

L'applicazione del diritto UE della  
concorrenza agli accordi collettivi dei  
lavoratori autonomi: gli Orientamenti  
della Commissione europea

di Veronica Verzulli

Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro  
Università di Modena e Reggio Emilia – Fondazione M. Biagi



# L'applicazione del diritto UE della concorrenza agli accordi collettivi dei lavoratori autonomi: gli Orientamenti della Commissione europea

**di Veronica Verzulli**

Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro  
Università di Modena e Reggio Emilia – Fondazione M. Biagi

Il 30 settembre 2022 sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'UE (C 374/2) gli “Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali”, adottati dalla Commissione europea nell'ambito del Pacchetto relativo al lavoro mediante piattaforme digitali.

Il rapporto tra la contrattazione collettiva e il diritto europeo della concorrenza ha sempre rappresentato una questione complessa, in ragione dell'effetto anticoncorrenziale generato dalle condizioni salariali e normative stabilite attraverso lo strumento negoziale. La Corte di giustizia ha tuttavia da tempo accordato una immunità dalle regole sulla concorrenza ai contratti collettivi per i lavoratori subordinati (c.d. “*Albany exception*” dal caso *Albany* C-67/97 del 21 settembre 1999) e per i falsi lavoratori autonomi in una situazione paragonabile ai lavoratori subordinati (*FNV Kunsten*, C-413/13, 11 settembre 2014).

Diversamente, le intese collettive dei lavoratori autonomi sono considerate accordi tra imprese che pregiudicano l'effetto utile delle regole concorrenziali nel Mercato Unico. In linea di principio, infatti, i lavoratori autonomi, in quanto operatori economici indipendenti, sono assimilati alle imprese ex art. 101 TFUE (*Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05, 14 dicembre 2006; *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas v. Autorità della Concorrenza*, C-1/12, 28 febbraio 2013).

Nonostante la posizione assunta dalla giurisprudenza europea, in Italia come in altri Paesi UE, si assiste ad un rinnovato impegno della rappresentanza sindacale e della contrattazione collettiva a tutela del lavoro autonomo, specialmente quando versa in una condizione di dipendenza economico-organizzativa dalla committenza. Anche i Legislatori nazionali, dal canto loro, sempre più spesso promuovono i diritti sindacali e l'uso dello strumento negoziale nelle nuove forme di lavoro autonomo: ad esempio, in Francia per i lavoratori autonomi su piattaforma; in Spagna e in Germania per i *self-employed* economicamente dipendenti; in Italia per il lavoro etero-organizzato, ecc.

Proprio la debolezza contrattuale di molti lavoratori autonomi, oltremodo evidente nel lavoro su piattaforma, ha rianimato il dibattito sulla necessità di mitigare le tensioni tra la contrattazione collettiva (oltre la subordinazione) e il diritto europeo della concorrenza. La Commissione europea ha quindi deciso

di adottare gli Orientamenti in commento, una misura di *soft law* che offre indicazioni non vincolanti per favorire l'armonizzazione regolatoria tra gli ordinamenti nazionali e, magari, il superamento dell'orientamento finora adottato dal Giudice europeo.

In linea generale, con gli Orientamenti il Legislatore europeo non riconosce il diritto positivo alla contrattazione collettiva in capo ai lavoratori autonomi, a chiarimento dell'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 28 della Carta UE dei diritti fondamentali. Piuttosto, adottando il metodo inaugurato dalla Corte di giustizia, la Commissione riconosce l'immunità dal diritto della concorrenza agli accordi collettivi sottoscritti da alcune classi di lavoratori autonomi individuali.

Per lavoratore autonomo individuale si intende una persona che svolge un lavoro prevalentemente personale, dovendo esso ricorrere «principalmente al proprio lavoro personale» (punto 2), eventualmente avvalendosi di beni e merci «come strumenti ausiliari per la prestazione del servizio finale» (punto 18).

L'immunità totale riguarda gli accordi collettivi sottoscritti dai lavoratori autonomi individuali paragonabili ai lavoratori subordinati, suddivisi in tre categorie:

- 1) lavoratori autonomi individuali che si trovano in una situazione di dipendenza economica (sez. 3.1.);
- 2) lavoratori autonomi individuali che lavorano «fianco a fianco» con lavoratori subordinati (sez. 3.2.);
- 3) lavoratori autonomi individuali che lavorano tramite piattaforme di lavoro digitali (sez. 3.3.).

Per identificare la prima categoria di lavoratori, la Commissione prende in prestito dalla normativa tedesca la soglia quantitativa di reddito da lavoro proveniente da un singolo committente (in media, almeno il 50 % del reddito da lavoro totale, in un periodo di uno o due anni). Trattandosi di un parametro numerico, il requisito potrebbe rivelarsi particolarmente ingessante con l'effetto di escludere quei lavoratori autonomi che dipendono economicamente da un numero esiguo di committenti. Nella seconda categoria rientrano gli accordi sottoscritti dai lavoratori autonomi che sono inseriti nell'organizzazione aziendale, lavorando fianco a fianco con i dipendenti e svolgendo mansioni «identiche o simili» alle loro. Questi lavoratori devono tuttavia essere sottoposti al potere direttivo della controparte, non partecipare ai suoi rischi commerciali e non avere autonomia nello svolgimento dell'attività. Si tratta, con ogni evidenza, di quei lavoratori per cui potrebbe più agevolmente operare la riqualificazione contrattuale in favore della subordinazione. La terza categoria annovera invece gli accordi sottoscritti dai lavoratori autonomi su piattaforma, la cui condizione di dipendenza dalla piattaforma digitale è affermata dalla Commissione in modo piuttosto assertivo. Anche in questo caso, la copertura negoziale è posta come rimedio alla mancata riqualificazione contrattuale; una prassi sempre più diffusa nella giurisprudenza degli Stati membri (in Italia, da ultimo T. Torino, Sez. Lavoro, 15 novembre 2022) e probabilmente, in futuro, ulteriormente

incentivata dalla presunzione legale di subordinazione prevista dalla proposta di direttiva sui lavoratori su piattaforma (COM(2021) 762 final).

Oltre a questa categoria multi-specie, la Commissione europea ha dichiarato che «non interverrà» contro i contratti collettivi che, seppur non esulino dall'ambito di applicazione dell'art. 101 TFUE, stabiliscono tutele per quei lavoratori autonomi «in una situazione negoziale debole rispetto alla loro controparte o alle loro controparti» (sez. 4). Si tratta di:

- 1) accordi collettivi conclusi con una o più controparti che dispongono di un certo livello di forza economica (sez. 4.1.);
- 2) accordi collettivi conclusi ai sensi della legislazione nazionale o dell'Unione europea (sez. 4.2).

Nella prima ipotesi, la forza economica è valutata con due metri: a) una o più controparti rappresentano l'intero settore o l'intera industria; b) la controparte ha un fatturato annuo totale/bilancio totale annuo superiore a due milioni di euro, ovvero i suoi effettivi sono almeno pari a 10 persone. Questa soglia è da considerarsi superata anche sommando i valori di più controparti coinvolte nella negoziazione. In secondo luogo, la Commissione si astiene dall'intervenire nel caso in cui il diritto europeo o i diritti nazionali ammantino la contrattazione collettiva del compito di negoziare intese settoriali per alcune categorie di lavoratori autonomi che soffrono uno squilibrio di potere contrattuale. In questo caso, infatti, la legislazione nazionale persegue obiettivi sociali che vincono le ragioni del diritto europeo della concorrenza.

Gli Orientamenti ricercano un compromesso tra l'orientamento della giurisprudenza europea e le istanze di tutela collettiva dei lavoratori autonomi. È fatta salva, infatti, la riconduzione dei lavoratori autonomi nella nozione di impresa, accordando loro una apposita esenzione dal diritto concorrenziale solamente in alcune ipotesi di squilibrio contrattuale tra le parti, dettagliatamente elencate.

La Commissione, quindi, muove finalmente dalla condizione di debolezza negoziale del lavoratore autonomo che pregiudica la sua qualifica di operatore indipendente nel mercato del lavoro, esponendolo a rischi sociali cui la contrattazione collettiva può porre rimedio. Si è ancora lontani, tuttavia, dal sancire il diritto alla contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi, sulla scorta delle posizioni assunte in tal senso dagli organismi internazionali e sovranazionali. La Corte europea dei diritti dell'uomo, il Comitato europeo dei diritti sociali e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro concordano infatti nel riconoscere il diritto positivo alla contrattazione collettiva ai lavoratori (*workers*) prescindendo dalla qualificazione contrattuale, e dunque oltre lo steccato della subordinazione. Sarà necessario attendere per capire se, e in che termini, la Corte di giustizia sia disposta a superare la rigida bipartizione lavoro (subordinato)-impresa in accoglimento degli indirizzi contenuti nei nuovi Orientamenti della Commissione europea.