

CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONE XI
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

*Risoluzioni 7-00106 Costanzo, 7-00224 Invidia e 7-00236 Serracchiani,
concernenti
Iniziative per la regolazione del rapporto di lavoro tramite
piattaforma (gig working)*

Audizione Assolavoro

Roma, 2 luglio 2019

Premessa

Le Agenzie per il Lavoro **sono favorevoli ad un intervento legislativo** che definisca **sia migliori condizioni di tutela** per le forme di lavoro legate alla diffusione delle piattaforme che intermediano direttamente domanda e offerta di servizi e prestazioni (c.d. *platform workers*) **sia maggiore trasparenza nell'attività di incontro domanda/offerta** di lavoro da queste svolto, implementando il tasso di legalità del nostro mercato del lavoro.

Le Agenzie per il Lavoro sono convinte che il confine, nell'ambito dei lavori occasionali/flessibili/temporanei, fra opportunità e marginalizzazione è strettamente correlato alla **effettiva presenza di tutele, garanzie assicurative, welfare e forme di rafforzamento dell'employability** piuttosto che alla formalistica riconduzione di queste forme di lavoro a tipologie contrattuali *standard*.

In tale ottica le aree di intervento del Legislatore dovrebbero pertanto essere due:

- a) una **disciplina normativa ad hoc tesa ad istituire** una serie di imprescindibili elementi di tutela (elementi essenziali della prestazione, tutele, *welfare*);
- b) la definizione di una serie di **regole poste a presidio della trasparenza e della legalità del mercato del lavoro** volte ad evitare ogni intermediazione illecita mediante forme di incontro domanda-offerta *on line* che aggirano, o eludono, la disciplina autorizzatoria vigente.

Sul secondo aspetto, che chiama in causa la responsabilità sociale delle aziende e in alcuni casi dei giganti mondiali della Gig Economy, rimangono tutti da valutare gli effetti di una normativa che avrebbe natura esclusivamente nazionale stante la perdurante assenza di una disciplina di carattere comunitario.

Da ultimo, se si considerano la pervasività delle dinamiche legate a queste tipologie di lavoro, la velocità dell'affermarsi dei nuovi modelli di impiego e i tassi di crescita esponenziali del numero di persone ed aziende coinvolte a livello mondiale, il pre-requisito fondamentale di un intervento legislativo – **pena la sua disapplicazione de facto** - dovrà comunque essere la corretta ricognizione delle dinamiche in atto, la consapevolezza della loro dimensione **ed un approccio pragmatico non permeato da letture ideologiche.**

La disciplina dei “nuovi lavori”: due ipotesi di intervento

Se si conviene sull’opportunità di definire una disciplina relativa a taluni aspetti qualificanti dei *platform workers* occorre concentrarsi sulla definizione di una **retribuzione oraria equa e sufficiente**, ai sensi dell’articolo 36 della Costituzione, sui temi della **salute e sicurezza, degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali**, sulle coperture assicurative per la **responsabilità civile** nel caso di danni causati a terzi nel corso dello svolgimento della prestazione lavorativa, su un sistema di **mini-welfare gratuito ed autofinanziato**, sul diritto alla disconnessione dalla piattaforma e alla tutela della *privacy* (geolocalizzazione e *rating*).

L’ipotizzato intervento del Legislatore potrebbe pertanto essere articolato secondo **due diversi livelli di intensità**.

In un primo scenario, che può essere definito di intervento “minimo”, si potrebbe dare vita ad una legislazione di sostegno che definisca una **contribuzione sociale obbligatoria**, assistita da un regime fiscale e contributivo agevolato, volta a favorire la creazione di “*piattaforme di servizi*”, connesse a quelle relative al *delivery* vero e proprio, ad adesione libera da parte dei lavoratori riconducibili al settore dei lavori della Gig Economy.

Tali servizi dovrebbero coprire una o più delle seguenti aree:

- a) **assicurativa** (tutela da periodi di malattia, infortuni e impedimenti a svolgere l’attività, danni ai mezzi di esercizio dell’attività);
- b) **previdenziale**;
- c) **formazione mirata**, volta ad implementare l’*employability* dei lavoratori e favorirne l’accompagnamento verso tipologie di impiego più stabili e tutelate, e **politiche attive dedicate**;
- d) **gestione/riduzione di obblighi/vincoli e costi di natura burocratica/amministrativa** (posti tradizionalmente a carico del datore di lavoro nel rapporto di lavoro subordinato e che il lavoratore autonomo assume come fattore di costo della propria attività, condizione non praticabile per il “*worker*” della Gig Economy);

- e) **garanzie ed azioni di riduzione del rischio dell'attività** (gestione dei flussi finanziari, anticipazione dei pagamenti, sul modello delle c.d. *Umbrella Company*);
- f) **legale** (assistenza contrattuale, legale, contenzioso);
- g) **facilitazioni e pacchetti di servizi dedicati** (es: convenzioni).

In tale ipotesi **alla contrattazione collettiva** dovrebbe essere affidato sia il compito **di individuare puntualmente le prestazioni** della “piattaforma di servizio” che la **ripartizione** delle risorse disponibili nei diversi comparti secondo una **logica solidaristica ed erga omnes** per tutte le prestazioni fondamentali e di base (ad esempio quelle di natura assicurativa e previdenziale di cui ai punti a e b).

Accanto a tali prestazioni se ne affiancherebbero altre - lettere c), d), e), f) e g) a titolo esemplificativo - allocate secondo una logica di “conto individuale” e tese a garantire al singolo una serie di servizi aggiuntivi.

Tutto l'impianto normativo dovrebbe, infine, essere assistito da una **disciplina fiscale e contributiva di vantaggio** per le aziende e per i lavoratori in termini sia di deducibilità fiscale che di modalità di esercizio dell'eventuale **riscatto della posizione**, una volta maturati determinati requisiti contributivi e di anzianità.

Tale impostazione presenterebbe significative analogie con quanto avviene oggi nel settore delle Agenzie per il Lavoro nel quale operano, sin dalle origini nel 1997 ¹, ben due Fondi.

Il primo², creato *ope legis* ed alimentato con un **accantonamento obbligatorio del 4% della contribuzione**, fu opportunamente istituito per assicurare a “lavoratori non *standard*” (interinali, oggi somministrati) una formazione gratuita (Tab. A) capace sia di facilitarne l'ingresso nel mercato del lavoro che di migliorare la loro *employability* complessiva, fattore quest'ultimo strategico nei moderni mercati del lavoro c.d. “transizionali”.

¹ Art. 5, Legge 24 giugno 1997 (cd. Legge Treu).

² Forma.Temp, fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori in somministrazione introdotto già dalla legge n. 196/2007 e oggi disciplinato dall'art. 12 del D. Lgs. n. 276/2003.

Tab. A Attività Formative Forma.Temp (anno 2018)

TIPOLOGIA FORMATIVA	n° corsi	n° allievi	n° ore	valore
Base	7.435	97.122	102.890	€ 15.201.138
On the job	10.108	12.557	329.337	€ 7.843.682
Professionale	11.549	143.214	985.969	€ 191.728.993
Formazione continua	58	305	2.511	€ 468.262
PAL TD	216	216	5.468	€ 220.640
TI - Qualificazione	8.309	10.614	233.638	€ 9.010.775
TI - Riqualificazione	503	579	40.104	€ 3.119.275
Totali	38.178	264.607	1.699.917	227.592.765

Fonte: Forma.Temp

Accanto a Forma.Temp opera, sempre nel settore delle Agenzie, **un ulteriore Fondo**³, questa volta istituito e disciplinato dal CCNL, che grazie ad una contribuzione aggiuntiva (0,20% per i lavoratori assunti a termine e 0,30% per i lavoratori assunti a tempo indeterminato) eroga un consistente pacchetto di prestazioni di *welfare* totalmente gratuite che, oltre ad essere considerate all'avanguardia in Europa, **rappresentano un utile riferimento per la definizione del welfare dei c.d. *platform workers*** (Tab. B).

Tab. B Le prestazioni E.Bi.Temp

Prestazione	Importi erogati biennio 2017-2018
Piccoli prestiti	€ 4.931.431
Tutela Sanitaria	€ 4.461.382
Infortuni	€ 3.268.422
Contributi Asili Nido	€ 479.854
Sostegno alla Maternità	€ 248.495
Nuove prestazioni avviate il 1 febbraio 2017 *	€ 1.337.307

* Rimborso spese libri scolastici, rimborso retta universitaria, rimborso spese trasporto mezzi pubblici, contributi economici di sostegno ai lavoratori con disabilità. Con l'Accordo di rinnovo del CCNL per la categoria delle Agenzie di somministrazione di lavoro sottoscritto in data 21/12/2018 è stata inoltre introdotta una misura di sostegno al reddito e alla mobilità territoriale.

Una seconda ipotesi di intervento, più incisiva, potrebbe spingersi, fermo quanto previsto nello scenario precedente, a **definire anche la nuova tipologia contrattuale**

³ L'Ente Nazionale Bilaterale Paritetico, denominato "EBITEMP", opera nel comparto delle Agenzie per il Lavoro, relativamente ai propri lavoratori in somministrazione, in un quadro di relazioni sindacali coerenti con gli obiettivi di sviluppo e di qualificazione produttiva e occupazionale del settore.

dei lavoratori su piattaforma, sciogliendo una volta per tutte il *nodo gordiano autonomia/subordinazione*.

Sotto questo punto di vista diversi sono stati i tentativi qualificatori della dottrina. Nell'inquadramento del rapporto triangolare tra piattaforma, utenti-lavoratori e utenti-fruitori sono stati per esempio evocati anche gli schemi dell'appalto e della somministrazione (Tullini, 2015) o ancora si è sottolineato come le stesse mescolino *“modelli giuridici afferenti al lavoro autonomo, all'appalto, all'intermediazione di lavoro con significativi tratti riconducibili alla subordinazione”* (Donini, 2017).

Nel senso della necessità di valutare l'applicabilità della (tutelante) direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale si è espresso anche il Parlamento Europeo (EU Parliament, 2017) ⁴.

Ciò detto **si ritiene opportuno che sia la contrattazione collettiva a definire, mediante rinvio legislativo, sia i livelli salariali minimi che la disciplina dei principali istituti contrattuali** (diritti costituzionalmente garantiti, quali il diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro; il riposo settimanale e a ferie annuali retribuite; la parità di trattamento uomo/donna; condizioni di lavoro che garantiscano alla lavoratrice madre adeguata protezione; tutela in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria, ecc.).

Il favore nei confronti di una **valorizzazione della contrattazione collettiva, in luogo di una rigida predeterminazione per legge, dei minimi salariali** dei *platform worker* è data dalla necessaria flessibilità/adattabilità di tale disciplina vista sia la grande diversificazione/variabilità di questa tipologia di lavoratori che l'estrema differenziazione delle stesse piattaforme, come meglio evidenziato nel paragrafo successivo.

Un'intermediazione senza regole, senza confini e senza tutele

Le attività di intermediazione e di incontro domanda offerta **sono opportunamente soggette, nel nostro Paese, a pesanti vincoli e rigidi controlli**.

⁴ Adapt, *“Evoluzione del mercato dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro all'epoca della disintermediazione e dell'uso delle piattaforme tecnologiche”*, ricerca per Assolavoro-Ebitemp, Dicembre 2017, pag. 63.

Le Agenzie per il Lavoro, soggetti legittimati all'attività di intermediazione, sono operatori autorizzati dall'ANPAL (Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro) a offrire i servizi relativi all'incontro tra domanda e offerta di lavoro a seguito di una articolata procedura disciplinata dal D. Lgs. n. 276/2003 e sono iscritte in un apposito Albo informatico tenuto dalla stessa ANPAL.

Il regime autorizzatorio italiano è quello più severo e restrittivo all'interno del panorama europeo⁵.

Le nuove piattaforme per l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro *online* sono oggi assai **diversificate, operano al di fuori di qualsiasi controllo** e non sono soggette all'iscrizione all'Albo informatico, con molteplici effetti sul mercato del lavoro e sulla sua **trasparenza**.

Le Agenzie ritengono **pertanto auspicabile il varo di una disciplina per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro *online***, ovvero di quella che viene variamente definita come *on-demand, gig o platform economy* per **evitare ogni forma di elusione** della richiamata disciplina di legge.

Prima ancora delle moderne piattaforme ad influenzare l'incontro domanda-offerta nel senso della disintermediazione, sono state le **bacheche *online***, prima, i ***social networking ed i social media***, professionali e non, poi. Oggi ci si riferisce ai *social recruiting* tanto con riferimento alle prassi relative all'uso di *social network* professionali (es. LinkedIn), quanto con riferimento ai *social media* ad uso non prettamente professionale (Twitter, Facebook)⁶.

Le *online platforms* investono ambiti assai eterogenei, interessando l'intermediazione di beni, servizi o anche informazioni (secondo la definizione OECD, 2016) o ancora comunicazioni e denaro (secondo definizioni più ampie come quella di Schmidt,

⁵ Il rilascio e il mantenimento dell'autorizzazione sono subordinati al rispetto di una serie di requisiti individuati dal D. Lgs. n. 276/2003 (artt. 5 e 6) tra i quali: assenza di condanne penali in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti muniti di rappresentanza e ai soci accomandatari; l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a 600.000 euro; la disposizione, per i primi due anni, di un deposito cauzionale di 350.000 euro; la presenza di almeno sei sedi operative adibite a sportello in almeno quattro regioni sul territorio nazionale; ecc.

⁶ Adapt, *Op. cit.*, Dicembre 2017, pag 54.

2017). Tra i diversi termini utilizzati per indicare il fenomeno si segnalano: *sharing economy*, *collaborative economy*, *crowd employment o crowd working*, *gig economy*, *on-demand economy* ed altri ancora.

Se analizziamo la vigente disciplina sull'intermediazione, e più in generale, sull'organizzazione del mercato del lavoro di cui al D.Lgs. n. 276/2003, appare evidente che questa “*non si attaglia perfettamente alle relazioni informali dello spazio virtuale e che gli sforzi di alleggerimento normativo dei regimi autorizzatori non sono riusciti nell'intento di far confluire i servizi per il mercato del lavoro all'interno di un unico quadro giuridico*” (Donini 2015).

Il ritardo del Legislatore **fa il paio con una riflessione giuslavorista che è sembrata sinora poco attenta ai riflessi delle nuove piattaforme sull'incontro tra domanda ed offerta di lavoro** e, soprattutto, alle interazioni dei differenti modelli organizzativi delle piattaforme con il regime giuridico della intermediazione.

La tassonomia delle diverse piattaforme *on line* ci restituisce un panorama assai variegato.

In alcuni casi le piattaforme costituiscono veri e propri **nuovi mercati**, come nel caso delle piattaforme relative all'incontro tra domanda ed offerta **di servizi in presenza**, come quelli di riparazione, trasporto, *baby sitting*, c.d. ripetizioni scolastiche, in altri casi danno vita a forme di ***micro crowd working online***, ovvero a piattaforme che consentono l'accesso ad una platea di lavoratori in grado di svolgere *micro task* (prestazioni elementari) che vengono poi riassemblate per la creazione di un prodotto più complesso.

Al polo opposto, nell'ambito cioè delle **alte competenze** richieste sia dalle nuove organizzazioni produttive che dall'Industry 4.0, troviamo le piattaforme di intermediazione del lavoro autonomo (***Freelance marketplace***). Ulteriori forme di mediazione abilitate dalle piattaforme sono infine quelle denominate ***contest-based creative crowd work***, in cui l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro si basa sulla richiesta e sulla valutazione (tramite *open call*) di proposte di soluzione ad un

problema; pur essendo ad oggi per lo più utilizzate in specifici ambiti (quello creativo) tali piattaforme si prestano ad un futuro sviluppo in altri settori⁷.

In termini complessivi nell'esaminare il **rapporto tra nuove tecnologie e modalità di incontro tra domanda ed offerta di lavoro** va fatta una riflessione seria sulla regolamentazione di questi nuovi intermediari allo scopo di renderne **trasparente** l'attività e ridurre gli (evidenti) rischi sia di **polarizzazione del mercato** del lavoro che di **sfruttamento delle persone**.

Occorre quantomeno fare in modo di sottoporre anche questi nuovi intermediari alla disciplina autorizzatoria vigente, introducendo il rispetto di una serie di requisiti obbligatori quali ad esempio l'obbligo di iscrizione all'Albo informatico di cui all'art. 4 del D. Lgs. n. 276/2003; l'assenza di condanne penali in materia di lavoro in capo agli amministratori, ecc.

L'avvento delle nuove piattaforme, lungi dal delineare un futuro in egual misura più roseo per tutti i lavoratori, richiede ancora di più la presenza di **intermediari (enablers, facilitatori) qualificati** e di **sistemi regolatori efficaci capaci di reggere le nuove sfide**.

Non sarà certo con un semplicistico "*laissez faire*" che le moderne società potranno governare i fenomeni legati alla "**Grande Trasformazione del Lavoro**" come la crescente polarizzazione del mercato del lavoro, la gestione dei percorsi di vita e di lavoro all'interno dei "**mercati transizionali**", le dinamiche **tecnologiche e demografiche**, gli effetti di **sostituzione e complementarietà dei processi di automazione**, i sempre più rapidi **cicli di obsolescenza delle competenze**, la centralità dell'apprendimento durante tutto l'arco della vita (*lifelong learning*), lo *skills shortage*, l'allungamento della vita lavorativa e il conseguente rischio di disallineamento delle competenze rispetto ai molteplici "mercati del lavoro".

A corollario di tutti i ragionamenti il Legislatore dovrebbe, infine, avviare una riflessione seria anche sui processi di acquisizione, gestione ed utilizzo **dei c.d. Big Data** - il nuovo oro nero dell'emergente economia della conoscenza – che oggi guidano i processi decisionali, non solo aziendali, negli ambiti più disparati.

⁷ Adapt, *Op. cit.*, Dicembre 2017, Sintesi della Ricerca, pag VI.

In conclusione, sebbene appaiano chiari i **limiti fattuali ed operativi** di una regolamentazione legislativa che dovesse avere il (solo) carattere nazionale e non anche un respiro europeo appare evidente la **necessità di un intervento regolatorio delle nuove forme di intermediazione su piattaforma.**

Il tutto insieme ad **una rivisitazione dei principi di libera circolazione delle imprese** che, in campo lavoristico, sovente si traducono in forme di “esterovestizione” che consentono a soggetti *borderline* di operare nel nostro territorio in *dumping* rispetto alle aziende e agli intermediari che applicano le norme dell’ordinamento nazionale.

Grazie.

* * *