



DIRITTI REGIONALI

Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

**Il lavoro dei *riders*.
L'iniziativa di legge nella Regione Lazio**

LAURA TORSELLO

(Ricercatrice di Diritto del lavoro, Università Politecnica delle Marche)

Data di pubblicazione: 17 dicembre 2018

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Aspetti qualificatori: un (rinnovato) problema che si trascina da tempo. – 3. La proposta della Regione Lazio: un’analisi delle tutele. – 4. La potestà legislativa regionale in materia di lavoro: un breve resoconto. – 5. Un giudizio prognostico sulla proposta di legge sui “lavoratori digitali” alla luce della giurisprudenza costituzionale. – 6. Cenni conclusivi.

1. *Premessa*

Il lavoro dei “riders”, ovvero quello di chi per lavorare adopera la propria bicicletta o altro mezzo di trasporto per fare consegne a domicilio, e che fino a poco fa identificavamo come il lavoro dei “fattorini” o “pony express”, oggi è tornato prepotentemente in auge ed ha assunto un importante rilievo giuridico e politico, sia all’interno che fuori dei confini nazionali¹.

¹ Il problema è fortemente sentito anche nell’Unione europea, tanto che la Risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017, che ha ad oggetto «Le piattaforme *online* e il mercato unico digitale», riconosce «l’estrema difficoltà di concordare a livello di UE un’unica definizione di piattaforme *online* che sia giuridicamente pertinente e adeguata alle esigenze future, a causa di fattori quali la grande varietà di tipi delle piattaforme *online* esistenti e dei loro settori di attività nonché del mondo digitale in rapido cambiamento; ritiene in ogni caso che una sola definizione a livello di UE o un’impostazione unica per tutti non aiutino l’UE a sviluppare con successo l’economia delle piattaforme; è consapevole, contemporaneamente, dell’importanza di evitare la frammentazione del mercato interno dell’UE che potrebbe derivare da una proliferazione di norme e definizioni regionali o nazionali, e della necessità di garantire certezza e condizioni di parità sia alle imprese che ai consumatori; ritiene pertanto che le piattaforme *online* dovrebbero essere distinte e definite nella pertinente legislazione settoriale a livello di UE in funzione delle loro caratteristiche, classificazioni e principi».

Lo “svecchiamento” della terminologia con cui vengono individuati tali lavoratori ha coinciso con l’ammodernamento dei modelli imprenditoriali, ormai irreversibilmente volti all’incremento del fenomeno di digitalizzazione dell’industria, alla rapida diffusione del lavoro svolto attraverso le piattaforme digitali, ultima frontiera delle tecnologie informatiche, e in generale al lavoro nella *gig economy*², il modello di lavoro basato sull’intermediazione tra le esigenze degli utenti e la disponibilità dei lavoratori occasionali gestita appunto attraverso piattaforme e applicazioni dedicate.

Tuttavia, il suddetto ammodernamento non si è accompagnato ad un (auspicato) avanzato sistema di tutele e le recenti vicende raccontate dalla cronaca sulle condizioni di lavoro di questa categoria, composta da giovani, e sempre più anche da meno giovani, evidenziano la drammaticità sociale della situazione³.

² La terminologia *gig economy* potrebbe essere tradotta in italiano come «economia dei lavoretti», proprio per perché «*gig*» è parola dell’inglese americano che informalmente indica un singolo lavoretto o incarico. Sul tema si rinvia ai contributi contenuti in *RGL, Quaderno 3/2017* che raccoglie gli Atti del Convegno «Il lavoro nelle piattaforme digitali: nuove opportunità, nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela», svoltosi a Roma il 20 ottobre 2017. Per altri approfondimenti, R. VOZA, *Il lavoro e le piattaforme digitali: the same old story?*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 336/2017; M. Weiss, *Platform economy e le principali sfide per il diritto del lavoro*, in *DRI*, n. 3, 2018, 715 ss.

³ Il grave incidente del 7 maggio 2018 che ha comportato l’amputazione della gamba destra di un fattorino a Milano, il quale non aveva alcuna copertura assicurativa sugli infortuni sul lavoro, rappresenta l’emblema della vigente sottotutela in termini di sicurezza sul lavoro. Per protesta il successivo 25 maggio è stato indetto uno sciopero dalla Fit Cgil Milano, che ha avuto grande eco mediatica, per ottenere migliori condizioni di lavoro per i *riders*.

Nell'affrontare le diverse problematiche che riguardano la categoria emerge, innanzitutto, l'annosa, ma centrale, questione della corretta qualificazione da attribuire alla fattispecie, se cioè si sia in presenza di lavoro autonomo o subordinato, complicata, inevitabilmente, dalla oggettiva flessibilità delle prestazioni fornite tramite (la moltitudine di) piattaforme. Non si è trovata ancora, infatti, una interpretazione del tutto convincente tra le diverse tesi proposte dalla dottrina o accolte dai giudici, tanto che è chiara a tutti la necessità di intervenire con un quadro normativo che tuteli questi lavoratori non solo sotto il profilo della disciplina del rapporto di lavoro individuale, ma anche sotto il profilo delle tutele assicurative e previdenziali.

Al riguardo, il decreto-legge 12 luglio 2018 n. 87 (c.d. "Decreto dignità")⁴ non contiene previsioni in tal senso, anche se inizialmente era stato annunciato l'inserimento nel provvedimento di una serie di articoli per la regolamentazione dei *riders*⁵.

È così proseguita, negli scorsi mesi, la riflessione e sono state avanzate alcune proposte legislative, nonché sono stati raggiunti degli accordi

⁴ Il Decreto legge 12 luglio 2018, n. 87 è stato convertito con modificazioni dalla Legge n. 96 del 9 agosto 2018, pubblicata in G.U. n. 186, l'11 agosto 2018.

⁵ Cfr. A. MAGNANI, *Riders, la retromarcia di Di Maio. Tavolo di confronto sulla gig economy*, in *Il sole24Ore*, 18 giugno 2018, ove sono riportati i sette articoli che prevedeva la bozza del progetto governativo nazionale: classificazione dei fattorini della *gig economy* come «lavoratori subordinati», anche quando utilizzano mezzi propri; abrogazione dell'art 2 del Jobs Act; divieto di cottimo per tutti i servizi intermediati da piattaforme online, come Foodora o Uber; istituzione di «indennità di disponibilità» e «diritto alla disconnessione». Tuttavia una tale regolamentazione non aveva trovato d'accordo le aziende del settore, dando vita così all'apertura di un tavolo negoziale tra le piattaforme digitali ed i rappresentanti dei *riders*, per la definizione di un quadro minimo di tutele per questa categoria di lavoratori.

sindacali, anche se limitati territorialmente o soltanto per i lavoratori di alcune aziende.

In particolare, la prima intesa relativa al trattamento economico e normativo riferito ai *riders* è stata realizzata all'interno dello specifico CCNL della Logistica, Trasporti e Spedizioni⁶, in cui viene inserita questa nuova figura di lavoratore, ricollegandovi le tutele del lavoratore dipendente.

V'è da aggiungere che mancando un luogo di lavoro fisico – ed è questo forse il più rilevante aspetto di rottura della piattaforma rispetto alla tradizionale organizzazione del lavoro – risulta molto difficoltosa la sindacalizzazione dei *riders*.

Nella maggior parte dei casi, invece, si sono realizzate forme di auto-organizzazione dei lavoratori, al di fuori dei sindacati tradizionali, dando vita ad esperienze mutualistiche accomunate dall'intento di ricostruire un corpo collettivo volto a controbilanciare il peso delle piattaforme. Si tratta di esperienze metropolitane⁷, sia per quanto riguarda la dimensione organizzativa, trattandosi di movimenti sindacali che mettono assieme i

⁶ L'Accordo integrativo sui *riders*, figura già prevista in occasione del rinnovo del CCNL Trasporto Merci e Spedizione 2018-2019, è stato sottoscritto il 18 luglio 2018 ed è stato siglato da Confetra, Fedit, Assologistica, Federspedi, Confartigianato trasporti, Fita - CNA, e Filt CGIL, Fit CISL e Uiltrasporti all'interno del CCNL della Logistica. Nel merito il contratto prevede tutte le tutele, salariali, assicurative, previdenziali, tipiche del rapporto subordinato e quelle contrattuali come assistenza sanitaria integrativa e bilateralità. Inoltre, non permette il ricorso a ranking reputazionali generati da algoritmi, pertanto, gli eventuali turni potranno essere sì comunicati con una piattaforma digitale, ma non potranno essere organizzati in base ad un algoritmo.

⁷ In città metropolitane dove la questione è più sentita sono stati costituiti associazioni sindacali e sportelli informativi. A Milano, ad esempio, è stato aperto uno sportello di informazione e consulenza dedicato ai *riders* nei locali del Centro Comunale per l'impiego e la formazione.

riders di una città, che per i profili rivendicativi, in quanto puntano a realizzare obiettivi quantomeno a livello locale.

In tale contesto, è stata siglata, dal Comune di Bologna con le parti sociali e alcune aziende, la Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori digitali nel contesto urbano⁸ e a Milano per garantire migliori condizioni di lavoro ai *riders*, la Carta dei Valori del *Food delivery*.

Parallelamente all'annunciata iniziativa legislativa a livello nazionale, la prospettiva di introdurre delle tutele per i *riders* ha toccato anche il legislatore regionale e segnatamente quello del Lazio, dove la Giunta ha approvato una proposta di legge regionale, di cui si parlerà nel prosieguo⁹.

2. Aspetti qualificatori: un (rinnovato) problema che si trascina da tempo

Il lavoro nella *gig economy*, che prevede la prestazione lavorativa *on demand*, cioè solo quando c'è richiesta, può ingenerare nell'opinione comune

⁸ La «Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori digitali nel contesto urbano», predisposta dal Comune di Bologna, è il primo accordo metropolitano in Europa sui temi della *gig economy*. Presentata il 15 aprile 2018, in occasione della prima assemblea nazionale dei *riders*, è stata firmata il 31 maggio 2018 da Cgil, Cisl, Uil e Union Riders e due piccole realtà (Sgnam e Mymenu). Prevede una serie di tutele minime tra cui: una paga minima adeguata, niente cottimo, coperture assicurative, indennità meteo e contratti trasparenti. Il testo è leggibile su: http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2018/06/CartaDiritti3105_web.pdf.

⁹ Prima ancora della proposta di legge elaborata dalla Regione Lazio, la Regione Piemonte, con l'obiettivo di disciplinare i *riders* che si occupano di *food delivery*, si era attivata ai sensi dell'art. 121 Cost., che prevede la possibilità per le Regioni di presentare proposte di legge alle Camere, ma tale *iter* non ha poi ottenuto l'appoggio di tutti i rappresentanti politici.

la fuorviante idea che si possa teoricamente lavorare quando si vuole e per quanto tempo si vuole; tuttavia analizzando concretamente le effettive modalità di lavoro emerge come tale presunzione non sia veritiera.

I tradizionali schemi offerti dal nostro ordinamento non appaiono sufficienti a raggruppare i lavoratori che prestano lavoro attraverso le piattaforme elettroniche; infatti anche in considerazione del fatto che ci si trova di fronte ad un fenomeno non unitario, essendo molteplici le tipologie di piattaforme digitali, così come diversi sono i contenuti e le forme del lavoro che esse possono ospitare, se è vero che tale attività non possa qualificarsi come lavoro subordinato, non si può nemmeno sostenere che si ricada sempre in un genuino contratto di lavoro autonomo, dunque la sussunzione della fattispecie nella “griglia qualificatoria” dovrebbe avvenire caso per caso¹⁰.

Insomma, risulta difficile trattare tale tipologia di lavoratori con le regole del lavoro stabile “a prescindere”, anche se è un dato di fatto che queste forme di lavori c.d. saltuari sono divenute le uniche fonti di reddito per molte famiglie¹¹.

¹⁰ Cfr. F. LUNARDON, *Le reti d'impresa e le piattaforme digitali della sharing economy*, in *ADL*, 2018, 2, 379. Si legga sul tema, l'analisi di M. BIASI, *Dai pony express ai riders di Foodora. L'attualità del binomio subordinazione-autonomia (e del relativo metodo di indagine) quale alternativa all'affannosa ricerca di inedite categorie*, in G. ZILIO GRANDI-M. BIASI (a cura di), *Commentario Breve allo Statuto del Lavoro Autonomo e del Lavoro Agile*, Padova 2018, 67 ss., il quale segnala come nonostante «di recente si è avviato un processo di “ricerca” di nuovi strumenti o, addirittura, di inedite categorie (qui da intendersi in senso normativo/prescrittivo, non descrittivo), allo scopo di adeguarsi e di rispondere alle esigenze della c.d. gig economy», le tradizionali categorie del '900 «conservano una straordinaria attualità avanti alle rivoluzioni della tecnica che hanno segnato il passaggio dai pony express ai riders di Foodora».

¹¹ Vi si fanno rientrare le baby sitter di una sera o anche gli addetti alle pulizie o gli specialisti *online*.

L'accesso ed interessante dibattito dottrinale sulla qualificazione dei lavoratori digitali oscilla tra tesi che escludono che si possa parlare di lavoratori subordinati, facendo leva su una esigenza di libertà di questi lavoratori¹², e coloro che invece sostengono che il diritto del lavoro subordinato costituisca ancora «un orizzonte di riferimento per i lavoratori digitali» e che siano proprio «alcuni lavoratori digitali» che vorrebbero «che il diritto del lavoro subordinato governi i loro rapporti di lavoro»¹³.

Non è questione priva di importanti conseguenze pratiche, sotto diversi piani.

Innanzitutto, classificare la categoria di tali lavoratori sotto la fattispecie del lavoro subordinato, da un lato, risolverebbe in radice la carenza di tutele, anche se, dall'altro, imporrebbe vincoli più stringenti nei confronti del datore di lavoro; in secondo luogo è innegabile che non può non

¹² Tra i sostenitori di tale opzione, P. ICHINO, *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella Gig-Economy*, in *RIDL*, II, 2018, 294 ss., il quale evidenzia il rischio, ampliando la protezione del lavoratore con l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato, di ottenere «una limitazione dell'autonomia negoziale delle parti (la libertà formale lockiana)». Lo stesso Senatore Ichino, nella scorsa legislatura, aveva avanzato una proposta di legge (disegno di legge n. 2233/2016, consultabile in <https://www.pietroichino.it/?p=41576>) in cui prevedeva l'introduzione nel capo I della legge n. 81/2017 (c.d. Statuto del Lavoro autonomo) del contratto di assistenza e protezione mutualistica, volto ad abilitare anche nel nostro Paese l'azione delle «*umbrella company*» per assicurare a tali lavoratori continuità del reddito e tutele di tipo previdenziale ed assistenziale.

¹³ V. BAVARO, *Questioni in diritto su lavoro digitale, tempo e libertà*, in *RGL*, 1, 2018, in spec. 49, il quale obietta che «si arriverebbe al paradosso che per garantire libertà del nuovo lavoro digitale occorrerebbe privarlo dei diritti a protezione della libertà».

essere considerato un profilo che attiene ai «costi del lavoro»¹⁴ che varia a seconda della tipologia contrattuale.

Non mancano le sentenze straniere, europee ed internazionali, che si occupano della qualificazione del lavoro svolto su piattaforma elettronica¹⁵, e la giurisprudenza italiana, allo stato attuale, si è espressa soltanto con due sentenze di merito.

In ordine di tempo, la prima decisione è quella del Tribunale di Torino¹⁶ la quale, fedele agli orientamenti giurisprudenziali di trent'anni prima¹⁷,

¹⁴ Ancora, V. BAVARO, *Questioni in diritto su lavoro digitale, tempo e libertà*, cit., 48. Partendo dalla riflessione se «la nuova economia» sia volta ad «accresce la produttività del lavoro» e riducendone i costi, l'Autore, attraverso un elaborato *excursus* logico che spazia dal problema della «tecnica» al «tempo di lavoro», conclude ritenendo che «il lavoro digitale è lavoro capitalistico» escludendo pertanto che possa trattarsi di una «attività libera».

¹⁵ Sul punto, si veda l'approfondimento curato da G. PACELLA, *Alienità del risultato, alienità dell'organizzazione: ancora una sentenza spagnola qualifica come subordinati i fattorini Deliveroo*, *LLI*, 4, n. 1, 2018, 61 ss.; ID., *Lavoro e piattaforme: una sentenza brasiliana qualifica come subordinato il rapporto tra Uber e gli autisti*, in *RIDL*, 3, 2017, 570; nonché il commento di D. TEGA, *La Corte di giustizia qualifica i servizi offerti da Uber*, in *www.federalismi.it*, 3/2018. Con riferimento al caso inglese, Employment Tribunal of London, 28 ottobre 2016, n. 2202550, con nota di D. CABRELLI, *Uber e il concetto giuridico di "worker": la prospettiva britannica, a qualificare gli autisti di Uber come workers*, in *DRI*, 2017, 575-58.

¹⁶ Trib. Torino, 7 maggio 2018, n. 778, disponibile in *Boll. ADAPT*, 2018, n. 18. Tra i primi commenti, P. ICHINO, *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella Gig-Economy*, cit., 294 ss.; P. TULLINI, *Prime riflessioni dopo la sentenza di Torino sul caso Foodora*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2018, n. 1.

¹⁷ Aveva riconosciuto la subordinazione, Pret. Milano 20 giugno 1986, in *RIDL*, 1987, II, 76 ss., con nota di P. ICHINO, *Libertà formale e libertà materiale nella qualificazione della prestazione come autonoma o subordinata*, sentenza poi riformata in secondo grado da Trib.

sostiene che, nel caso in cui gli interventi del committente siano non continuativi, non sussiste la subordinazione e pertanto, là dove non solo il prestatore abbia la facoltà di non rendere la prestazione, sebbene richiesta dal datore di lavoro, ma anche gli interventi di quest'ultimo siano di carattere sporadico, allora potrà parlarsi di lavoro autonomo.

A pochi mesi dalla decisione del Tribunale di Torino, si è espresso anche il Tribunale di Milano, altra città in cui il fenomeno è fortemente avvertito, che con la sentenza 10 settembre 2018¹⁸, sulla scia della sentenza torinese, ha escluso l'eterodirezione e di conseguenza la natura subordinata del rapporto di lavoro del *rider* del *food-delivery*, avendo accertato che lo stesso «era libero di decidere se e quando lavorare», «di settimana in settimana, in quali giorni e in quali orari», «ed anche di non lavorare affatto».

Le soluzioni interpretative raggiunte nelle due pronunce, a ben vedere, non convincono e sembrano censurabili sotto diversi profili.

Innanzitutto, in entrambe le sentenze si esclude l'elemento dell'eterodirezione, e di conseguenza la subordinazione del lavoratore. In particolare, l'indice che i giudici di merito scelgono di porre a fondamento delle decisioni è quello della libertà del lavoratore digitale di rispondere o meno alla chiamata, non analizzando la concreta modalità del rapporto¹⁹ ed

Milano 10 ottobre 1987, *ibidem*, 1987, II, p. 688, secondo cui non ha natura subordinata, in difetto dell'essenziale requisito della continuità, la prestazione lavorativa resa, con l'impiego di mezzi propri, da motociclisti addetti al ritiro ed al recapito di plichi (c.d. pony express), che non sono tenuti a presentarsi ogni giorno al lavoro e possono anche rifiutare le singole prestazioni loro richieste. Nello stesso senso, v. Cass. 10 luglio 1991 n. 7608, *ibidem*, 1992, II, 370.

¹⁸ Il testo integrale della sentenza è leggibile in <http://www.bollettinoadapt.it/esclusa-la-natura-subordinata-del-rapporto-di-lavoro-del-rider-libero-di-decidere-se-e-quando-lavorare/>.

¹⁹ Il Tribunale milanese, invero, con riferimento ai poteri datoriali, ha precisato che il sistema di valutazione dei *riders* (c.d. *rating*), «espressione del gradimento correlato al grado

i residuali margini di autonomia lasciati al prestatore nell'esecuzione della prestazione, arrestandosi quindi ad una fase prodromica rispetto allo svolgimento della prestazione, e tacendo sull'elemento della dipendenza socio-economica, con la conseguenza di lasciare tali lavoratori totalmente sprovvisti di tutela, violando palesemente il dettato dell'art. 35 Cost., che tutela il lavoro in ogni sua forma ed applicazione.

I giudici di merito, così argomentando, non tengono conto della modificazione dell'organizzazione del lavoro dell'impresa attraverso la piattaforma; infatti, benché il mezzo utilizzato per lavorare (auto, motorino o bicicletta) sia di chi rende la prestazione, non va dimenticato che la piattaforma appartiene all'imprenditore²⁰. Né si può sottovalutare come

di affidabilità del prestatore non pare assimilabile al potere disciplinare perché tale sistema non dà luogo a sanzioni afflittive, limitative dei diritti del prestatore».

²⁰ Non ci si può esimere dal ricordare la teoria lungimirante di L. Mengoni della doppia alienità del risultato e dell'organizzazione (cd. etero-organizzazione), contenuta nella decisione della Corte cost., 5 febbraio 1996, n. 30, in *GC*, 1996, I, 915, in cui si legge: «Per l'applicazione degli altri aspetti della tutela del lavoro [...] assume rilievo non tanto lo svolgimento di fatto di un'attività di lavoro connotata da elementi di subordinazione, quanto il tipo di interessi cui l'attività è funzionalizzata e il corrispondente assetto di situazioni giuridiche in cui è inserita. Devono cioè concorrere tutte le condizioni che definiscono la subordinazione in senso stretto, peculiare del rapporto di lavoro, la quale è un concetto più pregnante e insieme qualitativamente diverso dalla subordinazione riscontrabile in altri contratti coinvolgenti la capacità di lavoro di una delle parti. La differenza è determinata dal concorso di due condizioni che negli altri casi non si trovano mai congiunte: l'alienità (nel senso di destinazione esclusiva ad altri) del risultato per il cui conseguimento la prestazione di lavoro è utilizzata, e l'alienità dell'organizzazione produttiva in cui la prestazione si inserisce. Quando è integrata da queste due condizioni, la subordinazione non è semplicemente un modo di essere della prestazione dedotta in contratto, ma è una qualificazione della prestazione derivante dal tipo di regolamento di

durante i momenti di lavoro la sottoposizione al potere direttivo della piattaforma sia importante e allora si tratta di capire se i lavoratori troppo flessibili vengano in realtà penalizzati dall'algoritmo²¹.

A ben vedere, inoltre, presupporre che solo in caso di eterodirezione sussista subordinazione è giuridicamente opinabile dal momento che esistono anche figure professionali che benché non eterodirette sono subordinate.

In secondo luogo, anche la scelta di attribuire rilevanza alla volontà del lavoratore digitale di rispondere o meno alla chiamata non sembra rappresentare una valida argomentazione per escludere la subordinazione, in quanto, anche facendo leva su tale aspetto, è ravvisabile un'incoerenza rispetto alla legislazione sul lavoro intermittente – contenuta prima nel d.lgs. n. 276/2003 e attualmente nel d.lgs. 81/2015 – che conferma che l'insussistenza di un obbligo di risposta alla chiamata non è incompatibile con la subordinazione, tanto che la disciplina giuridica sembra dare un segnale inequivoco circa la configurabilità di un contratto di lavoro subordinato, o di

interessi prescelto dalle parti con la stipulazione di un contratto di lavoro, comportante l'incorporazione della prestazione di lavoro in una organizzazione produttiva sulla quale il lavoratore non ha alcun potere di controllo, essendo costituita per uno scopo in ordine al quale egli non ha alcun interesse (individuale) giuridicamente tutelato». Cfr., altresì, tra le più recenti: Cass., 19 febbraio 2016, n. 3303; 8 aprile 2015, n. 7024; 17 aprile 2009, n. 9256 e 16 gennaio 2007, n. 820 con nota di A. ALLAMPRESE *Subordinazione e doppia alienità: la Cassazione batte un colpo*, in *RGL*, 2007, II, 658-659.

²¹ Questo è rappresentato della scelta dei fattorini non solo relativamente all'*an* della prestazione (se accettare o meno la commissione di una consegna) ma anche relativamente al quando (in quali turni inserirsi).

una somma di contratti di lavoro subordinato uno in fila all'altro, anche laddove non vi sia obbligo di rispondere alla chiamata²².

La mancata prova dell'eterodirezione conduce, poi, i giudici ad escludere anche l'applicazione dell'art. 2, c. 1, del d.lgs. 81/2015, norma in cui è prevalsa la scelta di sostituire il criterio della «dipendenza economica», con quello della «dipendenza spazio-temporale». In particolare, la disposizione che ha esteso «la disciplina del rapporto di lavoro subordinato pure ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro», che ha dato avvio ad un ampio dibattito dottrinale²³, ma che non ha sinora avuto alcun impatto sul contenzioso concernente la qualificazione del rapporto di lavoro.

Il Tribunale di Torino sostiene, infatti, che la norma non sarebbe applicabile al caso dei *riders* di *Foodora*, non essendo non pienamente eterodiretti, e così facendo non considerando tuttavia che quella richiamata, invero, non è una norma che amplia la subordinazione, ma una norma di disciplina che, senza pregiudicare eventualmente la natura autonoma del

²² Così O. BONARDI, *Sintesi del Dibattito*, in *RGL*, Quaderno 2/2017, *Il lavoro nelle piattaforme digitali nuove opportunità, nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela*, cit., 137.

²³ È indubbio che il decreto attuativo 15 giugno 2015, n. 81 del Jobs Act non abbia avuto il pregio di apportare chiarezza alla zona grigia tra autonomia e subordinazione nei contratti di lavoro. Sul punto, si legga il commento di G. ZILIO GRANDI-M. SFERRAZZA, *Le collaborazioni organizzate dal committente*, in *ADL*, 4-5, 2016, 756 ss. V., altresì, A. OCCHINO, *Autonomia e subordinazione nel d.lgs. n. 81/2015*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2016, n. 2, 203-241; M. MAGNANI, *Autonomia, subordinazione, coordinazione nel d.lgs. n. 81/2015*, in *W.P. Csdle «Massimo D'Antona».IT*, n. 294, 2016; M. TIRABOSCHI, *Il lavoro etero-organizzato*, in *DRI*, 2015, 4, 980-981; M. PALLINI, *Dalla eterodirezione alla eteroorganizzazione: una nuova nozione di subordinazione?*, in *RGL*, 2016, 65-89.

rapporto, equipara ai fini degli effetti una parte delle prestazioni al lavoro subordinato²⁴.

E pertanto i *riders* avrebbero potuto essere riconosciuti almeno come collaboratori “etero-organizzati”, così fruendo di tutte le tutele assicurate ai prestatori di lavoro subordinato, senza bisogno di essere riqualificati, in tal senso godendo dei diritti minimi fondamentali.

Anche il Tribunale di Milano, con riferimento al caso *Foodinho*, ha escluso che si possa configurare come organizzazione dei tempi di lavoro la richiesta, da parte del committente, di svolgere il lavoro entro uno specifico termine. Di conseguenza, anche in tale decisione il giudice non ha riscontrato i caratteri propri della collaborazione etero-organizzata *ex art. 2, c. 1, d.lgs. n. 81/2015*.

Una tale impostazione non è condivisa neanche da chi ritiene che i ciclofattorini non rientrino nel campo di applicazione dell’art. 2, c. 1, del d.lgs. 81/2015 almeno nel caso in cui non sia contrattualmente previsto un vincolo d’orario²⁵, in quanto priverebbe la disposizione di qualsivoglia effetto pratico²⁶.

²⁴ Ancora M. BIASI, *Dai pony express ai riders di Foodora. L’attualità del binomio subordinazione-autonomia (e del relativo metodo di indagine) quale alternativa all’affannosa ricerca di inedite categorie*, cit., 78; G. BRONZINI, *Il futuro (giuridico) del lavoro autonomo nell’era della share-economy*, in *RIDL*, 2016, III, 87.

²⁵ Con riferimento al tempo di lavoro sono necessarie disposizioni valide sia per il lavoro subordinato, sia per quello autonomo e neanche la disciplina del lavoro agile dettata con il recente d.lgs. 81/2017 sembra essere risolutiva. Occorrerebbe una normativa specifica per questo che tenga conto sia della condizione di subordinazione economica di questi lavoratori, sia delle esigenze di tutela della salute sottese alla limitazione della durata del lavoro tutelate dalla Costituzione.

²⁶ V. P. ICHINO, *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella Gig-Economy*, cit., 296.

Sulla base delle criticità sottolineate, appare evidente che lasciare la questione senza un intervento chiarificatore del legislatore e rimettersi alle decisioni della giurisprudenza non può essere una soluzione accettabile, dal momento che i beni senza protezione sono di primaria importanza, cosicché solo una normativa, o un intervento della contrattazione collettiva nazionale, potrebbe risolvere in tempi rapidi il problema delle tutele del lavoro di queste “nuove figure”, che indubbiamente richiede risposte urgenti²⁷.

3. La proposta della Regione Lazio: un’analisi delle tutele

In assenza di una normativa specifica a livello nazionale, nel mese di maggio 2018, la Giunta della Regione Lazio ha proceduto ad approvare un articolato per assicurare dignità, salute e sicurezza ai cosiddetti *riders*, soggetti su cui attualmente ricadono i costi sociali ed umani dell’innovazione tecnologica.

La proposta di legge regionale è la n. 40 del 21 giugno 2018 intitolata «*Norme per la tutela e la sicurezza dei lavoratori digitali*»²⁸ ed ha il dichiarato intento di «realizzare un mercato del lavoro digitale inclusivo e dinamico, in grado di far coesistere lo sviluppo economico e la creazione di nuova occupazione, come portato del rapido diffondersi della gig economy, con la

²⁷ Le preoccupazioni dei datori di lavoro sulle possibili conseguenze di una legge che decidesse di considerare i *riders* lavoratori subordinati indubbiamente frenano una rapida soluzione, così come le interpretazioni di parte della dottrina che sostiene che l’ampliamento della protezione del lavoratore vada bilanciata con l’autonomia negoziale delle parti, ma l’interrogativo da porsi di fronte a tale incertezza è quanto sia ragionevole escludere dalle tutele lavoratori comunque soggetti a poteri di organizzazione e controllo rilevanti.

²⁸ Si può leggere in: www.consiglio.regione.lazio.it/binary/consiglio_regionale/tbl_commissioni_documenti/PL_40_del_12072018.pdf.

difesa dei diritti e della sicurezza dei lavoratori nelle nuove forme di occupazione»²⁹.

La struttura del disegno di legge si articola in tre Capi: il Capo I, che enuncia i Principi e le finalità che ispirano la proposta di legge; il Capo II, che focalizza, in particolare, i tre fondamentali aspetti di tutela ossia Tutele della salute e della sicurezza (art. 3); Tutele assistenziali e previdenziali (art. 4); Compenso e indennità speciali (art. 5) ed un Capo III, che indica «gli strumenti» operativi di cui la Regione si avvarrà per dialogare con tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano nel settore³⁰.

Con riferimento ai «Principi», enunciati all'art. 1, va subito osservato che la Regione oculatamente, per quel che si dirà successivamente con riferimento ai limiti della potestà legislativa regionale, non prevede la qualificazione giuridica del rapporto di lavoro dei *riders*, ovvero se autonomi o subordinati, ma è evidente che l'obiettivo del Legislatore regionale è quello di apprestare le tutele più elementari su cui ogni lavoratore dovrebbe poter contare alla luce dei principi costituzionali e che invece ad oggi, per tale categoria, non trovano attuazione.

Al comma 1, quindi, si enuncia che «la Regione nel rispetto degli articoli 4, 32, 41 e 117, comma 3, Cost., e in attuazione dell'art. 6 dello Statuto, promuove la tutela della salute e sicurezza del lavoro quali principi fondamentali per garantire alla persona un lavoro sicuro e dignitoso»; al comma 2 si effettua un richiamo all'art. 3 Cost., dichiarando che la Regione sostiene l'innovazione in tutte le sue forme e promuove lo sviluppo responsabile dell'economia digitale quale fattore di crescita economica e di

²⁹ Cfr. Relazione illustrativa alla Proposta di Legge regionale a firma del dott. M. Marafini.

³⁰ Le società dovranno garantire «chiarezza e trasparenza» sui metodi con cui assegnano le consegne ai *riders*, e su quelli con cui sviluppano una valutazione delle prestazioni del lavoratore.

nuova occupazione. Al comma 3 si fa invece riferimento a quanto previsto nel Pilastro europeo dei Diritti Sociali che «riconosce il diritto di ogni persona ad avere un trattamento giusto ed equo in merito alle condizioni di lavoro, all'accesso alla protezione sociale e alla formazione, indipendentemente dalla durata del rapporto di lavoro»³¹.

Una volta statuito, all'art 3, il diritto alla tutela contro gli infortuni nell'attività e le malattie professionali dipendenti da rischi connessi all'attività di servizio (comma 2) del «lavoratore digitale», viene specificato che sarà compito della «piattaforma digitale», ovvero dell'«impresa che mediante un'applicazione informatica, organizza l'attività di servizio del lavoratore digitale al fine di offrire un servizio a terzi» (art. 2, comma 2, lett. b), predisporre le misure necessarie a tutelare la salute psico-fisica dello stesso lavoratore (comma 3); erogare una formazione sufficiente e adeguata in materia di salute e sicurezza (comma 4); fornire programmi di formazione organizzati a cui il lavoratore digitale è tenuto a partecipare (comma 5); nonché fornire dispositivi di protezione (si presume caschi) conformi alla disciplina in materia di salute e sicurezza e provvedere alla manutenzione dei mezzi di trasporto dei *riders*, come bici e moto (comma 6).

Altra fondamentale tutela che il disegno di legge si propone di realizzare è quella «Assistenziale e previdenziale» di cui all'art. 4. Anche in tal caso la piattaforma, con oneri a proprio carico, dovrà attivare l'assicurazione

³¹ A tal proposito, il Parlamento europeo il 19 gennaio 2017 ha approvato una importante Risoluzione (2016/2095 (INI)) su «Un pilastro europeo dei diritti sociali» che sottolinea gli effetti disgreganti ed iniqui, non coerenti con i valori e gli obiettivi dei Trattati delle politiche di *austerity* imposte nel quadro della *governance* economica europea. L'obiettivo dichiarato del Parlamento europeo è quello di dare concretezza ed effettività alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, in una prospettiva di costruzione di un'Europa sociale.

obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali in favore del lavoratore digitale per danni cagionati a terzi durante l'effettuazione dell'attività di servizio, nonché l'assicurazione per la tutela della maternità e della paternità (comma 1), specificando che tali coperture sono senza franchigie a carico del lavoratore (comma 2). Viene precisato, inoltre, che il lavoratore digitale ha diritto alla tutela previdenziale obbligatoria (comma 4) e che la Regione può promuovere forme integrative di assistenza e previdenza anche mediante enti e fondi bilaterali, nel rispetto degli artt. 38 e 117 Cost.

Vi è poi, all'art. 5, la previsione dell'abolizione del lavoro a cottimo, cioè il calcolo del compenso ai lavoratori digitali sulla base delle consegne effettuate. È previsto, infatti, che i lavoratori vengano pagati su base oraria, con un minimo da stabilire con contrattazioni tra aziende e sindacati.

Il disegno di legge si preoccupa, inoltre, di garantire la parità di trattamento e di vietare trattamenti discriminatori nel rating reputazionale (art. 7), nonché di prevedere una sanzione amministrativa (art. 8) qualora la piattaforma violi gli obblighi delle norme contenute nel Capo II.

Con riferimento alle previsioni di cui al Capo III, la legge regionale prevedrebbe l'istituzione di una Consulta dell'economia e del lavoro digitale e un Portale del lavoro digitale, a sua volta composto dall'Anagrafe regionale e dal Registro regionale delle piattaforme digitali: un sistema gratuito per accedere alle forme di tutela integrative che saranno finanziate dalla Regione.

4. La potestà legislativa regionale in materia di lavoro: un breve resoconto

A quanto consta, la proposta di legge è in attesa di approvazione da parte del Consiglio regionale, ma aldilà della conclusione favorevole dell'*iter legis*, sono di grande interesse i profili relativi al rispetto del riparto di competenze contenuto nell'art. 117 della Costituzione.

Sul tema il dibattito è risalente e si è sviluppato già in sede di discussione della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione³².

Il sistema di riparto di cui all'117 Cost. prevede un elenco chiuso di materie riservate alla fonte statale, un altro elenco in cui sono individuate le materie di potestà concorrente e riconosce, al contempo, per sottrazione, una potestà residuale delle Regioni, aprendo spazi potenzialmente inediti per le autonomie territoriali.

In particolare, nel ripartire la potestà legislativa tra Stato e Regioni, si affida, con riferimento alle competenze legislative, nella più grande area del diritto, allo Stato il potere di legiferare in via esclusiva in materia di: «tutela della concorrenza» (art. 117, comma 2, lett. e), «ordinamento civile e penale» (art. 117, comma 2, lett. l), in relazione alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, comma 2, lett. m), nonché alla «previdenza sociale» (art. 117, comma 2, lett. o).

Tra le materie di legislazione concorrente (art. 117, comma 3, Cost.), per le quali è riservato allo Stato il compito di determinare i principi fondamentali, vi sono materie che incrociano in vario modo il diritto del lavoro e sono la «tutela e sicurezza del lavoro», «la previdenza complementare ed integrativa», le «professioni», l'«istruzione» e la «tutela della salute».

Sono quindi individuabili competenze residuali esclusivamente regionali, in quanto non indicate nei due elenchi precedenti, in relazione alla «formazione sociale e professionale».

La formulazione utilizzata dal legislatore riformatore del Titolo V si è rivelata sin da subito infelice e a-technica, in quanto alcune volte si fa

³² Come è noto, il Titolo V della Costituzione, all'art. 117, è stato novellato dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Sul dibattito dei primi anni 2000, v. i contributi contenuti in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del Lavoro e Federalismo*, Milano 2004.

riferimento a «materie» ed altre volte ad «ordinamenti» o «principi», e ciò comporta dubbi e dà vita ad interpretazioni non univoche sugli spazi legislativi delle Regioni nel settore lavoristico³³.

Sul punto, va evidenziato che le materie riguardanti la competenza concorrente sono caratterizzate da «confini mobili e mutevoli»³⁴, per cui non sempre è agevole individuare un preciso limite della competenza. Vieppiù che la materia dell'«ordinamento civile» assume una capacità attrattiva considerevole e spesso totalizzante, se non altro perché la disciplina di base dei rapporti di lavoro è ancora contenuta nel codice civile; inoltre non si può non tenere in considerazione il carattere c.d. trasversale di materie riservate al legislatore statale, ad esempio, con riferimento alla tutela della concorrenza³⁵ e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il

³³ Per una ricognizione delle diverse posizioni esegetiche si rinvia ai contributi di M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *ADL*, 2002, I, 645 ss; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2003, 59; A. BELLAVISTA, *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, in *DLM*, 2003, 501; G. CIOCCA, *Devoluzione e diritto del lavoro*, Milano 2008; A. MORELLI-V. PUPO, *Regioni e diritto del lavoro*, in MORELLI-TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino 2014, 363; L. NOGLER, *La tutela del lavoro*, in *Le Regioni*, 2007, 77; A. TROJSI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione*, Torino 2013.

³⁴ Una delle prime sentenze in cui è stato espresso tale principio è Corte cost. 13 gennaio 2005, n. 50, in *RIDL*, 2005, II, 502, con nota di P. ALBI.

³⁵ La “costituzionalizzazione” della tutela della concorrenza, che ha trovato espressa previsione nell’art. 117, comma 2, lett. e), e l’attribuzione di questa alla potestà esclusiva del legislatore statale sono elementi che confortano ulteriormente la correttezza (e l’opportunità) di una interpretazione che riservi al potere centrale la disciplina del rapporto contrattuale di lavoro.

territorio nazionale, che potrebbero portare ad interpretazioni estensive sul terreno lavoristico.

È quindi accaduto che, molto spesso, l'iniziativa legislativa delle Regioni sia stata contestata dallo Stato, che ha impugnato svariate leggi regionali e, viceversa, nel contempo, le Regioni si siano sentite espropriate di una propria competenza. È noto che per più di un decennio si è sviluppato un contenzioso davanti alla Corte costituzionale quantitativamente importante³⁶.

Infine, resta la questione forse più discussa, sul ruolo da assegnare ai «principi fondamentali» posti dallo Stato, che fissano il discrimine tra fonti nazionali e regionali nella sfera concorrente (art. 117, comma 3, ult. periodo, Cost.).

Soprattutto nell'area della competenza concorrente, infatti, tutto ruota attorno alle norme di principio fissate dallo Stato, che in tal modo arriva quasi a neutralizzare lo spazio riservato alle Regioni, non solo a causa delle incertezze interpretative riguardo i contenuti delle singole materie, ma proprio per le difficoltà di individuare i principi fondamentali applicabili nei confronti della normativa regionale³⁷.

³⁶ Cfr., senza pretesa di completezza, Corte cost. 175/2016; 256/2012; 221/2012; 52/2012; 150/2011; 334/2010; 176/2010; 27/2008; 268/2007; 24/2007; 21/2007; 425/2006; 406/2006; 87/2006; 22/2006; 384/2005; 234/2005; 231/2005; 201/2005; 120/2005; 50/2005; 423/004; 320/2004; 162/2004; 370/2003; 359/2003, riportate nel lavoro di A. TROJSI-M. CERBONE-A. DI CASOLA-C. MURENA, *Diritto del lavoro e regionalismo in Italia: dalla riforma della Costituzione alla giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *DLM*, 2112, 175. Per una prima analisi del contenzioso cfr. A. DI STASI, *Osservatorio della legislazione regionale in materia di lavoro: i primi interventi legislativi della Valle d'Aosta e delle Marche*, in *RIDL*, 2005, 121-125.

³⁷ P. TULLINI, *Le competenze legislative in materia di sicurezza sul lavoro: i nodi irrisolti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 20.

Tale confine, tuttavia, come sostengono i giudici costituzionali, «non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità», in quanto «è il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni»³⁸.

5. Un giudizio prognostico sulla proposta di legge sui “lavoratori digitali” alla luce della giurisprudenza costituzionale

Occorre a questo punto verificare se quanto espresso nel disegno di legge regionale per «la tutela e sicurezza dei lavoratori digitali» sia rispettoso del riparto di competenze tra Stato e Regioni alla luce del dettato costituzionale e, per far questo, si tenterà di compiere un'analisi dei singoli articoli.

Con riferimento al Capo I, non si pongono in verità particolari problemi, in quanto si tratta di «Disposizioni generali» suddivise in «principi» e «definizioni», pertanto di norme non precettive, che indicano soltanto obiettivi da perseguire, senza essere immediatamente applicabili.

La prima osservazione, che balza subito all'occhio del lettore, è che all'art. 1, comma 1, il legislatore regionale enuncia di promuovere «la tutela della salute e sicurezza del lavoro quali principi fondamentali per garantire alla persona un lavoro sicuro e dignitoso» nel rispetto, tra gli altri, dell'art. 117, comma 3, ovvero della «tutela e sicurezza del lavoro» che, come sopra accennato, ha suscitato nell'ambito lavoristico molti problemi interpretativi³⁹.

³⁸ Cfr. sentenze n. 50/2005, n. 336/2005 e n. 237/2009.

³⁹ La dottrina giuslavorista si è a lungo interrogata sul significato e sul contenuto dell'espressione se interpretabile come un'endiadi riassuntiva dell'intera materia o un

Benché il legislatore regionale ritenga di muoversi nell'ambito della tutela concorrente, tale asserzione non è dirimente, in quanto la Corte costituzionale ha più volte affermato, come visto, che non vale il criterio dell'autoqualificazione.

Altro aspetto, già anticipato, su cui occorre soffermarsi attiene al fatto che il disegno di legge non qualifica se il lavoratore digitale sia in regime di lavoro autonomo o subordinato, come invece era previsto nel Progetto governativo nazionale⁴⁰.

Tale cautela trova spiegazione nel fatto che il legislatore regionale abbia voluto evitare di incorrere in una eventuale pronuncia di incostituzionalità, alla luce del fatto che tra le prime pronunce del Giudice delle leggi nel settore del diritto del lavoro ve ne è stata proprio una riguardante una legge regionale del Lazio, che ritenne di esercitare la potestà concorrente con una legge in materia di mobbing⁴¹. In particolare, la legge regionale prevedeva nell'art. 2

sintagma significativo di una sua portata o ancora una nozione criptica. Sintetizza così P. TULLINI, *Le competenze legislative in materia di sicurezza sul lavoro: i nodi irrisolti*, cit., 16. Cfr. altresì, M. MAGNANI, *La disciplina del lavoro tra competenze statali e competenze regionali*, in B. PEZZINI (a cura di), *Diritti sociali tra uniformità e differenziazione. Legislazione e politiche regionali in materia di pari opportunità, previdenza e lavoro dopo la riforma del Titolo V*, Milano 2005, 177 ss.; A. TROJSI, *Prime indicazioni su tutela e sicurezza del lavoro*, in *Dir. lav. merc.*, 2003, 194; R. DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2001, 431 ss.

⁴⁰ La bozza ministeriale di norme in materia di lavoro tramite piattaforme digitali, applicazioni e algoritmi chiariva già nei primi due commi dell'art. 1, la pressoché automatica natura subordinata del rapporto contrattuale dei fattorini al servizio di piattaforme digitali.

⁴¹ Legge regionale Lazio 11 luglio 2002, n. 16 «Disposizioni per prevenire e contrastare il fenomeno del mobbing nei luoghi di lavoro». Sempre sullo stesso tema, cfr., inoltre, l.r. Abruzzo 11 agosto 2004, n. 26 «Intervento della Regione Abruzzo per contrastare e prevenire il fenomeno mobbing e lo stress psico-sociale sui luoghi di lavoro»; l.r. Umbria 28

una definizione generale del fenomeno mobbing, fondamento di tutte le altre singole disposizioni, ed in quel caso la Corte costituzionale, pur evidenziando le omissioni del legislatore nazionale⁴², aveva chiarito che il mobbing, nei suoi aspetti generali e per quanto riguarda i principi fondamentali, non può essere oggetto di discipline territorialmente differenziate⁴³, dichiarando quindi la legge regionale viziata da illegittimità costituzionale⁴⁴. In linea generale, in

febbraio 2005, n. 18 «Tutela della salute psico-fisica della persona sul luogo di lavoro e contrasto dei fenomeni di mobbing»; l.r. Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2004, n. 7 «Interventi regionali per l'informazione, la prevenzione e la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori dalle molestie morali e psico-fisiche nell'ambiente di lavoro».

⁴² In particolare, si evidenziò che la suddetta Legge regionale all'articolo 2 detta, al comma 1, la definizione del mobbing, mentre il comma 2 contiene un'esemplificazione di fattispecie in cui può concretarsi il comportamento vessatorio nei confronti del lavoratore dipendente. Così facendo, il legislatore regionale ha ritenuto anzitutto di poter fornire autonomamente la nozione giuridica di un fenomeno che, già individuato da altre branche delle scienze sociali, non è tuttavia ignorato nel nostro ordinamento statale, pur non essendo ancora emerso come oggetto di una disciplina specifica».

⁴³ Corte cost., sentenza 19 dicembre 2003, n. 359, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, II, 239, con nota di N. GHIARDI. «Ciò non esclude – afferma la Corte costituzionale – che le Regioni possano intervenire, con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze. Deve, viceversa, ritenersi certamente precluso alle Regioni di intervenire, in ambiti di potestà normativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali, che è quanto si è verificato nel caso di specie».

⁴⁴ Viceversa, quanto alle conseguenze degli atti persecutori o vessatori e agli effetti patologici causati dal mobbing, le Regioni sono legittimate ad intervenire con propri atti normativi, coerenti alla competenza nella «tutela e sicurezza del lavoro» e nella «tutela della salute». È proprio questo l'approccio normativo di tipo concorrente scelto da alcune Regioni (ad es. Abruzzo, Umbria e Friuli-Venezia Giulia) che hanno privilegiato gli interventi

base alla giurisprudenza consolidata nel tempo, il vaglio di costituzionalità deve verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio⁴⁵.

Il potere definitorio attiene, infatti, all'ordinamento statale, per garantire una uniformità delle regole e degli standard qualitativi da applicare sull'intero territorio nazionale⁴⁶, anche se, a ben vedere, la legge 5 giugno 2003, n. 131, («Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3⁴⁷) all'art. 1, comma 3, indica che «Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti». Tale formulazione, pertanto, consentirebbe di ritenere che la Regione possa legiferare anche in assenza della formulazione di un principio fondamentale espresso; tuttavia, nel caso di specie, ciò non sembra comunque possibile, dal momento che dalle leggi statali vigenti non è rinvenibile una definizione univoca di lavoratore digitale, sia perché si tratta di figura non facilmente ascrivibile alle definizioni classiche offerte dal nostro ordinamento, sia per la grande varietà di piattaforme e lavori digitali esistenti.

prevenzionali e assistenziali, riuscendo così a sfuggire alle censure della giurisprudenza costituzionale. Cfr. P. TULLINI, *Le competenze legislative in materia di sicurezza sul lavoro: i nodi irrisolti*, cit., 20.

⁴⁵ Tale rapporto «va inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenze n. 272/2013, n. 16/2010 e n. 237/2009 i cui testi sono reperibili sul sito della Corte costituzionale).

⁴⁶ V. Corte cost. 268/07.

⁴⁷ Pubblicata in G.U. n. 132 del 10 giugno 2003.

È invece con riferimento al Capo II («Tutele»), con cui il disegno di legge si pone l'obiettivo di intervenire su aspetti fondamentali del rapporto di lavoro per il lavoratore digitale, che, a ben vedere, si pongono i maggiori problemi in termini di coerenza con la normativa dettata dal riparto di competenze; infatti tutti gli articoli ivi contenuti appaiono censurabili sotto il profilo della legittimità costituzionale.

La disciplina contenuta in questo capo attiene, infatti, alla «tutela della salute e della sicurezza», alla «informazione al lavoratore digitale», alla «tutela assistenziale e previdenziale», al «compenso», «alla parità di trattamento e non discriminazione nel rating reputazionale», nonché vi è anche un profilo riservato alla irrogazione di una sanzione amministrativa, nel caso in cui la piattaforma non osservi le indicate prescrizioni.

Il rispetto del dettato costituzionale in tema di riparto di competenze tra Stato e Regione da parte del legislatore regionale risulta, pertanto, soltanto dichiarato, in quanto lo stesso vorrebbe regolamentare discipline che sono riconducibili alla potestà esclusiva dello Stato e quindi ascrivibili all'art. 117, comma 2, lettera l) «ordinamento civile», alla lettera m) «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» e alla lettera o) «previdenza sociale», come specificato più volte dalla giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale in casi analoghi⁴⁸.

In sintesi, tutte le disposizioni aventi ad oggetto aspetti relativi al «rapporto individuale di lavoro» e «ai rapporti intersoggettivi tra datore e lavoratore», rientrano nella materia dell'ordinamento civile. Tale conclusione ha trovato sostegno da parte della dottrina prevalente secondo la quale l'espressione «ordinamento civile» deve ricomprendere il diritto del lavoro

⁴⁸ Corte cost. 221/12; 69/11; 176/10; 401/07; 50/05; 359/03; cfr. A. TROJSI-C. MURENA, *Artt. 117-118-119-120 Cost.*, in *Commentario breve alle leggi sul Lavoro, Commentario breve alle leggi sul lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO-O. MAZZOTTA (a cura di), Padova 2017, 178 ss.

inteso come diritto del rapporto individuale⁴⁹ e che, su tale presupposto, alle Regioni vada riservato un ruolo limitato in materia lavoristica, in quanto escludere il diritto del lavoro dalla legislazione esclusiva statale potrebbe portare ad una violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., sul presupposto che si realizzerebbe un diritto del lavoro differenziato per territorio⁵⁰.

Anche la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», che non costituisce una “materia” in senso stretto, rappresenta una competenza c.d. trasversale del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, al fine di porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti⁵¹.

⁴⁹ Ancora A. TROJSI-C. MURENA, *Artt. 117-118-119-120 Cost.*, cit., 178 ss.; A. TROJSI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit.; A. DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle regioni a statuto ordinario*, in DI STASI A. (a cura di), *Diritto del Lavoro e Federalismo*, cit., p. 39 ss.; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, cit., 59; M.G. GAROFALO, *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, *RGL*, 2002, I, p. 410; O. MAZZOTTA, *Il diritto del lavoro e le sue fonti*, in *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 989; G. GAROFALO, *Federalismo, devolution e politiche dell'occupazione*, in *LD*, 2001, p. 463.

⁵⁰ Ancora, M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2002, p. 19 e 27. Secondo l'Autore una tale differenziazione non sarebbe giustificabile neppure ove fossero riscontrabili differenze di situazioni sociali ed economiche tra le diverse Regioni, in quanto la tipicità degli interessi tutelati dal diritto del lavoro non sarebbe modificata dalle particolarità dei territori in cui si svolge la produzione.

⁵¹ Cfr. Corte cost., sentenza n. 282 del 2002, in *G. cost.*, 2002, p. 2020 ss., ove si precisa «Quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni

Ebbene, gli artt. 3 e 6 che, riguardando norme sulla sicurezza dei lavoratori digitali e la loro formazione ed informazione ai fini della tutela della salute, attengono all'attuazione dei diritti sociali al lavoro e alla salute, che necessitano di una garanzia di uniformità della tutela dei lavoratori sull'intero territorio nazionale; ciò fornisce una forte base di legittimazione all'intervento legislativo dello Stato con riferimento alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni»⁵², pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto.

Sul punto, infatti, anche il dibattito dottrinale si è assestato sulla posizione per cui l'espressione «tutela e sicurezza del lavoro» nella accezione di «tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori» è contrassegnata da una «valenza finalistica» della disciplina, in stretta connessione con la tutela della salute, svolgendo una funzione “migliorativa” da parte della legislazione regionale rispetto ai livelli essenziali che comunque devono essere fissati dallo Stato⁵³.

Alla Regione restano i profili amministrativi di promozione della formazione in materia di sicurezza, ma anche su questo punto occorre distinguere tra «formazione professionale esterna», cioè quella erogata da un soggetto pubblico o privato con cui la Regione abbia stipulato un accordo, e «formazione professionale interna» all'azienda: nel primo caso la Corte

garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

52 Cfr. tra gli altri, P. TULLINI, *Le competenze legislative in materia di sicurezza sul lavoro: i nodi irrisolti*, cit., p. 25.

53 L. ZOPPOLI, *La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i “pezzi” di un difficile puzzle?*, in *LPA*, suppl. fasc. 1, 2002, pp. 156-157; A. DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle regioni a statuto ordinario*, in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del Lavoro e Federalismo*, cit., p. 93-94; A. TROJSI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit.

costituzionale ha evidenziato la competenza esclusiva-residuale delle Regioni, mentre nel secondo la competenza viene ricondotta all'ordinamento civile, in quanto inerente il rapporto contrattuale tra lavoratore e datore di lavoro⁵⁴.

Proseguendo nell'analisi delle altre norme, la disciplina attinente al «Compenso e indennità speciali» di cui all'art. 5, con cui il legislatore regionale si propone l'obiettivo di vietare per i lavoratori digitali il pagamento a cottimo, benché abbia un obiettivo socialmente lodevole, sconfinava sul terreno della retribuzione e della contrattazione collettiva, le cui competenze sono esclusivamente dell'ordinamento statale in quanto attengono al rapporto di lavoro⁵⁵.

Anche le regole del diritto sindacale, infatti, sono riconducibili all'ordinamento dei rapporti civili, sia pure con una posizione di specialità dovuta alla particolare tutela costituzionale. Non v'è dubbio, infatti, che i rapporti sindacali, di conflitto e di contrattazione collettiva sono lo strumento più importante a cui l'ordinamento affida il riequilibrio delle condizioni di potere sociale e contrattuale tra le parti del rapporto. Una disarticolazione regionale di tali regole da un lato inciderebbe sulla

⁵⁴ A. TROJSI-C. MURENA, *Art. 117-118-119-120 Cost.*, cit., 182 ss.; A. TROJSI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., 70. Da ultimo, Corte cost. 19 dicembre 2012, n. 287.

⁵⁵ F. CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. CARINCI-M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al Disegno di legge delega 2002*, Milano 2002, 10; E. GRAGNOLI, *Il lavoro privato e la previdenza sociale nel nuovo sistema costituzionale*, in F. CARINCI-S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano 2003, 325; M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *ADL*, 2002, I, 652; L. ZOPPOLI, *La ricerca di un nuovo equilibrio tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa. Il comparto Regioni/Autonomie locali*, in *Quad. rass. sind.*, 2002, n. 4, 98 ss.

realizzazione dei principi costituzionali e dall'altro potrebbe alterare la concorrenza tra le imprese.

La competenza esclusiva statale si evidenzia anche in relazione all'art. 4 del disegno di legge regionale, che prevede obblighi assicurativi e previdenziali del committente, ciò in considerazione del fatto che la «previdenza sociale» è attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. o) Cost., mentre alla competenza concorrente Stato-Regione è attribuita la «previdenza complementare e integrativa». Oltretutto, la Corte costituzionale, negli anni, ha evidenziato l'esigenza di una disciplina omogenea ed unitaria sull'intera materia attraverso decisioni in cui si è rilevata una stretta connessione tra la previdenza sociale e quella complementare e integrativa, attraendo queste ultime nell'ambito della competenza esclusiva statale⁵⁶.

Parimenti non può reputarsi possibile inserire in una fonte regionale una norma specifica in materia di parità di trattamento e non discriminazione (nel rating reputazionale), come il disegno di legge prevede al suo art. 7, trattandosi di materia ascrivibile alla competenza statale ed in effetti disciplinata in altre fonti normative di quel rango⁵⁷.

Il disegno di legge arriva addirittura a prevedere una sanzione amministrativa (art. 8) in caso di mancato rispetto delle norme di cui al Capo II, ma considerato che le stesse, come esaminato, riguardano materie di

⁵⁶ Sentenze n. 189 del 2011 e n. 26 del 2013 che hanno riguardato nell'ordine la l.r. Basilicata 31/2010 e la l.r. Sardegna 27/2011. Cfr. *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V*, Camera dei Deputati, Servizio Studi, n. 14, 2 agosto 2018.

⁵⁷ Cfr. al riguardo, in particolare, l'art. 15 legge n. 300 del 1970 («Atti discriminatori») nonché il d.lgs. n. 215/2003 («Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica») ed il d.lgs. n. 216/2003 («Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro»).

competenza esclusiva dello Stato, appare evidente che la Regione non possa introdurre un'altra sanzione.

Venendo all'analisi dell'ultima parte del disegno di legge sembra, invece, possibile lasciare spazi a profili di competenza per la Regione.

Eccettuato l'art. 12, che al pari dell'esaminato art. 4, atterrebbe alla competenza esclusiva dello Stato, disciplinando la materia antinfortunistica, nel senso di prevedere che «la Regione stipuli accordi con Inps e Inail aventi a oggetto la disciplina attuativa delle tutele previdenziali e assicurative», gli artt. da 9 a 11 riguardano le «politiche del lavoro», ovvero l'insieme delle azioni (politiche attive e passive) finalizzate a realizzare le condizioni di più efficace funzionamento del mercato del lavoro⁵⁸. Si tratta di azioni che ben potrebbero rientrare sotto la dizione di «tutela e sicurezza del lavoro»⁵⁹, sotto il profilo dell'occupazione o meglio dell'occupabilità, e rappresentare legittimo esercizio della competenza concorrente, pur nella ricerca di un equilibrio tra uniformità legislativa e diversificazione delle competenze e delle funzioni tra i livelli statali e regionali, al fine di evitare il prevaricare delle fonti primarie statali (nella formulazione di principi fondamentali e prestazioni essenziali) sulle seconde (potestà regionale)⁶⁰.

⁵⁸ Per una disamina articolata si rinvia a M. MAROCCO, *La nuova governance delle politiche attive del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 149, 2016, I, 203 ss.

⁵⁹ La Corte costituzionale con la sentenza n. 50 del 28 gennaio 2005, cit., ha ricondotto alla tutela concorrente «la disciplina del collocamento ed in genere dei servizi per l'impiego».

⁶⁰ G. ZILIO GRANDI-M. VITALETTI, *Deleghe per la riforma dei servizi per l'impiego e politiche attive*, in L. FIORILLO-A. PERULLI, *Rapporto individuale e processo del lavoro*, vol. II, Torino 2013, 72 ss. Tuttavia, nella ripartizione di competenze nel campo delle «politiche attive del lavoro» è stata riconosciuta allo Stato una generale «possibilità di operare», sulla base giuridica dell'art. 118 Cost, cioè di una generale competenza sussidiaria esercitata con interventi che lasciano «al soggetto fruitore di questi ultimi la scelta di avvalersene o meno». Sul punto, Corte cost. 19 dicembre 2003, n. 363 e in dottrina G. CANAVESI, *Appunti sulla*

Viene infatti prevista nel disegno di legge la istituzione di un Portale del lavoro digitale, composto dall'Anagrafe regionale e dal registro regionale, di un organismo di consultazione in relazione alle politiche in materia di lavoro digitale e la predisposizione di un programma annuale degli interventi nei limiti delle risorse disponibili (informazione sui diritti, formazione in materia di salute e sicurezza e forme di tutela integrativa in materia di previdenza e assistenza finanziate dalla Regione).

Su tali aspetti è pacifico che la Regione abbia spazi di regolazione integrativa e di rafforzamento del sistema di tutele della salute e sicurezza, in termini di formazione specifica, sostegno alla conoscenza applicazione dei sistemi preventivi, di aiuto alle imprese nell'osservanza delle complesse procedure di sicurezza.

6. *Cenni conclusivi*

Numerosi e aperti sono gli spunti di riflessione che scaturiscono dalla complessa vicenda dei *riders* e dal disegno di legge della Regione Lazio.

È indubbio che l'innovazione tecnologica che caratterizza la digitalizzazione del lavoro con ritmi sempre crescenti rende complicato il lavoro di adeguamento del legislatore, ma anche difficoltosa la partecipazione dei lavoratori attraverso la contrattazione collettiva, trattandosi di persone che, non avendo una sede di lavoro, vivono in una condizione di isolamento tra loro e presentano esigenze differenti a seconda della piattaforma dalla quale dipendono.

La soluzione prospettata dal disegno di legge della Regione Lazio ha certamente un obiettivo ambizioso e socialmente rilevante, ovvero quello di

nozione giuridica di mercato del lavoro, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 349/2018.

non lasciare senza tutela una “nuova” categoria di lavoratori; tuttavia, per certi aspetti, essa sembra assumere a tratti quasi i contorni di una provocazione, essendo gli addetti ai lavori ben consapevoli che una disciplina così congegnata non può essere totalmente ascritta alla competenza concorrente della Regione, incontrando lo scoglio del consolidato orientamento della Corte costituzionale e quello della prevalente dottrina.

La lettura delle decisioni della Corte costituzionale in materia di lavoro fa emergere la volontà di non alterare il preesistente equilibrio tra Stato e Regioni, pertanto se da un lato non è stato negato uno spazio di potestà delle Regioni, dall’altro si è scelto di mantenere un ruolo predominante del legislatore nazionale⁶¹.

Anche dopo la riforma del Titolo V la Regione sarebbe «chiamata in causa come coprotagonista legislativa», non per migliorare e flessibilizzare la normativa statale o comunitaria di certi istituti, ma per «fornire una normativa unitaria e coordinata dei servizi», «di supporto all’ingresso e al ritorno sul mercato del lavoro», «all’avviamento delle componenti deboli, al miglioramento qualitativo/quantitativo dell’occupazione, al rispetto degli standard di trattamento economico normativo e di igiene e sicurezza»⁶².

Su queste basi, benché i giudici della Consulta abbiano osservato che «ordinamento civile» e «tutela e sicurezza sul lavoro» siano materie con confini «mobili», caratterizzati da «diversi livelli di definizione» che «possono mutare nel tempo»⁶³, e nonostante il lodevole intento del legislatore regionale di voler valorizzare la tutela di diritti primari della persona

⁶¹ A. TROJSI-C. MURENA, *Art. 117-118-119-120 Cost.*, cit., 120.

⁶² Cfr. F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, 274 ss.

⁶³ Così Corte cost. 13 gennaio 2005, n. 50, cit.

costituzionalmente riconosciuti, non sembra, tuttavia, trovare spazio una diversa ipotesi interpretativa⁶⁴.

In caso contrario, incidendo il disegno di legge prevalentemente sullo svolgimento delle libertà giuridicamente garantite ai destinatari dalla prima parte della Costituzione e al correlato requisito costituzionale del godimento di tali libertà in condizioni di formale eguaglianza, potrebbe porsi un problema di “politica del diritto”, nel senso che opzioni come quelle prospettate potrebbero realizzare una sorta di *dumping* sociale, determinando potenziali discriminazioni in termini di “parità sostanziale”, ma anche profilando ipotesi di danno alla competitività, creando una differenziazione di tutela tra i territori⁶⁵.

La Corte costituzionale è ferma nel ritenere che una differenziazione regionale della disciplina privatistica non solo è destinata a incidere – in modo

⁶⁴ Come già prospettato dalla dottrina, si potrebbero superare i problemi di competenza attraverso le lenti di una “terza dimensione” ovvero quella della determinazione da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni e dell’espandersi della competenza regionale qualora lo Stato resti silente nel regolamentare o emanare leggi-cornice su “nuovi” lavori o di fronte all’emersione di anomalie regolative.

Occorrerebbe, cioè, ragionare in termini diversi rispetto al presente, aprendo una sorta di “modulazione di competenza” che potrebbe così permettere alle Regioni di legiferare con maggiore autonomia, allorquando lo Stato resti inerte. Cfr. A. DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle regioni a statuto ordinario*, cit., 98 s.

⁶⁵ Cfr. G. FALASCA, *I diritti dei “lavoratori digitali” non sono competenza regionale*, in *Il sole 24Ore*, 23 giugno 2018, ma tale preoccupazione è la stessa già sollevata dalla dottrina, che aveva affermato che in materia di tutela e sicurezza del lavoro una «concorrenza» tra Regioni comporterebbe un rischio di «dumping sociale», con una competizione «al ribasso» in materia di sicurezza al fine di abbassare il costo del lavoro per attirare investimenti industriali con ripercussioni negative sulla tutela della salute dei lavoratori. Cfr. M. PALLINI, *op. cit.*, 35.

inconciliabile con il principio di eguaglianza formale – sui diritti fondamentali dell'autonomia negoziale e della proprietà privata, ma anche sulla libertà di impresa di cui all'art. 41 Cost.

Resta il fatto che la mancata cooperazione tra Stato e Regioni, spesso chiuse ad autodeterminare i confini del proprio potere, può rischiare di danneggiare proprio le categorie meno tutelate e per le quali sarebbe da approntare una urgente tutela.