



SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (UE) 2024/2831 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 23 OTTOBRE 2024, RELATIVA AL MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI LAVORO NEL LAVORO MEDIANTE PIATTAFORME DIGITALI (ATTO GOVERNO N. 433)

Osservazioni e proposte normative

11 settembre 2026

PREMESSE

Confetra condivide le finalità generali della Direttiva (UE) n. 2024/2831, orientate alla prevenzione del lavoro autonomo fittizio, alla salvaguardia dei diritti dei lavoratori e all'introduzione di regole di trasparenza, correttezza e supervisione umana nella gestione algoritmica. Tuttavia, in ragione dell'ampiezza della definizione europea di piattaforma digitale e dell'assenza di un perimetro settoriale specificamente individuato dalla Direttiva, appare essenziale che il recepimento nazionale eviti interpretazioni estensive fondate sul mero utilizzo di strumenti tecnologici nell'organizzazione del lavoro. In particolare, non dovrebbe ritenersi che comparti quali la logistica, la spedizione e il trasporto merci possano essere ricompresi aprioristicamente nell'ambito di applicazione della nuova disciplina per il solo fatto di impiegare software gestionali, sistemi di geolocalizzazione o strumenti algoritmici a supporto dell'attività operativa. L'eventuale estensione della disciplina a tali settori dovrebbe infatti discendere dalla sussistenza delle caratteristiche proprie delle piattaforme digitali individuate dalla Direttiva e non da una presunzione generale basata sul livello di innovazione tecnologica o digitalizzazione delle imprese.

Infatti, lo schema di decreto si pone l'obiettivo di recepire la Direttiva attraverso un intervento organico volto a disciplinare il lavoro svolto mediante piattaforme digitali nonché a coordinare le nuove disposizioni con il quadro normativo italiano già vigente.

In sintesi, Confetra propone di:

- *Definire con maggiore precisione l'ambito di applicazione del decreto, chiarendo che la nozione di piattaforma digitale non può derivare dal mero utilizzo di strumenti tecnologici e presuppone un ruolo significativo nell'incontro tra domanda di servizi e offerta di lavoro. Devono pertanto restare esclusi i software e i sistemi digitali utilizzati per finalità operative, organizzative, logistiche, di sicurezza o di tracciabilità, quando non incidano sulle decisioni relative al rapporto di lavoro, nonché le piattaforme che si limitano a mettere a disposizione strumenti tecnologici senza fissare il compenso del lavoratore.*
- *Chiarire il perimetro della disciplina degli intermediari e degli appalti, precisando che le disposizioni relative agli intermediari trovano applicazione esclusivamente nei rapporti riconducibili a una piattaforma digitale e non agli appalti ordinari in quanto tali.*
- *Prevedere un regime specifico per le piattaforme digitali stabilite in altri Stati membri dell'UE, escludendole dagli obblighi relativi alla progettazione, documentazione, valutazione dei rischi e governance dei sistemi automatizzati già*

disciplinati nello Stato membro di stabilimento, fermo restando il pieno rispetto della normativa italiana applicabile ai lavoratori che svolgono la propria attività in Italia.

- *Rendere la presunzione legale di subordinazione coerente con la finalità della Direttiva, circoscrivendone l'applicazione ai casi in cui lo status lavorativo sia effettivamente incerto ed escludendo i rapporti di lavoro già consolidati alla data di entrata in vigore del decreto.*
- *Introdurre adeguate disposizioni transitorie e di salvaguardia per i sistemi già in esercizio, prevedendo un periodo di adeguamento per gli obblighi in materia di gestione algoritmica, trasparenza, supervisione e governance, così da consentire alle imprese di effettuare gli interventi organizzativi e tecnologici necessari.*

1. DISTINZIONE TRA PIATTAFORMA DIGITALE E UTILIZZO DI STRUMENTI TECNOLOGICI

Alla luce della premessa di cui sopra, si ritiene che il decreto legislativo in esame debba contribuire a rendere più chiara e concreta la portata della Direttiva, calandone i principi nel contesto applicativo reale. Tale obiettivo dovrebbe essere perseguito, innanzitutto, attraverso una puntuale delimitazione del relativo ambito di applicazione, a partire dalla nozione di “piattaforma digitale” e, soprattutto, dalla netta distinzione tra la stessa e l’impresa che si avvale, nell’esercizio della propria attività, di strumenti tecnologici anche nella gestione di servizi in appalto.

Una netta distinzione, opportunamente esplicitata anche nel testo del provvedimento, consentirebbe di evitare interpretazioni eccessivamente estensive, suscettibili di produrre un duplice effetto negativo. Da un lato, la disciplina, anziché rivolgersi a specifici settori e fattispecie, rischierebbe di assumere una portata generalizzata, estendendosi potenzialmente alla quasi totalità dei comparti, ricomprendendo indiscriminatamente anche il settore logistico, fino ad arrivare alla stessa Pubblica Amministrazione. Dall’altro lato, un’applicazione così ampia potrebbe disincentivare le imprese che non operano come piattaforme digitali dall’utilizzare strumenti tecnologici a supporto della propria attività.

Per le medesime ragioni, appare opportuno evitare di sovrapporre il concetto di piattaforma digitale a quello di “appalto tecnologico”. Sebbene la Direttiva estenda le tutele anche ai lavoratori degli intermediari, vale a dire le imprese che operano

nell'ambito di rapporti di appalto, subappalto o somministrazione, tale previsione riguarda le realtà che hanno un rapporto con una piattaforma digitale, indipendentemente dal loro livello di digitalizzazione. Diversa è, invece, la fattispecie degli appalti nei quali non è coinvolta alcuna piattaforma digitale e il committente mette a disposizione dei lavoratori dell'impresa appaltatrice propri dispositivi, *software* o altri strumenti tecnologici per l'esecuzione delle attività. Anche in tal caso, il mero ricorso a strumenti tecnologici non dovrebbe qualificare il rapporto come riconducibile a una piattaforma digitale.

2. AMBITO DI APPLICAZIONE

La Direttiva nasce nel contesto della cosiddetta *gig economy* e dall'esigenza di intervenire su modelli organizzativi caratterizzati da una forte intermediazione algoritmica tra domanda e offerta di lavoro. La digitalizzazione sta trasformando il modo di lavorare portando con sé tutta una serie di innovazioni, tra cui la nascita delle piattaforme digitali.

La Direttiva ha chiarito la nozione di *piattaforma digitale*, distinguendola dalle imprese che, pur facendo ricorso a strumenti tecnologici sempre più evoluti, non svolgono un'attività di intermediazione digitale finalizzata a creare opportunità di accesso al lavoro. Come evidenziato dal *Considerando 4*, infatti, la nozione di piattaforma è legata alle nuove forme di integrazione digitale e all'utilizzo delle tecnologie digitali per creare opportunità di accesso a posti di lavoro. Tale distinzione risulta essenziale per evitare che il mero impiego di strumenti tecnologici nell'organizzazione dell'attività d'impresa determini, di per sé, la qualificazione dell'impresa come piattaforma di lavoro digitale.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda il ruolo delle piattaforme digitali nella determinazione della retribuzione. Il *Considerando 5* evidenzia, infatti, che le piattaforme digitali organizzano la retribuzione e il rapporto tra i clienti e le persone che svolgono il lavoro. Ne consegue che tale disciplina non dovrebbe trovare applicazione nei casi in cui la piattaforma si limiti a mettere a disposizione strumenti tecnologici, senza determinare né fissare il compenso spettante al lavoratore.

È inoltre opportuno chiarire, in sede di recepimento, che l'ambito di applicazione della Direttiva è limitato ai fornitori il cui servizio comporti, quantomeno, un ruolo significativo nell'incontro tra la domanda del servizio e l'offerta di lavoro da parte di

una persona fisica, conformemente al Considerando 20 della Direttiva. Al riguardo, l'art. 3, comma 2, lett. d), dello schema di decreto, che recepisce i Considerando 19 e 20, introduce già il criterio dell'organizzazione del lavoro come attività "secondaria e meramente accessoria" rispetto al servizio del fornitore. Sarebbe utile precisare che tale criterio, di cui all'art. 3, comma 2, lett. d) si considera soddisfatto qualora la finalità principale del servizio non sia l'intermediazione di manodopera e l'organizzazione del lavoro tramite strumenti digitali si limiti a supportare tale servizio principale. Ancora una volta, i fornitori di servizi che non svolgono una funzione di incontro tra la domanda di un servizio e l'offerta di lavoro a chiamata da parte di una persona fisica, ma che piuttosto impiegano strumenti digitali a supporto di una più ampia transazione commerciale, dovrebbero pertanto restare esclusi dall'ambito di applicazione dello schema di decreto.

È per tali ragioni che si ritiene necessaria una rivisitazione del testo in esame al fine di evitare un'applicazione eccessivamente estesa della disciplina, che potrebbe finire per limitare e disincentivare l'impiego, da parte delle imprese, di strumenti digitali sempre più efficienti, evoluti ed interoperabili.

Nei settori della logistica, trasporto e spedizione, le tecnologie informatiche sono utilizzate principalmente per finalità di tracciabilità, pianificazione dei percorsi, gestione delle spedizioni, sicurezza e integrazione dei processi logistici, rappresentando un'infrastruttura di supporto all'erogazione del servizio e non uno strumento di gestione algoritmica del rapporto di lavoro. Appare pertanto opportuno escludere dall'ambito di applicazione della disciplina i sistemi e gli strumenti digitali impiegati per la gestione e l'organizzazione dell'attività aziendale, qualora non siano utilizzati per assumere o supportare decisioni che incidono sull'instaurazione, sul mantenimento, sull'organizzazione o sulla cessazione del rapporto di lavoro.

Proposte di osservazioni

Valuti il Governo l'opportunità di chiarire che l'ambito di applicazione del decreto è circoscritto ai fornitori di servizi che svolgono un ruolo significativo nell'incontro tra la domanda di una prestazione e l'offerta di lavoro da parte di una persona fisica, in coerenza con il considerando 20 della direttiva, nonché di precisare che sono escluse dall'ambito applicativo della disciplina le soluzioni tecnologiche utilizzate esclusivamente per finalità operative, organizzative, logistiche, di sicurezza o di tracciabilità, qualora non siano impiegate per assumere o supportare decisioni

incidenti sull'instaurazione, sull'esecuzione, sull'organizzazione, sulla valutazione o sulla cessazione del rapporto di lavoro.

Valuti altresì il Governo l'opportunità di specificare che il requisito di cui all'articolo 3, comma 2, lettera d), relativo all'organizzazione del lavoro come attività secondaria e meramente accessoria, ricorra anche con riferimento ai fornitori di servizi più ampi, quali quelli operanti nei settori del trasporto merci, della logistica o delle spedizioni, qualora l'organizzazione digitale del lavoro risulti esclusivamente strumentale all'esecuzione del servizio principale e non ne costituisca l'elemento essenziale o caratterizzante.

Valuti infine il Governo di escludere dall'ambito applicativo la piattaforma che si limita a mettere a disposizione strumenti tecnologici, senza determinare né fissare il compenso spettante al lavoratore per singola prestazione.

3. INTERMEDIARI

La Direttiva estende le tutele previste per i lavoratori delle piattaforme digitali anche a quelli assunti da un intermediario inteso come persona fisica o giuridica che ha un rapporto contrattuale con la piattaforma e con il lavoratore, o rientra nella relativa catena di subappalto.

Il tema degli appalti non è direttamente affrontato nella Direttiva. L'obiettivo dichiarato dal legislatore europeo non era quello di intervenire in materia di appalti ma di *combattere il lavoro fittizio* nonché *facilitare la determinazione della corretta situazione occupazionale delle persone* (Considerando 25), anche in virtù del fatto che le catene di fornitura danno luogo a *responsabilità confuse tra la piattaforma di lavoro digitale e gli intermediari* (Considerando 24).

Andrebbe chiarito che un fornitore che eroga i propri servizi impiegando manodopera, beni o infrastrutture propri non rientra, per ciò solo, nella nozione di intermediario ai fini del decreto. Tali fornitori esercitano un'autonoma capacità organizzativa sui mezzi di produzione e sulla gestione del proprio personale e la loro posizione è pertanto fundamentalmente distinta da quella di un soggetto la cui funzione è fornire o intermediare manodopera per conto di una piattaforma digitale. Va peraltro tenuto conto che, in Italia, i lavoratori impiegati nell'ambito degli appalti beneficiano già della disciplina della responsabilità solidale che garantisce un sistema di responsabilità chiaro tra i soggetti coinvolti. Per tali ragioni, è altresì importante rafforzare il concetto

per cui la Direttiva non trova applicazione per il sistema degli appalti *tout court* bensì per quelli in cui il committente sia una piattaforma digitale. E comunque, anche in tal caso, il giudizio sulla genuinità dell'appalto continuerà a svolgersi secondo i criteri di legge già previsti.

A tal fine, per rendere più chiaro il perimetro applicativo della disposizione, si ritiene opportuno riformulare l'art. 4, comma 2, dello schema di decreto, che prevede che, a chi opera tramite un intermediario, *"si applicano, altresì, le disposizioni di cui al Capo IV del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, nonché l'articolo 29 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276"*, riguardanti rispettivamente la somministrazione di lavoro e gli appalti. La Relazione illustrativa precisa che tale disposizione è volta a chiarire "il coordinamento con la disciplina della somministrazione, dell'appalto e del subappalto". Si ritiene pertanto opportuno precisare espressamente che restano ferme, ove ne ricorrano i presupposti, le predette discipline.

Proposta di osservazione

Valuti il Governo, da un lato, l'opportunità di riformulare l'articolo 4, comma 2, precisando che il richiamo alle disposizioni in materia di somministrazione, appalto e subappalto ha carattere meramente ricognitivo e di coordinamento normativo e che restano ferme, ove ne ricorrano i presupposti, le discipline vigenti in materia; dall'altro, di chiarire che le previsioni relative agli intermediari trovano applicazione esclusivamente nell'ambito di rapporti riconducibili a una piattaforma digitale ai sensi della Direttiva e non agli appalti ordinari in quanto tali.

4. PIATTAFORME TRANSFRONTALIERE

La disposizione all'articolo 2, comma 1, rende applicabile il decreto a tutte le piattaforme digitali *"a prescindere dalla sede di stabilimento"*. Il che significa che una piattaforma stabilita in un altro Stato membro dell'UE è pienamente soggetta agli obblighi italiani, relativi alla progettazione, alla documentazione, alla valutazione dei rischi, alla trasparenza e alla governance dei sistemi automatizzati di monitoraggio e di decisione, anche se tali sistemi sono intrinsecamente centralizzati, progettati una sola volta e gestiti in modo uniforme a livello transfrontaliero. In assenza di una norma di delimitazione, una piattaforma transfrontaliera sarebbe tenuta a conformarsi a un

massimo di 27 diverse serie di requisiti a livello di sistema per gli stessi sistemi, creando incertezza giuridica, oneri di conformità duplicati e il rischio di requisiti nazionali contrastanti. Si propone dunque di affrontare tale questione introducendo una distinzione mirata: gli obblighi nei confronti dei lavoratori continuano a essere disciplinati integralmente dalla legge italiana qualora il lavoro su piattaforma sia svolto in Italia, preservando così la piena portata della tutela dei lavoratori prevista dalla normativa italiana. Al contrario, gli obblighi a livello di sistema relativi ai sistemi di monitoraggio automatizzati o ai sistemi decisionali automatizzati non dovrebbero applicarsi a una piattaforma stabilita in un altro Stato membro, considerando che la piattaforma sarà già soggetta a obblighi equivalenti ai sensi del recepimento della Direttiva da parte di tale Stato membro. Questo modello di “sportello unico” sarebbe coerente con l’approccio normativo applicato ai servizi digitali ai sensi del diritto dell’Unione e si basa sul quadro di cooperazione già riconosciuto nel decreto attraverso la cooperazione amministrativa tramite l’Autorità europea del lavoro (art. 19, comma 3).

Proposta di osservazione

Valuti il Governo l’opportunità di specificare l’ambito applicativo delle disposizioni del decreto, affinché gli obblighi di cui agli articoli 6, 7, 8, 9 e 10 relativi alla progettazione, alla documentazione, alla valutazione dei rischi e alla governance dei sistemi automatizzati di monitoraggio e di decisione non si applichino alle piattaforme di lavoro digitali stabilite in un altro Stato membro dell’UE.

5. PRESUNZIONE LEGALE

Per quanto riguarda la presunzione legale di subordinazione prevista all’art. 5, non dovrebbe trovare applicazione laddove si è in presenza di un rapporto di lavoro consolidato, ma solo nei casi in cui lo *status* lavorativo sia effettivamente incerto. La relazione degli esperti della Commissione ha confermato che «l’obiettivo della Direttiva non è quello di riclassificare le persone che si trovano già in un rapporto di lavoro». Una presunzione eccessivamente ampia rischia di riassegnare lo status di datore di lavoro in strutture in cui il rapporto di lavoro è già stabilito e regolamentato, creando una doppia attribuzione degli obblighi del datore di lavoro e compromettendo i rapporti di lavoro consolidati.

Proposta di osservazione

Valuti il Governo l'opportunità di ridefinire le modalità applicative della presunzione legale di subordinazione ai rapporti contrattuali già in essere, specificando che essa non si applichi qualora, alla data di entrata in vigore del decreto, la persona che svolge attività lavorativa tramite piattaforme digitali sia già vincolata da un rapporto di lavoro consolidato con un intermediario o un'altra impresa in relazione all'attività lavorativa in questione svolta tramite piattaforma.

6. CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA (GRANDFATHERING) E MISURE TRANSITORIE

Lo schema di decreto entra in vigore il 2 dicembre 2026 (art. 27, comma 1). Se da un lato l'art. 5, comma 4, limita l'applicazione della presunzione legale di subordinazione al periodo successivo a tale data per i rapporti contrattuali preesistenti, dall'altro non è prevista alcuna analoga disposizione transitoria o di attuazione graduale per gli obblighi relativi alla gestione algoritmica, alla trasparenza, alla supervisione umana, alle valutazioni d'impatto sulla protezione dei dati o all'istituzione di canali di comunicazione e segnalazione. L'unica misura transitoria riguarda gli obblighi di comunicazione di cui all'art. 14, che possono essere assolti mediante gli strumenti elettronici esistenti fino alla messa in esercizio del sistema SIISL.

L'assenza di un più ampio quadro di attuazione graduale genera significativi rischi di prontezza operativa. Gli obblighi imposti dallo schema di decreto, in particolare quelli di cui agli articoli da 6 a 10 concernenti la progettazione, la documentazione, la valutazione dei rischi, la trasparenza e la governance dei sistemi automatizzati di monitoraggio e di decisione, richiedono rilevanti misure preparatorie, tra cui lo svolgimento delle valutazioni d'impatto sulla protezione dei dati, la designazione e la formazione di personale qualificato addetto alla supervisione umana, l'istituzione di canali di comunicazione sicuri e l'adeguamento dei sistemi esistenti ai nuovi requisiti di trasparenza e informazione. Esigere la piena conformità a tutti tali obblighi a decorrere dalla data di entrata in vigore, senza alcun periodo transitorio, espone le imprese a rischi di non conformità non riconducibili a una carenza di diligenza, bensì all'oggettiva impossibilità di completare i necessari adempimenti preparatori nel tempo disponibile.

Proposta di osservazione

Valuti il Governo l'opportunità di introdurre una disciplina transitoria per gli obblighi previsti dagli articoli 6, 7, 8, 9, 10 e 16, prevedendo che le relative disposizioni non si applichino ai sistemi automatizzati di monitoraggio e ai sistemi decisionali automatizzati già in esercizio alla data di efficacia del decreto fino al primo tra i seguenti termini: ventiquattro mesi dalla medesima data ovvero l'introduzione di modifiche sostanziali al sistema. Si valuti altresì l'opportunità di precisare che per modifiche sostanziali si intendono quelle idonee ad alterare significativamente le finalità perseguite dal sistema, i relativi output, la platea dei soggetti interessati o l'impatto del sistema sulle persone che svolgono lavoro mediante piattaforma, al fine di assicurare un adeguato periodo di adattamento e di prevenire rischi di non conformità connessi ai tempi necessari per l'adeguamento organizzativo e tecnologico.

7. RIFLESSIONI CONCLUSIVE SU APPALTI E TECNOLOGIA

L'evoluzione tecnologica sta trasformando in modo significativo l'organizzazione e la gestione dei processi produttivi nel settore della logistica, rendendo sempre più diffuso il ricorso a sistemi e strumenti digitali anche nell'ambito delle attività affidate in appalto. Nelle attività di magazzinaggio e, in misura crescente, nella logistica dell'ultimo miglio, l'utilizzo di tecnologie digitali costituisce ormai parte integrante dei processi operativi. I magazzini sono oggi significativamente più automatizzati; le operazioni di picking, ossia di selezione e prelievo dei materiali, si svolgono sempre più spesso mediante tablet, iPad e dispositivi mobili, che guidano l'operatore lungo percorsi digitali attraverso display interattivi, immagini di prodotto, lettori di codici a barre e interfacce intuitive, sostituendo processi che un tempo erano affidati alla documentazione cartacea.

In questo contesto, le imprese committenti tendono a selezionare partner dotati di elevate competenze digitali e sistemi interoperabili, poiché la qualità del servizio logistico dipende sempre più dalla continuità dei flussi informativi e dalla perfetta integrazione tra piattaforme.

È ragionevole, infatti, attendersi una crescente interazione tra uomo e macchina, una più intensa automazione dei magazzini, un maggiore ricorso a sistemi predittivi e una diffusione di soluzioni di intelligenza artificiale capaci di ottimizzare rotte, carichi, tempi di consegna e allocazione delle risorse.

Proprio in questo ambito si è sviluppato un primo nodo da sciogliere: in alcune pronunce, la proprietà del software in capo al committente è stata considerata elemento sintomatico di appalto illecito, nella misura in cui tale strumento si traduca in un concreto esercizio di poteri di controllo e direzione sui dipendenti del fornitore.

È un tema che richiede grande attenzione, perché rischia di proiettare su strumenti tecnologici nuovi categorie giuridiche costruite in un contesto produttivo profondamente diverso. Riteniamo che l'ordinamento debba incentivare, e non ostacolare, i processi di digitalizzazione. Occorre evitare che il semplice utilizzo, da parte del committente, di strumenti tecnologici avanzati o di software condivisi determini automaticamente la riqualificazione del rapporto di lavoro alle dipendenze del titolare di tali strumenti. La mera titolarità o messa a disposizione del software, sistema o infrastruttura digitale non è di per sé un illecito laddove l'impiego di strumenti algoritmici è giustificato da esigenze di produttività, sicurezza, efficienza organizzativa, e non è finalizzato all'esercizio di poteri direttivi o disciplinari nei confronti del lavoratore.

Occorre una norma che renda chiaro il confine tra la tecnologia funzionale al governo del servizio e la tecnologia che incide sull'esercizio dei poteri organizzativi, direttivi e di controllo nei confronti dei lavoratori dell'appaltatore, mettendo in discussione l'autonomia organizzativa di quest'ultimo e quindi la genuinità dell'appalto.