

Avv.  
*Gabriele Fava*

**SENATO DELLA  
REPUBBLICA**

**COMMISSIONI RIUNITE**

**X - XI**

*Disegno di legge n. 1476 (Conversione in legge del  
decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante  
disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la  
risoluzione di crisi aziendali)*

1 OTTOBRE 2019

**AUDIZIONE COMMISSIONI RIUNITE X e XI**

*Disegno di legge n. 1476 (Conversione in legge del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali)*

**Intervento dell'Avv. Gabriele Fava, giuslavorista**

**Roma, 1 ottobre 2019**

## **IL DECRETO LEGGE E LA SUA CONVERSIONE**

Il disegno di legge in esame reca la conversione in legge del Decreto legge n. 101 del 3 settembre 2019, il quale ha dettato tutta una serie di disposizioni inerenti principalmente l'ambito della tutela del lavoro e la risoluzione delle crisi aziendale, con interventi mirati e settoriali nelle materie di cui sopra.

Il Capo I del provvedimento in parola affronta, innanzitutto, le tematiche connesse alle prestazioni di lavoro anche non subordinato realizzate tramite le c.d. piattaforme digitali. L'articolo 1 del Decreto, infatti, modificando il D.Lgs. n. 81/2015, include tra le prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e organizzate dal committente, cui ai sensi dell'art. 2, comma 1 del D.Lgs. 81/2015 si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato, quelle che si svolgono attraverso il ricorso a piattaforme e sistemi di organizzazione delle prestazioni di lavoro sia digitali che non digitali.

Sempre l'articolo 1 del D.L. aggiunge al decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, un capo V-bis dedicato alla «*Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali*», nel quale sono stabiliti livelli minimi di tutela dei lavoratori impiegati con contratto di lavoro non subordinato – nelle attività di consegna di beni per conto altrui in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore. Viene, inoltre, prevista la creazione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un osservatorio permanente per assicurare il monitoraggio e la valutazione indipendente della situazione di tali lavoratori in ragione dell'applicazione delle nuove disposizioni.

Gli articoli 4 e 5 intervengono sulla Società ANPAL servizi S.p.A. e sull'INPS consentendo loro di ampliare la propria struttura organizzativa ed il personale in servizio alla lyce dei compiti loro demandati in tema di erogazione del Reddito di Cittadinanza.

L'articolo 6, dal canto suo, interviene in materia di proroga delle convenzioni sottoscritte annualmente dal Ministero del Lavoro con le Regioni nel cui territorio sono utilizzati lavoratori socialmente utili (LSU) e dei contratti a tempo determinato con i lavoratori

socialmente utili suindicati e i lavoratori di pubblica utilità (LPU). L'articolo 7, invece, reca modifiche ai riferimenti temporali da tenersi in considerazione ai fini del calcolo dell'ISEE.

L'art. 8 del Decreto interviene sul Fondo per il diritto al lavoro dei disabili consentendo che il predetto Fondo possa essere alimentato anche da versamenti volontari da parte di soggetti privati.

Il Capo II, avente ad oggetto interventi in tema di crisi aziendali, reca all'art. 9 del D.L. un potenziamento della Cassa Integrazione in deroga per le aree di crisi industriali della Sardegna e della Sicilia. L'art. 10, poi, mira ad estendere le disposizioni in materia di mobilità in deroga, per le aree di crisi industriale complessa della provincia di Isernia.

L'art. 11 dello stesso Decreto propone un'agevolazione finalizzata a salvaguardare l'occupazione nelle grandi imprese con più unità produttive sul territorio nazionale, di cui almeno una sita in un'area di crisi industriale complessa. L'agevolazione consiste nell'esonero dal versamento della contribuzione addizionale in caso di ricorso all'intervento dell'Integrazione salariale straordinaria, in presenza di alcune condizioni tipizzate.

L'art. 12 del D.L. interviene favorendo l'acquisizione da parte del Ministero dello Sviluppo Economico di figure specializzate che operino all'interno dei "tavoli di crisi" istituiti presso il Ministero stesso.

Infine, gli articoli 13, 14 e 15 recano rispettivamente interventi in tema di "*Fondo per ridurre i prezzi dell'energia per le imprese e per evitare crisi occupazionali nelle aree dove è prevista la chiusura delle centrali a carbone*", interventi volti alla risoluzione della situazione legata all'ILVA di Taranto ed alla connessa moratoria penale, nonché previsioni in tema di "*Fondo Salva-Opere*".

\*\*\*\*\*

Data la moltitudine di tematiche toccate dal provvedimento in via di conversione, si ritiene preferibile concentrare la propria analisi tecnico-giuridica solo su alcuni degli interventi proposti.

## **PRESTAZIONI TRAMITE PIATTAFORMA E RIDERS**

### **Premessa**

Occorre premettere come la nascita ed il proliferare della cosiddetta “*gig economy*”, connessa alla più ampia “*sharing economy*”, ossia l’economia della condivisione, è un fenomeno di recente formazione. Ulteriore sottocategoria può individuarsi nella “*on-demand economy*” nell’ambito del Food Delivery, ossia sistemi digitali che hanno introdotto nuove modalità di consegna del cibo a domicilio e in ufficio.

E’, quindi, nata la figura del “*rider*”, ovvero colui che, tramite il proprio *smartphone*, esegue autonomamente le consegne al domicilio del cliente, senza, tuttavia, l’obbligo di fornire effettivamente la prestazione, ben potendo egli rifiutarsi di “prendere in carico” una richiesta di trasporto.

Parallelamente è nata una industria di piattaforme tecnologiche (Just Eat, Glovo, Deliveroo ecc.), che gestiscono con metodi telematici la transazione tra cliente e ristorante ed organizzano la consegna. Dall’unione delle predette piattaforme è, poi, nata AssoDelivery, l’associazione dell’industria del *food delivery*, la quale rappresenta circa il 90% del comparto.

Proprio i dati di Assodelivery danno un interessante spaccato del settore in parola:

- i *riders* impiegati nelle città ove sono attivi i servizi delle piattaforme sono circa 20 mila;
- l’età media dei *riders* è 27 anni
- il 75% è studente o ha un altro lavoro;
- i *riders* svolgono la propria prestazione in media per 15 ore la settimana;
- il 70% collabora con le piattaforme per meno di 6 mesi;
- ricevono un guadagno medio orario compreso tra 6 e 16 euro lordi;
- le piattaforme garantiscono assicurazione contro gli infortuni e contro danni a terzi.

Le caratteristiche principali dell'industria del *food delivery* sono: collaborazioni autonome con i rider, attività tramite piattaforma (app) digitale, assenza di organizzazione logistica (es. magazzini), libero accesso al lavoro, libera concorrenza tra le piattaforme e possibilità per i *rider* di svolgere la propria attività nei confronti di più piattaforme (regime di pluricommitenza).

Sulla natura del rapporto che lega il singolo rider e la piattaforma digitale è intervenuto un ampio dibattito dottrinario cui sono seguite le prime pronunce giurisprudenziali sul punto. L'annosa questione è principalmente relativa all'inquadramento del rapporto in parola nell'alveo del lavoro subordinato o, come attualmente previsto, in quello autonomo, con importanti riflessi sugli istituti retributivi e sulle tutele da accordarsi ai "ciclofattorini".

Sul punto, come detto, si è pronunciata la prima giurisprudenza di merito con la sentenza n. 1853 del 10 settembre 2018 del Tribunale di Milano e la n. 778/2018 del Tribunale di Torino. I Giudici in tali occasioni, chiamati a decidere sulle domande di rivendicazione della subordinazione di alcuni rider nei confronti della piattaforma digitale committente. Entrambe le statuizioni dei Giudici hanno escluso la presenza di un rapporto di natura subordinata. Giova segnalare, tuttavia, come la Corte di Appello di Torino abbia riformato la sentenza di primo grado summenzionata, riconoscendo ai ciclofattorini ex articolo 2 del Dlgs 81/2015 il diritto a vedersi corrispondere quanto maturato in relazione alla attività lavorativa da loro effettivamente prestata in favore della piattaforma committente sulla base della retribuzione, diretta, indiretta e differita stabilita per i dipendenti del V livello Ccnl logistica trasporto merci, dedotto quanto percepito. La Corte ha quindi ritenuto di non riqualificare il rapporto in lavoro subordinato, ma ne ha semplicemente previsto l'equiparazione per quanto riguarda l'aspetto economico, facendo leva sul menzionato art. 2 del D.Lgs. 81/2015 ce prevede l'applicazione della normativa del lavoro subordinato in caso di rapporti di collaborazione che si concretizzano in prestazioni «*esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro*».

Interpretando la sentenza della Corte D'Appello, la norma in questione porterebbe, nei casi come quelli dei *rider*, ad individuare una sottospecie di terzo genere che si frappone tra il

rapporto di lavoro subordinato e le collaborazioni autonome, caratterizzato da una integrazione del lavoratore nella organizzazione del committente, oltre la semplice collaborazione autonoma, ma senza sfociare nella eterorganizzazione, tipica del lavoro subordinato.

Giova, tuttavia segnalare come la sentenza in parola, proprio per la potenziale configurabilità di un nuovo *tertium genus* di lavoro, è stata aspramente criticata da parte di illustre dottrina poiché, in parole povere, tale *tertium genus* non troverebbe riscontro alcuno nell'ordinamento italiano poiché l'art. 2, comma 1 D.Lgs. 81/2015 citato prevede alle collaborazioni ivi indicate l'applicazione *tout court* della disciplina del lavoro subordinato, senza differenziare in merito a tutele prettamente economiche (riconosciute dalla Corte di Appello di Torino) e altri tipi di tutele (si pensi ad es. alle tutele in caso di risoluzione del rapporto ecc.).

### **Analisi dell'intervento proposto**

Tutto quanto sopra premesso, l'intervento di cui all'art. 1 del Decreto Legge oggetto di conversione, nel comportare l'inclusione tra le prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e organizzate dal committente, cui ai sensi dell'art. 2, comma 1 del D.Lgs. 81/2015 si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato, di quelle che si svolgono attraverso il ricorso a piattaforme e sistemi di organizzazione delle prestazioni di lavoro (c.d. piattaforme), sconta le medesime critiche cui si è offerta la sentenza della Corte di Appello di Torino summenzionata. Includere, infatti, le prestazioni rese dai c.d. *gig workers* all'interno del perimetro di applicabilità dell'art. 2, comma 1 del D.Lgs. 81/2015 ha come necessario corollario l'applicazione ai rapporti degli stessi della normativa tipicamente protezionistica di cui al lavoro subordinato. Applicazione, si badi bene, che non potrà essere limitata al solo aspetto retributivo, ma che dovrà estendersi a tutti gli istituti tipici del lavoro subordinato, con conseguente totale equiparazione di tale tipologia di prestatori ai lavoratori subordinati. Una tale equiparazione, tuttavia, si scontrerebbe con l'effettiva natura della prestazione dagli stessi resa, caratterizzata, come visto sopra, dalla possibilità di pluricommitenza, così come dall'assenza di qualsiasi potere direttivo o disciplinare in capo alla piattaforma digitale committente.

La citata equiparazione normativa recata dal Decreto Legge licenziato dal Governo pare ancor più illogica alla luce del fatto che il medesimo D.L. introduce, per il tramite dei successivi commi del medesimo articolo 1, una disciplina settoriale all'interno del D.Lgs. 81/2015 (il nuovo Capo V bis) specificamente intesa a garantire “*livelli minimi di tutela*” per i c.d. *riders*. Al proposito, infatti, non è dato comprendere poiché il Legislatore, dopo aver ritenuto di equiparare i lavoratori attraverso piattaforma, cui fanno senza dubbio parte anche i *riders*, ai lavoratori subordinati per quanto attiene alle tutele del lavoro, ritiene necessario dettare una normativa specifica (e ben meno tutelante) per i ciclofattorini. Da una parte, i *riders*, in quanto lavoratori che rendono la prestazione attraverso le cc.dd. piattaforme digitali, sarebbero da equipararsi ai lavoratori subordinati. Dall'altra, gli stessi avrebbero diritto ai livelli minimi di tutela, decisamente inferiori, di cui alle nuove disposizioni del Capo V bis del D.Lgs. 81/2015.

E' opinione di chi scrive che, data la natura della prestazione resa dai *riders*, sia assolutamente preferibile che il rapporto tra gli stessi e le piattaforme digitali rimanga saldamente all'interno del lavoro autonomo. Una equiparazione dei *riders* ad ordinari lavoratori subordinati appare erronea o, quantomeno, costituirebbe una decisa forzatura.

Mettendo, quindi, da parte qualsivoglia qualificazione di tali rapporti di lavoro nell'alveo della tradizionale subordinazione, è, tuttavia, innegabile che l'assenza di qualsivoglia vincolo e tutela potrebbe esporre il lavoratore della *on-demand economy*, a possibili trattamenti economico-normativi eccessivamente al ribasso, data la oggettiva differenza di potere contrattuale esistente tra le parti.

Sulla tematica dei *riders*, quindi, è mia opinione che la funzione che un intervento normativo possa avere nell'attuale panorama summenzionato, dovrebbe essere sì quella di contribuire all'aumento del livello di tutele nei confronti dei *riders*, di modo da evitare inaccettabili forme di *deregulation*, ma di garantire, nel contempo, il mantenimento dell'attuale natura autonomia del rapporto. Così facendo, da una parte, i rider riuscirebbero ad ottenere una normativa che tuteli le prestazioni dagli stessi eseguite, e, dall'altra, le piattaforme non incorrerebbero in potenziali rischi di riqualificazione del rapporto qualora decidano, in

qualità di committenti, di garantire ai propri collaboratori ciclofattorini delle tutele ulteriori rispetto a quelle che spetterebbero agli “ordinari” lavoratori autonomi.

In parole povere, si ritiene che un eventuale intervento sul punto si dovrebbe porre come primo obiettivo quello di definire compiutamente l'attività del *rider* (definizione del tutto non soddisfacente come riportata nel D.L. in commento) ed affermare che tale prestazione, ove fattualmente realizzata con modalità genuinamente autonome, non costituisca rapporto di lavoro di tipo subordinato. In aggiunta a ciò, si dovrebbe prevedere un elenco-quadro di tutele e prestazioni (quali ad esempio l'assicurazione contro gli infortuni, la tutela retributiva, la sicurezza dei mezzi ecc.) di cui si possa (o si debba a seconda delle versioni) fare carico il committente senza che l'adozione di tali tutele possa in quanto tale fungere da indice rilevatore di una subordinazione. Con una elencazione di tutele attivabili da parte dei committenti, infatti, si costituirebbe una sorta di “perimetro protetto” all'interno del quale, sempre nell'ambito di un rapporto di natura autonoma, la concessione di tali tutele non potrebbe contribuire ad una eventuale successiva riconversione del rapporto. Una tale soluzione, inoltre, può avere il pregio di garantire sia le piattaforme digitali che i *rider*, ed anche di contribuire a far emergere tutte quelle situazioni in cui, lungi da esservi una vera e propria autonomia del rider, questi è nei fatti trattato alla stregua di un lavoratore dipendente. Sarebbe, infatti, molto più agevole discernere le tutele garantite dal committente ai sensi della normativa (che non sarebbero indici di subordinazione) ed ulteriori elementi di fatto (si pensi ad esempio alla fornitura dello *smartphone* o delle biciclette) che, invece, continuerebbero ad essere trattati quali indicatori di subordinazione.

Per quanto attiene, poi, alla definizione dei livelli minimi di tutela e di qualsivoglia ulteriore elemento contrattuale, andrebbe senza dubbio incentivata l'autonomia negoziale privata anche collettiva. Qualora, infatti, si ritenesse che la forza contrattuale individuale del *rider* non sia sufficiente al fine di trattare sullo stesso piano del committente, si potrebbe ipotizzare una elencazione legislativa delle tutele minime, lasciando libere le parti sociali, nell'ordinaria dialettica di scontro, di contrattare, nell'ambito di dette tutele, quelle che dovrebbero trovare applicazione o di addivenire a soluzioni migliorative o maggiormente tutelanti per i ciclofattorini. Tale dinamica, tuttavia, necessiterebbe che nel breve periodo

(cosa peraltro non da escludersi vista la rapidità di evoluzione della situazione attuale) sorgano veri e propri sindacati od organi rappresentativi degli interessi dei *rider*, contrapposti ad AssoDelivery, e che si instauri il necessario meccanismo di confronto/scontro tra le parti.

Per quanto attiene alle specifiche tutele minime da riconoscersi al *rider*, il D.L. in esame si limita a stabilire la fissazione per legge dell'obbligo per le imprese datrici/committenti di non retribuire i *riders* esclusivamente con sistemi a cottimo, nonché l'obbligo del riconoscimento dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali INAIL.

A parere di chi scrive, invece, un serio intervento in materia di ciclofattorini improntato alle direttrici sopra analizzate, diversamente da quanto attualmente stabilito dal D.L. in esame, dovrebbe efficacemente prevedere quanto segue.

- Concessione di una assicurazione privata contro gli infortuni e le malattie professionali. E' innegabile, infatti, che l'attività tipica del fattorino, soprattutto nelle grandi città, esponga i rider al rischio concreto di incorrere in infortuni. Non si ritiene coerente con la natura della prestazione del rider che lo stesso acceda all'assicurazione INAIL (senza contare le criticità connesse al calcolo del premio assicurativo) quanto più una assicurazione di natura privata adeguata ed equivalente.
- Copertura assicurativa contro danni causati a terzi. Per tutti i rider che non utilizzino un mezzo obbligato alla sottoscrizione della RCA (il classico caso è la bicicletta).
- Fornitura di dispositivi di protezione individuale e formazione (anche a distanza) sull'utilizzo degli stessi. Anche questo elemento contribuirebbe a fornire al collaboratore una adeguato livello di protezione contro possibili infortuni o incidenti che potrebbero occorrere durante le consegne.
- Compenso adeguato ai sensi dell'art. 36 della Costituzione. Il nodo più spinoso rimane, senza dubbio quello retributivo. La modalità classica di remunerazione delle ore di prestazione effettuate, come nei casi di subordinazione, mal si attaglia alla natura tipica dell'attività effettuata. D'altronde il *rider* compie un servizio, non mette meramente a disposizione delle energie. Collegare il compenso alla mera disponibilità sulla piattaforma

non pare essere coerente con le attività proprio dei *rider*. Sotto un primo punto di vista, la stessa definizione di un compenso orario o a frazione di ora è complesso, data la natura autonoma dei ciclofattorini. In una classica prestazione autonoma, infatti, l'entità dello stesso sarebbe individuata nel contratto tra committente e lavoratore. Ove si ritenga che, nel caso di specie lo squilibrio tra le parti non consenta una parametrizzazione equa del compenso orario tra piattaforma e *rider*, ciò dovrebbe essere demandato ad un livello di contrattazione collettiva, tra AssoDelivery e le entità di rappresentanza dei *rider*, con conseguente incentivo alla formazione di tali organismi di rappresentanza.

- Garanzia di adeguata tutela privacy e di non discriminazione. Altro tema importante è la tutela della privacy del rider sia per quanto riguarda il controllo effettuato sull'avanzamento della consegna, sia per quanto attiene alla geolocalizzazione in occasione della stessa. In una tale ottica il committente dovrebbe garantire che il sistema di controllo tramite *smartphone* sia attivo ed utilizzabile da parte della piattaforma digitale unicamente in occasione dell'accettazione di un ordine e sino alla completa consegna del bene oggetto della stessa. In tal modo, la geolocalizzazione tramite cellulare potrebbe essere attiva solo ed unicamente in occasione di una consegna, dovendosi escludere per i periodi in cui il *rider* è semplicemente *loggato* sulla piattaforma senza, tuttavia, aver accettato alcun ordine. Da ultimo, il committente dovrebbe garantire che i dati summenzionati non vengano in alcun modo usati al fine di discriminare l'assegnazione delle consegne ai fattorini sulla base di parametri personali (età, sesso, etnia ecc.) o prestazionali (tempi medi di consegna, velocità di consegna, *customer satisfaction* ecc.).

#### **ESONERO DAL CONTRIBUTO ADDIZIONALE CIGS**

All'interno del Capo II del Decreto Legge in esame, l'art. 11 reca una disciplina particolare in tema di Cassa Integrazione di cui al D.Lgs. 148/2015. Nello specifico, viene previsto

l'esonero dal versamento della contribuzione addizionale in caso di ricorso all'intervento dell'Integrazione salariale straordinaria (CIGS), nei seguenti casi:

- (a). l'impresa appartiene al settore della fabbricazione di elettrodomestici;
- (b). ha unità produttive nel territorio nazionale – di cui almeno una in un'area di crisi industriale complessa – e occupano più di 4000 lavoratori;
- (c). abbia stipulato un contratto di solidarietà di cui all'articolo 21 del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148, finalizzato al mantenimento dell'occupazione tramite la riduzione concordata dell'orario di lavoro avviata nel corrente anno 2019 per almeno quindici mesi.

La concessione dell'esonero in parola, pur condivisibile nel fine ultimo individuabile nella tutela occupazionale per le imprese in crisi, non può non scontrarsi con una serie di critiche tecnico-giuridiche che di seguito si andranno ad analizzare.

Al proposito, la previsione in parola, lungi dall'essere qualificabile alla stregua di criteri di "generalità" ed "astrattezza" (tipici della fonte legislativa), appare sapientemente ritagliata per intervenire *ad personam* sulla tanto delicata quanto nota questione dello stabilimento Whirlpool campano. Con ciò non si intende criticare, è bene ribadire, il fine ultimo che la norma si ripromette, quanto più le modalità con le quali viene predisposto un intervento di tal genere. La previsione in parola, infatti, perpetua la recente prassi in tema di ammortizzatori sociali volta ad intervenire legislativamente con disposizioni più o meno settoriali create specificatamente per una esigenza immediata e contingente. Tale tecnica legislativa, in ultima analisi, contribuisce a rendere il quadro degli ammortizzatori sociali assolutamente complesso ed intellegibile, con la progressiva ed ormai insostenibile stratificazioni di vari fonti normative, le cui disposizioni vengono applicate talvolta a specifiche tipologie di imprese, talvolta unicamente per un dato periodo di tempo ecc.

Si segnala, infine, che l'intervento in parola, è, come espressamente previsto dal Decreto, subordinato all'autorizzazione da parte delle Istituzioni dell'Unione Europea, costituendo potenzialmente "aiuto di stato", come noto generalmente vietati da parte del diritto comunitario. L'efficacia della disposizione in parola, quindi, potrebbe essere vanificata

qualora l'Unione dovesse decretarne l'incompatibilità con i Trattati Istitutivi ed il diritto derivato UE.

#### **FONDO PER IL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI**

Ultimo ambito sul quale si ritiene di dover spendere alcune parole è costituito dalla disposizione di cui al Decreto Legge in esame recante modifiche al Fondo per il diritto al lavoro dei disabili di cui all'art. 13 della L. 12 marzo 1999, n. 68.

L'art. 8 del D.L. oggetto di conversione, infatti, prevede l'aggiunta all'art. 13 del summenzionato provvedimento un nuovo comma al fine di consentire che il predetto Fondo possa essere alimentato anche da versamenti volontari da parte di soggetti privati.

Tale intervento, rispetto al quale possono spendersi parole di apprezzamento, nasce senza dubbio dall'esigenza di garantire interventi concreti a sostegno dell'impiego delle cosiddette categorie protette e delle persone con disabilità.

Posto che le donazioni di cui trattasi sono integralmente su base volontaria, la reale incidenza delle stesse sulla capienza del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili potrà verificarsi solo "a regime" sulla base della sensibilità sociale e solidale che i datori di lavoro privati dimostreranno di possedere.