



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2025, n. 1

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETRICE

### Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)  
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

## CONSIGLIO SCIENTIFICO

**Giandonato Caggiano**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, Professore Emerito, Università di Salerno  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC  
**Guido Raimondi**, già Presidente della Corte EDU - già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione  
**Silvana Sciarra**, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale  
**Giuseppe Tesauro**, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale  
**Antonio Tizzano**, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE  
**Ennio Triggiani**, Professore Emerito, Università di Bari  
**Ugo Villani**, Professore Emerito, Università di Bari

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo  
**Alfonso-Luis Calvo Caravaca**, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla  
**Inge Govaere**, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges  
**Paola Mori**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro  
**Lina Panella**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



## COMITATO DEI REFEREEES

**Bruno Barel**, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"  
**Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Raffaele Cadin**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Federico Casolari**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna  
**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Giovanni Cellamare**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Giuseppe D'Angelo**, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno  
**Sara De Vido**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia  
**Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València  
**Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Ana C. Gallego Hernández**, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla  
**Pietro Gargiulo**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo  
**Francesca Graziani**, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén  
**Ivan Ingravallo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria  
**Simone Marinai**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Michele Messina**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino  
**Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London  
**Claudia Morviducci**, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Michele Nino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Criseide Novi**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Leonardo Pasquali**, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa  
**Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Francesca Perrini**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Gisella Pignataro**, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno  
**Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo  
**Anna Pitrone**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma  
**Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona  
**Angela Maria Romito**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari  
**Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Teresa Russo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho  
**Ángel Tinoco Pastrana**, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla  
**Sara Tonolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova  
**Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Valentina Zambrano**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"  
**Alessandra Zanobetti**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

## COMITATO DI REDAZIONE

**Angela Festa**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Anna Iermano**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Daniela Marrani**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Rossana Palladino** (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

**Francesco Campofreda**, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" [www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



## **Indice-Sommario** **2025, n. 1**

### **Editoriale**

Le transizioni dell'Occidente europeo: dalla *traslatio imperii* alla pace di Westphalia e oltre  
*Massimo Panebianco* p. 1

### **Saggi e Articoli**

Possibili sviluppi in tema di contrasto alle mutilazioni genitali femminili: la recente direttiva UE 2024/1385 e gli obblighi per il legislatore italiano  
*Silvia Angioi, Annachiara Rotondo* p. 10

Il nuovo Regolamento (UE) 2024/3015 tra i più recenti strumenti della comunità internazionale contro il lavoro forzato: vecchie soluzioni per vecchi schemi  
*Silvia Cantoni* p. 45

La mano invisibile dell'intelligenza artificiale e il principio di trasparenza nei rapporti B2C: la tutela del consumatore nel mercato unico digitale  
*Francesco Deana* p. 66

Does the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive protect indigenous peoples' right to food? Assessment and future prospects  
*Anna Facchinetti* p. 86

Cross border private enforcement of EU competition law: in quest of localisation  
*Silvia Marino* p. 111

I valori dell'Unione europea e la loro tutela giurisdizionale  
*Criseide Novi* p. 136

Alcune considerazioni in merito alla base giuridica della nuova direttiva sui lavori resi tramite piattaforme digitali  
*Alfredo Rizzo* p. 189

### **Commenti e Note**

*Verein Klimaseniorinnen and others v. Switzerland* between human rights protection and human rights justification  
*Nicolò Paolo Alessi* p. 210



- La libertà di stampa e il contenuto dell'ordine pubblico quale limite alla circolazione delle sentenze nello spazio giudiziario europeo p. 237  
*Roberto Dante Cogliandro*
- Contrasto alla povertà e cooperazione internazionale nell'area euro-mediterranea p. 255  
*Giuseppe Emanuele Corsaro*
- Illeciti commessi dall'intelligenza artificiale: aspetti di giurisdizione e legge applicabile nel quadro normativo dell'Unione europea p. 281  
*Curzio Fossati*
- L'integrazione differenziata nello spazio Schengen: profili "costituzionali" di legittimità democratica p. 304  
*Maria Patrin*



## ALCUNE CONSIDERAZIONI IN MERITO ALLA BASE GIURIDICA DELLA NUOVA DIRETTIVA SUI LAVORI RESI TRAMITE PIATTAFORME DIGITALI

Alfredo Rizzo \*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La base giuridica per la disciplina del lavoro mediante piattaforme digitali – 2.1. La scelta di basare la direttiva sull’art. 153 TFUE. – 2.2. La rilevanza delle regole sul mercato interno (libera circolazione dei lavoratori vs. libera prestazione dei servizi). – 3. Considerazioni conclusive sulla “portata” della nuova disciplina.

### 1. Introduzione

La recente disciplina inerente ai lavori tramite piattaforme digitali<sup>1</sup>, adottata all’esito di un processo decisionale durato circa cinque anni<sup>2</sup>, reca con sé un lungo elenco di riflessioni dottrinarie che non si ha la presunzione di illustrare in questa sede<sup>3</sup>.

Ai fini delle riflessioni che seguono, sembra comunque utile citare introduttivamente una classificazione già svolta da dottrina italiana<sup>4</sup> che consente di avere un quadro piuttosto concreto delle tipologie e sotto-tipologie di rapporti lavorativi rilevanti in tale ambito. In particolare, tale dottrina ha definito essere di maggiore “tipicità sociale” alcune categorie di prestazioni riconducibili all’ambito tematico oggetto della nuova disciplina: “a) *On location platform-determined work*, riferita alle piattaforme “*che mediano*

---

#### Double-blind peer reviewed article.

\* Ricercatore, Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche, INAPP/MLPS. Cultore di diritto internazionale presso l’Università di Perugia. Indirizzo e-mail: [a.rizzo@inapp.gov.it](mailto:a.rizzo@inapp.gov.it).

<sup>1</sup> Direttiva 2024/2831 relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali (GU L dell’11.11.2024).

<sup>2</sup> COM (2021) 762 fin. 2021/0414(COD). Di tale proposta, se ne veda anche una ricostruzione in ns. *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti nel diritto dell’Unione europea e la sua attuazione nel diritto italiano*, Bari, 2024, in part.re pp. 84-86 e G. BRONZINI, *La proposta di Direttiva sul lavoro nelle piattaforme digitali tra esigenze di tutela immediata e le sfide dell’“umanesimo digitale”*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2022, n. 1, pp. 1-12.

<sup>3</sup> Per un primo ampio commento specificamente rivolto alla nuova fonte legislativa, cfr. G. SMORTO, A. DONINI, *L’approvazione della Direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali: prima lettura*, in *Labour and Law Issues*, 2024, n. 1, pp. 25 ss.

<sup>4</sup> Così B. CARUSO, *I diritti dei lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Roma, 2020, p. 40 ss., testo citato anche nel ns. *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti... cit.*, cfr. p. 78. In generale cfr. F. CARINCI, A. PIZZO FERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, III ed., 2021, Torino, part. p. 313 ss.

*l'incontro tra offerta e domanda di prestazioni di lavoro di tipo standard e sostanzialmente uniformi (i fattorini in bicicletta di Foodora, gli autisti di Uber). b) "on location worker-initiated work", con riguardo alle "piattaforme che mediano domanda e offerta di lavoro fisico ma per c.d. micro-lavoretti e servizi specializzati (plumbing, cleaning, gardening, tutoring, babysitting ecc.). c) "on line contestant platform work", in riferimento alle "piattaforme che mediano lavoro digitale che si svolge direttamente su piattaforma, normalmente creativo e molto specialistico (graphic design, branding, product development, ma anche traduzioni, editing ecc.)".*

Tale tema ha costituito lo spunto per alcune riflessioni intorno all'emersione, nel contesto di riferimento, di alcune tipologie di sfruttamento dell'attività lavorativa altrui, come peraltro già apertamente stigmatizzato anche da certa giurisprudenza penale di merito in Italia<sup>5</sup>. Quest'ultima, infatti, ha già avuto modo di rilevare l'emersione di una serie di fattispecie (alcune delle quali riconducibili a veri e propri reati nella dimensione nazionale, ma con riconosciuta rilevanza a livello di politiche dell'Unione in tema di cooperazione giudiziaria in materia penale) nella conduzione di rapporti lavorativi realizzati attraverso tali strumenti – piattaforme digitali –, potendosi da ciò desumere come l'esigenza di una regolamentazione della materia anche da parte del legislatore dell'Unione sia stata in buona misura determinata dal verificarsi di lesioni di diritti individuali nel concreto mondo dei rapporti lavorativi.

In effetti, nell'ordinanza richiamata in nota il giudice milanese già rilevava una serie di fattispecie criminose, realizzate proprio attraverso il ricorso a modalità di assunzione ed etero-gestione del rapporto lavorativo mediante strumenti digitali, che andavano

---

<sup>5</sup> Come già da noi segnalato (cfr. *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti nel diritto dell'Unione europea*, cit., in part.re alle pp. 80 e 87), il Tribunale di Milano, Sezione autonoma misure di prevenzione, del 3 marzo 2021, nel contesto della sottoposizione dell'azienda Uber Italy S.r.l. ad amministrazione giudiziaria, ha ricordato come tale azienda avesse predisposto un Modello ai sensi del d.lgs. 231/2001 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300, GU n. 140 del 19.6.2001) in cui il tema dell'immigrazione irregolare è citato con riguardo a procedimenti di "valutazione del rischio" (*risk assessment*). A pag. 11 dell'ordinanza in questione si precisava infatti quanto segue "(...) reati che sono stati identificati come a rischio nei "Rapporti con i Corrieri" sono: Associazione per delinquere e associazioni di tipo mafioso anche straniere; Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro e riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù; omicidio colposo e lesioni personali colpose con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro; impiego di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, procurato ingresso illecito e favoreggiamento della permanenza clandestina; (...)". Si veda dello stesso Giudice menzionato, il decreto di attuazione della indicata misura di sottoposizione ad amministrazione giudiziaria della stessa Uber, del 28 maggio 2020, n. 9, Pres. Roia, con commento di A. MERLO, *Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il "caporalato digitale"*, in *Sistema Penale*, 2.6.2020, <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/uber-sfruttamento-rider-amministrazione-giudiziaria-caporalato-digitale> e in generale dello stesso A., *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato". Dai braccianti ai riders. La fattispecie dell'art. 603 bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, Torino, 2020, in part. pp. 23 e 104 ss. In tema cfr. V. TORRE, *L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in *Labour and Law Issues*, 2020, p. 74 ss. e per i profili internazionalistici M. DE STEFANO, *The rise of the "just-in-time workforce": On-demand work, Crowdswork and Labour Protection in the "Gig-Economy"*, ILO, Geneva, 2016.

dall'associazione di stampo mafioso, all'estorsione, all'usura e, *last but not least*, allo sfruttamento lavorativo in agricoltura disciplinato all'art. 603 *bis* c.p.

Tali profili sono d'altronde esplicitamente affrontati in uno dei “considerando” della nuova direttiva, là dove si stigmatizza il ricorso al lavoro “non dichiarato” nelle piattaforme attraverso le quali viene concordata con il “consumatore” la prestazione di diversi servizi, tra i quali, soprattutto, quelli di consegna di beni. Tali modalità si realizzano attraverso il conferimento di c.d. “identità affittate” con cui le persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali vengono registrate su apposito “account” della piattaforma di lavoro digitale: tali “account”, però, non sono utilizzati solamente dai diretti interessati, in quanto essi nella prassi sono spesso ulteriormente trasferiti a soggetti “terzi”, quali – così come dimostrato da prassi e giurisprudenza, come sopra accennato – persone in condizione migratoria privi di documenti (c.d. *undocumented migrant workers*), o a soggetti minori ancora non in età lavorativa.

La direttiva esprime dunque, ed *in primis*, una particolare preoccupazione con riferimento a simili prassi, in quanto queste rivelano un contesto fattuale che “(...) determina una mancanza di protezione di tali persone, compresi i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, la cui situazione si traduce spesso in una limitazione dell'accesso alla giustizia per timore di ritorsioni o del rischio di espulsione” (cfr. “considerando” n. 59). Alla luce di ciò, nella direttiva si fa riferimento, nello stesso passaggio motivazionale, alla direttiva 2009/52<sup>6</sup>. A tale riguardo, proseguendo nello stesso passaggio della nuova fonte legislativa in analisi, si chiarisce quanto segue: “*Gli obblighi di trasparenza e le norme sugli intermediari di cui alla presente direttiva contribuiscono fortemente, insieme alla direttiva 2009/52/CE, ad affrontare il problema del lavoro non dichiarato nelle piattaforme digitali. Inoltre, è fondamentale che le piattaforme di lavoro digitali garantiscano una verifica affidabile dell'identità delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali*”.

L'esigenza di regolamentazione della materia si è rivelata quindi essere piuttosto forte in relazione a tali aspetti di progressiva affermazione, nel contesto economico attuale – e in tutto il territorio coperto dai trattati dell'Unione –, di modalità *innovative* di vero e proprio sfruttamento lavorativo della persona, risalendo tale tema a quello ancor più generale del divieto di sottoposizione altrui a condizioni riconducibili a servitù o, al ricorrere di altri fattori materiali, a tratta (quando non a vera e propria schiavitù)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Direttiva del 18 giugno 2009, *che introduce norme minime concernenti le sanzioni da comminare a datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione sia irregolare*, GU L 168 del 30.6.2009. Su tale fonte, sotto diverse angolazioni (non solo giuridiche), si veda anche il capitolo *Lavoro sommerso e sottopagato degli immigrati*, in *Economia & Lavoro*, n. 2 del 2024, Rivisteweb: Economia & lavoro: 2, May-August 2024 con scritti di I. BRACCINI, M. CAPESCIOTTI, A. CORNICE, N. FORLANI, M.S. LIPERI, G. NOVIELLO, M. PARENTE, F. POMPONI, A. RIZZO, A. ROSANO, A. SCIALDONE.

<sup>7</sup> Sul contrasto alla tratta, cfr. di recente Direttiva 2024/1712 del 13 giugno 2024, *che modifica la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, GU L del 24.6.2024. In generale e per aspetti riguardanti l'impatto del reato di tratta su questioni di genere, in quanto appunto fattispecie criminosa specificamente incisiva sui diritti delle donne in condizioni *lato sensu* migratorie, cfr. gli scritti di L. PROSPERI, C. SCIPIONI, A. R. CALABRÒ e L. TRIA, in A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, V. ZAMBRANO (a cura di), *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, Napoli, 2023. Sulla sovrapposizione tra contrasto al

D'altro canto, proprio il diritto dell'Unione non aveva tralasciato di intervenire su tali profili *tendenziali* del mondo del lavoro anche mediante un quadro regolatorio che seguisse un approccio più onnicomprensivo, come quello ricavabile dalla Direttiva 2019/1152 sulle condizioni di lavoro trasparenti<sup>8</sup>.

Il tema della “trasparenza” delle stesse condizioni di lavoro emerge con forza anche in contesti diversificati, come quello attualmente disciplinato dalla fonte che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (IA). Al “considerando” n. 57 del relativo regolamento<sup>9</sup> è infatti apertamente rivelata una preoccupazione concreta di come gli strumenti di IA avranno – o stanno già avendo – un impatto importante anche e in particolare per quanto attiene all'instaurazione di relazioni lavorative (“*Anche i sistemi di IA utilizzati nel settore dell'occupazione, nella gestione dei lavoratori e nell'accesso al lavoro autonomo, in particolare per l'assunzione e la selezione delle persone, per l'adozione di decisioni riguardanti le condizioni del rapporto di lavoro la promozione e la cessazione dei rapporti contrattuali di lavoro, per l'assegnazione dei compiti sulla base dei comportamenti individuali, dei tratti o delle caratteristiche personali e per il monitoraggio o la valutazione delle persone nei rapporti contrattuali legati al lavoro, dovrebbero essere classificati come sistemi ad alto rischio, in quanto tali sistemi possono avere un impatto significativo sul futuro di tali persone in termini di prospettive di carriera e sostentamento e di diritti dei lavoratori*”).

In generale, diversi profili attinenti al “merito” delle questioni sottese alla nuova disciplina lasciano emergere con forza l'elemento della trasversalità della materia.

Nelle pagine che seguono l'attenzione è stata quindi rivolta innanzitutto alle questioni problematiche emergenti dalla scelta della base giuridica della direttiva sui lavori mediante piattaforme digitali, da un lato, e ad un confronto tra le finalità perseguite da tale nuova fonte legislativa e la garanzia delle “tradizionali” libertà fondamentali sancite nel Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), dall'altro. Sembra infatti opportuno ricordare che, come si vedrà, l'esercizio di attività lavorative mediante piattaforme

---

*trafficking in human beings* e allo sfruttamento lavorativo di persone provenienti da paesi terzi in condizione di irregolarità, cfr. sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 30 marzo 2017, *Chowdury et autres c. Grèce*, cfr. tra gli altri C. DI TURI, *Ancora sul caso Chowdury: quale tutela per i diritti dei lavoratori migranti irregolari vittime di sfruttamento? L'art. 4 CEDU e le forme contemporanee di schiavitù*, in *La Comunità internazionale*, 2017, p. 565 ss. (cfr. ns. *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo...*, cit., in part.re pp. 53 ss., 91, 128, 163) e, della stessa Corte europea, sentenza del 16 febbraio 2021, *V.C.L. and A.N. v. UK*, sulla quale A. DI PASCALE, *V.C.L. e A.N. c. Regno Unito: un'importante affermazione in merito alla non punibilità delle vittime di tratta*, in *Eurojus* del 1.3.2021 (cfr. ns. *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo...*, cit., pp. 25, 55, 128, 185-186).

<sup>8</sup> Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, *relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea* (GU L 186 dell'11.7.2019, p. 105) sulla quale si veda di recente L. VALENTE, *La Direttiva 1152 del 2019 e gli indici di presunzione della subordinazione nella proposta di Direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali del 9 dicembre 2021: effetti sul rapporto di lavoro dei rider*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2024, n. 1.

<sup>9</sup> Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, *che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale)*, in GU L 2024/1689, del 12.7.2024.

digitali è stato esaminato dalla Corte di giustizia dell'Unione proprio alla luce della non sempre agevole distinzione tra attività lavorative in senso stretto e libera prestazione di servizi. Tale analisi consente, in effetti, di fare emergere le questioni problematiche di tipo definitorio ancora sottese alla materia di cui alla disciplina in oggetto.

Da questo punto di vista, si potrebbe propendere a favore della scelta operata dal legislatore dell'Unione di riferire il tema dei lavori mediante piattaforme digitali direttamente alle finalità di politica sociale e del lavoro dell'Unione, nonostante le non poche fragilità sottese a tale politica e agli strumenti formali conferiti all'Unione per realizzarla, così come risulta anche dalle riforme di Lisbona. Ma è proprio in tale contesto formale che acquista particolare significato l'attenzione riservata a tale ambito materiale da una giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione che, anche tenuto conto del rilancio dei diritti sociali e del lavoro come riproposto dal c.d. "Pilastro europeo dei diritti sociali" (*European Pillar of social rights*)<sup>10</sup>, ha ribadito l'applicabilità a rapporti intercorrenti tra privati di alcuni principi sanciti nella stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, ma ricavabili anche dall'*acquis* legislativo dell'Unione stessa attinente tanto al contrasto alle discriminazioni quanto ai temi attinenti alla regolamentazione delle condizioni di accesso al lavoro e di svolgimento di attività lavorative.

## 2. La base giuridica per la disciplina del lavoro mediante piattaforme digitali

Nell'ordinamento dell'Unione la produzione normativa, in buona misura scaturente dall'esercizio del diritto di iniziativa e proposta conferito alla Commissione (cfr. oggi art. 17 par. 2 TUE)<sup>11</sup>, invoca come tale l'individuazione della corretta base giuridica da

<sup>10</sup> Proclamato a Göteborg il 17 novembre 2017, cfr. S. GERBEN, *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019, p. 101 ss.; O. DE SCHUTTER, *The European Pillar of Social Rights: Transforming Promises into Reality*, Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme (CRIDHO) Working paper n. 3, 2022; L. RATTI, *Le iniziative di "hard Law" dell'Europa sociale dopo il Pilastro*, 28 giugno 2022, <https://www.labourlawcommunity.org/international-community/le-iniziativa-di-hard-law-delleuropa-sociale-dopo-il-pilastro/>. Secondo J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il "social summit" di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in *federalismi.it*, 14 settembre 2018 emerge un elemento di "universalità" di almeno alcune tra le voci di tutela "socio-lavorativa" individuate dal Pilastro, che ne consentirebbe quindi l'estensibilità non ai soli cittadini dell'Unione, ma, seguendo l'impostazione internazionalistica, a favore di tutti i lavoratori – prescindendo quindi dalla nazionalità degli stessi – nell'accezione seguita ad es. dall'Organizzazione internazionale del lavoro, cfr. la nota Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali del lavoro e suoi seguiti del 1998, International Labour Organization, *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, 86th Session, 37 International Law Materials 1233, 1237-1238 (1998) modificata alla 110ª sessione dell'*International Labor Conference* (2022) (sia consentito rinviare ulteriormente a ns. *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti nel diritto dell'Unione europea...*, cit., p. 4 ss.). Tale carattere universalistico sembra ad esempio da attribuire al principio n. 19 del Pilastro europeo sul c.d. "social housing" e connesso diritto abitativo, per il quale si esclude alcun riferimento alla provenienza nazionale dei titolari di tale prerogativa.

<sup>11</sup> Si ricorda, tangenzialmente, che nell'ordinamento creato dai trattati il diritto di iniziativa legislativa soprattutto a seguito delle riforme di Lisbona non è più concepito come tradizionale *monopolio* della Commissione. Oltre al diritto di iniziativa conferito a un "gruppo di Stati", a Parlamento europeo (cfr. ad es. art. 223, parr. 1 e 2, TFUE), oppure esercitato dalla Commissione su raccomandazione della Banca

conferire all'atto da adottare. Tale "base" deve coincidere, *breviter*, con l'oggetto dell'atto così come contenuto nella proposta di atto. Tali regole acquistano un rilievo di tipo "costituzionale" nel sistema complessivo creato dai trattati, tenuto conto anche dei principi generali rilevanti in materia, quali quello secondo il quale l'Unione agisce solamente conformemente al principio di "competenze di attribuzione"<sup>12</sup>.

Stante quanto sopra premesso, il caso inerente alla recente disciplina sul lavoro mediante piattaforme digitali risulta peculiare perché non sembra del tutto da escludere che la Commissione avrebbe anche potuto orientare diversamente la propria scelta in termini di base giuridica, stanti le non poche discrasie emerse di recente proprio per quanto attiene all'esercizio da parte dell'Unione delle competenze ad essa conferite da alcune disposizioni specifiche dei trattati, con particolare riferimento a quelle relative alla realizzazione degli obiettivi di politica sociale.

Dall'altro lato, il tema dei "nuovi lavori" e quello inerente a un confronto tra attività riconducibili al modello di lavoro subordinato e attività riconducibili alla prestazione di "servizi" (per le quali viene meno il vincolo della subordinazione, appunto), e tralasciando in questa sede gli ulteriori profili concernenti la contestuale rilevanza della

---

Centrale Europea (BCE) o richiesta di Corte di giustizia o della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), rileva ricordare che la stessa funzione di iniziativa in oggetto può essere "sollecitata", oltre che da Parlamento e Consiglio stessi, da un milione di cittadini degli Stati membri che abbiano cittadinanza di più tra tali Stati (cfr. art. 11, par. 4, TUE e art. 24 TFUE), oppure da un quarto degli Stati membri (cfr. art. 76 TFUE), oppure ancora da singoli Stati membri (ai sensi dell'art. 135 TFUE per taluni aspetti di politica economica e monetaria). Per una panoramica, cfr. *ex multis* R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015; A.M. ROMITO, *La partecipazione dei cittadini alla riforma dell'Unione europea tra nuovi modelli partecipativi e vecchi problemi*, in *questa Rivista*, 2023, n. 2, p. 93 ss.; S. VILLANI, *L'iniziativa legislativa del Parlamento europeo. Mission impossible?*, in *Eurojus*, 2024, p. 100 ss.

<sup>12</sup> Cfr. art. 4 n. 1 e art. 5 TUE e in tema F.-X. PRIALLAUD, D. SIRITZKY, *Le Traité de Lisbonne*, Parigi, 2008, p. 159; J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Parigi, 2010 p. 630 ss.; P. DE PASQUALE, *Commento all'art. 5 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2014, cit., p. 44 ss. La centralità del criterio del *conferral of competences* è stata di recente al centro del dibattito sugli sviluppi dell'Unione economica e monetaria a seguito di una pronuncia in particolare del Tribunale costituzionale tedesco in tema di *Quantitative easing* e del programma dell'Unione di acquisto dei titoli di Stato (c.d. *Public sector Purchase Program*, PSPP). Cfr. sentenza del 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15, accessibile in lingua in inglese su *bundesverfassungsgericht.de* (*ECB decisions on the Public Sector Purchase Programme exceed EU competences*). Il tema è stato ampiamente affrontato da altra giurisprudenza costituzionale tedesca in occasione dell'adozione del Trattato di Lisbona, cfr. Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009, BVerfG, 2 BvE 2/08, *Lissabon*, sulla quale, *ex multissimis*, C. THYM, *In the Name of Sovereign Statehood: a Critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 1795 nonché J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Paris, 2010, p. 1118 e p. 1145. Per uno sguardo d'insieme, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 944. Sia consentito altresì richiamare ns. *Diritti fondamentali e criticità dell'Unione europea tra Unione economica e monetaria ed "European Social Union". A margine della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in *questa Rivista*, 2020, n. 3, p. 100 ss. e O. CHESSA, *Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020, p. 2741 ss. Secondo consolidata giurisprudenza, "(...) la scelta della base giuridica di un atto, compreso quello adottato per la stipulazione di un accordo internazionale, non dipende dal solo convincimento del suo autore, ma deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra detti elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto" (cfr. p. 22 del Parere 2/00 del 6 dicembre 2001, *Protocollo di Cartagena*, ECLI:EU:C:2001:664 e giurisprudenza citata *ivi*).

disciplina sulle attività di trasporto (spesso connesse alle tipologie di attività in questione), mantengono una propria oggettiva rilevanza al fine di prefigurare futuri sviluppi di tutta la disciplina.

Resta che, con la recente direttiva, l'Unione sembra aver chiaramente preferito mantenere nell'alveo delle prestazioni *stricto sensu* "lavorative" quelle rese tramite piattaforme digitali, quantomeno nel senso di aver posto dinanzi a sé l'obiettivo di far ricadere entro quell'ambito materiale una specifica tipologia di attività, con tutte le conseguenze derivanti da tale scelta in termini di tendenziale maggior tutela del lavoratore. Ciò che non sembra però assolutamente incidere a detrimento della possibilità che, là dove i requisiti richiesti dalla nuova disciplina per l'emersione dell'attività lavorativa in senso stretto vengano meno, rivivano le regole comunque sottostanti al sistema dei trattati in tema di libera prestazione dei servizi, con particolare riferimento, ovviamente, a quelle rese nella dimensione transfrontaliera interstatuale, ma pur sempre entro lo spazio giuridico definito dai trattati stessi.

## 2.1. La scelta di basare l'atto sull'art. 153 TFUE

La direttiva del 2024 sul lavoro mediante piattaforme digitali si colloca, per espressa scelta del legislatore, nell'alveo delle fonti che disciplinano specifici aspetti di politica sociale e del lavoro ai termini dell'art. 153 TFUE. Tale disposizione è stata prescelta dalla Commissione sulla base della considerazione generale secondo cui, stando al comma 1 lett. b) di tale norma, l'Unione, nel contesto degli obiettivi e relative competenze conferiti dai trattati, è stata autorizzata, *inter alia*, a adottare misure specificamente volte al "miglioramento" delle "condizioni di lavoro".

Al di là della portata evidentemente ampia di tale conferimento di competenze sotto il profilo oggettivo, occorre constatare che, oltre ai numerosi *caveat* ricavabili dall'art. 153 TFUE letto nel suo complesso e in relazione a diversi criteri sottesi all'esercizio delle rilevanti competenze da parte dell'Unione in tali ambiti, dalla lettura di tale disposizione emerge come l'Unione sia in grado di adottare solo direttive, e non regolamenti.

In sostanza, mirando soprattutto all'armonizzazione delle legislazioni nazionali in diversi ambiti di politica sociale e del lavoro, l'Unione è autorizzata a stabilire dei livelli di tutela sociale e lavorativa *minimali* che, come tali, definiscono *standard* per mezzo dei quali si vuole contrastare un sempre possibile "regresso", eventualmente verificabile attraverso prassi o legislazioni nazionali, del livello di tutela di alcuni "vantaggi" conferiti alle persone in ambito socio-lavorativo.

Le intrinseche debolezze dell'impianto indicato non sono sfuggite nel processo istituzionale che ha condotto all'ideazione del citato Pilastro sui diritti sociali, con cui è stata stabilita una serie di principi fondati sul criterio della pari opportunità nell'accesso

al mercato del lavoro nonché ai fini della definizione e garanzia di condizioni di lavoro eque e nella prospettiva della protezione e inclusione sociali di tutti i lavoratori<sup>13</sup>.

Tenuto conto del quadro generale indicato, un primo importante momento di concretizzazione del programma tracciato dal citato pilastro del 2017 è rappresentato dall'adozione della direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati nell'Unione europea (direttiva c.d. "AMW")<sup>14</sup>, basata anch'essa sul citato art. 153 n. 1 lett. b). Tuttavia, tale fonte legislativa è stata oggetto di contestazione e impugnazione da parte di alcuni governi nazionali dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione. Le recenti conclusioni rese dall'Avvocato generale Emiliou<sup>15</sup> hanno delimitato gli effetti apparentemente espansivi derivanti da una precedente lettura offerta dalla Corte di giustizia stessa sul rapporto intercorrente tra le competenze offerte al legislatore dell'Unione in base alla citata norma dell'art. 153 TFUE e l'esclusione esplicita di cui al par. 5 dello stesso art. 153 TFUE (consistente nel rendere impossibile per lo stesso legislatore sovranazionale di legiferare in tema di retribuzione dei lavoratori)<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> È in tale quadro che deve essere inserita l'istituzione dell'Agenzia (o Autorità) Europea del Lavoro costituita con Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2019/1149 del 20 giugno 2019 (cfr. L. BATTISTA, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità europea del lavoro*, Bari, 2021). Sul tema della creazione di agenzie dell'Unione, si ricorda che inizialmente essa è stata inizialmente collegata a una competenza generale dell'Unione di tipo implicito basata sulla norma di cui all'attuale art. 352 TFUE inerente all'esercizio di poteri appunto "impliciti" dell'Unione stessa (il che implica la complicazione di un ricorso a una procedura legislativa speciale, contemplata da tale stessa disposizione che impone infatti una decisione all'unanimità in Consiglio con mera consultazione parlamentare). Successivamente, è invalsa invece la prassi di istituire tali agenzie (anche dette "autorità") competenti "settorialmente", sulla base della disposizione del trattato relativa all'ambito materiale cui l'attività della costituenda agenzia stessa deve essere rivolta. Nella sentenza della Corte di giustizia del 2 maggio 2006, causa C-217/04, *Regno Unito e Irlanda c. Parlamento europeo*, è stato stabilito che, nel funzionamento istituzionale dell'Unione, può emergere la necessità, riscontrabile di volta in volta dallo stesso legislatore dell'Unione nell'esercizio del suo potere discrezionale, che sia predisposta l'istituzione "(...) di un organismo comunitario incaricato di contribuire alla realizzazione di un processo di armonizzazione nelle situazioni in cui, per agevolare l'attuazione e l'applicazione uniformi di atti fondati su tale norma, appaia appropriata l'adozione di misure di accompagnamento e di inquadramento non vincolanti. Tuttavia, le mansioni affidate a un organismo del genere devono riconnettersi strettamente alle materie che costituiscono oggetto degli atti di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri. È quanto avviene, in particolare, qualora l'organismo comunitario così istituito fornisca prestazioni alle autorità nazionali e/o agli operatori idonee ad incidere sull'attuazione omogenea degli strumenti di armonizzazione e ad agevolarne l'applicazione".

<sup>14</sup> Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022, *relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, GU L 275 del 25.10.2022, p. 33, cfr. F. COSTAMAGNA, *La Direttiva sul salario minimo: un passo in avanti nonostante i limiti imposti dal Trattato all'azione del legislatore dell'Unione in materia di retribuzioni*, in *Eurojus*, post dell'1.12.2022 e M. MANFREDI *La direttiva sui salari minimi e i limiti delle competenze dell'Unione europea in materia di retribuzioni*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, n. 1, p. 13.

<sup>15</sup> Conclusioni del 14 gennaio 2025, causa C-19/23, *Regno di Danimarca c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2025:11.

<sup>16</sup> Non si può comunemente fare a meno di rilevare che già la giurisprudenza dell'Unione in *subiecta materia* aveva delimitato proprio la portata dell'eccezione appena richiamata. In tema, in particolare, di interpretazione delle disposizioni della direttiva 1999/70 che attua l'accordo CES, UNICE, CEPS sul contratto di lavoro a tempo determinato (GU L 175 del 10.7.1999, p. 43), e soprattutto ai fini di estendere, sulla base di un criterio antidiscriminatorio, i diritti dei lavoratori a tempo indeterminato a quelli coperti dalla direttiva (a tempo determinato), la Corte dell'Unione (sentenza del 13 settembre 2007, *Del Cerro Alonso*, causa C-307/05) aveva stabilito quanto segue: "Tenuto conto dell'importanza del principio della

In sostanza, l'Avvocato generale sostiene una lettura restrittiva della giurisprudenza attraverso la quale era stato ritenuto che alcuni aspetti relativi alla retribuzione dei lavoratori non potevano ritenersi di per sé ricadenti in quella stessa nozione di "retribuzione" rispetto alla quale i trattati escludono la competenza del legislatore dell'Unione. Ciò in quanto, sempre secondo l'Avvocato generale, tale giurisprudenza precedente si sarebbe riferita a casi in cui la nozione di "retribuzione" al lavoro non collimava con quella, più estesa, di cui all'art. 153 par. 5 TFUE. Inoltre, la citata direttiva sulla lotta alle discriminazioni tra lavoratori (a tempo indeterminato e a tempo determinato) poteva in quanto tale estendere i propri effetti alle questioni retributive (cioè proprio perché mirante all'attuazione del principio generale che vieta le discriminazioni tra lavoratori). Diversamente, una disciplina che miri solamente e direttamente a disciplinare tale ambito materiale (questioni retributive) entrerebbe in quanto tale in contrasto col limite fissato dai trattati proprio sui temi attinenti alle retribuzioni. Pertanto, l'Avvocato generale conclude che di fatto l'esclusione in oggetto non è stata smentita sinora dalla giurisprudenza e dalla disciplina fin qui adottata in ambito sociale, con l'eccezione delle finalità antidiscriminatorie accennate.

Quanto sopra è indicativo dell'interpretazione restrittiva data alla competenza di cui alla norma del trattato in questione, che comunque risente dei criteri generali sopra accennati, a partire dalla considerazione del fatto che gli strumenti formali cui è stata autorizzata a ricorrere l'Unione in tale ambito non possono essere diversi dalle direttive, con i limiti intrinseci di tale categoria di fonte dell'Unione.

C'è quindi da chiedersi se, a prescindere dal fatto che la questione retributiva risulta espressamente esclusa (e che tale esclusione resta comunque sottoposta ad alcuni margini interpretativi che l'Avvocato generale stesso nel caso sopra citato non ha evitato di segnalare) dal novero di competenze dell'Unione, lo strumento di una direttiva *ex art. 153*

---

*parità di trattamento e del divieto di discriminazione, che fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, alle disposizioni previste da tale direttiva e da tale accordo quadro al fine di garantire ai lavoratori a tempo determinato di beneficiare degli stessi vantaggi riservati ai lavoratori a tempo indeterminato comparabili, a meno che un trattamento differenziato non si giustifichi per ragioni oggettive, dev'essere riconosciuta una portata generale, poiché costituiscono norme di diritto sociale comunitario di particolare importanza, di cui ogni lavoratore deve usufruire in quanto prescrizioni minime di tutela. Di conseguenza, la direttiva 1999/70 nonché l'accordo quadro trovano applicazione nei confronti di tutti i lavoratori che forniscono prestazioni retribuite nell'ambito di un rapporto di impiego a tempo determinato che li vincola al loro datore di lavoro". Sulla base di tale assunto generale, sempre in tema di estensibilità dei diritti retributivi già riconosciuti a lavoratori a tempo indeterminato, la Corte, proprio sull'eccezione stabilita dalla cennata norma del trattato che sembra escludere in radice le questioni retributive dalla competenza del legislatore dell'Unione, ha chiarito come segue: "(...) l'accordo quadro – quello citato sul contratto di lavoro a tempo determinato, N.d.A. – mira a dare applicazione al divieto di discriminazione nei confronti dei lavoratori a tempo determinato, al fine di impedire che un rapporto di impiego di tale natura venga utilizzato da un datore di lavoro per privare questi lavoratori di diritti riconosciuti ai lavoratori a tempo indeterminato. Orbene, tale principio del diritto sociale comunitario non può essere interpretato in modo restrittivo". Inoltre, sempre per la stessa Corte: "(...) l'eccezione relativa alle "retribuzioni", di cui all'art. 137, n. 5, CE – corrispondente all'attuale art. 153 par. 5 TFUE, N.d.A. –, dovendo essere interpretata restrittivamente, non può essere estesa a ogni questione avente un qualsiasi nesso con la retribuzione, pena svuotare taluni settori contemplati dall'art. 137, n. 1, CE di gran parte dei loro contenuti".*

TFUE non rischi in quanto tale di rendere meno solido il percorso di protezione dei diritti individuali che la stessa disciplina mira, peraltro, a garantire. A tale proposito, non sembra inutile ricordare come in ambito lavoristico, e in particolare al fine di risolvere i sempre possibili problemi interpretativi inerenti a una specifica relazione contrattuale, i criteri della *lex loci laboris* o quello del *favor praestatoris* restino sottesi a buona parte della disciplina volta a risolvere i conflitti tra leggi applicabili in situazioni con elementi di transnazionalità<sup>17</sup>.

Sebbene, quindi, la disciplina in oggetto non persegua finalità di risoluzione di conflitti tra diverse leggi applicabili a una singola fattispecie, ci si poteva forse aspettare dal legislatore dell'Unione un anche singolo richiamo ai criteri citati, a riprova della necessità che, anche nella dimensione internazionale-privatistica della materia (cioè, in caso di emersione di questioni dubbie sulla determinazione del luogo di svolgimento dell'attività lavorativa), venga tenuta in considerazione la posizione di maggiore e oggettiva "fragilità" del lavoratore. In tale ottica, sembra ispirata a un criterio compromissorio la regola "cardine" della nuova disciplina, che comunque non assicura alcun automatismo al meccanismo dell'inversione dell'onere probatorio, che, come noto, pone sul datore di lavoro (eventualmente, il "titolare-gestore" della piattaforma digitale) l'onere di dimostrare, appunto, l'assenza di rapporto lavorativo<sup>18</sup>.

D'altro canto, la base giuridica in oggetto, su cui è ricaduta la scelta del legislatore europeo per quanto riguarda il tema dei lavori tramite piattaforme digitali, sembra anche rispondere meglio alle finalità sottese alla disciplina in questione, che non collimano con quelle perseguite, ad esempio, dalla disciplina sui lavori di tipo "transfrontaliero": tale disciplina, infatti, cerca di rispondere alla differente necessità di tenere conto di modalità

---

<sup>17</sup> Offre un'esauriente spiegazione dei criteri indicati la Corte di giustizia nella sentenza del 15 marzo 2011, causa C-29/10, *Koelzsch*, ECLI:EU:C:2011:151, relativa all'art. 6 n. 2 lett. a) della Convenzione di Roma del 1980 sulla legge applicabile ai contratti, che, innanzitutto, deve ricevere un'interpretazione "autonoma" e, in secondo luogo, nell'ipotesi in cui il lavoratore svolga le sue attività in più di uno Stato contraente, consente di individuare come applicabile la legge del paese in cui il lavoratore, in esecuzione del contratto, *compie abitualmente* il suo lavoro, essendo tale Paese quello in cui o a partire dal quale, tenuto conto di tutti gli elementi che caratterizzano detta attività, il lavoratore adempie *la parte sostanziale* delle sue obbligazioni nei confronti del suo datore di lavoro. Tali criteri sono stati sostanzialmente trasfusi nel Regolamento c.d. "Roma I" (Regolamento n. 593/2008 del 17 giugno 2008 GU L 177 del 4. 7.2008, p. 6) sulla determinazione della legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, dove, sempre con riferimento ai contratti di lavoro, è stato dato rilievo, in coerenza con la citata giurisprudenza della Corte del Lussemburgo, al criterio della legge della *sede abituale* di svolgimento del lavoro, mentre il criterio del Paese della "sede che ha proceduto ad assumere il lavoratore" gode di un carattere residuale (cioè rilevante in subordine all'eventuale impossibilità di applicare il criterio citato della sede, cfr. art. 8 Regolamento Roma I).

<sup>18</sup> Si veda in particolare il par. 2 dell'art. 4, ai sensi del quale: "*Il controllo dell'esecuzione del lavoro ai sensi del paragrafo 1 è inteso come caratterizzato dalla presenza di almeno due – tondo nostro, N.d.A. – dei seguenti elementi: a) determinazione effettiva del livello della retribuzione o fissazione dei limiti massimi per tale livello; b) obbligo, per la persona che svolge un lavoro mediante piattaforme digitali, di rispettare regole vincolanti specifiche per quanto riguarda l'aspetto esteriore, il comportamento nei confronti del destinatario del servizio o l'esecuzione del lavoro; c) supervisione dell'esecuzione del lavoro o verifica della qualità dei risultati del lavoro, anche con mezzi elettronici; d) effettiva limitazione, anche mediante sanzioni, della libertà di organizzare il proprio lavoro, in particolare della facoltà di scegliere l'orario di lavoro o i periodi di assenza, di accettare o rifiutare incarichi o di ricorrere a subappaltatori o sostituti; e) effettiva limitazione della possibilità di costruire una propria clientela o di svolgere lavori per terzi*".

lavorative realizzate *attraverso* diversi Stati membri dell'Unione, cioè con esigenza di trasferimento “fisico” del lavoratore da un Paese all'altro dell'Unione stessa, con conseguente spostamento del baricentro della disciplina stessa dalla tutela dei lavoratori in senso stretto alla tutela delle prerogative dei prestatori di servizi<sup>19</sup>.

Pur con le non poche note critiche relative alla disciplina appena richiamata – che comunque sconta un'ambivalenza non del tutto risolta, nel rapporto spesso sottile tra la nozione di prestazione lavorativa e quella di libera prestazione dei servizi – si vuole qui intendere che la “fragilità” della scelta della base giuridica operata dal legislatore dell'Unione nel caso al nostro esame risulta, da un lato, resa in qualche modo necessaria dal quadro di competenze disegnato dalle riforme di Lisbona, e, dall'altro lato, meno grave di quanto possa apparire *prima facie*. L'alternativa “estrema”, cioè quella di non intervenire legislativamente in tale ambito, avrebbe lasciato un *vuoto* normativo rispetto a una congerie di questioni problematiche di sempre maggiore urgenza nel contesto degli sviluppi economico-sociali e tecnologici odierni, peraltro tutti già illustrati e stigmatizzati dalla stessa Unione attraverso la già richiamata disciplina di ordine generale sulle condizioni di lavoro c.d. trasparenti.

## **2.2. La rilevanza delle regole sul mercato interno (libera circolazione dei lavoratori vs. libera prestazione dei servizi)**

Un punto che anche la parte motivazionale della direttiva non affronta con sufficiente approfondimento riguarda il lungo processo di elaborazione della non sempre chiara distinzione tra libera prestazione dei servizi e attività lavorativa in senso proprio.

In effetti, la scelta di collocare la materia *de qua* nell'ambito degli obiettivi di politica sociale dell'Unione presuppone un mutamento prospettico, passando dalle questioni – pure spesso affrontate dalla giurisprudenza – della qualificazione delle prestazioni mediante piattaforma digitale nel contesto delle regole del mercato interno, a profili più attinenti al merito delle questioni problematiche dei lavori tramite piattaforme digitali, ed inerenti alla garanzia di standard minimi per i prestatori dei relativi servizi/attività lavorative. Significativa, a tale proposito, è la menzione del tema dello sfruttamento lavorativo dei migranti in condizione di irregolarità, in quanto soggetti che più facilmente

---

<sup>19</sup> Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, *relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi* (GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1), si veda Direttiva 2018/957/EU che modifica la detta direttiva 96/71/CE (GU L 173 9.7.2018 p. 16). Occorre segnalare comunque il carattere “intersezionale” della disciplina in questione, come opportunamente ricordato nelle conclusioni dell'Avvocato generale M. Szpunar del 29 luglio 2019, causa C-16/18, *Michael Dobersberger*, ECLI:EU:C:2019:638 che, al p. 22, rileva che tale fonte legislativa contempla “*la promozione della prestazione transnazionale dei servizi, in un clima di concorrenza leale e garantendo il rispetto dei diritti dei lavoratori*”, cfr. in tema, *ex multis*, D. DIVERIO, *Il distacco nella giurisprudenza della Corte di giustizia: quale equilibrio fra libera circolazione dei servizi e tutela dei lavoratori?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2022, p. 489 ss. Si veda Commissione europea 30.4.2024, COM (2024) 320 fin., *Relazione della Commissione concernente l'applicazione e l'attuazione della direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi*.

cadono vittime di dinamiche illegali in cui, oltre a ipotesi di sfruttamento lavorativo perpetrato anche senza alcun tipo di intermediazione (quindi con emersione di una diretta configurazione di un reato perpetrato dai gestori delle piattaforme), viene loro “ceduta” illecitamente l’identità dei titolari di contratti lavorativi su piattaforme.

Quindi, nella scelta del legislatore sovranazionale sembra abbia grandemente prevalso, nel caso della direttiva in esame, la finalità di ordine “pubblicistico” relativa alla tutela del prestatore di servizi/lavoratore, come tale riconducibile più logicamente all’obiettivo indicato della definizione di regole attinenti alle condizioni lavorative applicabili, *ratione loci*, su tutto il territorio dell’Unione (quindi, in ciascuno Stato membro di quest’ultima, conformemente anche alle prerogative proprie delle direttive quali atti legislativi tipici dell’Unione, così come anche ricavabile dall’ormai più che ampia giurisprudenza in materia)<sup>20</sup>.

A questo proposito, occorre tenere conto di considerazioni di carattere “costituzionale” risalenti alla disposizione di ordine generale di cui all’art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione sulla fissazione di condizioni lavorative *giuste ed eque*, cui recente giurisprudenza ha conferito ulteriore impulso, ritenendo quei criteri di rango “costituzionale” sanciti dalla Carta applicabili *ex suibus* a rapporti lavorativi, prescindendo (sulla base della concomitante applicabilità del divieto di discriminazioni) dall’origine nazionale del lavoratore<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Rileva in particolare ricordare che le direttive, diversamente dai regolamenti, producono come tali il primario dovere per gli Stati di recepimento nell’ordinamento giuridico nazionale, e ciò in quanto “l’attuazione delle direttive comunitarie dev’essere garantita mediante adeguati provvedimenti adottati dagli Stati membri. Solo in circostanze particolari, e in specie nel caso in cui uno Stato membro abbia omesso di emanare i provvedimenti di attuazione prescritti o abbia adottato provvedimenti non conformi ad una direttiva, gli amministrati hanno il diritto, secondo la giurisprudenza della Corte, di far valere in giudizio una direttiva nei confronti dello Stato membro inadempiente. Questa garanzia minima, che deriva dal carattere vincolante dell’obbligo imposto dalle direttive, ai sensi dell’art. 189, 3° comma, Trattato CEE – corrispondente all’attuale art. 288 TFUE, N.d.A. – agli Stati membri, non può servire a giustificare la mancata adozione in tempo utile, da parte di questi, delle misure d’attuazione adeguate allo scopo di ciascuna direttiva (cfr. in part.re Corte di giustizia, sentenza del 6 maggio 1980, causa 102/79, *Commissione c. Belgio*, p. 12 e Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 1979, causa 148/78, *Ratti*).

<sup>21</sup> Corte di giustizia, sentenza del 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Stadt Wuppertal c. Bauer e Volker Willmeroth c. Martina Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871 nonché causa C-619/16, *Sebastian W. Kreuziger c. Land Berlin*, e causa C-684/16, *Max Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e V c. Tetsuji Shimizu*, ECLI:EU:C:2018:874, cfr. L. TRIA, *La Corte di Giustizia UE sul diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite: nella duplice configurazione di pilastro del diritto sociale dell’Unione e di diritto individuale sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2019, n. 1. Si veda *ex multis* G. BRONZINI, *Il “trittico” della Corte di giustizia sul diritto alle ferie nel rilancio della Carta di Nizza*, in *federalismi.it*, n. 10, 22 maggio 2019; R. PALLADINO, *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2019, p. 175 ss.; M. CONDINANZI, *L’invocabilità della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nei rapporti orizzontali*, in C. AMALFITANO, M. D’AMICO, S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali nell’Unione europea nel sistema integrato di tutela. Atti del convegno svoltosi nell’Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, Torino, 2022, p. 125 ss. In particolare, lo stesso A. da ultimo citato (in *Le direttive in materia sociale e la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea: un dialogo tra fonti per dilatare e razionalizzare (?) gli orizzonti dell’effetto diretto. Il caso della giurisprudenza “sulle ferie”*, in *federalismi.it*, 22 maggio 2019, p. 6) sintetizza efficacemente l’effetto di diretta applicazione a rapporti sorti *iure privatorum* dei criteri enucleati all’art. 31 della Carta (nonché

Resta che, come noto, la questione della qualificazione giuridica del rapporto lavorativo mediante piattaforme digitali ha coinvolto una buona parte della dottrina e la stessa giurisprudenza dell'Unione. Tale profilo mantiene una sua rilevanza intrinseca, in quanto consente di prefigurare il consolidamento, nel mercato interno dell'Unione, di alcuni parametri che, attraverso la stessa prassi giurisprudenziale, potrebbero aiutare a definire ancora meglio i caratteri delle prestazioni lavorative tramite piattaforma, anche qualora tali prestazioni siano di tipo trans-frontaliero, come avviene tipicamente nelle attività rese on-line.

Peraltro, su tali aspetti definitivi la Corte si era già espressa molto chiaramente rilevando il tradizionale approccio “sostanzialistico” da seguire ai fini di stabilire l'emersione di un rapporto lavorativo in senso stretto, cioè di tipo “subordinato”, rilevante ai fini della specifica protezione di livello “comunitario” (oggi, dell'Unione)<sup>22</sup>. Sin dalla sentenza *Levin* la Corte ha stabilito che, ai fini dell'applicabilità della libertà stabilita dall'allora art. 48 del Trattato istitutivo delle comunità europee, la nozione di “lavoratore” ivi contemplata dovesse assumere rilevanza esclusivamente “comunitaria”, cioè non restare affidata alle singole definizioni di livello nazionale<sup>23</sup>.

Nella sentenza *Lawrie-Blum*<sup>24</sup> la stessa Corte del Lussemburgo aveva ulteriormente stabilito che la nozione indicata (“lavoratore” ex art. 48 TCE) “...dev'essere definita in base a criteri obiettivi che caratterizzino il rapporto di lavoro sotto il profilo dei diritti e degli obblighi delle persone interessate (...), la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione”.

Stanti questi pochi “capisaldi” definitivi, è noto che la questione specifica inerente alla distinzione “istituzionale” tra attività lavorativa di tipo “subordinato” e attività

---

all'art. 21, sotto i profili antidiscriminatori di volta in volta rilevanti anche in contesti di rapporti tra privati, lavorativi in particolare): “(...) norme collocate in fonti internazionali (ma non diversamente accade con le tradizioni costituzionali comuni) “nutrono” e favoriscono la formazione di un principio “essenziale” del diritto sociale dell'Unione, il quale, una volta assunto a valore di principio generale, viene attuato dalle previsioni di una direttiva, i cui precetti normativi appaiono sufficientemente dettagliati e precisi e certo diretti a conferire diritti ai singoli. La norma della Carta che, successivamente, interviene a codificare il principio, cristallizzandone l'essenza in un precetto che non viene condizionato all'identificazione di “casi e condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali”, ha, a questo punto, valore meramente ricognitivo, non innovativo, ma di sostanziale codificazione a beneficio di un maggior grado di certezza: infatti, nel diritto primario quel diritto già esiste (sotto forma di principio generale) e, notoriamente, gli effetti diretti del diritto primario sono pienamente invocabili anche nella dimensione c.d. orizzontale”.

<sup>22</sup> A tale riguardo sia consentito citare A. RIZZO, *Verso una cittadinanza sociale dell'Unione. Note su giurisprudenza e disciplina in tema di diritti di cittadinanza e sicurezza sociale nell'ordinamento comunitario*, in F. P. TRAIACI (a cura di), *Il diritto “privato europeo” dal mercato interno alla cittadinanza europea*, Napoli, 2009, p. 427 ss.

<sup>23</sup> Corte di giustizia, sentenza del 23 marzo 1982, causa 53/81, *Levin*.

<sup>24</sup> Corte di giustizia, sentenza del 3 luglio 1986, causa 66/85, *Lawrie-Blum*. In tema per tutti si veda L. BLANPAIN, *European Labour Law*, l'Aia, 2010, p. 306 ss.; più di recente, ex multissimis, A. ADINOLFI, *La libera circolazione delle persone e la politica dell'immigrazione*, in G. STROZZI, R. MASTROIANNI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea, Parte speciale*, Torino, 2021, p. 89 ss.

lavorativa di tipo “autonomo” è risolta formalmente nei trattati attraverso la definizione del concetto di libera prestazione dei servizi, dove l’elemento della subordinazione sotto i profili “materiali” (orario di lavoro, *in primis*, accanto a fruizione di retribuzione in modalità “fissa”, mentre la durata del rapporto lavorativo, se a tempo indeterminato o meno, non è di per sé idonea a confermare e neppure a escludere la subordinazione del lavoratore) viene sostanzialmente meno.

Ovviamente con il passare dei decenni le attività offerte sul mercato del lavoro si sono allo stesso tempo moltiplicate e rese più sofisticate, rendendo spesso complessa la riconduzione delle attività lavorative o di prestazione di servizi riconducibili ai canoni sopra indicati.

Un esempio recente di tale complessa situazione, certamente non illustrabile in modo esauriente in un articolo di rivista, si ricava dall’ordinanza resa in sede di rinvio pregiudiziale d’urgenza dalla Corte di giustizia nel caso *Yodl*<sup>25</sup> per l’interpretazione della Direttiva 2003/88/CE sull’organizzazione dell’orario di lavoro<sup>26</sup>. Il caso di specie riguardava un contenzioso sorto con riferimento all’attività di consegna di pacchi postali svolta da ditte private stabilite nel Regno Unito. Il dubbio interpretativo atteneva appunto alla qualificazione della persona incaricata delle consegne quale “lavoratore” ai termini delle richiamate regole del diritto dell’Unione, considerata la parziale autonomia lasciata a ciascun “*courier*” nella conduzione dei relativi impegni contrattuali assunti con la ditta di gestione del servizio in questione. In tale pronuncia, la Corte ha stabilito che una persona assunta in base ad un contratto di servizi in virtù del quale è stato previsto che il prestatore resti un lavoratore “autonomo”, non assumendo cioè la qualità di lavoratore “dipendente” ai termini dell’art. 45 TFUE, non possa essere qualificata neppure quale “lavoratore” ai fini della richiamata direttiva (e sulla base del criterio sostanzialistico sotteso sempre ai rapporti di lavoro), e ciò allorché a tale persona sia concesso un potere discrezionale per lo svolgimento delle seguenti attività: 1. avvalersi di subappaltatori o sostituti per l’esecuzione del servizio che si è impegnato a fornire; 2. accettare o meno i vari incarichi offerti dal suo presunto datore di lavoro, ovvero fissare unilateralmente il numero massimo di tali incarichi; 3. fornire i propri servizi a terzi, compresi i diritti concorrenti del presunto datore di lavoro; 4. fissare il proprio orario di “lavoro” entro determinati parametri e adattare il proprio tempo alla propria convenienza personale piuttosto che esclusivamente agli interessi del presunto datore di lavoro. Tutto ciò purché, da un lato, l’indipendenza di tale persona non sembri fittizia e, dall’altro, non sia possibile

---

<sup>25</sup> Ordinanza della Corte di giustizia del 22 aprile 2020, causa C-692/19, *Yodl*, ECLI:EU:C:2020:288.

<sup>26</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, *concernente taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro*, in GU L 299 del 18.11.2003, p. 9. La Corte dell’Unione ha meglio definito l’oggetto di tale disciplina, che è quello di stabilire “*prescrizioni minime destinate a migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori mediante un ravvicinamento delle disposizioni nazionali riguardanti, in particolare, la durata dell’orario di lavoro* (Corte di giustizia, sentenza del 26 giugno 2001, *BECTU*, causa C-173/99, EU:C:2001:356) nonché di “*garantire una migliore protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, facendo godere a questi ultimi periodi minimi di riposo – in particolare giornaliero e settimanale – e periodi di pausa adeguati, e prevedendo un limite massimo per la durata settimanale del lavoro* (Corte di giustizia, sentenza del 5 ottobre 2004, *Pfeiffer e a.*, cause da C-397/01 a C-403/01, ECLI:EU:C:2004:584).

dimostrare l'esistenza di un rapporto di subordinazione tra detta persona e il suo presunto datore di lavoro.

Ormai un'ampia casistica giurisprudenziale di dimensione sovranazionale, oltre che nazionale, mostra inoltre la necessità per l'ordinamento odierno di confrontarsi con prassi lavorative che riguardano anche la necessità di stabilire limiti e prerogative di attività prestate attraverso creazione di piattaforme digitali, anche, ma non solo, nell'ottica della maggior protezione possibile del singolo prestatore d'attività coinvolto. Si tratta del modello, più complesso, di economia c.d. "collaborativa", intesa come "[...] *modelli imprenditoriali in cui le attività sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati. L'economia collaborativa coinvolge tre categorie di soggetti: i) i prestatori di servizi che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze e possono essere sia privati che offrono servizi su base occasionale ("pari") sia prestatori di servizi nell'ambito della loro capacità professionale ("prestatori di servizi professionali"); ii) gli utenti di tali servizi; e iii) gli intermediari che mettono in comunicazione — attraverso una piattaforma online — i prestatori e utenti e che agevolano le transazioni tra di essi ("piattaforme di collaborazione"). Le transazioni dell'economia collaborativa generalmente non comportano un trasferimento di proprietà e possono essere effettuate a scopo di lucro o senza scopo di lucro*"<sup>27</sup>.

In pratica e in sintesi estrema, si tratta di un processo di progressiva diluizione dei criteri "classici" di definizione (che, in termini di ermeneutica, non solo giuridica, implica in quanto tale un'attività delimitativa tra concetti/lemmi reciprocamente escludenti) del concetto di "attività lavorativa" come sopra brevemente ricordata. Il che non implica un rischio in termini assoluti, ma certamente non può esimere l'interprete e, in prospettiva, il legislatore dall'assumere una sempre maggiore responsabilità rispetto a processi evolutivi così rapidi e incerti nella prospettazione di un qualche esito finale.

### 3. Considerazioni conclusive sulla "portata" della nuova disciplina

Lo scenario sopra solo tratteggiato vede quindi confrontarsi, da un lato, una nuova disciplina che persegue finalità tipicamente "pubblicistiche" e sociali, nell'ottica prevalente della protezione di chi svolga attività definibili come prestazione di lavoro subordinato e, dall'altro lato, la tradizionale incertezza nella ricerca di una definizione del concetto da ultimo accennato, sottoposto ad uno *stress test* considerevole dinanzi alle sfide terminologiche (oltre che ovviamente regolatorie) lanciate dalle nuove tecnologie e dalle sempre diverse categorie di rapporti stipulati *iure privatorum* in rete.

---

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, COM/2016/0356 fin., M. INGLESE, *Affinità e divergenze tra le sentenze Elite Taxi e AirBnB*, in *Eurojus*, 2020, n. 1, pp. 37-52.

Al confronto indicato però resta sottesa una questione, se possibile, ancora più dirimente. Essa riguarda sia la perdita di effettività delle discipline regolatorie di dimensione tanto sovranazionale quanto nazionale, sia l'emersione di un rischio esponenziale di segmentazione, se non vera e propria "frantumazione", dei diritti da tutelare nel settore lavoristico.

Sotto il primo profilo, è stato già rilevato come la condizione di sfruttamento nel lavoro, per quanto di stretta interpretazione in relazione a condizioni fattuali abbastanza definite, resti una fattispecie rispetto alla quale l'ordinamento rischia di rimanere continuamente "svantaggiato", proprio in confronto all'incedere inarrestabile del progresso tecnologico cui stiamo assistendo.

Alcuni criteri ordinatori, anche in tale settore, sono stati comunque offerti dalla Corte di Cassazione nell'ampiamente commentato caso *Foodora*<sup>28</sup>. Il punto a nostro avviso saliente, sul piano dell'impostazione motivazionale della pronuncia, è quello in cui la Suprema Corte in qualche modo risolve i dubbi interpretativi relativi al caso di specie proponendo una chiave di lettura di più ampio respiro, non dissimile da quella altrettanto "sistematica" seguita già a livello comunitario e, in generale, nella stessa dimensione internazionalistica<sup>29</sup>: "(...) *non ha decisivo senso interrogarsi sul se tali forme di collaborazione, [...] di volta in volta offerte dalla realtà economica in rapida e costante evoluzione, siano collocabili nel campo della subordinazione ovvero dell'autonomia*" e non perché simile qualificazione sia di per sé irrilevante, quanto piuttosto perché ciò che veramente è necessario è un sistema di protezione in grado, al contempo, di non farsi imbrigliare nella varietà tipologica del dato normativo e contrattuale e di resistere agli "esiti talvolta incerti e variabili delle controversie qualificatorie ai sensi dell'art. 2094 codice civile"<sup>30</sup>. Più specificamente, secondo la Corte, l'applicabilità dell'art. 2 del citato decreto legislativo del 2015 emerge "...quando l'etero-organizzazione, accompagnata dalla personalità e dalla continuità della prestazione, è marcata al punto da rendere il collaboratore comparabile ad un lavoratore dipendente", imponendosi, in un caso simile, "...una protezione equivalente e, quindi, il rimedio dell'applicazione integrale della disciplina del lavoro subordinato".

È d'altronde proprio nel contesto indicato che nel 2022 è stata presentata una proposta di riforma complessiva della disciplina sui contratti di lavoro e mansioni (d. lgs. 81/2015

---

<sup>28</sup> Sezione lavoro n. 1663 del 2020, in riferimento a decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 contenente 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.

<sup>29</sup> In tema cfr. di recente Organizzazione Internazionale del Lavoro, *Monitoraggio delle misure di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo (Pacchetto di formazione)*, 2023 e, sempre dell'OIL, *L'intermediazione del lavoro dei migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*, 2023. In quest'ultimo documento il lavoro tramite uso di piattaforme rappresenta un tema d'analisi in quanto si tratta di prassi lavorative che, nell'ottica dello sfruttamento del rider (c.d. *caporalato digitale*, cfr. documento "disegno di legge n. 2628 del 2022), tende a soverchiare qualsiasi profilo inerente allo *status civitatis* o alla provenienza nazionale della persona sfruttata.

<sup>30</sup> Si veda, per la dottrina italiana, T. TREU, *Rimedi e fattispecie a confronto con i lavori della Gig-Economy*, Working Paper del Centro Studi Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", n. 136, 2017 e V. MARTINO, *Brevi note alla sentenza n. 1663/2020 della Cassazione*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2020, n. 1.

citato)<sup>31</sup>, dove si guarda anche a una modifica dell'art. 603 *bis* del Codice penale che persegue il reato di intermediazione illecita al lavoro, tema che la recente giurisprudenza anche di legittimità ha sottolineato essere inevitabilmente collegato a quello dello sfruttamento lavorativo di persone migranti, con particolare riferimento a quelle, tra tali persone, la cui presenza nel territorio dell'Unione sia *irregolare*<sup>32</sup>.

Il coacervo di sovrapposizioni che la materia in oggetto crea tra diverse fonti aventi finalità in definitiva tutte riconducibili a quelle segnalate dalla stessa Cassazione nella pronuncia da ultimo richiamata (caso *Foodora*) pone quindi l'interprete dinanzi alla necessità di ricercare una linea di continuità tra l'evoluzione tecnologica, che sta offuscando la linea di demarcazione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, e i diritti del lavoratore.

Ritornando quindi alle questioni della scelta della base giuridica della recente disciplina sul lavoro tramite piattaforme, si potrebbe concludere che l'impegno dell'Unione va nella direzione di utilizzare per quanto possibile lo strumento armonizzatore che, come tale (e tenuto conto dell'obbligo di recepimento di tale categoria di fonte dell'Unione, inteso, come già segnalato, quale primario vincolo imposto agli Stati membri dai trattati), mira a modulare il proprio grado di precettività in relazione alle singole fattispecie che di volta in volta emergano dai contesti nazionali dove la direttiva stessa deve trovare attuazione. In chiave prospettica, questo dovrebbe implicare che, dinanzi a un processo di adeguamento dell'ordinamento nazionale alla nuova fonte sovranazionale che possa risultare non sempre coerente con le finalità perseguite da quest'ultima, spetterà ai giudici nazionali di porre a confronto le norme di tale fonte eventualmente non correttamente trasposte e contribuire, al verificarsi di minimi presupposti formali, a un'interpretazione del diritto nazionale che sia quanto più conforme agli scopi della direttiva stessa<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Iniziativa promossa dalla *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati*. In tema cfr. ns. *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti nel diritto dell'Unione europea...*, cit., p. 10.

<sup>32</sup> D. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche (oggi Testo unico sull'immigrazione, TUI). Questa materia è, a sua volta, esplicitamente affrontata all'art. 22 dello stesso TUI (cfr. in particolare i commi 12 e 12 *bis* di tale disposizione), ove sono state fatte confluire le disposizioni di cui al d. lgs. n. 109/2012, di attuazione della citata direttiva 2009/52/CE che, come richiamato *supra*, introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (tema accennato *supra* e richiamato nella stessa parte motivazionale della direttiva sui lavori mediante piattaforme).

<sup>33</sup> Tale criterio, come noto, è un portato del generale principio di "leale collaborazione" di cui all'art. 4 n. 3 TUE, letto congiuntamente al laconico disposto dell'art. 288 TFUE. Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 27 giugno 2000, cause C-240/98 e C-244/98, *Oceano Grupo Editorial*. Cfr. P. STANCANELLI, *Commento all'art. 288 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Roma, 2012, p. 2078. La centralità del dovere di interpretazione conforme è stata ridimensionata in funzione delle condizioni *minimali* per la sua attivazione, ossia che la norma della direttiva sia sufficientemente chiara precisa e incondizionata, cfr. p. 64 sentenza della Corte di giustizia del 24 giugno 2019, causa *Poplawski*, C-573/17, cfr. E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, III ed., Torino, 2020, p. 153 e L. S. ROSSI, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Poplawski*, in *Giustizia insieme*, 3 febbraio 2021. La Corte di giustizia dell'Unione, nella sentenza *Factortame Ltd*, causa C-213/89 (cfr. *ex multis*, G. TESAURO,

Tale approccio è quello suggerito anche di recente dalla stessa Corte di giustizia dell'Unione specialmente in quei settori in cui rilevano situazioni giuridiche individuali riconducibili all'alveo della lotta alle discriminazioni (cfr. art. 21 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)<sup>34</sup> o a quello del rispetto di condizioni lavorative *giuste ed eque* ai termini dell'art. 31 della stessa Carta<sup>35</sup>. In casi in cui possano emergere tali voci di tutela, rivive uno "storico" approccio giurisprudenziale secondo il quale la norma della fonte sovranazionale si "limita" a riprodurre principi generali dell'ordinamento (sia esso nazionale sia esso afferente all'Unione) cui l'interprete o il giudice nazionale si deve limitare a dare seguito, anche ricorrendo a strumenti interpretativi tesi a "forzare" l'involucro formale dell'atto che contenga tali criteri, disapplicando la fonte nazionale contraria a questi ultimi.

D'altro canto, restando al caso specifico della recente direttiva sul lavoro tramite piattaforme, essa, al "considerando" 31, recita come segue: *"Una presunzione legale efficace richiede che il diritto nazionale renda effettivamente facile per le persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali beneficiare della presunzione. Gli obblighi relativi alla presunzione legale non dovrebbero essere onerosi e dovrebbero ridurre le difficoltà delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali nel fornire prove indicanti l'esistenza di un rapporto di lavoro in una situazione di squilibrio di potere rispetto alla piattaforma di lavoro digitale. Lo scopo della presunzione legale è affrontare e correggere efficacemente lo squilibrio di potere tra le persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali e le piattaforme di lavoro digitali. Le modalità della presunzione legale dovrebbero essere stabilite dagli Stati*

---

*Tutela cautelare e diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, p. 131 ss.), ha ribadito che "spetta ai giudici nazionali, in applicazione del principio di cooperazione sancito dall'articolo 5 del trattato CEE, garantire la tutela giuridica che spetta alle persone in virtù dell'effetto diretto delle disposizioni del diritto comunitario".

<sup>34</sup> La diretta applicabilità del principio egualitario-divieto di discriminazioni è stata sancita in part.re al p. 76 della sentenza *Mangold* (Corte di giustizia, sentenza del 22 novembre 2005, causa C-144/04), dove si legge come segue: "il rispetto del principio generale della parità di trattamento, in particolare in ragione dell'età, non dipende, come tale, dalla scadenza del termine concesso agli Stati membri per trasporre una direttiva intesa a stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sull'età, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione degli opportuni strumenti di ricorso, l'onere della prova, la protezione contro le ritorsioni, il dialogo sociale, le azioni positive e altre misure specifiche di attuazione di una siffatta direttiva". Tale ricostruzione ha dato origine ad una giurisprudenza più recente che conferma la prevalenza dei criteri antidiscriminatori come ribaditi anche dalle rilevanti disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, cfr. E. MUIR, *Pursuing Equality in the EU*, in D. CHALMERS, A. ARNULL (eds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, 2017, DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199672646.013.40 nonché C. FAVILLI, F. GUARRIELLO, *Commento all'art. 21*, in S. ALLEGREZZA, R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 413 ss., e A. RIZZO, F.M. DI MAJO, *Commento alla Carta dei diritti*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2605 ss. Più di recente, cfr. M. BARBERA, A. GUARISIO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti strumenti e interpreti*, Torino, 2020.

<sup>35</sup> Si veda *ex multis*, A. RIZZO, *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, op. cit., p. 2609 e per la giurisprudenza di riferimento successiva, M. CONDINANZI, *Le direttive in materia sociale e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea...*, cit.

*membri, a condizione che tali modalità garantiscano che sia stabilita una presunzione legale confutabile efficace di rapporto di lavoro, in grado di costituire un'agevolazione procedurale a vantaggio delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali, e che non abbiano l'effetto di aumentare l'onere degli obblighi che incombono alle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali o ai loro rappresentanti nei procedimenti per determinare la corretta situazione occupazionale di tali persone. L'applicazione della presunzione legale non dovrebbe comportare automaticamente la riclassificazione delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali. Se la piattaforma di lavoro digitale intendesse confutare la presunzione legale, dovrebbe spettare a tale piattaforma dimostrare che il rapporto contrattuale in questione non è un rapporto di lavoro quale definito dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia”.*

Tale indicazione – in effetti piuttosto chiarificatrice e per questo qui riportata per esteso – inserita nella parte motivazionale della recente fonte legislativa dell'Unione, ed in particolare della disciplina, contenuta nella stessa direttiva, concernente l'inversione dell'onere probatorio circa la sussistenza o meno di un vincolo di subordinazione tra piattaforma e lavoratore, sembra quindi coerente sia rispetto all'ambito materiale cui la stessa direttiva intende indirizzarsi sia rispetto ai criteri ermeneutici precedentemente indicati, concernenti la necessità di superare, anche tramite lo strumento dell'interpretazione conforme, l'ostacolo formale sotteso alla tradizionale lettura delle norme di direttive in quanto prive di efficacia diretta “orizzontale”.

Le debolezze “istituzionali” sottese quindi al ricorso al citato art. 153 TFUE quale base giuridica della nuova disciplina sembrerebbero almeno teoricamente compensate dalle finalità sottese alla stessa direttiva in oggetto (sul lavoro mediante piattaforma), con particolare riferimento al chiaro suggerimento avanzato nelle stesse motivazioni di tale fonte, dove la prevalente finalità della tutela del lavoratore viene confermata a più riprese. A tale visione prospettica sicuramente “ottimistica”, che guarda, cioè, già alla fase applicativa della direttiva, quando emergeranno con più chiarezza le discrasie tra quest'ultima e le prassi esistenti a livello nazionale, occorre però contrapporre più realisticamente l'inarrestabile processo di “segmentazione” del mercato del lavoro proprio tramite prassi che vengono realizzate soprattutto attraverso l'uso di nuove tecnologie.

Potrebbe quindi, conclusivamente, sorgere il dubbio se, accanto all'approccio seguito dall'Unione, che certamente ha fatto ricorso all'art. 153 TFUE nella consapevolezza della possibilità che con la direttiva così adottata si radichi a livello nazionale un approccio fondato sul criterio del “non regresso”<sup>36</sup> (se non una vera e propria “*race to the top*”), così

<sup>36</sup> Si veda a tale fine uno dei *considerando* della Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, che letteralmente segnalava come segue: “*la proclamazione solenne dei diritti sociali fondamentali a livello della Comunità europea non può giustificare, in sede di attuazione, un regresso rispetto alla situazione attualmente esistente in ciascuno Stato membro*”. In tema si veda U. CARABELLI, V. LECCESE, *Libertà di concorrenza e protezione sociale a confronto. Le clausole di favor e di non regresso nelle direttive sociali*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” n. 35/2005.

come indicata da altra dottrina<sup>37</sup>) degli standard di tutela ottenuti in *subiecta materia*, non rischi di avere il sopravvento un “disordine” strutturale nel mercato del lavoro causato proprio dalle nuove tecnologie e dalla grande difficoltà – se non vera e propria impossibilità – che i rapporti giuridici instaurati “a distanza” tramite tali strumenti tecnologici siano adeguatamente “monitorati” dal legislatore.

**ABSTRACT:** La nuova direttiva sui lavori resi tramite piattaforme digitali è stata accompagnata da un lungo percorso di analisi teorica nonché da un’importante evoluzione giurisprudenziale soprattutto di livello nazionale, data la ricca e variegata prassi applicativa, riscontrabile in pressoché tutti gli Stati membri dell’Unione (per l’Italia, assume rilievo significativo la pronuncia della Cassazione resa nel caso *Foodora*). Il tema suscita molteplici spunti di riflessione sotto diverse angolazioni, ed *in primis*, lapalissianamente, per quanto riguarda gli sviluppi della materia giuslavoristica all’incedere incessante dell’innovazione tecnologica. Il contributo si limita a suggerire alcune riflessioni sotto l’angolo degli studi precipuamente dedicati al diritto dell’Unione europea e, ancor più precisamente, per quanto riguarda le questioni di scelta della base giuridica nonché la non sempre chiara riconducibilità delle attività oggetto della nuova disciplina all’alveo delle vere e proprie attività lavorative di tipo subordinato o, alternativamente, alla più articolata materia della libera prestazione di servizi.

**KEYWORDS:** direttiva sulle attività rese tramite piattaforma digitale – diritto e politiche del lavoro dell’Unione europea – libera circolazione dei lavoratori – libera prestazione dei servizi – contrasto allo sfruttamento al lavoro.

#### SOME CONSIDERATIONS ON THE LEGAL BASIS OF THE NEW DIRECTIVE ON WORK RENDERED VIA DIGITAL PLATFORMS

**ABSTRACT:** The new Directive on work carried out through digital platforms has been accompanied by a long process of theoretical analysis along with a meaningful evolution in the case-law, especially at national level, due to the rich and varied practice present in almost any of the EU Member States (for Italy, the ruling issued by Court of Cassation in the *Foodora* case is especially meaningful). The topic suggests many considerations from different points of view, and in the first place, of

---

<sup>37</sup> Su questa espressione cfr. D. SCHIECK, *The EU Constitution of Social Governance in an Economic Crisis: in Defence of a Transnational Dimension to Social Europe*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 185 ss. Si veda anche S. ANDREADAKIS, *Regulatory Competition or Harmonization: The dilemma, the alternatives and the prospect of Reflexive Harmonization*, in M. ANDENAS, C.B. ANDERSEN (eds.), *Theory and Practice of Harmonization*, London, 2012, pp. 96 ss.

course, with regard to the developments of labor law in the face of the continuous advancements of technological innovation. The paper proposes some reflections in the context of studies mainly devoted to European Union law. More precisely, we will touch upon issues on the choice of the relevant directive's legal basis and the not always clear qualification of the activities covered by the new legislation as true labor activities or, alternatively, as activities to be seen through the lens of the freedom to provide services.

**KEYWORDS:** Platform Activities Directive – EU labor law and policies – free movement of workers – freedom to provide services – fight against exploitation at work.