

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII
n. 40

XI COMMISSIONE (LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

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)

Approvato il 25 maggio 2022

DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLA XI COMMISSIONE

La XI Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali;

preso atto che:

obiettivo proprio della proposta di direttiva è il miglioramento della condizione giuridica, economica e sociale di quanti nell'UE prestano attività lavorativa attraverso piattaforme digitali (i cosiddetti *platform workers*), a tal fine garantendo la corretta determinazione della loro situazione occupazionale, promuovendo la trasparenza, l'equità e la responsabilità nella gestione algoritmica nonché migliorando la trasparenza del lavoro mediante le medesime piattaforme, anche transfrontaliere, favorendo nel contempo le condizioni per la loro crescita sostenibile all'interno dell'Unione;

la proposta intende stabilire prescrizioni minime, lasciando impregiudicata la prerogativa degli Stati membri di introdurre e mantenere disposizioni più favorevoli per i lavoratori delle piattaforme digitali;

i diritti minimi introdotti dalla proposta di direttiva si applicano a tutte le persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali nell'Unione e che hanno o che, sulla base di una valutazione dei fatti, si può ritenere abbiano, un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro – come definito dal diritto, dai contratti collettivi e dalla prassi in vigore negli Stati membri – a prescindere dal settore merceologico in cui operino e dal fatto che l'attività sia svolta *online* o presso luoghi fisici;

i diritti stabiliti nella proposta di direttiva relativi al trattamento dei dati personali nel contesto della gestione algoritmica si applicano anche a tutte le per-

sone che svolgono un lavoro mediante piattaforma e che non hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro;

ai sensi del principio 5 del pilastro europeo dei diritti sociali, i lavoratori, indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, hanno diritto a un trattamento equo e paritario per quanto riguarda le condizioni di lavoro e l'accesso alla protezione sociale e alla formazione;

la proposta di direttiva si inserisce all'interno di un articolato pacchetto di misure, nel quale figura anche un progetto di orientamenti – sul quale la Commissione ha avviato una consultazione pubblica – inerente alle modalità di applicazione del diritto dell'Unione europea in materia di concorrenza ai contratti collettivi dei lavoratori autonomi, anche ove operino mediante piattaforme di lavoro digitali nonché in un quadro più generale, nel quale confluiscono ulteriori iniziative legislative attualmente *in itinere* quali, fra le altre, la legge sui servizi digitali, quella sui mercati digitali, nonché la proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale;

rilevato che:

l'esigenza di una razionalizzazione del fenomeno appare evidente ove si consideri la crescente rilevanza in termini economici della cosiddetta « economia delle piattaforme » (anche detta « economia collaborativa » o « *gig economy* ») all'interno di una ben più ampia e complessa transizione digitale che impone di ridefinire paradigmi interpretativi e regolativi consolidati, maturati in contesti produttivi radicalmente differenti;

la transizione alla digitalizzazione presenta naturalmente opportunità e rischi che chiedono di essere governati, dal momento che l'innovazione tecnologica incide favorevolmente sulla produttività e risulta funzionale alla soddisfazione di sempre più diffuse esigenze di flessibilità ma comporta, al contempo, l'emersione di rischi concreti

per l'occupazione e per le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa;

sebbene gli atti giuridici dell'Unione esistenti o proposti prevedano alcune garanzie generali, le problematiche sollevate dal lavoro mediante piattaforme digitali richiedono l'adozione di ulteriori misure specifiche, equilibrate, adeguate e coerenti, idonee, in quanto tali, a tenere in debito conto l'impatto sistemico di ogni iniziativa regolativa;

pare opportuno affrontare le questioni implicate da questa nuova dimensione del mercato del lavoro ridefinendo e adeguando al nuovo contesto categorie già da tempo consolidate e disegnando forme di regolazione idonee ad offrire ogni necessaria tutela ai lavoratori senza determinare effetti perversi in ordine all'innovazione organizzativa e allo sviluppo imprenditoriale, soprattutto per quanto riguarda il mondo delle PMI e delle *start-up*;

considerato che:

il riferimento contenuto nell'articolo 2, quale criterio di perimetrazione del relativo campo di applicazione, alle « piattaforme di lavoro digitale che organizzano il lavoro mediante piattaforme digitali svolto dalle persone fisiche » segnala la difficoltà di rappresentare in modo unitario una complessa fenomenologia tecnico-organizzativa, nel cui ambito la piattaforma tecnologica assume funzioni differenti che influiscono, talvolta rendendola incerta, sulla stessa qualificazione giuridica della relazione contrattuale intercorrente tra le parti, in guisa tale da sollecitare una maggiore considerazione del dato materiale del lavoro prestato piuttosto che della qualificazione formale del rapporto;

nel perseguire l'obiettivo di garantire equità, trasparenza e responsabilità nella gestione algoritmica, la proposta introduce nuovi diritti per le persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali, configurandoli alla stregua di situazioni giuridiche soggettive prettamente individuali, che evidenziano, anche al fine di evitare una sostanziale individualizzazione delle azioni di contrasto, in partico-

lare in sede giurisdizionale, l'esigenza di essere affiancate da una adeguata valorizzazione della dimensione collettiva dell'autotutela dei soggetti interessati;

gli indici di subordinazione individuati dalla proposta di direttiva sono, in misura prevalente, espressione di diverse e non sempre esclusive forme di controllo esercitato dalla piattaforma digitale sull'attività del lavoratore; l'evoluzione dei modelli aziendali e dei metodi di lavoro implicata dalle dinamiche del mercato digitale rischia di essere persa di vista, laddove si ancori la protezione del lavoro esclusivamente all'esercizio del controllo; si tratta, peraltro, di indici non pienamente utili a operare un chiaro e netto discrimine tra fattispecie giuridiche e quindi con scarsa idoneità classificatoria, con intuibili conseguenze nella prospettiva del contenzioso giurisdizionale;

l'attenzione della proposta di direttiva centrata sull'inquadramento giuridico del lavoratore – rimettendo, in ultima istanza, al giudice il compito di verificare la natura giuridica del rapporto – potrebbe comportare il rischio di condurre a una individualizzazione delle tematiche, laddove la debolezza del *platform worker* richiederebbe, al contrario, la valorizzazione dell'elemento collettivo; tale meccanismo di tutela, peraltro, non segue pienamente l'impostazione su cui si basa l'Accordo Quadro Europeo sul lavoro digitale del 2020, sottoscritto da tutte le parti sociali, il quale attribuisce una cruciale rilevanza ai procedimenti di informazione, consultazione ed esame congiunto, in tal modo consentendo ai rappresentanti dei lavoratori di predisporre tutele adeguate ad ogni caso specifico;

la proposta introduce una definizione di piattaforma digitale che non è perfettamente allineata con l'assetto normativo che si sta sviluppando a livello europeo in materia di intelligenza artificiale e di servizi/mercato digitale;

la proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale (IA) menziona esplicitamente anche i lavoratori autonomi e i

lavoratori su piattaforma (indipendentemente dal loro *status* lavorativo) fra i destinatari della nuova disciplina sul controllo dei sistemi di IA utilizzati nel contesto del lavoro e contiene delle previsioni che potrebbero andare a sovrapporsi a quelle contenute nel Capo III della proposta in esame;

la contrattazione collettiva ai vari livelli dovrebbe stabilire le procedure sull'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale in tutti gli atti di gestione dei rapporti di lavoro, quand'anche con rilevanza esclusivamente interna alla dimensione aziendale stessa, così da garantire il principio del controllo umano e che non siano lesi i diritti fondamentali dei lavoratori;

l'articolo 19 della proposta di direttiva stabilisce che l'autorità responsabile dell'applicazione delle relative disposizioni sarà il Garante della *privacy*, prevedendo a suo carico il dovere di cooperare con le autorità di vigilanza del lavoro nazionali e con le organizzazioni sindacali; ad esso spetterà, dunque, il compito di coordinare l'attività di vigilanza e di garantire l'applicazione dei diritti previsti dalla proposta stessa, nonché il potere di infliggere sanzioni amministrative;

preso atto della relazione trasmessa dal Governo ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sul documento;

preso atto degli elementi di conoscenza e valutazione acquisiti nel corso delle diverse audizioni svolte sul documento, con soggetti istituzionali, parti sociali, organizzazioni rappresentative di interessi, esperti;

preso atto altresì del parere favorevole con osservazioni approvato sul documento dalla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea nella seduta del 18 maggio 2022;

rilevata, pertanto, la necessità che il presente documento conclusivo, ai sensi degli articoli 7 e 9 della legge n. 234 del 2012, sia trasmesso tempestivamente non solo al Presidente del Consiglio (secondo

l'articolo 127, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati) ma anche, nell'ambito del dialogo politico, alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime una

VALUTAZIONE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) l'evoluzione tecno-organizzativa, correlata alla transizione digitale in atto, suggerisce di prestare adeguata attenzione anche alle esigenze di tutela personale e trasparenza contrattuale nelle situazioni in cui la piattaforma digitale operi quale strumento di « organizzazione del lavoro svolto da persone fisiche » (articolo 2, paragrafo 1, 1-c) nell'ambito dei soli processi produttivi interni all'azienda considerata e, dunque, anche in assenza di « richiesta di un destinatario del servizio » eventualmente attivo nel mercato esterno (cliente, committente, consumatore);

b) la correlazione genetica tra fattispecie contrattuale ed esiti di tutela (tale da assicurare il massimo di tutela al lavoratore qualificato come subordinato e il minimo di tutela al lavoratore qualificato come autonomo) è sottoposta a continui *stress* di affidabilità, per via dell'eterogenea fenomenologia delle attività professionali prestate in un ambiente digitalmente avanzato; a tale stregua, è opportuna una più approfondita verifica, al fine di accertare la possibilità di definire livelli minimi comuni di tutela, correlati alle specifiche caratteristiche dell'attività prestata piuttosto che alla formale qualificazione contrattuale, peraltro spesso basata su sistemi di presunzione legale non pienamente coerenti con il vigente sistema legislativo e neppure con le tecniche di qualificazione abitualmente utilizzate dalla giurisprudenza in sede di *nomofilachia*;

c) in ogni caso, è necessario rafforzare le tutele offerte ai lavoratori propriamente autonomi, in coerenza con gli intenti manifestati dalle stesse Istituzioni europee, in ordine all'articolazione di un sistema di

garanzie volto a favorire la loro protezione sociale, nonché con quanto previsto dal citato Accordo quadro sulla digitalizzazione, operando per una maggiore trasparenza e stabilità delle condizioni contrattuali, al fine di evitare che l'attività della persona che lavora su piattaforma digitale sia esposta alle decisioni unilaterali dei proprietari e dei gestori della piattaforma medesima, prevedendo a tal fine anche adeguate forme di indennizzo e risarcimento in caso di abuso della posizione dominante;

d) per evitare che l'approccio individualistico connaturato alla dimensione contrattuale della relazione tra le parti possa determinare effetti perversi noti all'esperienza giuslavoristica, è opportuno valorizzare e consentire, nel modo più ampio e aperto possibile, forme di partecipazione e di dialogo tra le parti sociali, adeguate al mutato contesto tecnologico e organizzativo e rafforzare, a tal fine, il ruolo della contrattazione collettiva, anzitutto inserendo l'esplicita menzione delle associazioni sindacali coinvolte e chiarendo, in modo esaustivo, che a esse pertiene la titolarità del diritto di condurre la contrattazione collettiva;

e) specificamente, occorre riconoscere e sviluppare in chiave aperta e dinamica il ruolo delle rappresentanze sindacali aziendali e delle procedure di partecipazione collettiva, nella definizione delle misure necessarie ad adattare l'organizzazione del lavoro alle trasformazioni digitali, al fine di garantire ai lavoratori le tutele necessarie e di stimolare le potenzialità di miglioramento delle condizioni di lavoro, della professionalità delle persone e della competitività delle imprese; egualmente, devono essere rivisti alcuni aspetti della legislazione sulla concorrenza, al fine di consentire alle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali di ricorrere a rimedi di autotutela collettiva, anche col sostegno delle diverse organizzazioni rappresentative di interesse, coinvolte nelle realtà di riferimento;

f) gli indici di subordinazione di cui all'articolo 4 devono essere meglio specificati: allo stato essi non sono idonei a differenziare in modo esaustivo diverse fattispecie giuridicamente rilevanti; nondimeno ne derivano effetti radicalmente differenti. Si consideri, inoltre, la tensione tra la rilevanza della dimensione (etero-)organizzativa, fatta propria dall'articolo 2, e quella riferita invece all'esercizio del potere di controllo, alla quale presta maggiore attenzione l'articolo 4, che riprende una sostanziale incertezza qualificatoria, già conosciuta dall'ordinamento nazionale e dalla relativa giurisprudenza; gli operatori giuridici chiamati a verificarne la sussistenza delle condizioni previste dovrebbero — viceversa — poter disporre di elementi e criteri sufficientemente chiari e precisi, al fine di ridurre al massimo il margine di interpretazione e di conseguente contenzioso;

g) si definiscano chiaramente i profili di coordinamento tra la proposta in esame e le varie discipline che regolano il mercato digitale già vigenti (quali, ad esempio, il regolamento (UE) 2019/1150 che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione *online* e la direttiva (UE) 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea) o tuttora in corso di approvazione (come, tra le altre, la legge sui servizi digitali, la legge sui mercati digitali, nonché la proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale), al fine di allineare i vari contesti normativi;

h) al fine di assicurare una tutela effettiva ai lavoratori delle piattaforme digitali, deve essere stabilito un migliore raccordo tra l'attività di vigilanza che la proposta assegna al Garante per la protezione dei dati personali e i compiti propri del Ministero e dell'Ispettorato del lavoro, per garantire un più efficace coordinamento della medesima attività, oltre alla corretta applicazione della normativa che si propone di introdurre.

ALLEGATO

**PARERE DELLA XIV COMMISSIONE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

La XIV Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali;

premessi che:

scopo della proposta è quello di migliorare le condizioni di lavoro delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali, garantendo la corretta determinazione della loro situazione occupazionale, promuovendo la trasparenza, l'equità e la responsabilità nella gestione algoritmica del lavoro nonché la trasparenza del lavoro mediante piattaforme digitali, anche transfrontaliere;

la proposta di direttiva, che si inserisce in pacchetto di misure presentato contestualmente dalla Commissione europea, rappresenta una delle iniziative chiave del piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali;

tali misure, unitamente alle iniziative legislative assunte dalla Commissione in materia di intelligenza artificiale e competenze digitali, dovrebbero contribuire alla sostenibilità dello sviluppo di un'economia digitale, evitando il rischio che quest'ultimo si traduca in un peggioramento delle garanzie e dei diritti sociali e quindi proteggendo l'economia sociale di mercato europea;

considerato che:

dal dettato normativo sembrano emergere due indicazioni, una che rimanda all'autonomia dei singoli ordinamenti la determinazione dei caratteri tipologici del rapporto di subordinazione (articolo 3, paragrafo 1) e l'altra, più dettagliata, che individua gli indici caratteristici della relazione di dipendenza ai fini dell'operatività

della presunzione legale, in base alla quale, al ricorrere delle condizioni previste dalla direttiva, sintomatiche dell'esistenza di una forma di « controllo », il rapporto di lavoro si presume subordinato (articolo 4);

la proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale (IA) menziona esplicitamente anche i lavoratori autonomi e i lavoratori su piattaforma (indipendentemente dal loro *status* lavorativo) fra i destinatari della nuova disciplina sul controllo dei sistemi di IA utilizzati nel contesto del lavoro, classificando come « a rischio elevato » i sistemi di IA destinati ad essere utilizzati, tra l'altro, ai fini dell'assunzione o della selezione di persone fisiche, oppure per prendere decisioni in materia di promozione e cessazione dei rapporti contrattuali connessi al lavoro, i quali sono sottoposti a procedure di validazione da parte del solo produttore o, in alcuni casi, di un organismo terzo;

l'articolo 7 introduce obblighi di monitoraggio umano dei sistemi automatizzati, allo scopo di valutare i rischi che ne derivino per la salute e la sicurezza dei lavoratori;

l'articolo 10 reca, al paragrafo 1, una clausola di estensione dell'ambito soggettivo di operatività delle disposizioni in materia di trasparenza, monitoraggio umano e riesame di cui agli articoli 6, 7, paragrafi 1 e 3, e 8, che si applicano anche alle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali e che non hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro;

l'attuazione del piano d'azione per l'istruzione digitale (2021-2027) dovrebbe garantire, tra l'altro, la capacità di sviluppare le competenze digitali e imprenditoriali, in particolare attraverso l'istruzione e la formazione professionale;

preso atto della relazione trasmessa dal Governo ai sensi dell'articolo 6, comma

5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sul documento;

sottolineata la necessità che il presente parere, unitamente al documento finale della Commissione di merito, sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di segnalare, nelle competenti sedi europee, che:

a) appare utile chiarire la portata definitoria del rapporto di subordinazione degli indici sintomatici elencati all'articolo 4 della proposta, soprattutto al fine di valutare e coordinare l'intervento normativo europeo con l'attuale assetto della disciplina giuslavoristica degli Stati membri;

b) occorrerebbe chiarire il rapporto esistente tra la proposta in esame e la proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale, individuando gli strumenti utili a garantire il necessario coordinamento tra le due discipline;

c) sarebbe opportuno chiarire la portata del paragrafo 2 dell'art. 10, laddove dispone che l'articolo 8 non si applica agli « utenti commerciali » ai sensi del regolamento (UE) 2019/1150, e cioè ai privati che agiscono nell'ambito delle proprie attività commerciali o professionali tramite servizi di intermediazione *online*, in cui rientrerebbero anche i lavoratori autonomi, ossia coloro a cui il medesimo articolo 8 si applica;

d) è importante fornire alle persone che lavorano attraverso le piattaforme gli strumenti per avere accesso allo sviluppo professionale e delle competenze digitali pertinenti, tenuto conto dell'esigenza di formazione continua a fronte della crescente diffusione degli strumenti per la digitalizzazione.



180180187260