



CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA
Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Documentazione

Dossier di documentazione legislativa
“Disposizioni in materia di lavoro mediante piattaforme digitali”
ad iniziativa del Cons. Carmela Fiola

Reg. Gen. n. 54

Data documento:	11 giugno 2021
Dirigente	Dott.ssa Rosaria Conforti
A cura di	Dott. Salvatore Longobardi P.O. Staff Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Ai fini dell'approfondimento della tematica oggetto della proposta di legge si elenca la principale normativa di riferimento.

COSTITUZIONE

Artt.4-32-41-117 commi 2 e 3, 118, 119,-121,co.2

Codice Procedura Civile

Artt. 2094-409 n.3

STATUTO

Art.6

PRINCIPALE NORMATIVA INTERNAZIONALE

Commissione europea

Il pilastro europeo dei diritti sociali: trasformare i principi in azioni concrete Bruxelles, 4 marzo 2021

Consiglio europeo

Decisione del 13 ottobre 2020, N. 1512

relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione

Parlamento Europeo e Consiglio

Direttiva del 20 giugno 2019, N.1152

condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea

Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione

Il pilastro europeo dei diritti sociali

17 novembre 2017 Göteborg (Svezia)

Parlamento europeo e Consiglio

Regolamento del 27 aprile 2016, N.679

Protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE

Parlamento europeo e Consiglio

REGOLAMENTO dell'11 dicembre 2013, N. 1296

relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) e recante modifica della decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale

Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione

CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA (2000/C 364/01)

18 dicembre 2000 Nizza – 12 dicembre 2007 Strasburgo

Consiglio europeo

Direttiva 91/533/CEE del 14 ottobre 1991

obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro

PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE

Legge 2 novembre 2019, n. 128

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali

Decreto Legge 3 settembre 2019, n. 101

Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali

Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81

Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183

Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n.196

Codice in materia di protezione dei dati personali

Decreto Legislativo 26 maggio 1997, n. 152

Attuazione della direttiva 91/533/CEE concernente l'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro

Legge 20 maggio 1970, n. 300 – artt. 2-3-6-8

Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento

Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n.1124

Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali

PRINCIPALE NORMATIVA REGIONE CAMPANIA

Legge regionale del 18 novembre 2009, n.14

Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro.

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

Lazio

Legge regionale del 16 aprile 2019, n. 4

"Disposizioni per la tutela e la sicurezza dei lavoratori digitali"

Non oggetto di impugnativa

Piemonte

Legge regionale del 17 dicembre 2018, n. 19 – Art.139

"Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018"

Legge regionale del 22 dicembre 2008, n.34 – Art.56

"Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro"

PRASSI

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Protocollo sperimentale per la legalità contro il caporalato, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo nel food delivery.

Roma, 24 marzo 2021

All'incontro hanno partecipato Assodelivery – l'associazione che riunisce alcune delle più importanti piattaforme presenti in Italia – Cgil, Cisl e Uil, rappresentanti dei sindacati indipendenti di rider e gli assessori per il lavoro di Milano, Modena, Bologna e Regione Lazio.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Circolare del 19 novembre 2020, n. 17

In tema di tutele del lavoro dei ciclo-fattorini delle piattaforme digitali ai sensi degli artt. 2 e 47 bis e seguenti del D.Lgs. n. 81/2015

Il contratto collettivo nazionale concluso in assenza dei criteri indicati, perché sottoscritto da organizzazioni sindacali di non accertata maggiore rappresentatività comparativa nell'ambito categoriale di riferimento o da un'unica organizzazione sindacale non maggioritaria in termini assoluti, non è idoneo a derogare alla disciplina di legge, onde non produce l'effetto di sostituzione di tale disciplina minima di tutela con quella pattizia nei confronti dei lavoratori cui intende applicarsi, anche se iscritti all'organizzazione stipulante.

Censura del contratto tra Assodelivery e UGL Rider del 15 settembre 2020

Ispettorato Nazionale del Lavoro

Circolare del 30 ottobre 2020, n.7

art. 2 e art. 47 bis e seguenti d.lgs. n. 81/2015 – collaborazioni organizzate dal committente e tutele del lavoro tramite piattaforme

INAIL - Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro

Nota del 23 gennaio 2020, n.866

Copertura assicurativa lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore, attraverso piattaforme anche digitali (c.d. riders - ciclo fattorini) - art. 47-septies del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 introdotto dal comma 1, lettera c), della legge 2 novembre 2018, n.128. Prime istruzioni operative.

Carta dei diritti dei riders e dei lavoratori della Gig economy

Napoli, 17 gennaio 2020

Carta dei valori del food delivery

Milano il 29 giugno 2018 da Foodracers, Foodora, Moovenda e Prestofood.

Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori digitali nel contesto urbano

Bologna, 31 maggio 2018

Contratto collettivo nazionale per la disciplina dell'attività di consegna di beni per conto altrui, svolta da lavoratori autonomi, c.d. rider, di cui al capo v-bis "tutela del lavoro tramite piattaforme digitali" del d.lgs. 81 del 2015 siglato tra assodelivery – ugl rider

Roma, 5 settembre 2020

GIURISPRUDENZA

Corte di Cassazione, 24 gennaio 2020, n.1663

Secondo la Cassazione, il coordinamento tra le parti, definito consensualmente nei casi di para-subordinazione, nella fattispecie è determinato dall'esterno, configurandosi, quindi, come "etero-organizzato" nella fase funzionale e di esecuzione, da cui la sua necessaria riconduzione alla previsione di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs n. 81 del 2015.

Ancorché non condivida le motivazioni della Corte di Appello di Torino in punto di individuazione di un terzo genere, nello specifico la Suprema Corte afferma che il dispositivo è conforme a diritto, confermando quindi che i riders – perlomeno con riferimento alle modalità di esecuzione del contratto dei lavoratori coinvolti nella vicenda – non sono lavoratori subordinati ma agli stessi va riconosciuta la disciplina del rapporto di lavoro subordinato.

Non vi è dubbio che tale operazione ermeneutica della Suprema Corte apre una nuova prospettiva alla necessaria ridefinizione dei confini tra subordinazione e autonomia, imponendo alla politica del diritto l'esigenza di individuare una soglia minima uguale di tutele per tutte le tipologie di lavoro, a prescindere dalla loro qualificazione.

Tribunale Firenze sez. lav., 01/04/2020, (ud. 01/04/2020, dep. 01/04/2020), n.886

Il Tribunale ordinario di Firenze, Sezione Lavoro, Il Giudice dott. Tommaso Maria Gualano, letto il ricorso cautelare ante causam, ha pronunciato il seguente DECRETO

A) Ritiene il giudicante che sussistano i presupposti per l'emissione dell'invocato decreto cautelare inaudita altera parte, in quanto:

Fumus Boni Iuris

a) Il ricorrente è iscritto nella piattaforma della J.E.I. s.r.l. e svolge in favore della stessa attività di cd. "rider", consistente nel recapito di alimenti e cibi da asporto per conto di esercizi convenzionati della società in favore di clienti della piattaforma (doc. 4).

b) Pur se qualificabile come autonomo, il rapporto di lavoro de quo pare ricondursi a quelli disciplinati dall'art. 2 D.Lgs. 81/2015, per i quali, "in un'ottica sia di prevenzione sia "rimediale", si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato quando la prestazione del collaboratore sia esclusivamente personale, venga svolta in maniera continuativa nel tempo e le modalità di esecuzione della prestazione, anche in relazione ai tempi ed al luogo di lavoro, siano organizzate dal committente" (Cass., 1663/2020).

Inoltre, alla tipologia del rapporto in esame, per le modalità del suo svolgimento (cfr. docc. 2, 4, 6), può richiamarsi la disciplina del Capo V-bis del D.Lgs. 81/2015 (Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali), finalizzate a stabilire "livelli minimi di tutela per i lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore di cui all'articolo 47, comma 2, lettera a), del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, attraverso piattaforme anche digitali" (art. 47-bis, comma 1, D.Lgs. 81/2015); in particolare, è previsto che il committente che utilizzi la piattaforma

anche digitale sia tenuto "nei confronti dei lavoratori di cui al comma 1, a propria cura e spese, al rispetto del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81" (art. 47-septies, comma 3, D.Lgs. cit.) e, quindi, anche al rispetto di quanto previsto dall'art. 71 del predetto D.Lgs. 81/2008.

c) E' stato allegato che la convenuta, nonostante le richieste in tal senso del lavoratore (doc. 6-bis), non abbia messo a disposizione dello stesso dispositivi individuali di protezione contro il rischio COVID-19 (guanti, gel igienizzanti e prodotti di pulizia dello zaino), il cui utilizzo (quanto ai guanti ed alla mascherina) è stato consigliato dalla stessa convenuta ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa in questo periodo di notoria emergenza epidemiologica (doc. 8).

Periculum in mora

Sussiste il pregiudizio imminente ed irreparabile, in quanto la protrazione dello svolgimento dell'attività di lavoro in assenza dei predetti dispositivi individuali di protezione potrebbe esporre il ricorrente, durante il tempo occorrente per una pronuncia di merito, a pregiudizi, anche irreparabili, del diritto alla salute.

La natura del diritto coinvolto e l'attuale rischio di possibile contagio da COVID-19 durante lo svolgimento dell'attività lavorativa sono tali che la convocazione della controparte potrebbe pregiudicare l'attuazione del provvedimento; deve pertanto disporsi ai sensi dell'art. 669-sexies c.p.c. l'invocato provvedimento inaudita altera parte.

B) Il presente procedimento non soffre la sospensione ex lege disposta dall'art. 83, comma 1, D.L. 18/2020, in quanto rientrate tra le eccezioni espressamente previste dall'art. 83 c. 3 lett. a) ("procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona").

Richiamata la disposizione dell'art. 83, comma 5, D.L. 18/2020 e rilevato che il Presidente del Tribunale di Firenze, in forza di quanto previsto da tale norma, ha disposto che per i procedimenti di lavoro e di previdenza sia adottata la modalità della trattazione scritta di cui all'art. 83, comma 7, lett. h), D.L. 8/2020, con autorizzazione al deposito di note scritte e repliche e successiva adozione fuori udienza del provvedimento del giudice (vd. punto d, pag. 3, del decreto n. 45/2020 del 24.3.2020), si assegna in questa sede il termine (nel rispetto della tempistica di cui all'art. 669-sexies c.p.c.) per la costituzione in giudizio della convenuta mediante deposito di apposita memoria, riservando all'esito - con successivo provvedimento - l'assegnazione alle parti dei rispettivi termini per il deposito di note scritte e di repliche, alla cui scadenza seguirà l'adozione dell'ordinanza del giudice di conferma, modifica ovvero revoca del decreto inaudita altera parte.

P.Q.M.

1) ordina a J.E.I. s.r.l. la consegna al ricorrente Y. P. dei seguenti dispositivi di protezione individuale: mascherina protettiva, guanti monouso, gel disinfettanti e prodotti a base alcolica per la pulizia dello zaino;

2) assegna a parte ricorrente termine fino al 7.4.2020 per la notifica a parte resistente del ricorso e del presente decreto, disponendo che parte resistente si costituisca in giudizio mediante deposito di memoria difensiva entro la data del 15.4.2020; si riserva all'esito di concedere alle parti, con separato provvedimento, termini per il

deposito di note scritte e di replica, alla cui scadenza seguirà l'adozione dell'ordinanza di conferma, modifica ovvero revoca del decreto emesso inaudita altera parte.

Firenze, 1 aprile 2020

Il Giudice

dott. Tommaso Maria Gualano

Corte di Appello di Torino, 4 febbraio 2019, n.26

La Corte d'Appello - pur confermando l'assenza di subordinazione, dal momento che i rider potevano stabilire se e quanto lavorare, senza giustificare il rifiuto né dover trovare un sostituto - riforma parzialmente la pronuncia di primo grado, ritenendo applicabile al rapporto in esame la disciplina dettata dall'art. 2 del D.Lgs. 81/2015 ("A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche 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").

Secondo i Giudici, la norma in questione individua un terzo genere - che si colloca tra il lavoro subordinato, ex art. 2094 c.c., ed il lavoro autonomo coordinato e continuativo, di cui all'art. 409, numero 3, c.p.c. - finalizzato a garantire maggiori tutele per i lavoratori della c.d. gig economy. Trattasi, in altri termini, di una etero-organizzazione presente in capo al committente che viene così ad avere il potere di determinare le modalità di esecuzione della prestazione del collaboratore, stabilendo i tempi ed i luoghi di lavoro, senza sconfinare nell'esercizio del potere gerarchico-disciplinare.

Per la sentenza, ne consegue che il lavoratore etero-organizzato resta tecnicamente "autonomo", ma per alcuni aspetti - quali retribuzione diretta e differita (quindi inquadramento professionale), limiti di orario, ferie, previdenza, sicurezza e igiene - deve essere trattato alla stregua di un prestatore subordinato.

Su tali presupposti, la Corte - visto che indubbiamente le modalità di esecuzione della prestazione erano organizzate dalla società committente e che l'attività dei food-rider poteva considerarsi continuativa in quanto svolta reiteratamente anche se in maniera intervallata - accoglie parzialmente il ricorso, riconoscendo ai fattorini l'applicabilità della citata disciplina introdotta dal Jobs Act.

Tribunale di Milano, 10 settembre 2018, n.1853

Il Tribunale di Milano ricostruisce, preliminarmente, i tratti fondamentali della prestazione oggetto del contratto di collaborazione coordinata e continuativa stipulato da lavoratore e società, sottolineando che:

- ad ogni fattorino viene fornito dall'azienda un applicativo (c.d. app) da installare nello smartphone, tramite il quale il prestatore può indicare in un calendario predisposto dall'impresa i giorni e le ore in cui si rende disponibile a prestare attività lavorativa;*
- tale calendario è accessibile ogni tre giorni e con la stessa cadenza il prestatore può prenotare le fasce orarie (c.d. slot) di suo interesse;*
- la decisione se lavorare, in quali giorni, per quante ore e in quali fasce orarie è rimessa in via esclusiva al fattorino, che può anche non prenotare alcuno slot, né deve garantire un numero minimo di ore di lavoro giornaliero o settimanale;*

- la disponibilità data può essere revocata o modificata entro un determinato termine senza conseguenze.

Il fatto che tutte le decisioni circa la quantità ed i tempi della prestazione siano rimesse alla piena autonomia del Giudicante, induce quest'ultimo a ritenere non sussistente il vincolo della subordinazione.

Vincolo quest'ultimo che, secondo il Tribunale, non può ritenersi integrato neppure dal fatto che una volta manifestata la disponibilità a prestare l'attività in una determinata fascia oraria, le modalità della prestazione siano standardizzate in base a regole prefissate dalla società (quali l'immediata esecuzione delle consegne nel minor tempo possibile).

Anche nel rapporto di lavoro autonomo, infatti, il committente impartisce istruzioni in ordine al contenuto e agli obiettivi dell'incarico affidato e fissa standard qualitativi delle prestazioni concordate, verificando il rispetto degli stessi da parte del prestatore.

Ulteriormente, per il Giudice, anche nelle fasi successive a quella di prenotazione degli slot ed in particolare nella fase di vera e propria esecuzione della prestazione, non si ravvisa subordinazione in senso tecnico, ossia soggezione del prestatore a ordini puntuali e direttive specifiche ed al penetrante potere di controllo e sanzionatorio della società.

Ciò non solo perché il fattorino non ha l'obbligo di accedere alla piattaforma, ma anche perché, ad accesso avvenuto, non è obbligato ad accettare le consegne segnalate dalla app e l'eventuale rifiuto non determina l'applicazione di una sanzione e neppure la risoluzione o sospensione del rapporto, ma unicamente la riduzione delle future possibilità di scegliere giorni e orari in cui prestare attività.

Su tali presupposti, il Tribunale respinge il ricorso proposto dal lavoratore, affermando come gli elementi sopra evidenziati escludano la configurabilità dell'eterodirezione della prestazione e confermino, quindi, la legittimità dell'inquadramento come prestatore autonomo.

Tribunale di Torino, 7 maggio 2018, n.778

Il Tribunale di Torino ribadisce, preliminarmente, il consolidato principio giurisprudenziale secondo cui costituisce requisito fondamentale del rapporto di lavoro subordinato il vincolo di soggezione del prestatore al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore (c.d. eterodirezione della prestazione).

Nel caso di specie, caratteristica fondante del rapporto intercorrente tra le parti era che i lavoratori non avevano l'obbligo di effettuare la prestazione (potevano liberamente dare la disponibilità per uno dei turni indicati) ed il datore non aveva l'obbligo di riceverla (poteva accettare o meno la disponibilità data). Ciò a giudizio del Tribunale è dirimente per escludere la riconduzione di detto rapporto nell'alveo della subordinazione, posto che se il datore non può pretendere lo svolgimento della prestazione non può neppure esercitare il potere direttivo ed organizzativo.

Premesso che l'azienda è priva del potere di pretendere la prestazione, il Giudice, sostenendo che in astratto il datore avrebbe potuto esercitare il potere direttivo nel momento in cui il fattorino si inseriva di fatto in un certo turno di lavoro, passa nel

concreto all'analisi di tale situazione. Secondo la sentenza, il fatto che, una volta iniziata la prestazione, il lavoratore riceveva indicazioni (via app o telefono) su come svolgere l'incarico (determinazione del luogo di partenza, verifica della presenza e dell'accettazione dell'ordine, rispetto dei tempi di consegna e solleciti in caso di ritardo), non è indice di subordinazione, bensì di mero coordinamento necessario per il rispetto dei tempi di consegna e compatibile con la natura autonoma del rapporto.

Infine, la pronuncia torinese esclude, altresì, la sussistenza del potere disciplinare in capo alla società. Infatti, i provvedimenti di esclusione dalla chat aziendale o dai turni di lavoro non possono essere considerati alla stregua di sanzioni disciplinari, non privando, a differenza di queste ultime, i fattorini di alcun loro diritto.

Su tali presupposti, il Tribunale respinge il ricorso proposto dai food-rider, affermando la legittimità del loro inquadramento come lavoratori autonomi.

Osservazioni

Si procederà ad una disamina della norma evidenziando le possibili criticità in ordine al rispetto del riparto di competenze contenuto nell'art. 117 della Costituzione.

Un dibattito annoso che si è sviluppato già in sede di discussione della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione.

La formulazione utilizzata dal legislatore riformatore del Titolo V si è rivelata sin da subito infelice e a-tecnica, in quanto alcune volte si fa riferimento a «*materie*» ed altre volte ad «*ordinamenti*» o «*principi*», e ciò comporta dubbi generando interpretazioni non univoche sugli spazi legislativi delle Regioni nel settore lavoristico.

Doveroso osservare che le materie relative alla competenza concorrente sono caratterizzate da «confini mobili e mutevoli», 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, oltre al carattere *c.d. trasversale* di materie riservate al legislatore statale, ad esempio, con riferimento alla tutela della concorrenza e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, che potrebbero portare ad interpretazioni estensive sul terreno lavoristico.

Troppo spesso l'iniziativa legislativa delle Regioni è stata contestata dallo Stato, impugnandone svariate leggi regionali e, quindi, le Regioni si siano sentite espropriate di una propria competenza.

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, co.3, ult. periodo, Cost.). Soprattutto nell'area della competenza concorrente, infatti, tutto ruota attorno alle norme di principio fissate dallo Stato, che 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 regionale. 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*».

Tanto premesso, in riferimento al Capo I, non si pongono particolari problemi, in quanto si tratta di «*Disposizioni generali*» suddivise in «*principi*» e «*finalità ed ambito di applicazioni*», pertanto di norme non precettive, che indicano soltanto obiettivi da perseguire, senza essere immediatamente applicabili.

Le perplessità sollevate attengono, essenzialmente, alla sua compatibilità con il sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni di cui all'art.117 Cost., come riformato dalla L. Cost. n. 3/2001.

La questione trae origine dalla discussa collocazione delle materie di interesse lavoristico nell'impianto ripartitorio scolpito nel citato art. 117 Cost.

Il sistema di riparto di cui all'art.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, co.2, lett. e),

«ordinamento civile e penale» (art.117, co.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, co.2, lett. m),

alla «previdenza sociale» (art. 117, co.2, lett. o).

Tra le materie di legislazione concorrente (art.117, co.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 quali:

«tutela e sicurezza del lavoro»,

«la previdenza complementare ed integrativa»,

le «professioni»,

l'«istruzione»

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».

Ciò posto, è agevole intuire come le incertezze sottese alla devoluzione del potere legislativo in materia di lavoro dipendano, in particolare, quanto meno da due fattori: da un lato, l'equivocità della formula "*tutela e sicurezza del lavoro*"; dall'altro, la difficoltà di far convivere, senza interferenze, l'intervento esclusivo dello Stato e quello concorrente Stato - Regioni in un panorama di materie spesso dotate di confini non definiti, variabili e, per giunta, destinati a intersecarsi.

Proprio tali due profili di criticità, potrebbero prestare il fianco alla legittimità costituzionale della proposta *de qua*.

La prima osservazione, è che all'art.1, co.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, co.3, ovvero della «*tutela e sicurezza del lavoro*» che, come sopra accennato, ha suscitato nell'ambito lavoristico molti problemi interpretativi.

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.

Infatti, posto che, come sopra richiamato, la Costituzione includa la materia della *"tutela e sicurezza del lavoro"* tra quelle di legislazione concorrente, v'è da rilevare come la stessa giurisprudenza costituzionale sia in passato intervenuta a delimitare l'effettiva portata del potere legislativo regionale in tale settore.

A questo proposito, in particolare, il Giudice delle leggi ha chiarito che, in concreto, compete alle Regioni soltanto la disciplina dell'organizzazione del mercato del lavoro, nell'accezione del "collocamento" e delle "politiche attive del lavoro", restando escluse da questo ambito, di esclusiva pertinenza del legislatore nazionale, tutte le norme che incidono sulle reciproche obbligazioni che sorgono tra le parti di un contratto di lavoro. Si tratta di principi che, sembrerebbero non essere rispettati dalla proposta di legge in argomento: in particolare, è dall'analisi del Capo II che si evince come il legislatore territoriale sia intervenuto su aspetti fondamentali del rapporto di lavoro, potendo incorrere così nell'abuso della propria potestà normativa per come intesa nell'interpretazione del giudice costituzionale.

Il rispetto soltanto formale del dato costituzionale si evince, nello specifico, dall'intenzione del legislatore regionale di disciplinare istituti in realtà riconducibili alla potestà esclusiva dello Stato perché rientranti in materie di cui all'art. 117, c. 2, Cost., quali: l'ordinamento civile, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e la previdenza sociale.

Tra tali istituti rientrano, in particolare, il compenso spettante al lavoratore digitale (art. 5), nonché le disposizioni relative alle tutele assistenziali e previdenziali a norma dell'art. 4, oltre che la previsione, di cui all'art. 8, in tema di sanzioni amministrative pecuniarie connesse alla violazione delle prescrizioni poste dagli artt. 3-7 della stessa legge.

Gli aspetti per i quali è possibile ipotizzare l'incostituzionalità della legge acquistano ancora più consistenza ove si consideri la mancata denominazione del rapporto di lavoro dei riders da parte del legislatore regionale.

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 mobbing che, all'art. 2 prevedeva 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 nazionale, aveva chiarito che il *mobbing*, nei suoi aspetti generali e per quanto riguarda i principi fondamentali, non può essere oggetto di discipline territorialmente differenziate, dichiarando quindi la legge regionale viziata da illegittimità costituzionale.

In linea generale, in base alla giurisprudenza consolidata nel tempo, il vaglio di costituzionalità deve verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio. Il potere definitorio attiene, infatti, all'ordinamento statale, per garantire una uniformità delle regole e degli standard qualitativi da applicare sull'intero territorio nazionale, anche se, poi, la L. 5 giugno 2003, n. 131,

«Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3472 all'art. 1, co.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. È invece con riferimento al Capo II *«Tutele»*, con cui la PdL si pone l'obiettivo di intervenire su aspetti fondamentali del rapporto di lavoro per il lavoratore digitale, che, potrebbero rappresentare i maggiori problemi in termini di coerenza con la normativa dettata dal riparto di competenze.

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, co.2, lett.l) *«ordinamento civile»*, alla lett.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 analoghi.

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 inteso come diritto del rapporto individuale 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 territorio. 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 diritti.

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*», 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 Stato. 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 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 lavoro. 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, sconfina sul terreno della retribuzione e della contrattazione collettiva, le cui competenze sono esclusivamente dell'ordinamento statale in quanto attengono al rapporto di lavoro. 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.

La competenza esclusiva statale si evidenzia anche in relazione all'art.4 della norma 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, co.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 statale. Profili di dubbio si evidenziano anche in riferimento all'art.7 (*parità di trattamento e non discriminazione nel rating reputazionale*), trattandosi di materia ascrivibile alla competenza statale ed in effetti disciplinata in altre fonti normative di quel rango. Passando alla sanzione amministrativa (art. 8) in caso di mancato rispetto delle norme di cui al Capo II, va considerato che le stesse, riguardano materie di competenza esclusiva dello Stato.

Venendo all'analisi dell'ultima parte della proposta sembra, invece, possibile lasciare spazi a profili di competenza per la Regione, fatta esclusione per l'art.13 (*Accordi*), che al pari dell'art.4, disciplina la materia infortunistica che atterrebbe alla

competenza esclusiva dello Stato, gli artt. da 9 a 12 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 lavoro. Si tratta di azioni che ben potrebbero rientrare sotto la dizione di «*tutela e sicurezza del lavoro*», 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).

La proposta in argomento prevede, infatti, l'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.

Infine, si fa osservare che la Pdl non è corredata di Relazione tecnico finanziaria.

Si evidenzia, in ordine ai contenuti della relazione tecnico – finanziaria, che la Corte Costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi ripetutamente in ordine agli obblighi di copertura finanziaria delle leggi (anche regionali), dando così contenuto a quel compito di tutela e salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica fissato dall'art. 81 della Cost. Alle novità costituzionali si aggiungono le azioni di riforma operate nell'ambito dell'ordinamento della finanza pubblica che dovrebbero consentire di approntare maggiori strumenti di controllo e monitoraggio degli oneri finanziari collegati agli interventi legislativi, introducendo, nell'ottica di definire il giusto bilanciamento tra spese ed entrate, una nuova impostazione nella legislazione contabile, orientata non solo al rispetto della semplice legittimità formale, ma in misura sempre maggiore a criteri di sana gestione finanziaria e contabile e di corretto utilizzo delle risorse pubbliche. Al riguardo la Corte Costituzionale ha, nelle sue reiterate pronunce in materia, sgomberato il campo da alcuni dubbi pregiudiziali e riaffermato una serie di principi e norme inderogabili sul piano dell'ordinamento contabile:

- a) equilibrio di bilancio, già desumibile dal testo vigente dell'art. 81, quarto comma Cost., principio che opera direttamente prescindendo dall'esistenza di norme interposte;
- b) principio esteso alle norme regionali, incluse quelle delle regioni e province ad autonomia differenziata (principio ribadito dalla Corte in numerose sentenze a partire dal 1961);
- c) le disposizioni della legge 196/2009, in particolare l'art. 17 in materia di copertura

delle leggi di spesa, costituiscono regole specificative del principio di equilibrio del bilancio e trovano applicazione anche per le leggi regionali;

d) la disciplina di cui al citato art. 17 non comporta un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica;

e) le leggi che istituiscono nuove spese devono contenere un'espressa indicazione del relativo mezzo di copertura;

f) tale copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale;

g) la copertura di nuove spese deve, inoltre, essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza "in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare";

h) solo per le spese continuative ricorrenti è consentita, per le Regioni, l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto dall'art. 3, comma 1 del d.lgs. 76/2000;

i) la copertura deve essere sempre valutata ex ante e deve essere credibile e 47 ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile;

j) non può essere consentita la cd. copertura ex post, in quanto non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio;

k) la tecnica di copertura esige un'analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità;

l) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a dimostrare il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che non si può assumere che, mancando nella legge ogni riferimento alla cosiddetta copertura, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun nuovo maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di effetti finanziari si desume dall'effetto della legge e dal suo contenuto;

m) l'art. 24 comma 1 della l. 196/2009 stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità e di universalità, costituisce profilo attuativo, o meglio specificativo, dell'art. 81 Cost..

Pertanto, è da ritenere in contrasto con detto parametro costituzionale la disposizione che dovesse istituire un vincolo di destinazione tra un'entrata di natura corrente ed una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza. Il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e l'individuazione dei relativi mezzi non può essere demandata agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81 Cost.

La relazione tecnica assume, pertanto, non solo un rilievo illustrativo, bensì dimostrativo del rispetto, da parte del nuovo provvedimento legislativo, del parametro costituzionale sulla copertura finanziaria degli oneri. La verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali, estrinsecata per mezzo della relazione tecnica, deve necessariamente transitare attraverso tre distinte fasi di accertamento concernenti:

- a) la morfologia giuridica degli oneri finanziari (richiamo alle tipologie di spese previste dall'art. 21, commi 5 ss. l. 196/2009);
- b) la loro quantificazione;
- c) l'individuazione delle risorse necessarie per garantire loro copertura finanziaria.

Da quanto sinora esposto, si sintetizza quanto segue:

1. Ai sensi dell'art.117, co.3, Cost. la materia *"tutela e sicurezza sul lavoro"* rientra espressamente nelle materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni;
2. A conferma di quanto affermato al punto 1., il Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 *"Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro"* all'art. 7 prevede l'istituzione di comitati regionali di coordinamento presso ogni regione e provincia autonoma << *Al fine di realizzare una programmazione coordinata di interventi, nonché uniformità degli stessi*>>;
3. Sebbene l'art.14 della PdL *de qua* descriva analiticamente le voci di spesa nonché i mezzi per farvi fronte, è da rilevare l'assenza della relazione tecnico finanziaria che assume, nel contesto elaborato dall'art. 21, commi 5 e ss L 196/2009, non solo un rilievo illustrativo, bensì dimostrativo del rispetto, da parte del nuovo provvedimento legislativo, del parametro costituzionale sulla copertura finanziaria degli oneri. La verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali, estrinsecata per mezzo della relazione tecnica, deve necessariamente transitare attraverso tre distinte fasi di accertamento concernenti:
 - la morfologia giuridica degli oneri finanziari (richiamo alle tipologie di spese previste dall'art. 21, co.5 ss. l. 196/2009);
 - la loro quantificazione;
 - l'individuazione delle risorse necessarie per garantire loro copertura finanziaria.
4. La relazione tecnica deve fornire tutti i dati e gli elementi necessari per una verifica della quantificazione e dell'adeguatezza della copertura in considerazione dei vincoli rappresentati dalle risorse a disposizione, avviando il procedimento di quantificazione e copertura degli oneri connessi alle nuove proposte di legge.
5. La relazione tecnica diventa lo strumento principale di nuovo tale metodo, attraverso l'indicazione degli obiettivi che la/il proposta/disegno di legge intende raggiungere, evidenziando le finalità a cui deve mirare l'intervento legislativo e che, attraverso la loro definizione è possibile verificare ex post, per una buona riuscita dell'azione normativa. La relazione tecnica, infatti, consente di precisare la quantità di risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi, le modalità e quindi l'impiego delle medesime con riferimento alle fonti finanziarie utilizzate.

f.to

Il Funzionario responsabile della P.O.
dott. Salvatore Longobardi

Il dirigente
Dott.ssa Rosaria Conforti