Parere sullo schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva (UE) 2024/2831 (Atto del Governo n. 433)

Predisposto per la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati

1. Premessa

Lo schema in esame recepisce una direttiva importante ma, per sua natura, generale: fissa principi (correttezza della qualificazione del rapporto, trasparenza algoritmica, supervisione umana) che devono poi misurarsi con un fenomeno concreto, l'Italia del lavoro su piattaforma, di cui sappiamo meno di quanto si creda. Il recepimento della direttiva, a mio giudizio, non deve perciò essere formale, ma sostanziale. Questo significa adattare lo spirito della direttiva alle specificità nazionali e, soprattutto, darle gambe su cui i principi ivi stabiliti possano marciare.

Prima di entrare nel merito delle singole disposizioni, credo sia utile alla Commissione un richiamo ai dati disponibili, perché è da lì che dovrebbe partire ogni valutazione sull'adeguatezza degli strumenti scelti dal Governo.

2. Un fenomeno eterogeneo, e per larga parte ancora poco conosciuto

I dati Istat e Inapp-Plus, pur non del tutto sovrapponibili nelle definizioni adottate, restituiscono un quadro coerente su alcuni punti essenziali, che vale la pena richiamare alla Commissione.

Dimensione. Secondo la rilevazione Istat condotta nell'ambito del modulo europeo della Labour Force Survey 2022, circa 565 mila persone tra 15 e 64 anni (l'1,5% della popolazione, contro una media europea del 3%) hanno svolto almeno un'ora di lavoro retribuito tramite piattaforma digitale nei 12 mesi precedenti l'intervista. L'indagine Inapp-Plus, con una definizione più restrittiva (che esclude per esempio i venditori occasionali e chi "monetizza" un bene), stima che circa 570 mila persone abbiano offerto il proprio lavoro tramite piattaforma nel biennio 2020-2021, pari all'1,3% della popolazione 18-74 anni.

Composizione anagrafica e di genere. I lavoratori di piattaforma sono per oltre tre quarti uomini (la quota di donne sale al 27,5% tra gli occasionali). In Italia, diversamente dal dato europeo, la classe di età più rappresentata è quella dei 30-49 anni; nei dati Inapp circa il 70% ha tra 30 e 49 anni, il 12,3% tra 18 e 29 anni, il 18,3% ha 50 anni e più — e sono soprattutto gli under 30 a concentrarsi nel lavoro occasionale. Il titolo di studio più elevato è associato a un'incidenza maggiore del fenomeno (2,6% tra i laureati, contro l'1,5% medio).

Tipo di attività. Il food delivery, pur essendo il segmento più visibile e più esposto al dibattito pubblico, non esaurisce il fenomeno: nei dati Inapp rappresenta il 36,2% delle attività dichiarate, ma una quota quasi equivalente (34,9%) riguarda compiti online o web-based (traduzioni, sviluppo software, riconoscimento immagini, tutoring, servizi informatici); seguono la consegna di pacchi (14%) e lavori domestici o di riparazione (9,2%). I dati Istat aggiungono a questo quadro la vendita di beni, la creazione

di contenuti, l'affitto di stanze, i servizi di taxi e (elemento che segnalo perché tende a restare fuori dal dibattito pubblico) i servizi di cura alla persona e di assistenza domiciliare, un segmento che sempre più rilevante dato l'invecchiamento della popolazione italiana. Si tratta di un segmento in cui l'intermediazione digitale può avere effetti potenzialmente positivi sull'emersione di lavoro storicamente sommerso (colf, badanti), ma che richiede strumenti di tutela e di vigilanza in parte diversi da quelli pensati per il food delivery.

Su questo terreno l'esperienza francese offre un riferimento utile, perché scinde con chiarezza due problemi che il nostro dibattito tende a sovrapporre: la qualificazione del rapporto di lavoro (che nei servizi alla persona resta tipicamente un rapporto diretto tra famiglia e lavoratore) e la formalizzazione contributiva e fiscale, che una piattaforma può favorire indipendentemente dalla propria natura giuridica. In Francia le piattaforme di intermediazione per l'assistenza domiciliare, la cura degli anziani e la custodia dei bambini si innestano sul dispositivo pubblico del Chèque Emploi Service Universel (CESU), gestito dall'Urssaf: la piattaforma accompagna famiglia e lavoratore nella dichiarazione delle ore svolte, l'Urssaf calcola automaticamente i contributi e genera la busta paga, e la famiglia datrice di lavoro beneficia di un credito d'imposta del 50% sulla spesa sostenuta. Il risultato è un incentivo strutturale all'emersione che agisce sul lato della domanda (rendendo conveniente dichiarare) più che su quello sanzionatorio, e che potrebbe ispirare, anche in Italia, un raccordo tra le piattaforme di cura e assistenza domiciliare e gli strumenti di semplificazione contributiva già esistenti per il lavoro domestico (libretto famiglia, contratto Inps colf e badanti).

I limiti conoscitivi. Su questo quadro pesano incertezze non secondarie: le definizioni statistiche non sono armonizzate (l'indagine Istat include venditori e "prestatori di capitale", l'Inapp no), sicché le stime non sono tra loro comparabili e vanno lette come approssimazioni per difetto più che per eccesso; gran parte del lavoro "web-based" (traduzioni, coding, contenuti) sfugge più facilmente alla rilevazione statistica tradizionale rispetto al lavoro "location-based" (consegne, trasporto), perché non richiede una collocazione fisica riconoscibile né, spesso, un'unica piattaforma di riferimento; non disponiamo infine di serie storiche sufficientemente lunghe per valutare trend strutturali, né di dati sistematici sulla numerosità delle piattaforme di cura e assistenza domiciliare operanti in Italia.

Prima di intervenire con misure pensate essenzialmente sul modello rider, sarebbe utile che il decreto prevedesse un rafforzamento della capacità statistica e conoscitiva, a partire dal flusso informativo previsto dall'articolo 14 verso il SIISL, che potrebbe costituire la base per un monitoraggio strutturato e pubblico, disaggregato per tipologia di piattaforma e di attività, e non solo per finalità ispettive.

3. Reddito principale, secondario, occasionale

Il secondo punto che segnalo riguarda la rilevanza economica del lavoro di piattaforma per chi lo svolge, perché da questa dipende in larga misura l'adeguatezza degli strumenti di tutela.

Sui circa 570 mila lavoratori individuati da Inapp-Plus, circa 274 mila persone (solo lo 0,6% della popolazione) considera il lavoro su piattaforma la propria attività principale; 139 mila persone (lo 0,3% della popolazione) lo considera un'attività secondaria; il resto si dichiara, alla domanda sulla condizione occupazionale, non occupato, in cerca di occupazione o inattivo. In termini di importanza attribuita al reddito, nel 2021 il 48,2% definiva "importante" e il 32,1% "essenziale" il reddito da piattaforma, ma quasi un lavoratore su cinque (19,7%) lo considerava marginale ("mi fa comodo averlo ma potrei vivere

senza"), percentuale che sale al 32,2% tra chi lavora con la piattaforma come attività secondaria e al 22,2% tra gli occasionali. I dati Istat, dal canto loro, mostrano che tra i lavoratori "più costanti" (attivi anche nelle quattro settimane precedenti l'intervista) l'impegno orario resta comunque contenuto: otto su dieci hanno lavorato meno di 20 ore nel mese, e per oltre due terzi il reddito da piattaforma non supera la metà del reddito complessivo percepito nel periodo.

Ne emerge, in sintesi, non un fenomeno unitario ma almeno due popolazioni distinte: lavoratori per cui la piattaforma è la fonte di sostentamento principale, spesso più esposti alla discrezionalità dell'algoritmo e prevalentemente occupati in attività location-based, dove l'importanza del reddito è più alta (35,5%, che sale al 41,8% nel food delivery), e lavoratori per cui è un'integrazione occasionale del reddito. Ciascuno di questi gruppi esprime esigenze di tutela differenti, e non è detto che un unico impianto (pensato, nella sua matrice, sul modello del rider continuativo) risponda in modo proporzionato a entrambi. Segnalo questo punto non per suggerire un affievolimento delle tutele, ma per raccomandare che, in sede di attuazione (in particolare nei decreti ministeriali previsti dagli articoli 15, 19 e nella definizione e aggiornamento degli indicatori di rischio richiamata dall'articolo 9), si tenga conto di questa eterogeneità, ad esempio calibrando gli obblighi documentali e ispettivi in modo da colpire con priorità le situazioni di effettiva dipendenza economica.

4. Il principio guida: tutele reali, non forma contrattuale

Da questi elementi discende, a mio avviso, il criterio che dovrebbe orientare la Commissione nella valutazione del provvedimento: *le tutele funzionano se incidono su ciò che conta concretamente per chi lavora (la retribuzione effettiva per ora o per prestazione, e la sicurezza fisica e psicologica nello svolgimento del lavoro) non se si limitano a cambiare un'etichetta contrattuale*. La presunzione di subordinazione, la trasparenza algoritmica e il riesame umano sono strumenti importanti, ma restano in larga parte formali se non sono accompagnati da: (a) una capacità di controllo effettivo sul terreno; (b) parametri retributivi minimi verificabili; (c) criteri di qualificazione del rapporto sufficientemente determinati da poter essere applicati anche senza un contenzioso giudiziario. Su questi tre fronti lo schema di decreto presenta, a mio parere, margini di miglioramento significativi.

5. Tre correttivi per calare la direttiva nella realtà italiana

a) Rafforzare la capacità ispettiva

Il decreto affida numerosi compiti di vigilanza e sanzione all'Ispettorato nazionale del lavoro (articoli 8, 9, 10, 16, 17), ma non prevede (né lo fa la clausola di invarianza finanziaria dell'articolo 26) alcun potenziamento di organico, di competenze tecniche o di strumenti informatici a supporto di tali compiti. È una lacuna significativa: controllare una piattaforma di food delivery (dove il lavoro è visibile, localizzato, verificabile con ispezioni tradizionali) è cosa diversa dal controllare l'organizzazione algoritmica di piattaforme web-based, dove l'unico modo per accertare l'esistenza di poteri di direzione e controllo è l'accesso ai parametri e alla logica del sistema decisionale automatizzato, un'attività che richiede competenze informatiche e forensi che l'Ispettorato, ad oggi, credo non possieda in modo diffuso.

L'esperienza spagnola offre indicazioni utili. La Ley Rider (2021) ha introdotto una presunzione di "laboralidad" analoga a quella dell'articolo 5 dello schema, ma la sua efficacia pratica si è misurata

soprattutto attraverso l'azione della Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), che ha condotto verifiche mirate sui parametri di funzionamento degli algoritmi di assegnazione, portando di recente una grande piattaforma a riconoscere circa 110 milioni di euro di contributi previdenziali per circa 60.000 rider riqualificati come dipendenti. È un risultato che nasce da una scelta organizzativa precisa: dotare l'ispettorato di competenze e strumenti dedicati all'accertamento algoritmico, non solo di nuovi poteri sulla carta. Raccomanderei quindi un emendamento che prefiguri, anche solo come obiettivo programmatico da finanziare in legge di bilancio, unità ispettive specializzate nella gestione algoritmica, in deroga alla clausola di invarianza finanziaria dell'articolo 26 che, così formulata, rischia di rendere non autosufficiente l'intero impianto sanzionatorio del decreto.

b) Prevedere minimi retributivi per ora lavorata o per prestazione

Lo schema di decreto non affronta il tema della retribuzione minima, se non indirettamente attraverso la presunzione di subordinazione (che, ove operante, comporterebbe l'applicazione dei minimi contrattuali collettivi laddove venga finalmente approvata una legge sulla rappresentanza). Per tutti i lavoratori che restano formalmente autonomi, vale a dire la maggioranza, come mostrano i dati richiamati al paragrafo 2, resta un vuoto di tutela retributiva. *Considero singolare che un provvedimento nato in coda a un decreto-legge esplicitamente dedicato al "contrasto del caporalato digitale" (il D.L. 62/2026) non contenga alcuna previsione di compenso minimo orario o per singola prestazione.*

Un riferimento comparato utile, in questo caso, non viene dalla legislazione ma dalla contrattazione settoriale istituzionalizzata. In Francia l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE, un'autorità pubblica dedicata al dialogo sociale tra piattaforme e lavoratori autonomi nei settori VTC e delivery) omologa gli accordi conclusi tra le organizzazioni rappresentative delle piattaforme e quelle dei lavoratori indipendenti, rendendoli applicabili erga omnes all'intero settore. Per i conducenti VTC un accordo del gennaio 2023, rivalutato nel dicembre 2024, fissa un reddito minimo di 9 euro netti per corsa qualunque sia la durata o la distanza percorsa; un secondo accordo, del dicembre 2023, garantisce un reddito minimo di 30 euro per ora di attività effettiva e una tariffa chilometrica minima di 1 euro. Una garanzia minima di reddito analoga, introdotta nell'aprile 2023 per i riders che effettuano consegne con veicoli a due o tre ruote, è stata ulteriormente rivalutata con un accordo del luglio 2026. Il modello francese mostra che minimi retributivi specifici per settore possono essere introdotti e periodicamente aggiornati attraverso la contrattazione fra le parti, senza attendere l'esito, spesso incerto, della qualificazione giuridica del rapporto, con un'autorità pubblica che si limita a validarne l'applicabilità generale.

c) Definire gli indicatori di subordinazione, senza rimandare tutto al giudice

L'articolo 5, comma 2, dello schema individua come indicatori di direzione e controllo "l'organizzazione del lavoro da parte delle piattaforme" e "la soggezione del lavoratore alle indicazioni e alle direttive specifiche" della piattaforma, formulazione aperta, che lascia la valutazione caso per caso, salvo poi prevedere che la qualificazione possa essere accertata "in sede giudiziaria o amministrativa" (comma 4). È un impianto poco efficace nella pratica: un rider raramente ha le risorse, il tempo o l'interesse a intraprendere un contenzioso individuale, specie se il lavoro è per lui secondario o occasionale. La presunzione, per operare davvero come tale, cioè per spostare l'onere della prova senza richiedere un intervento giudiziale caso per caso, dovrebbe poggiare su indicatori più stringenti e verificabili anche in sede amministrativa.

I recepimenti in corso in altri Stati membri offrono modelli alternativi che meritano attenzione. Nei Paesi Bassi, il progetto di legge in consultazione (Wet platformwerk) attiva la presunzione quando ricorrono almeno due di cinque criteri predeterminati dalla legge, invertendo l'onere della prova in modo automatico al ricorrere della soglia. In Lussemburgo, la proposta all'esame parlamentare individua tredici criteri (tra cui determinazione della remunerazione, supervisione della prestazione, limiti alla possibilità di lavorare per terzi) e prevede che, al ricorrere di almeno tre di essi, la presunzione diventi addirittura irrefutabile. Un impianto italiano costruito su indicatori-soglia di questo tipo, anziché su una clausola generale rimessa alla successiva verifica giudiziaria, consentirebbe all'Ispettorato nazionale del lavoro di intervenire direttamente in sede amministrativa, senza attendere l'iniziativa individuale del singolo lavoratore, aumentando sensibilmente l'effettività della tutela.

6. Gli scostamenti rispetto alla direttiva europea

Segnalo solo per completezza, senza soffermarmi, alcuni scostamenti rispetto al testo della direttiva 2024/2831: manca un recepimento pieno dell'articolo 6 (misure di sostegno all'attuazione della presunzione, quali orientamenti pratici e ispezioni mirate); non vi è una norma specifica sull'accesso alle prove algoritmiche in giudizio (articolo 21 della direttiva), sebbene il rito del lavoro offra strumenti generali in parte equivalenti; manca un termine certo per l'informativa individuale al lavoratore sui sistemi automatizzati; non vi è una clausola di promozione della contrattazione collettiva di settore. Sono lacune meno rilevanti rispetto ai tre nodi di sostanza indicati sopra, ma ritengo importante che la Commissione ne sia consapevole.

7. Conclusioni

Lo schema di decreto compie un passo necessario e per molti versi condivisibile nel recepire la direttiva europea, in particolare sul terreno della trasparenza algoritmica e della supervisione umana. Perché non resti, però, un impianto in larga parte formale, raccomando alla Commissione di richiamare l'attenzione del Governo su tre priorità: il rafforzamento reale (non solo sulla carta!) della capacità ispettiva, con competenze specifiche per l'accertamento dei sistemi algoritmici; l'introduzione di un compenso minimo per ora lavorata o per prestazione, applicabile a prescindere dalla qualificazione del rapporto; e una definizione più determinata, e quindi più eseguibile in sede amministrativa, degli indicatori di subordinazione. Su questi tre terreni, più che sulla forma contrattuale in astratto, si gioca l'effettività delle tutele per un insieme di lavoratori che, come mostrano i dati, resta ancora in larga parte poco conosciuto e fortemente eterogeneo.

Riferimenti

- Atto del Governo n. 433, Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva (UE) 2024/2831 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, testo trasmesso alla Presidenza della Camera il 31 luglio 2026.
- Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, Servizi Studi, Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva (UE) 2024/2831 — Atto del Governo n. 433, Dossier n. 751, 3 agosto 2026
- M. De Minicis, F. della Ratta-Rinaldi, Platform Work e crisi del lavoro salariato, Inapp Report, IR 64/2025 (dati su composizione anagrafica, genere, titolo di studio, tipologia di attività e rilevanza del reddito da piattaforma; confronto tra indagine Inapp-Plus e rilevazione Istat).
- Istat, I lavoratori delle piattaforme digitali, Statistiche Report, 21 febbraio 2024.
- Inapp, iniziativa "Piattaforme digitali e lavoro di cura: tra formalizzazione, emersione e riorganizzazione del welfare".
- EU-OSHA, Spagna: la «legge sui rider», nuova disciplina sul lavoro mediante piattaforme digitali, Healthy Workplaces Campaign 2023-2025.
- Rassegna stampa sul caso Uber Eats-Spagna: riconoscimento di circa 110 milioni di euro di contributi previdenziali per circa 60.000 rider a seguito dell'azione della Inspección de Trabajo y Seguridad Social (maggio 2026).
- Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE, Francia), decisioni di omologazione: accordo 18 gennaio 2023 e avenant 19 dicembre 2023 (revenu minimum par course VTC); accordo 19 dicembre 2023 (garanzie minime orarie e chilometriche VTC); accordo 20 aprile 2023 e revisione 10 luglio 2026 (garanzia minima di reddito per i livreurs).
- Service-Public Entreprendre (Ministère du Travail, Francia), comunicati sull'omologazione degli accordi settoriali VTC, marzo 2024.
- servicesalapersonne.gouv.fr (Agence nationale des services à la personne), disciplina del Chèque Emploi Service Universel (CESU) e delle 26 attività di servizi alla persona.
- Marc Baum, Proposition de loi n. 8699 portant modification du Code du travail en vue de la transposition de la directive (UE) 2024/2831 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024, Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, dossier parlementare n. 8699, depositata il 10 febbraio 2026.
- European Commission, Commission Staff Working Document: Impact Assessment Report accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work, SWD (2021) 397 final, 2021a.
- European Commission, Speech on improving working conditions in platform work, European Commission Press Corner, 2021b.
- European Parliament and Council of the European Union, Directive (EU) 2024/2831 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on improving working conditions in platform work, Official Journal of the European Union, 2024.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Paesi Bassi), Internetconsultatie Wet platformwerk, consultazione pubblica, 29 giugno – 24 agosto 2026.
- Ministerio de Trabajo y Economía Social (Spagna), Consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley por el que se transpone la Directiva (UE) 2024/2831 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas, trámite pubblicato il 30 luglio 2026, plazo de aportaciones dal 31 luglio al 14 agosto 2026.
- Ministère du Travail et des Solidarités (Francia), Mission de concertation sur la transposition de la directive (UE) 2024/2831 relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre

du travail via une plateforme, missione affidata a tre personalità qualificate, nominata nel febbraio 2026 dal ministro del lavoro Jean-Pierre Farandou.