

La tutela dei lavoratori nell'economia delle piattaforme digitali: una panoramica degli sviluppi normativi e politici nell'UE)

Osservatorio europeo dei rischi
Sintesi

Autori: Prof. Dr. Sacha Garben

Gestione progetto: Katalin Sas (EU-OSHA)

La presente relazione è stata commissionata dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA). I suoi contenuti, incluse le opinioni e/o conclusioni formulate, appartengono esclusivamente agli autori e non riflettono necessariamente la posizione dell'EU-OSHA.

Europe Direct è un servizio a disposizione dei cittadini per aiutarli a trovare le risposte ai loro interrogativi sull'Unione europea

Numero verde (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*). Alcuni operatori di telefonia mobile non consentono l'accesso ai numeri con prefisso 00 800 o addebitano le chiamate a tali numeri.

Maggiori informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2017

© Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, 2017

La riproduzione è autorizzata con citazione della fonte.

Sintesi

Nell'economia digitalizzata, le piattaforme online svolgono un ruolo fondamentale. Esse sono siti web dinamici che costituiscono vere e proprie piazze o mercati pubblici digitali e possono incidere sul processo economico in vari modi: nella produzione, in termini di prodotti o servizi stessi, e nella (organizzazione della) consegna/fornitura di entrambi.

Talvolta, ciò si ripercuote sulla prestazione di manodopera. In particolare, le piattaforme online possono contribuire a:

- l'organizzazione del lavoro nel "processo produttivo", quando vengono ad esempio utilizzate come strumenti per la divisione dei compiti – in un determinato progetto – fra i componenti di un'equipe di lavoratori all'interno di un'impresa, o per l'abbinamento di una richiesta di un progetto di lavoro (manuale o digitale) a un lavoratore disposto a eseguirlo; nonché nella (organizzazione della) consegna/fornitura/vendita di un bene o servizio, ad esempio consentendo ai consumatori di prenotare e pagare un autista mediante un'applicazione per smartphone.

Ciò ha dato luogo a quello che viene ampiamente definito come "lavoro sulle piattaforme digitali", che si riferisce a tutta la manodopera fornita attraverso piattaforme online, sulle stesse o tramite la loro mediazione, e offre un ampio ventaglio di accordi/rapporti di lavoro quali il lavoro occasionale (o sue varianti), il lavoro autonomo dipendente, il lavoro informale, il lavoro a cottimo, il lavoro a domicilio e il "crowd work", in una vasta gamma di settori. L'effettivo lavoro offerto può essere digitale o manuale, interno o esternalizzato, per lavoratori altamente o scarsamente qualificati, in loco o fuori sede, su grande o piccola scala, permanente o temporaneo, sempre a seconda della situazione specifica. Affinché si possa parlare di lavoro all'interno dell'economia delle piattaforme digitali, occorre però prevedere una retribuzione, il che esclude quindi le attività di "condivisione" reale.

La presente relazione si propone di descrivere i rischi potenziali in materia di sicurezza e salute sul lavoro (SSL), identificati in relazione al lavoro sulle piattaforme online, al fine di evidenziare le sfide per gli attuali approcci normativi sulla SSL e presentare esempi di diverse metodologie – in corso di studio o in fase di sviluppo – volte ad affrontare tali sfide. Ciò premesso, la relazione non ambisce a giudicare "positivamente" o "negativamente" il lavoro sulle piattaforme online e anzi ne menziona, oltre ai potenziali rischi, anche i potenziali vantaggi, come ad esempio la riduzione delle dimensioni del lavoro sommerso.

▪ **Le sfide normative poste dal lavoro nelle piattaforme digitali e le relative implicazioni per la SSL**

Sebbene sia oggettivamente dimostrato che alcuni lavori svolti grazie alle piattaforme online abbiano trasferito al settore formale – e quindi nell'ambito di competenza dell'autorità di regolamentazione –, operazioni altrimenti condotte nell'economia sommersa, nel complesso la regolamentazione delle attività delle piattaforme digitali non è stata semplice. Ciò dipende dalle dinamiche del settore, dal comportamento di numerose piattaforme digitali che sembrano eludere le normative e dalla percezione – incoraggiata da alcune piattaforme online – secondo la quale, poiché le loro attività rappresentano un modello imprenditoriale completamente nuovo scaturito dalla rapida trasformazione tecnologica, non dovrebbero essere trattate alla stregua di qualsiasi attività economica esistente. Inoltre, questa difficoltà deriva in modo non trascurabile dal fatto che alcuni aspetti del lavoro sulle piattaforme digitali non rientrano facilmente in categorie normative prestabilite.

Quest'ultima considerazione vale in particolare per il diritto del lavoro: non solo la normativa specifica sulla SSL, ma anche quella che si ripercuote sulla SSL, come ad esempio la normativa che definisce i concetti di "dipendente", "datore di lavoro" e "lavoratore autonomo". Il lavoro sulle piattaforme digitali può comportare una serie di rischi – nuovi e preesistenti – in materia di SSL, sia sul piano fisico sia su quello psicosociale. Il fatto che i lavoratori delle piattaforme digitali abbiano molti punti in comune con i lavoratori sia temporanei sia interinali significa che probabilmente sono esposti agli stessi rischi in termini di SSL; studi affidabili indicano infatti tassi di infortuni più elevati tra i lavoratori appartenenti a

queste categorie. Inoltre, le misure preventive per la SSL tendono ad essere più complete ed efficaci negli ambienti di lavoro con più lavoratori; è opinione comune che i lavoratori solitari o i lavoratori a domicilio siano più esposti ai rischi relativi alla sicurezza e salute sul luogo di lavoro. Oltretutto, coloro che lavorano sulle piattaforme digitali tendono ad essere più giovani – caratteristica che in sé costituisce un fattore di rischio indipendente per gli infortuni sul lavoro – e sono meno propensi a seguire corsi di formazione sulla SSL. Inoltre, il lavoro sulle piattaforme, attraverso l'impiego di meccanismi di concorrenza fra i lavoratori e di valutazione degli stessi incoraggia un ritmo di lavoro sostenuto e senza pause, che può essere causa di incidenti, e la retribuzione discontinua per incarico aggiunge ulteriore pressione per le scadenze. La mancanza di un'adeguata formazione aumenta ulteriormente il rischio di incidenti e diverse attività principali – svolte generalmente dai lavoratori sulle piattaforme digitali – rientrano nelle occupazioni considerate particolarmente pericolose, come l'edilizia e i trasporti. Il lavoro sulle piattaforme digitali online comporta rischi quali l'esposizione permanente ai campi elettromagnetici, l'affaticamento oculare e i problemi muscolo-scheletrici. I rischi psico-sociali includono isolamento, stress, tecnostress, dipendenza da tecnologia, sovraccarico di informazioni, esaurimento, disturbi posturali e cyberbullismo. Tutto il lavoro sulle piattaforme online può fare aumentare il rischio di stress a causa dei sistemi di esame continuo e valutazione delle prestazioni, dei meccanismi concorrenziali per l'assegnazione del lavoro, dell'incertezza del pagamento e della separazione sempre più labile fra vita personale e vita professionale. Infine, la precarietà del lavoro, che contribuisce notoriamente alle scarse condizioni di salute globali tra i lavoratori atipici, è tipica del lavoro sulle piattaforme digitali.

Sulla scorta di tali rischi sarebbe ancora più importante applicare i regolamenti in materia di SSL al lavoro sulle piattaforme digitali, ma la loro applicazione è estremamente incerta. L'applicazione delle norme in materia di SSL e del diritto del lavoro è problematica in quanto il coinvolgimento delle piattaforme digitali nell'organizzazione e nella prestazione di manodopera (digitale e manuale) tende a complicare la classificazione e la regolamentazione delle responsabilità inerenti al lavoro in questione. La natura quasi inevitabilmente triangolare (o multilaterale) degli accordi di lavoro, la loro modalità spesso temporanea, l'autonomia talvolta relativamente alta del lavoratore in termini di luogo e orario di lavoro, la natura a volte informale (da cittadino a cittadino) di alcune attività e l'assenza di un luogo di lavoro comune rendono difficile l'applicazione del concetto di rapporto di lavoro standard, permanente e binario. Queste sfide, tuttavia, non sembrano essere esclusive dell'economia delle piattaforme digitali. Negli ultimi decenni si è riscontrato un aumento dell'uso di forme di lavoro "non standard" quali il lavoro occasionale, il servizio di guardia, il lavoro tramite agenzia interinale, il lavoro informale e il lavoro autonomo dipendente. Molti degli accordi di lavoro istituiti dalle piattaforme online coincidono con queste forme di lavoro atipiche – o vi si avvicinano molto – oppure ne sono una combinazione, talvolta con la sola differenza che impiegano uno strumento digitale.

La posizione spesso precaria dei lavoratori delle piattaforme digitali, unita alle caratteristiche specifiche del lavoro sulle piattaforme online, tende ad ostacolare l'organizzazione collettiva dei lavoratori e quindi la difesa dei loro diritti e interessi, nonché lo sviluppo del dialogo sociale. Per la maggior parte, i lavoratori sulle piattaforme digitali non si conoscono tra loro, il loro avvicendamento è elevato, possono mancare modelli lavorativi definiti, i lavoratori possono non considerare che il lavoro che forniscono per/sulla/tramite la piattaforma online sia la loro attività professionale principale, e il fatto di mettere i lavoratori in competizione diretta fra loro – attraverso valutazioni individuali e metodi di assegnazione del lavoro competitivi – è una caratteristica operativa di numerose piattaforme digitali. Questi fattori non favoriscono la solidarietà e la collaborazione necessarie per un'efficace sindacalizzazione, e il fatto che i lavoratori possano essere considerati "lavoratori autonomi" potrebbe persino non ammettere legalmente tale sindacalizzazione.

▪ **Opzioni normative/politiche nazionali in relazione al lavoro sulle piattaforme online**

In risposta a queste difficoltà, attraverso un esame degli attuali sviluppi all'interno degli Stati membri sono stati individuati diversi approcci politici/normativi.

Un primo approccio è quello di applicare "semplicemente" i regolamenti esistenti al lavoro sulle piattaforme digitali. In molti paesi ciò comporterebbe la determinazione, caso per caso, della categoria nella quale rientra il lavoratore sulla piattaforma online – dipendente, lavoratore autonomo o, in taluni paesi, una terza categoria intermedia. A seconda del test applicabile per determinare la situazione

lavorativa e della sua flessibilità, molti lavoratori su piattaforme digitali potrebbero già rientrare nella categoria di dipendenti, o in una categoria intermedia, in modo tale che sarebbe applicabile la maggior parte delle norme in materia di occupazione e SSL – quanto meno in termini legali. A quanto sembra, è ciò che accade in diversi Stati membri dell'UE quali Irlanda, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito. Tuttavia, affinché questo approccio sia efficace, sono necessari un'applicazione attiva da parte delle autorità competenti (comprese le ispezioni a domicilio in materia di SSL) e l'accesso ai tribunali per i lavoratori, soprattutto considerando il comportamento di alcune piattaforme digitali che eludono sistematicamente le norme. D'altra parte, in altri Stati membri come il Belgio e la Danimarca, applicando le attuali disposizioni legali si giunge solitamente a classificare i lavoratori sulle piattaforme digitali come "autonomi", rendendo così inapplicabile gran parte del diritto del lavoro.

Un secondo approccio consiste nell'adottare misure specifiche per limitare il gruppo di soggetti da considerare "lavoratori autonomi", aggiungendo una categoria intermedia di "lavoratore (indipendente)" o una presunzione relativa di occupazione. Nel Regno Unito esiste già questa categoria intermedia di "lavoratore", mentre in Belgio e nei Paesi Bassi esiste la presunzione relativa di occupazione. Tuttavia, le relazioni e le analisi relative allo status dei lavoratori sulle piattaforme digitali in questi paesi mostrano che tali meccanismi non risolvono necessariamente le difficoltà di classificazione e che, in definitiva, è ancora necessaria una valutazione caso per caso (da parte dei tribunali), con l'incertezza giuridica che ne consegue. Nessuno dei paesi esaminati ha ancora adottato uno di questi meccanismi specificamente in risposta/relazione al lavoro sulle piattaforme digitali. Va rilevato che questo approccio potrebbe essere adottato anche sistematicamente, in particolare dai tribunali, adattando i test del lavoro (autonomo) – che in molti casi loro stessi hanno elaborato – alle caratteristiche del lavoro sulle piattaforme digitali, ad esempio ponendo l'accento meno sulla proprietà dei beni essenziali dell'attività (ad es. i veicoli nell'ambito del trasporto passeggeri) e più su meccanismi di controllo *de facto* (ad esempio i sistemi di valutazione e tariffazione gestiti dalle piattaforme).

Un terzo approccio è quello di svincolare l'applicazione dei regolamenti esistenti dalla condizione professionale, rendendo così potenzialmente applicabili le norme sull'occupazione (ad esempio per quanto riguarda le retribuzioni minime e la sicurezza sociale) e sulla SSL anche ai lavoratori autonomi. Anche in questo caso, la legge del 1974 sulla salute e sicurezza sul luogo di lavoro nel Regno Unito fornisce un esempio di "separazione" nel quale le disposizioni in materia di SSL si estendono alla tutela di terzi senza limitarsi ai datori di lavoro e ai loro dipendenti.

Infine, un quarto approccio consiste nel fornire specifica tutela (SSL e/o altra tutela dell'occupazione) per i lavoratori delle piattaforme digitali, indipendentemente dalla loro condizione professionale. È stato questo l'approccio adottato in Francia, con la legge dell'8 agosto 2016 sul lavoro, sulla modernizzazione del dialogo sociale e la garanzia di percorsi professionali, la quale prevede: i) che i lavoratori indipendenti in un rapporto economicamente e tecnicamente dipendente con una piattaforma digitale possono beneficiare dell'assicurazione per infortuni sul lavoro che è responsabilità della piattaforma online in questione; ii) che anche questi lavoratori hanno il diritto alla formazione professionale continua, che è responsabilità della piattaforma online e dovrebbe essere fornita loro su richiesta – con la convalida della loro esperienza di lavoro con la piattaforma – dalla piattaforma digitale stessa; iii) che questi lavoratori hanno il diritto di costituire un sindacato, di essere membri di un sindacato e di far rappresentare i loro interessi da un sindacato; e iv) che hanno il diritto di intraprendere un'azione collettiva in difesa dei propri interessi.

▪ **Gli approcci dell'UE al lavoro sulle piattaforme online**

Considerando la natura transnazionale dell'economia delle piattaforme digitali e le sue sfide normative, è naturale che anche le istituzioni dell'UE partecipino al dibattito.

La Commissione europea ha definito le condizioni in cui ritiene che esista un rapporto di lavoro conformemente al diritto del lavoro dell'UE, ai fini dell'applicazione di quest'ultimo. Essa ritiene che la definizione di "lavoratore" data dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), applicata nel contesto della libera circolazione dei lavoratori, guidi anche l'applicazione del diritto del lavoro dell'UE, il che implica che "la caratteristica essenziale di un rapporto di lavoro sia che per un certo periodo di tempo una persona svolga servizi per e sotto la direzione di un'altra persona, ricevendo in cambio una

remunerazione". L'esistenza o meno di un rapporto di lavoro dev'essere stabilita sulla base di una valutazione caso per caso, analizzando la realtà del rapporto, esaminando complessivamente l'esistenza di un rapporto di subordinazione, la natura del lavoro e la presenza di una retribuzione.

La Commissione intende inoltre proporre due misure legislative nell'ambito del pilastro europeo dei diritti sociali, che potrebbero riguardare i diritti sociali e professionali dei lavoratori sulle piattaforme digitali. In primo luogo, l'iniziativa sull'accesso alla sicurezza sociale potrebbe comportare l'emanazione di una nuova direttiva UE che garantisca i) diritti di tutela sociale simili per lavori simili, indipendentemente dalla condizione professionale e ii) la trasferibilità dei diritti di tutela sociale acquisiti. Secondariamente, la direttiva sulla dichiarazione scritta può essere riveduta per rafforzare i diritti – in essa già contenuti – circa le informazioni che il lavoratore ha diritto di ricevere nel proprio contratto di lavoro, applicandoli a tutti i lavoratori, indipendentemente dalla loro condizione professionale. Inoltre, la direttiva riveduta potrebbe definire norme fondamentali del lavoro per tutti i lavoratori – in particolare per la tutela di forme di occupazione atipiche e informali – quali il diritto a una durata massima del periodo di prova qualora ne sia previsto uno, il diritto a orari di riferimento all'interno dei quali le ore di lavoro potrebbero variare in virtù di contratti molto flessibili per consentire una certa prevedibilità dell'orario di lavoro, il diritto a un contratto con un numero minimo di ore definite sul livello medio delle ore lavorate durante un periodo precedente di una durata determinata per contratti molto flessibili, il diritto di richiedere una nuova forma di occupazione (e l'obbligo di risposta da parte del datore di lavoro), il diritto alla formazione, il diritto a un periodo ragionevole di preavviso in caso di licenziamento/cessazione anticipata del contratto, il diritto a un adeguato ricorso in caso di licenziamento senza giusta causa o illegittima cessazione del contratto e, infine, il diritto di accedere a meccanismi di risoluzione delle controversie efficaci e imparziali in caso di licenziamento e trattamento iniquo.

In linea di massima, il Parlamento europeo si è schierato a favore della garanzia di condizioni di lavoro eque e di un'adeguata tutela giuridica e sociale per tutti i lavoratori dell'economia collaborativa, indipendentemente dalla loro condizione professionale. In particolare, in risposta al pilastro europeo dei diritti sociali, il Parlamento ha invitato la Commissione ad ampliare la direttiva sulla dichiarazione scritta affinché contemplasse tutte le forme di occupazione e affinché questa nuova direttiva quadro sulle condizioni di lavoro dignitose prevedesse norme minime preesistenti da garantire in determinati rapporti specifici, tra cui "per il lavoro gestito dalle piattaforme digitali e altri casi di lavoro autonomo dipendente, una chiara distinzione – ai fini del diritto dell'Unione e fatto salvo il diritto nazionale – tra coloro che sono lavoratori autonomi autentici e coloro che hanno un rapporto di lavoro dipendente, tenendo conto della raccomandazione n. 198 dell'ILO, secondo cui l'adempimento dei diversi indicatori è sufficiente a determinare un rapporto di lavoro dipendente; vanno quindi chiariti lo status e le responsabilità di base della piattaforma, del cliente e della persona che svolge il lavoro; è anche opportuno introdurre standard minimi di collaborazione con la trasmissione di informazioni complete ed esaustive al fornitore di servizi sui suoi diritti e obblighi, sul livello di tutela sociale connesso a questi ultimi e sull'identità del datore di lavoro; i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi a tutti gli effetti che vengono assunti attraverso piattaforme digitali devono godere di diritti analoghi come negli altri settori economici ed essere tutelati attraverso la partecipazione alla sicurezza sociale e regimi di assicurazione sanitaria; gli Stati membri devono garantire un'adeguata vigilanza delle condizioni del rapporto di lavoro o del contratto di servizio, evitando abusi di posizione dominante da parte delle piattaforme".

Il Parlamento ha inoltre segnalato che il diritto a condizioni di lavoro sane e sicure comporta anche la protezione contro i rischi sul lavoro, nonché limiti all'orario di lavoro e disposizioni sui periodi minimi di riposo e sulle ferie annue. Ha esortato gli Stati membri ad attuare pienamente la normativa di riferimento, ad applicare il loro diritto nazionale sul lavoro autonomo – sulla base della preminenza dei fatti – e ad applicarlo di conseguenza, a investire in ispezioni sul lavoro e a prendere in considerazione l'aggiornamento del quadro regolamentare per rimanere al passo con gli sviluppi tecnologici. Il Parlamento ha inoltre chiesto alla Commissione di esaminare in che misura la direttiva relativa al lavoro temporaneo tramite agenzia è applicabile a specifiche piattaforme online, tenendo conto del fatto che numerose piattaforme digitali intermedie sono strutturalmente simili alle agenzie di lavoro interinale.

Infine, in un importante caso pendente presso la Corte di giustizia dell'Unione europea si sta esaminando la natura delle attività della piattaforma online Uber. La questione centrale è se l'attività di Uber possa essere classificata nei "servizi della società dell'informazione" a norma del diritto dell'UE –

nel qual caso deve essere concesso l'accesso al mercato ed eventuali restrizioni al suo funzionamento si sarebbero dovute comunicare e possono essere accettate solo in circostanze limitate –, o se invece rientra nei “servizi di trasporto” che esulano dall'ambito di applicazione delle norme UE in questione e, in teoria, possono essere quindi regolamentate liberamente dagli Stati membri. Il parere dell'avvocato generale Maciej Szpunar ha indotto la CGUE a ritenere che Uber svolga servizi di trasporto. Sebbene il parere (e la causa) non siano direttamente pertinenti per la questione della condizione professionale, essi contengono numerose osservazioni interessanti a questo proposito, soprattutto per quanto riguarda la misura di controllo esercitata dalla piattaforma online. La sentenza attesissima getterà sicuramente più luce su queste questioni, e non solo in relazione a una delle più contestate società dell'economia delle piattaforme digitali. Persino questa sentenza, tuttavia, non rappresenterà la risoluzione a tutti i problemi: sia l'UE sia la maggior parte dei suoi Stati membri, infatti, sono solo agli inizi nell'elaborazione di una normativa e una politica specifiche relative alle numerose questioni inerenti all'occupazione collegata all'economia delle piattaforme online.

L'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)

contribuisce a rendere l'Europa un luogo più sicuro, salubre e produttivo in cui lavorare. Oltre a svolgere ricerche, elaborare e distribuire informazioni affidabili, equilibrate e imparziali nel campo della sicurezza e della salute, l'Agenzia organizza campagne paneuropee di sensibilizzazione. Istituita nel 1994 dall'Unione europea, con sede a Bilbao, in Spagna, l'Agenzia riunisce rappresentanti della Commissione europea, dei governi degli Stati membri, delle organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori nonché esperti di spicco in ciascuno degli Stati membri dell'UE e non solo.