cui gli Stati devono recepire la Direttiva), la Commissione ha limitato l’efficacia della presunzione al periodo che decorre da tale data. Ciò significa che, per riqualificare la frazione di rapporto di lavoro che si è svolto nel periodo precedente alla data entro cui deve avvenire il recepimento, non ci si potrà avvalere della presunzione legale.

¹ “Le piattaforme online che non organizzano il lavoro svolto dalle persone fisiche, ma forniscono semplicemente i mezzi con cui i prestatori di servizi possono raggiungere l’utente finale, ad esempio pubblicando offerte o richieste di servizi o aggregando e mostrando i prestatori di servizi disponibili in un’area specifica, senza ulteriore coinvolgimento, non dovrebbero essere considerate piattaforme di lavoro digitali”.

4. Molto convincenti sono le previsioni di cui al Capo III (“Gestione algoritmica”) e Capo IV (“Trasparenza in merito al lavoro mediante piattaforme digitali”) della nuova Direttiva. In queste parti si fa riferimento a nuovi diritti che spettano a tutte le persone che lavorano tramite le piattaforme, compresi i lavoratori autonomi (con alcuni rilevanti limiti).

In primo luogo, si tratta del diritto alla trasparenza per quanto riguarda l'uso e il funzionamento dei sistemi automatizzati di monitoraggio e di decisione. La CGIL apprezza lo sforzo di promuovere il dialogo sociale sui sistemi di gestione algoritmica, introducendo diritti collettivi in materia di informazione e consultazione relative all'uso di sistemi automatizzati di monitoraggio e decisione. In proposito l'art. 6, par. 4, della nuova Direttiva stabilirebbe che le piattaforme devono mettere a disposizione, oltre che dei lavoratori, anche dei loro rappresentanti, tutte le informazioni di cui all'art. 6, par. 2 sui sistemi di monitoraggio e di decisione automatizzati.

In secondo luogo, viene introdotto l'obbligo per gli Stati di imporre alle piattaforme di controllare e valutare regolarmente l'impatto delle procedure automatizzate sulle condizioni di lavoro e in particolar modo sulla salute e sicurezza del lavoro “per quanto riguarda i rischi di incedenti sul lavoro, i rischi psicosociali ed ergonomici” (art. 7, par. 2). Si prevede anche l'obbligo per le piattaforme di garantire la presenza di personale umano adeguatamente preparato per il monitoraggio dell'impatto delle decisioni individuali supportate da sistemi automatizzati. Data la delicatezza del compito svolto da questo personale qualificato, ci sembra più che opportuna la previsione della protezione contro ogni misura di *retaliation* (licenziamenti, sanzioni disciplinari o altri trattamenti sfavorevoli) per aver ignorato le decisioni o i suggerimenti dati dalle procedure automatizzate. Nel nostro ordinamento trattamenti del genere sarebbero certamente nulli per motivo illecito, ma resta sempre il problema, nel silenzio della proposta di Direttiva, se sia possibile anche in questo caso prevedere l'inversione dell'onere probatorio.

Da valutare positivamente è altresì l'obbligo per gli Stati di prevedere la possibilità per il lavoratore di interfacciarsi con una persona fisica qualificata designata dalla piattaforma onde poter richiedere spiegazioni sulle decisioni prese dal sistema automatizzato che incidano *significativamente* sulle condizioni di lavoro. La CGIL evidenzia però che l'articolo 8 della proposta di Direttiva è soggetto a due limiti: da un lato, riguarda solo i sistemi decisionali automatizzati, con esclusione dei sistemi di monitoraggio, sui quali i lavoratori dovrebbero pure avere la possibilità di chiedere spiegazioni a una persona di contatto; dall'altro, il diritto di ottenere una spiegazione riguarda solo le decisioni che incidono *significativamente* sulle condizioni di lavoro, avverbio che non è precisato nel testo della Commissione e che dovrà dunque essere meglio definito dallo Stato italiano in sede di recepimento.

Per l'applicazione degli artt. 6, 7 parr. 1 e 3, 8 e 10 della proposta di Direttiva, l'autorità competente ad effettuare i controlli e ad irrogare le eventuali sanzioni viene individuata nell'Autorità garante per la protezione dei dati personali a livello nazionale, che adotterà le misure e le sanzioni previste nel Regolamento n. 679/2016. Il Garante della privacy e le autorità nazionali in materia di lavoro e protezione sociale devono collaborare tra loro, anche scambiandosi informazioni su richiesta o di propria iniziativa (cfr. articolo 19 della proposta di Direttiva).

L'articolo 10 che chiude il Capo III contiene una “clausola di chiusura” che impone l'applicazione dell'art. 6 (in tema di trasparenza sui sistemi di monitoraggio e di decisione automatizzati utilizzati dalla piattaforma), dell'art. 7, parr. 1 e 3 (in tema di valutazione dell'impatto delle procedure automatizzate sulle condizioni di lavoro, con esclusione però della previsione sulla valutazione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori) e dell'art. 8 (sulla presenza umana costante all'interno della decisione automatizzata) anche alle “persone che eseguono il lavoro su piattaforma, ma che non hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro”. Ciò significa che anche questi soggetti potranno chiedere l'informativa su come funzionano le procedure automatizzate, usufruire di contatti con il personale preposto al controllo di dette procedure e, in caso di modifica pesante del loro rapporto con la piattaforma, chiedere la riforma o il risarcimento del danno.

La CGIL evidenzia però che non è chiaro il significato dell'ultima frase del par. 2 dell'art. 10 secondo cui l'articolo 8 non si applica agli "utenti commerciali" ai sensi del Regolamento UE n. 2019/1150, e cioè ai privati che agiscono nell'ambito delle proprie attività commerciali o professionali tramite servizi di intermediazione online (art. 2, n. 2, del Regolamento). Fra questi ultimi rientrano anche i lavoratori autonomi, ossia coloro a cui il par. 1 dell'art. 10 estende le disposizioni sulla gestione algoritmica, tra cui appunto l'art. 8.

5. In materia di trasparenza sul lavoro di piattaforma problemi pone - ad avviso della CGIL - l'art. 11 della proposta di Direttiva. La norma prevede l'obbligo in capo alle piattaforme di dichiarare il lavoro svolto tramite le stesse alle autorità statali competenti e di condividere i dati loro riguardanti, **ma essa riguarda solo le piattaforme che sono datori di lavoro**. Sono dunque escluse le piattaforme che operano con lavoratori autonomi, le quali invece dovrebbero essere quelle più soggette al controllo delle autorità, anche al fine della corretta applicazione della presunzione legale dell'articolo 4. Del pari, il monitoraggio delle autorità riguarda solo i lavoratori subordinati, con il paradossale effetto che, in caso di impiego di lavoratori subordinati e autonomi, la piattaforma sarebbe tenuta a fornire dati solo per i primi e non per i secondi.
6. La CGIL intende dare rilievo alla previsione dell'articolo 14 della nuova Direttiva, ove sarebbe prevista la possibilità per i rappresentanti dei lavoratori delle piattaforme di proporre azioni giudiziarie, per conto o a sostegno di tali lavoratori, in caso di violazione di un diritto o di un obbligo derivante dalla nuova Direttiva (paragrafo 1). La norma - come detto - è opportuna giacché consente ai soggetti collettivi di potersi sostituire ai singoli in caso di mancanza di risorse economiche o di inerzia (*metus*) di questi ultimi. Altrettanto importante è la previsione - al paragrafo 2 - della possibilità di un'azione di gruppo. La *class action* è uno strumento che può dare moltissimo soprattutto nel settore del diritto del lavoro, dove quello collettivo è un discorso chiave. Va peraltro osservato che le disposizioni testé ricordate si applicano a tutte le persone che lavorano mediante piattaforma, dunque anche ai lavoratori autonomi.
7. Sempre in materia processuale viene in rilievo il successivo articolo 16, laddove si introducono una serie di previsioni tese a scongiurare che la piattaforma possa opporre la tutela del segreto commerciale o della proprietà intellettuale in caso di richiesta di prove da parte dei tribunali o di autorità nel corso di reclami riguardanti la corretta qualificazione del rapporto di lavoro. Dette prove potranno essere rese pubbliche anche se contenenti informazioni riservate, qualora ritenuto pertinente e dopo aver preso le precauzioni necessarie alla loro tutela (paragrafo 2). Benché l'art. 16 faccia riferimento soltanto ad azioni giudiziarie riguardanti la qualificazione del rapporto di lavoro, viene fatta salva la possibilità per gli Stati di allargare il suo campo d'applicazione introducendo norme più favorevoli ai lavoratori (paragrafo 3). La CGIL auspica che in sede di recepimento della nuova Direttiva si provveda ad estendere il più possibile l'ambito di applicazione della norma in discorso.
8. L'articolo 20 della proposta di Direttiva contiene la clausola di non regresso, sicché gli Stati, in occasione del recepimento, non sono autorizzati a ridurre gli standard di protezione già raggiunti. Ma la disposizione precisa che, per i lavoratori autonomi, la clausola di non regresso è ammessa nei limiti in cui ciò è compatibile con le norme sul funzionamento del mercato interno. Per i lavoratori autonomi, infatti, la regola cardine è e rimane quella della libera circolazione delle imprese (a cui questi sono assimilati) e della libera prestazione di servizi. I maggiori standard di tutela (ad esempio, in materia di corrispettivo) potrebbero perciò essere intesi quali ostacoli a tali libertà ed essere, di conseguenza, considerati non conformi al diritto dell'Unione.