

Ester Villa (*)

**LAVORO AUTONOMO, ACCORDI COLLETTIVI E DIRITTO
DELLA CONCORRENZA DELL'UNIONE EUROPEA:
PROVE DI DIALOGO (**)**

SOMMARIO: 1. Note introduttive sul lavoro autonomo. — 2. Lavoro autonomo e accordi collettivi. — 3. Un dialogo «difficile»: accordi collettivi dei lavoratori autonomi e diritto della concorrenza dell'Ue. — 4. I possibili elementi di svolta per un dialogo fra diritto del lavoro e diritto della concorrenza.

1. — *Note introduttive sul lavoro autonomo* — Non è affatto agevole rinvenire dati omogenei sul lavoro autonomo a causa della composizione estremamente variegata di quest'ultimo. Nonostante ciò, e con questa consapevolezza alle spalle, è interessante riportare i risultati di alcune ricerche che danno conto del peso assunto dai lavoratori autonomi sulla totalità della forza lavoro e delle condizioni in cui tali prestatori rendono la propria attività lavorativa.

Nel 2017, nel Regno Unito si contavano più di un milione di lavoratori autonomi, i quali disponevano in media di un reddito annuo lordo di 29.000 sterline, contro quello di 28.760 sterline dei lavoratori subordinati che, tuttavia, godono delle tutele del diritto del lavoro (1).

Per quanto sia rimasta relativamente stabile, la percentuale di lavoratori autonomi senza dipendenti sul totale della forza lavoro in Italia è tuttavia passata dal 15,9% del 2007 al 13,5% del 2019 (2). Se si considera che è significativamente più elevata di quella di Germania, Svezia, Lussemburgo e Olanda, mentre è leggermente più bassa di quella della Polonia (3), la percentuale italiana è comunque una delle più alte in Europa.

(*) Professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università di Bologna.

(**) La presente pubblicazione deve intendersi parte del progetto Horizon 2020 «WorkYP», finanziato dall'Unione europea con Grant Agreement n. 870619. Le opinioni e le informazioni riportate in questo saggio riflettono unicamente l'opinione dell'Autrice e né la Commissione europea, né l'agenzia esecutiva per la ricerca hanno alcuna responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

(1) Si veda, al riguardo, <https://www.statista.com/statistics/711419/united-kingdom-freelancing-professionals-type-of-work/>.

(2) De Luigi *et al.* 2022.

(3) In Germania i lavoratori autonomi senza dipendenti ammontavano, nel 2008,

I dati riportati non desterebbero preoccupazione se il mondo del lavoro autonomo fosse popolato da soggetti forti, in grado di contrattare a livello individuale condizioni di lavoro eque. La situazione, invece, è profondamente diversa: nel 2019, infatti, il 18,6% dei lavoratori autonomi senza dipendenti era a rischio di povertà lavorativa; percentuale cresciuta di ben 2,4 punti rispetto al 2007 (4).

Si giustificano, pertanto, una serie di interventi normativi, espressione dell'esigenza di protezione sociale che ormai interessa varie forme di lavoro non eterodiretto.

Si pensi all'art. 1, c. 1, l. n. 233/2012, che ha riconosciuto ai giornalisti autonomi il diritto a un «equo compenso», da intendersi come quello «proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto» (5). Per quanto si qualifichi come un'estensione dell'art. 36 Cost. ai giornalisti non subordinati, la disposizione non richiama il parametro della «sufficienza», che sarebbe determinante per sottrarre il trattamento economico di tali lavoratori alle pure leggi del mercato (6).

Rilevano pure gli artt. 47-*bis* ss., d.lgs. n. 81/2015, inseriti nel Capo V-*bis* del medesimo decreto dal d.l. n. 101/2019, convertito in l. n. 128/2019, con i quali sono state attribuite specifiche tutele ai lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore, anche attraverso piattaforme digitali (7).

È possibile, poi, richiamare la l. n. 81/2017, con la quale sono state riconosciute ai lavoratori autonomi non imprenditori protezioni minime, che divergono profondamente da quelle del lavoro subordinato, perché differenti sono i bisogni di tutela (8).

al 4,7% del totale della forza lavoro, al 3,6% nel 2013 e al 2,9% nel 2019; in Svezia la medesima percentuale, negli stessi anni, è passata dal 5,8%, al 4,8%, al 6,1%; in Lussemburgo, dal 3,6%, al 4,7%, per arrivare al 2,3%; in Olanda, infine, la percentuale è variata dal 7,9% del 2008 e del 2013, al 9% del 2019. In Polonia, invece, i lavoratori autonomi senza dipendenti erano il 13,9% del totale della forza lavoro nel 2008 e sono passati al 14,3% nel 2019, superando il nostro paese. Per i dati, si vd. Ratti 2022.

(4) Si tratta di un rischio di povertà lavorativa vicino a quello dei lavoratori flessibili occupati con contratti a termine, *part-time* e in somministrazione, che è passato dal 16,5% del 2007 al 21,5% del 2018. Cfr. De Luigi *et al.* 2022.

(5) Vd. Zoppoli 2018, 70 s.

(6) *Ivi*, 71.

(7) Poiché l'art. 47-*bis*, d.lgs. n. 81/2015, definisce le piattaforme come i programmi e le procedure che determinano le modalità di esecuzione della prestazione, sono sorti dubbi su quali siano i lavoratori autonomi ai quali si applicano le tutele minime del Capo V-*bis*, d.lgs. n. 81/2015. Cfr. Perulli (2021, 162 ss.), il quale parla di «rompicapo normativo».

(8) Razzolini 2018, 19.

Infine, ma non certo per importanza, con l'art. 2, c. 1, d.lgs. n. 81/2015, è stato esteso lo statuto protettivo del lavoro subordinato alle collaborazioni etero-organizzate. Per quanto in questa sede non si possa essere esaustivi, la norma ha dato adito a un ampio dibattito con ripercussioni sistematiche di rilievo (9). Secondo una prima ricostruzione, con l'art. 2, c. 1, i confini della subordinazione sarebbero stati estesi al di là del lavoro eterodiretto fino a comprendere quello etero-organizzato (10). Accogliendo questa lettura, tuttavia, le eccezioni dell'art. 2, c. 2, sarebbero costituzionalmente illegittime per violazione del principio di indisponibilità del tipo contrattuale. Per questo motivo e per la maggior aderenza alla lettera della disposizione, si ritiene più condivisibile una diversa interpretazione, secondo la quale le collaborazioni etero-organizzate rimarrebbero rapporti di lavoro autonomo ai quali si applica la disciplina del lavoro subordinato. Le ricostruzioni prospettate al riguardo sono molteplici: secondo taluni l'etero-organizzazione consiste in un potere giuridico con il quale il committente determina forme e modalità con cui la prestazione del collaboratore si inserisce nella propria organizzazione, il coordinamento ha carattere consensuale, mentre l'eterodirezione implica un'ingerenza più penetrante e puntuale del datore di lavoro sulle modalità esecutive dell'attività lavorativa (11). Altri tentano, invece, di differenziare etero-organizzazione e coordinamento sotto il profilo contenutistico (12), con il rischio di ritagliare uno spazio molto ristretto per l'etero-organizzazione. Un'ulteriore lettura riconduce le collaborazioni di cui all'art. 2, c. 1, nel *genus* delle collaborazioni coordinate e continuative. Non vi sarebbe, infatti, alcuna differenza ontologica tra etero-organizzazione e coordinamento, tanto che la prima avrebbe dovuto essere definita come etero-coordinamento (13). Attraverso

(9) L'importanza strategica della norma e il dibattito che ne è seguito emergono anche dalla scelta di molte riviste di dedicare numeri tematici al problema qualificatorio. Si vd., solo a titolo esemplificativo, *RGL*, 2016, n. 1, I, e il numero straordinario di *MGL*, 2020. Oltre alle ricostruzioni di seguito riportate, vi è almeno un'altra lettura, rimasta minoritaria, secondo la quale l'art. 2, c. 1, d.lgs. n. 81/2015, sarebbe una «norma apparente», in quanto il lavoro etero-organizzato coinciderebbe con quello subordinato. Si veda, al riguardo, Tosi 2015, 1117, e, in giurisprudenza, T. Torino 7.5.2018, n. 778, in *RGL*, 2018, n. 3, II, 371 ss.

(10) Vd., fra i tanti, Nogler 2015 e Santoro Passarelli 2015.

(11) Vd.: Perulli 2016, 30 s.; Ciucciovino, Monterossi 2020, 71 s.

(12) Vd. C. App. Torino 4.2.2019, n. 26, in *RGL*, 2019, n. 1, II, 92 ss., che considera le collaborazioni etero-organizzate come *tertium genus* tra il lavoro subordinato e le collaborazioni di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c. *Contra*, invece, Cass. 24.1.2020, n. 1663, in *RGL*, 2020, n. 2, II, 252 ss.

(13) Carabelli 2016, 7.

quest'ultimo il committente coordina, anche sotto il profilo spazio-temporale, la prestazione del collaboratore con gli altri fattori produttivi, ferma restando l'autonomia nella fase di esecuzione dell'attività lavorativa. L'etero-coordinamento può emergere non solo da un esercizio di fatto di tale prerogativa, ma essere anche conferito in via consensuale al committente. Così facendo, si evita che le «collaborazioni coordinate e continuative, grazie all'etero-coordinamento imposto al collaboratore dal committente [...], assicurino all'impresa vantaggi organizzativi comparabili a quelli del lavoro subordinato, fungendo al contempo da strumento di fuga dal sistema delle tutele [...] previsto per esse» (14).

Alla luce di tali considerazioni, è evidente che nelle moderne organizzazioni imprenditoriali la debolezza contrattuale si manifesta in forme e modalità diverse dal passato: affiorano, infatti, condizioni di soggezione economico-sociale anche senza che vi sia subordinazione giuridica (15). Questa situazione «richiede risposte, in termini di tutela, del tutto innovative» (16), che il legislatore ha iniziato a fornire, come si è sinteticamente evidenziato.

Nel proseguio, dopo aver indagato gli spazi che la legge ha aperto anche a favore degli accordi collettivi dei lavoratori autonomi, ci si concentrerà sul possibile contrasto di questi ultimi con il diritto della concorrenza dell'Ue.

2. — *Lavoro autonomo e accordi collettivi* — La diffusa instabilità socioeconomica dei lavoratori autonomi sta creando le condizioni per una domanda di rappresentanza collettiva.

Da un lato, infatti, a fronte delle rivendicazioni avanzate dagli autonomi e dai professionisti, si sono diffuse organizzazioni a tutela degli interessi collettivi di questi ultimi (17). Mentre, almeno inizialmente, si è incanalata in nuove forme di associazionismo, ritenute meglio in grado di rispondere alle specifiche esigenze di tutela dei lavoratori autonomi, la domanda di rappresentanza collettiva di questi prestatori è stata successivamente colta anche dai sindacati confederali (18).

Dall'altro lato, tramite la tecnica dei rinvii della legge al contratto collettivo, ben nota nel lavoro subordinato, sono stati aperti spazi inediti a favore degli accordi collettivi dei prestatori autonomi.

(14) Carabelli, Spinelli 2019, 97.

(15) Novella 2020, VII.

(16) Scognamiglio 2017, 1184.

(17) Jassandari 2019, 93.

(18) Semenza, Mori 2020, 115 ss.

Si pensi *in primis* alle collaborazioni etero-organizzate: dopo che con l'art. 2, c. 1, d.lgs. n. 81/2015, sono state estese a queste ultime le tutele del lavoro subordinato, l'art. 2, c. 2, lett. *a*, consente agli accordi collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale di introdurre una specifica disciplina del trattamento economico e normativo per tali collaboratori. I contratti collettivi oggetto di rinvio possono, pertanto, disapplicare lo statuto protettivo del lavoro subordinato in cambio di una modulazione delle tutele, che si giustifica con l'intento di differenziare la regolamentazione del lavoro autonomo «conferme alla subordinazione classica» per coglierne le specifiche esigenze di protezione (19).

Il rinvio alla contrattazione collettiva non è, tuttavia, privo di elementi di problematicità.

In primis, l'espressione «sindacato comparativamente più rappresentativo», calibrata sul lavoro subordinato e non priva di criticità già in questa sede, è difficile da «calare» nell'ambito del lavoro autonomo, dove le forme di rappresentanza collettiva non hanno ancora una struttura organizzativa paragonabile a quella del lavoro subordinato. Questa questione perderebbe di rilievo se il mondo del lavoro autonomo fosse «colonizzato» dalle principali organizzazioni sindacali del lavoro dipendente (20).

In secondo luogo, la formula impiegata dal legislatore potrebbe non essere in grado di svolgere la propria funzione selettiva, qualora fosse stipulato un unico accordo collettivo. Questa evenienza non è da escludere per due ragioni all'apparenza contrapposte, ovvero, sia perché le organizzazioni dei lavoratori autonomi sono ancora poco diffuse, sia per il possibile insorgere di un contrasto fra soggetti che non intendono introdurre una regolamentazione *ad hoc* per i collaboratori etero-organizzati, peggiorativa rispetto a quella del lavoro subordinato, e altri che, invece, desiderano fruire degli spazi aperti dall'art. 2, c. 2, lett. *a*, d.lgs. n. 81/2015. In questi casi, siccome sarebbe necessario comparare la rappresentatività del sindacato stipulante con quella di altri soggetti, si porrebbe il problema di comprendere in quale ambito vada misurata e con quali altri sindacati vada paragonata la capacità rappresentativa del primo (21).

Si consideri poi la disciplina del lavoro autonomo che ha a oggetto la consegna di beni per conto altrui, nel contesto urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore, nella quale si rimette ai contratti collettivi sti-

(19) Perulli 2021, 105; Scarpelli 2019, 28.

(20) Scarpelli 1999, 560 ss.

(21) Martelloni 2020; Jassandari 1997, 290.

pulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale il compito di definire i criteri di determinazione del compenso. In assenza di un accordo collettivo *ad hoc*, la remunerazione oraria di questi lavoratori dev'essere parametrata ai minimi tabellari dei contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale (22). Si prende, quindi, atto della condizione di debolezza di tali lavoratori, nel momento in cui si auspica un intervento delle parti sociali nella determinazione del compenso. Tuttavia, ancora una volta non si considera che nel lavoro autonomo è difficile ragionare di organizzazioni sindacali e datoriali «comparativamente più rappresentative a livello nazionale» (23).

Per quanto siano riconosciuti spazi sempre maggiori agli accordi collettivi degli autonomi, permangono dubbi intorno alla possibilità di attribuire a questa categoria di lavoratori i diritti sindacali di organizzazione e di contrattazione collettiva (24).

Se si considera, inoltre, la difficoltà dei sindacati di difendere le fasce più deboli del lavoro subordinato a causa della concorrenza fra contratti collettivi, è lecito interrogarsi sull'effettiva capacità delle parti sociali di tutelare i lavoratori autonomi «vulnerabili» (25).

In aggiunta, da un lato, le forti venature individualistiche del lavoro autonomo non rendono agevole individuare un «interesse collettivo» (26), che presuppone una «collettività» unita nel perseguire uno scopo comune con le proprie azioni; dall'altro, non va sottaciuta nemmeno la difficoltà di rinvenire una controparte univoca e formalizzata dei lavoratori autonomi, come lo sono i datori di lavoro e le rispettive organizzazioni nel lavoro subordinato (27).

Infine, ma non certo per importanza, i contratti collettivi richiamati po-

(22) Art. 47-*quater*, d.lgs. n. 81/2015.

(23) Si vd., al riguardo, il Ccnl Assodelivery-Ugl siglato il 15.9.2020, che, almeno inizialmente, era l'unico a regolare i rapporti di lavoro dei *riders* qualificati come autonomi. Sulla problematica valutazione della capacità rappresentativa dei sindacati stipulanti si rinvia a Martelloni 2020, par. 3.

(24) Militano a favore del riconoscimento di questi diritti anche ai lavoratori autonomi sia una consolidata negoziazione collettiva degli agenti, sia la legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, come modificata dalla l. n. 83/2000, nella quale è stato regolato il conflitto collettivo di tali lavoratori (cfr. Caruso, Nicosia 2006, 3). Si vd., su tali problematiche, De Stefano 2016, par. 4, e Bronzini 2009, 975.

(25) Villa 2021, 221 ss.

(26) Tullini 2018, 4; Jassandari 2018; Forlivesi 2017, 179 ss.

(27) Semenza, Mori 2020, 120.

trebbero essere considerati accordi tra imprese o tra associazioni di imprese restrittivi della concorrenza e, quindi, vietati dall'art. 101 TfUe.

3. — *Un dialogo «difficile»: accordi collettivi dei lavoratori autonomi e diritto della concorrenza dell'Ue* — Il contratto collettivo è uno strumento limitativo della concorrenza dal momento che impedisce alle imprese di competere riducendo i trattamenti dei lavoratori. Non a caso «la coalizione sindacale e la contrattazione collettiva delle condizioni di lavoro erano vietate da quella che può considerarsi come la madre di tutte le norme *antitrust*: la legge francese Le Chapelier del 1791» (28). In tempi più recenti, tuttavia, «la gerarchia dei valori costituzionalizzati e il riconoscimento della funzione sociale e solidaristica del diritto del lavoro» hanno sottratto il mercato della forza lavoro all'applicazione delle regole della concorrenza (29).

Si tratta di comprendere se tale conclusione possa essere tenuta ferma anche con riguardo al diritto dell'Ue, nel quale l'art. 101 TfUe vieta tutti gli accordi tra imprese, le decisioni di associazioni di imprese e le pratiche concordate che abbiano per oggetto o per effetto quello di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza nel mercato interno.

Per far luce su tale questione, è necessario chiarire cosa si intenda per «impresa» ai fini del diritto della concorrenza dell'Ue. Questa è definita in senso ampio come qualsiasi entità che esercita un'attività economica in modo autonomo, a prescindere dallo *status* giuridico e dalle modalità di finanziamento. L'«entità economica», che comprende, oltre alle società di capitali e di persone, anche singole persone fisiche, deve offrire beni o servizi in modo autonomo in un determinato mercato (30). Per capire quali lavoratori rientrino in tale nozione, ci si deve focalizzare sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia relativa specificamente alla distinzione fra «impresa» e «lavoratore», rilevante per delimitare il campo di applicazione dell'art. 101 TfUe, con una precisazione preliminare: per quanto, in linea di principio, le questioni che attengono alla qualificazione dei rapporti di lavoro siano di competenza degli Stati membri, questi ultimi sono tenuti a considerare i criteri elaborati dalla Corte di Giustizia (31). In materia di concorrenza il nesso con il diritto comunitario è particolarmente stretto, perché la

(28) Ichino 2000, 635.

(29) De Luca Tamajo 2016, 15.

(30) Pappalardo 2018, 60 ss.

(31) Questa affermazione non vale nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori, dove la definizione di «lavoratore» è *stricto sensu* eurounitaria. La nozione ivi elaborata ha, tuttavia, una tendenza a espandersi oltre i propri confini. Vd. Giubboni 2018, 211, e Prassl *et al.* 2020, 405 ss.

definizione di «lavoratore» si determina per esclusione da quella di «impresa», che è nozione eurounitaria. Per evitare, quindi, che taluni accordi collettivi siano censurati dalle autorità *antitrust*, dalla Commissione o, da ultimo, dalla Corte di Giustizia, in quanto considerati alla stregua di accordi fra imprese o fra associazioni di imprese, la nozione di «lavoratore» deve plasmarsi su quella eurounitaria (32).

In una prima pronuncia, il caso *Becu*, la Corte è stata chiamata a decidere se un accordo collettivo concluso dalle organizzazioni che rappresentavano i lavoratori del porto di Ghent fosse un accordo fra «associazioni di imprese» restrittivo della concorrenza e, quindi, vietato dall'art. 101 TfUe. La soluzione della questione dipendeva dalla possibilità di considerare i portuali alla stregua di «imprese» (33): in tal caso, infatti, le organizzazioni stipulanti non avrebbero agito quali sindacati, ma come «associazioni di imprese» (34).

Nel caso di specie, ad avviso della Corte, i lavoratori non erano un'autonoma entità economica, dal momento che prestavano la propria attività lavorativa nel rispetto delle direttive impartite dalle imprese del porto (35). Per questo motivo, i prestatori erano parte integrante di tali imprese, con le quali formavano un'unica entità economica. Alla luce di siffatti elementi, i portuali erano da considerare «lavoratori», poiché non offrivano un servizio dietro corrispettivo come operatori economici indipendenti nel mercato (36). Di conseguenza, i contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni di questi ultimi non erano «accordi fra imprese» o fra «associazioni di imprese» vietati dall'art. 101 TfUe (37).

(32) Per questo motivo Orlandini (2019, 185) parla di «nozione eurounitaria di “lavoratore” formulata specificamente a fini anticoncorrenziali».

(33) Cfr. C. Giust. 16.9.1999, C-22/98, *Becu and others*, sulla quale si vd., tra i tanti: Jones *et al.* 2019, 150; Schick, Gideon 2018, 184.

(34) Si vd.: C. Giust. 4.12.2014, C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media c. Staat der Nederlanden*, par. 28, in *RIDL*, 2015, II, 566 ss., e Ravelli 2003, 314.

(35) Cfr. C. Giust. 16.9.1999, C-22/98, *Becu and others*, punto 26.

(36) Secondo la Corte i portuali dovevano essere considerati «lavoratori» ai sensi dell'art. 48 TCe (oggi art. 45 TfUe). In questa pronuncia la Corte allinea il concetto di «employee» con quello di «workers», rilevante ai fini della disciplina della libera circolazione dei lavoratori nell'ambito dell'Ue. Si vedano, al riguardo, Lianos *et al.* 2019, 300.

(37) Già in epoca più risalente, la Corte di Giustizia aveva preso in considerazione il caso degli agenti per valutare la conformità degli accordi conclusi dai rappresentanti di questi ultimi con il diritto della concorrenza. Per quanto il tema meriterebbe una trattazione ben più approfondita, che non è possibile svolgere in questa sede, originariamente gli agenti erano considerati semplici ausiliari del preponente: quest'ultimo e l'agente formavano un'unica entità economica, dal momento che il primo era tenuto a seguire le

In una pronuncia di pochi giorni successiva, il caso *Albany*, la Corte di Giustizia ha escluso dal campo d'applicazione del diritto della concorrenza i contratti collettivi che avessero soddisfatto due presupposti: gli stessi dovevano essere stipulati da organizzazioni sindacali dei datori e prestatori di lavoro subordinati e contribuire al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (38).

Il primo elemento taglia fuori dall'eccezione gli accordi collettivi stipulati dalle organizzazioni dei lavoratori autonomi, che vanno considerati intese restrittive della concorrenza vietate dall'art. 101 TfUe (39).

Il secondo requisito è stato valutato in termini diversi: secondo taluni lo stesso introdurrebbe «un'*antitrust immunity* che sconta un controllo sul contenuto e sui fini dell'azione sociale» (40). Sarebbero, infatti, esclusi dal campo d'applicazione delle norme *antitrust* solo i contratti collettivi che migliorano le condizioni di vita e di lavoro dei prestatori, e non quelli che apportano deroghe peggiorative. Secondo altri, invece, la rilevanza di questo presupposto non andrebbe sopravvalutata, perché la Corte lo ha interpretato in senso molto ampio, escludendone la sussistenza solo a fronte di un accordo che non aveva lo scopo di fissare condizioni di lavoro, ma prezzi minimi di alcune categorie di bovini (41).

Il punto centrale della sentenza è, tuttavia, quello in cui la Corte si addentra nel rapporto fra diritto della concorrenza, accordi collettivi e obiettivi di politica sociale del Trattato. Il giudice lussemburghese sembra particolarmente attento a questi ultimi, nonostante al caso *Albany*, instaurato nel 1996, non si applicassero né i principi di politica sociale del Trattato di Amsterdam (42), né la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (CdfUe), alla quale è stata attribuita la stessa forza giuridica dei Trattati più di un decennio dopo.

Questa particolare sensibilità emerge in diverse parti della decisione.

istruzioni del secondo (si vd., sul punto, C. Giust. 16.12.1975, cause riunite C-40-48, C-50, C-54-56, C-111, C-113 e C-114-73, *Coöperatieve Vereniging «Suiker Unie» UA e altri c. Commissione delle Comunità europee*, spec. punto 539). Proprio per questo motivo gli accordi collettivi conclusi dai rappresentanti degli agenti dovevano considerarsi sottratti all'applicazione del diritto della concorrenza (Pappalardo 2018, 321 ss.). Successivamente, nella giurisprudenza eurounitaria, è emersa la distinzione fra agente «mero collaboratore del preponente» e agente «imprenditore indipendente», con la possibilità di considerare sottratti all'applicazione del diritto della concorrenza solo gli accordi dei primi.

(38) C. Giust. 21.9.1999, C-67/96, *Albany International BV c. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, punti 62 e 63.

(39) Lianos *et al.* 2019, 305.

(40) Biasi 2018, 450.

(41) Schiek, Gideon 2018, 6 ss.

(42) Pallini 2000, 235.

Anzitutto, per quanto il diritto alla contrattazione collettiva non sia qualificato come «fondamentale», poiché nel trattato non vi erano norme che, «in modo esplicito e puntuale, delineassero una situazione soggettiva caratterizzata da un nucleo di intangibilità» (43), non si definiscono in tal modo nemmeno le regole in materia di concorrenza, diversamente da quanto fatto in altre decisioni (44): questa mancanza potrebbe essere espressione del tentativo di avvicinare maggiormente libertà economiche e diritti sociali.

In secondo luogo, il giudice sottolinea che la Comunità europea non si propone solo di garantire la libera concorrenza nel mercato, ma anche un elevato livello di protezione sociale, e che la Commissione ha il compito di favorire il dialogo tra le parti sociali, che può sfociare in accordi collettivi, secondo quanto prescritto dagli artt. 118 e 118B TCe (45).

Per quanto, quindi, «taluni effetti restrittivi della concorrenza siano inerenti agli accordi collettivi stipulati tra organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori» (46), il perseguimento degli obiettivi sociali sarebbe frustrato, se tali contratti fossero assoggettati al diritto *antitrust*. La Corte considera, quindi, la politica sociale come un obiettivo autosufficiente, che non può essere svuotato totalmente di contenuti dalle disposizioni in materia di concorrenza (47).

In una decisione successiva, il caso *Pavlov*, la Corte di Giustizia ha escluso che un accordo collettivo dei lavoratori autonomi potesse fruire dell'essenzione elaborata in *Albany*, perché «il Trattato non prevede alcuna disposizione che incoraggi, alla stregua degli artt. 118 e 118B del Trattato Ce [...] coloro che esercitano libere professioni a concludere accordi collettivi al fine di migliorare le condizioni di occupazione e di lavoro» (48). Le stesse disposizioni che avevano permesso di escludere i contratti collettivi dei lavoratori subordinati dal campo di applicazione del diritto della concorrenza sono richiamate per negare il medesimo beneficio agli accordi collettivi degli autonomi.

Il dibattito in materia si è, tuttavia, nuovamente acceso in occasione del caso *FNV Kunsten*, concernente un accordo collettivo che regolava i rapporti di lavoro dei supplenti d'orchestra autonomi e subordinati (49).

(43) Ravelli 2003, 321.

(44) Brunn *et al.* 2001, 37 ss.

(45) C. Giust. 21.9.1999, C-67/96, *Albany International BV c. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, punti 54, 55 e 56.

(46) *Ivi*, punto 59.

(47) Barnard, Deakin 2004, 337.

(48) C. Giust. 12.9.2000, C-180/98 *Pavel Pavlov and Others c. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, punto 69.

(49) C. Giust. 4.12.2014, C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media c. Staat der Nederlanden*.

I cambiamenti nel frattempo intervenuti nel contesto sociale inducevano ad attendersi un mutamento di rotta della Corte di Giustizia. Secondo quest'ultima, invece, i lavoratori autonomi sono, in linea di principio, «imprese», perché offrono servizi in un determinato mercato dietro corrispettivo ed esercitano la propria attività come operatori economici indipendenti. Vanno fatte, tuttavia, due precisazioni: da un lato, tale affermazione non vale per i «falsi autonomi»; dall'altro, la qualificazione come lavoratore autonomo ai sensi del diritto nazionale non preclude una diversa classificazione ai fini del diritto eurounitario della concorrenza.

Il secondo principio è espressione della volontà di circoscrivere i margini di discrezionalità degli Stati membri nella definizione di «lavoratore» ai fini del diritto *antitrust*. In relazione al primo principio, ci si domanda se il «falso autonomo» sia solo il soggetto non correttamente qualificato come lavoratore autonomo, oppure anche quello in posizione di debolezza rispetto al committente. In questo secondo caso, la Corte di Giustizia avrebbe introdotto una distinzione fra i prestatori autonomi da considerare «impresa» e quelli da ritenere «lavoratori»: solo gli accordi collettivi conclusi dalle organizzazioni sindacali di questi ultimi sarebbero, pertanto, esentati dal diritto *antitrust*. In tal modo, si sarebbero ridefinite la nozione di «impresa» e quella di «lavoratore» rilevanti per delimitare il campo di applicazione dell'art. 101 TFUE.

Nella parte iniziale della pronuncia, la Corte sembra far proprio quest'ultimo orientamento, perché definisce i «falsi autonomi» come coloro che si trovano in una posizione non «identica», ma «paragonabile» a quella dei lavoratori subordinati (50).

Successivamente, tuttavia, il ragionamento del giudice si fa più «intricato». Per individuare quando un soggetto perde la qualità di impresa, nel punto 33 si valorizzano due elementi: il lavoratore non deve sopportare i rischi finanziari e commerciali derivanti dall'attività economica e deve agire come ausiliario integrato nell'impresa del «committente». Nel punto 36, invece, dopo aver richiamato questi due requisiti, se ne aggiunge un terzo, ovvero la sottoposizione del lavoratore alle direttive del datore di lavoro, per quanto riguarda l'orario, il luogo e il contenuto della prestazione. Queste due parti della pronuncia sono tuttavia solo all'apparenza contraddittorie: alla luce della giurisprudenza richiamata in precedenza (caso *Becu*), infatti, il lavoratore può dirsi integrato nell'impresa del «committente», quando è sottoposto a direttive di quest'ultimo (51). Di conseguenza, mentre i

(50) Valorizzano questo elemento, Countouris, De Stefano 2019, 50.

(51) C. Giust. 16.9.1999, C-22/98, *Becu and others*, punto 26.

due requisiti del punto 33 hanno una propria autonomia concettuale, la sottoposizione a direttive costituisce la prova dell'integrazione del lavoratore nell'impresa del committente. Questi due ultimi presupposti (52) sono richiamati separatamente con l'intento di precisare che si ha eterodirezione quando il datore di lavoro determina l'orario, il luogo e il contenuto del lavoro (53).

Occorre a questo punto verificare se la nozione di «lavoratore» possa estendersi al di là della subordinazione.

Per quanto siano espressione della volontà di circoscrivere l'esenzione dal diritto *antitrust*, non è determinante a tal fine né chiedere che il prestatore sia sottoposto, in via cumulativa, a direttive su tempo, luogo e contenuto del lavoro e nemmeno che siano considerati congiuntamente l'assenza di rischio per il lavoratore e l'integrazione nell'impresa del committente.

È, invece, rilevante chiarire cosa si intenda per sottoposizione a direttive.

Da un lato, se si guarda al diritto *antitrust*, la contrattazione collettiva non è considerata alla stregua di un diritto fondamentale da contrapporre al diritto alla concorrenza, ma è legittimata come «esenzione» dal campo di applicazione di quest'ultimo. Sembra, quindi, potersi giustificare un'interpretazione più rigorosa della nozione di «lavoratore», che comprenda al proprio interno solo il lavoro subordinato in senso stretto. Se così fosse, siccome la nozione di «impresa» continuerebbe a comprendere al proprio interno il lavoro autonomo senza distinzioni, i «falsi autonomi» sarebbero solo i lavoratori non correttamente qualificati come autonomi e non anche quelli in posizione di debolezza economica rispetto al committente.

Dall'altro, se si considera che la Corte di Giustizia non ha mai precisato in che cosa consista l'eterodirezione e, anzi, in alcuni casi l'ha ritenuta sussistente in presenza di indici di controllo e subordinazione molto tenui (54), la sottoposizione a direttive potrebbe essere ritenuta inclusiva non solo dell'eterodirezione in senso stretto, ma anche di modalità diverse con cui

(52) Si fa riferimento all'integrazione del lavoratore nell'impresa e alla sottoposizione a direttive.

(53) C. Giust. 4.12.2014, C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media c. Staat der Nederlanden*, punto 36.

(54) Negli ambiti in cui è stata accolta una nozione ampia di «lavoratore», il *focus* è incentrato sulla distinzione fra soggetti economicamente attivi e inattivi, come nella libera circolazione dei lavoratori, oppure vengono in rilievo regolamentazioni, come quella antidiscriminatoria o di tutela della maternità, che coinvolgono diritti fondamentali della persona riconosciuti con ampiezza anche nell'Ue. Vd., sul punto, Giubboni 2018, 214 ss.

si esercita un potere unilaterale sul lavoratore (55). Poiché in tal caso la Corte avrebbe introdotto una distinzione fra lavoratori autonomi da considerare «impresa» e altri che potrebbero essere ritenuti «lavoratori», il «falso autonomo» comprenderebbe anche alcuni prestatori in posizione di debolezza economica rispetto al committente.

Queste incertezze si riverberano sulla possibilità di considerare esentati dal diritto *antitrust* gli accordi collettivi richiamati nel precedente paragrafo.

I contratti collettivi eventualmente conclusi dai rappresentanti dei lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore, anche attraverso piattaforme digitali (56), ricadono nel campo di applicazione dell'art. 101 TfUe.

Dubbi pongono, invece, gli accordi collettivi di cui all'art. 2, c. 2, lett. *a*, d.lgs. n. 81/2015.

Qualora si ritenessero esclusi dal diritto della concorrenza solo i contratti collettivi che migliorano le condizioni di vita e di lavoro dei prestatori, gli accordi sopra richiamati sarebbero esclusi da questo beneficio, in quanto apportano deroghe peggiorative alla disciplina legale altrimenti applicabile. Poiché, tuttavia, come si è avuto modo di sottolineare, è interpretato in senso ampio dalla Corte di Giustizia, questo requisito, di per sé solo, non sembra in grado di attrarre gli accordi collettivi di cui all'art. 2, c. 2, lett. *a*, d.lgs. n. 81/2015, nell'ambito dell'art. 101 TfUe.

I dubbi maggiori derivano dalla nozione di «lavoratore».

Quand'anche si accogliesse la lettura più restrittiva, non sarebbe privo di elementi problematici comprendere i collaboratori etero-organizzati nella nozione di «impresa», in particolare se si aderisse all'interpretazione dell'art. 2, c. 1, come norma che ha esteso i confini del lavoro subordinato al lavoro etero-organizzato. In tal caso, ci si potrebbe chiedere se dall'affermazione della Corte di Giustizia, secondo la quale «la qualificazione come lavoratore autonomo ai sensi del diritto nazionale non preclude di classificare diversamente il prestatore ai fini del diritto *antitrust*», si possa trarre anche il principio contrario: ovvero che qualificare un lavoratore come subordinato ai sensi del diritto interno non esclude la possibilità di considerarlo «impresa» ai fini dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza. Anche se si ritenesse possibile questa lettura «*a contrario*», in un ambito così problematico e dibattuto, quale è quello delle collaborazioni etero-organizzate, sarebbe opportuno che l'influenza della giurisprudenza

(55) Sono di questa opinione: Ichino 2015, 575; De Stefano, Aloisi 2019, 159; Raignone, Countouris 2021, 5.

(56) Art. 47-*quater*, d.lgs. n. 81/2015.

eurounitaria sulla nozione di «lavoratore» si affievolisse, lasciando più ampio spazio alle scelte del legislatore nazionale.

Sembra, quindi, più equilibrato accogliere la lettura più ampia che consente di comprendere una parte dei rapporti di collaborazione etero-organizzata nella nozione di «lavoratore». La sottoposizione a direttive, intesa in senso lato, può includere l'etero-organizzazione (o l'etero-coordinamento), ovvero modalità diverse dall'eterodirezione in senso stretto con cui si esercita comunque un potere unilaterale sul lavoratore. Nelle collaborazioni etero-organizzate, infatti, ben può essere rimesso al committente «il compito di fissare (quel)le modalità non solo contenutistiche, ma anche spazio-temporali della prestazione» (57). Perché possa essere sussunto nella nozione di «lavoratore», l'esercizio del potere unilaterale del committente deve investire sia il luogo, sia il tempo, sia il contenuto del lavoro, e il collaboratore non deve assumersi alcun rischio finanziario e commerciale derivante dall'attività economica. Quando, quindi, l'etero-organizzazione assume caratteri «più stringenti», il collaboratore etero-organizzato pare comparabile al «lavoratore» anche nel diritto eurounitario della concorrenza (58).

Alla luce di quanto affermato, diritto del lavoro e diritto della concorrenza dell'Ue si pongono in un rapporto problematico: mentre il primo si apre e riconosce tutele, anche collettive, oltre i propri confini tradizionali, cogliendo nuovi bisogni di protezione, il secondo fatica ad aprirsi con tale ampiezza. Partendo dal presupposto che questa soluzione sia insoddisfacente, anche per gli elementi di incertezza prospettati, si tratta di comprendere se vi siano margini per proporre una ricostruzione alternativa (59).

4. — *I possibili elementi di svolta per un dialogo fra diritto del lavoro e diritto della concorrenza* — Fin dal 1999 la Corte di Giustizia ha escluso che i contratti collettivi dei lavoratori subordinati fossero assoggettati alle norme in materia di concorrenza, per evitare di compromettere il perseguimento degli obiettivi sociali del trattato. Se già in questa fase il diritto *antitrust* non poteva essere esclusivamente «prezzocentrico» (60), ciò dovrebbe valere a mag-

(57) Carabelli, Spinelli 2019, 96.

(58) Secondo Cass. 24.1.2020, n. 1663, cit., invece, nel diritto interno questa affermazione vale per tutti i collaboratori etero-organizzati: «quando l'etero-organizzazione, accompagnata dalla personalità e dalla continuità della prestazione, è marcata al punto da rendere il collaboratore comparabile a un lavoratore dipendente, si impone una protezione equivalente».

(59) Lianos *et al.* 2019, 294.

(60) Rainone, Countouris 2021, 5; Giubboni 2003, 134 ss.

gior ragione nel momento attuale: dal 1999 a oggi, infatti, la dimensione sociale europea è stata rafforzata, in particolare con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, con il quale sono stati introdotti nuovi importanti principi in materia sociale ed è stata riconosciuta alla CdfUe la stessa forza giuridica dei trattati (61). Si vuole, quindi, provare a individuare quali mutamenti di contesto possano essere valorizzati per superare l'orientamento consolidato della Corte di Giustizia.

L'art. 28 CdfUe riconosce ai lavoratori e ai datori di lavoro, nonché alle rispettive organizzazioni, il diritto alla contrattazione collettiva. Perché un diritto fondamentale sancito nella Carta espliciti appieno la propria portata, l'Ue deve avere competenza in materia e la stessa deve essere stata in concreto esercitata (62). Nonostante la contrattazione collettiva non sia mai stata oggetto di regolazione, anche perché si nutrono dubbi sulla possibilità dell'Ue di intervenire in materia (63), l'art. 28 CdfUe può comunque essere utilizzato come criterio di interpretazione di norme eurounitarie. In particolare, tale norma potrebbe essere letta in combinato disposto con l'art. 9 TfUe e con l'art. 3(3) TUE, alla luce dei quali l'Ue non solo deve tener conto delle esigenze connesse alla garanzia di un'elevata protezione sociale, ma si propone anche di divenire «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva [...] che mira al progresso sociale». Siccome sono rilevanti per ridefinire i rapporti fra Europa economica e sociale (64), queste disposizioni dovrebbero rappresentare una «guida» per la Corte di Giustizia nel momento in cui interpreta la nozione di «impresa» di cui all'art. 101 TfUe: nella misura in cui anche alcuni lavoratori autonomi si trovano in posizione di debolezza rispetto alla controparte contrattuale, non vi sono ragioni per negare a essi il diritto alla contrattazione collettiva, a maggior ragione dopo che lo stesso è assunto al rango di diritto fondamentale (65). Diversamente opinando, sarebbe frustrato il perseguimento dei più ambiziosi obiettivi di politica sociale sanciti nelle norme sopra richiamate.

È possibile altresì valorizzare l'interpretazione dell'art. 11 Cedu, in tema di libertà di associazione sindacale, fornita dalla Corte di Strasburgo: se-

(61) Il progressivo rafforzamento della dimensione sociale europea è sottolineato da Lianos *et al.* 2019, 308, Bronzini 2008, 109 ss., e Giubboni (2003, 135 ss.), il quale ultimo evidenzia i passi avanti fatti dalla dimensione sociale europea già con il Trattato di Amsterdam.

(62) Si vd., al riguardo, l'art. 6 TUE e l'art. 51 CdfUe, sui quali si rinvia a Bronzini 2016, 12.

(63) Lunardon 2021, 467.

(64) Countouris, De Stefano 2019, 53.

(65) Countouris, De Stefano 2021, parr. 5 e 6. Carta 2020, 731 ss.

condo quest'ultima, la norma va estesa anche ai lavoratori autonomi, poiché è riferita a «ogni persona» (66). Tale lettura rileva nell'ordinamento eurounitario, sia perché il significato e la portata dei diritti della CdfUe dovrebbero corrispondere a quelli della Cedu (67), sia perché le disposizioni della Carta non dovrebbero essere interpretate in modo da limitare i diritti della Cedu (68). Nello stabilire i contenuti e i limiti delle previsioni della CdfUe, la Corte di Giustizia dovrebbe, pertanto, considerare anche la giurisprudenza della Corte di Strasburgo (69).

Secondo quanto previsto dall'art. 53 CdfUe, sono rilevanti nel diritto dell'Ue i principi e i diritti fondamentali del lavoro dell'Oil contenuti nella dichiarazione approvata nella Conferenza generale del 1998 (70). Fra i diritti fondamentali vi è quello alla contrattazione collettiva, il quale, secondo il Comitato sulla libertà di associazione dell'Oil, deve essere riconosciuto anche ai lavoratori autonomi, perché pure questi ultimi fruiscono appieno dei diritti delle Convenzioni n. 87/1948 e n. 98/1949 (71).

Infine, una decisione recente e con importanti spunti di riflessione è quella del Comitato europeo dei diritti sociali sull'art. 6 della Cse, nella quale ci si domanda se il diritto alla contrattazione collettiva, previsto in tale norma, spetti solo ai lavoratori subordinati o anche agli autonomi (72).

Secondo il Comitato, il mondo del lavoro sta cambiando rapidamente: sempre più rapporti sfuggono dalle maglie della subordinazione e si connotano per lo spostamento dei rischi sui prestatori. Queste relazioni contrattuali sono sovente caratterizzate da bassi compensi, a causa della posizione di debolezza dei lavoratori rispetto alla controparte contrattuale. Ad avviso del Comitato, non è possibile trascurare questi mutamenti nel momento in cui si interpreta l'art. 6 Cse: siccome si giustifica per superare l'incapacità di una parte di negoziare condizioni di lavoro eque a livello individuale, la

(66) Si veda *Voitrdur Ólafsson v. Iceland*, Application n. 20161/06, consultabile in https://www.legislationline.org/download/id/9077/file/ECHR_Case%20of%20V%C3%B6t%C3%B0ur%20Ólafsson%20v%20Iceland.pdf.

(67) Art. 52(3) CdfUe.

(68) Art. 53 CdfUe, sul quale si veda Khaliq 2013, 177 ss.

(69) Bronzini (2016, 19) evidenzia, tuttavia, che «mentre nel campo penale o civile questo collegamento di norma avviene, nel settore sociale si deve registrare una certa ritrosia della Corte del Lussemburgo a fare propri alcuni orientamenti della Corte di Strasburgo».

(70) Perone 2010, 220 s.

(71) Ilo Committee on Freedom of Association, Report no. 326 (2001), case no. 2013, par. 416.

(72) *Ceds, Irish Congress of Trade Unions (Ictu) v. Ireland*, reclamo n. 123/2016, 12.12.2018.

contrattazione collettiva deve essere riconosciuta anche ai lavoratori autonomi in posizione di debolezza (73).

Si tratta di comprendere che rilievo abbia la Cse, come interpretata dal Comitato europeo dei diritti sociali, nel diritto dell'Ue (74). Se l'art. 151 TfUe impone solo di «tenere presenti» i diritti sociali fondamentali definiti dalla Cse del 1961 (75), nemmeno l'art. 6 TUE introduce una previsione dotata di maggiore vincolatività: tale norma rinvia solo implicitamente alla Cse, quando chiede di tenere conto delle fonti dalle quali originano le disposizioni della CdfUe, nel momento in cui si interpretano queste ultime. Al riguardo, rilevano il preambolo della CdfUe, nel quale si precisa che la stessa «riafferma» i diritti delle carte sociali adottate dal Consiglio d'Europa, tra le quali può essere annoverata la Cse (76), e l'origine dell'art. 28 CdfUe che deriva dall'art. 6 Cse (77). Queste previsioni non rendono tuttavia vincolanti nel diritto dell'Unione le regole della Cse, ma chiedono solamente di «tenere conto» delle seconde nell'interpretazione del primo.

Per quanto, quindi, la Cse e le determinazioni del Comitato abbiano un peso limitato nel diritto dell'Ue, la decisione del secondo aggiunge, tuttavia, un «tassello» ai precedenti, evidenziando come la Corte di Giustizia si muova in controtendenza non solo rispetto agli Stati membri, ma anche ai principali organi internazionali.

Il quadro abbozzato mette in luce come i tempi siano maturi per superare l'interpretazione ampia della nozione di «impresa» della Corte di Giustizia. L'idea di un lavoro autonomo uniforme e non meritevole di tutele è ormai tramontata: emerge sempre più il bisogno di protezione dei lavoratori autonomi «vulnerabili», non solo sul piano individuale, ma anche su quello collettivo. Di questa esigenza ha preso contezza la Commissione europea, che dapprima ha lanciato una consultazione e poi, il 9.12.2021, ha adottato una bozza di linee guida per ridefinire il campo d'applicazione del diritto della concorrenza, con il preciso scopo di limitare le incertezze derivanti da alcune decisioni della Corte di Giustizia sui processi di negoziazione collettiva dei lavoratori autonomi (78).

(73) *Ivi*, punti 38 e 40.

(74) Si vd. Khaliq 2013, 169 ss.

(75) Si richiama questa prima versione della Cse, dal momento che è quella ratificata da tutti gli Stati membri dell'Ue. Si vd. Khaliq 2013, 178 ss.

(76) Countouris, De Stefano 2019, 53.

(77) Khaliq 2013, 179.

(78) Si vd. European Commission, *Annex to the Communication from the Commission. Approval of the content of a draft for a communication from the Commission. Guidelines on the application of EU competition law to collective agreement regarding the working conditions of solo self-employed persons*, 9.12.2021.

Nella parte introduttiva della bozza, la Commissione fornisce alcuni chiarimenti preliminari: per quanto siano competenti *in primis* in tema di qualificazione dei rapporti di lavoro, i legislatori nazionali devono tenere conto della giurisprudenza eurounitaria in materia. Inoltre, l'esenzione dal campo di applicazione dell'art. 101 TfUe riguarda non solo gli accordi migliorativi, ma tutti i contratti collettivi che regolano le condizioni di lavoro degli autonomi indicati nella bozza. Infine, le linee guida si applicano a prescindere dal fatto che un soggetto risulti «falso autonomo» (79).

Sono poi individuate le categorie di lavoratori i cui accordi collettivi dovrebbero essere esclusi dal campo di applicazione dell'art. 101 TfUe.

Vengono in rilievo i prestatori autonomi «economicamente dipendenti», ovvero coloro che prestano la propria attività prevalentemente o esclusivamente a favore di una determinata parte contrattuale, dalla quale percepiscono almeno il 50% dei compensi annui.

Sono poi richiamati gli autonomi che lavorano fianco a fianco dei prestatori subordinati espletando compiti analoghi. Questi lavoratori devono rendere la propria prestazione di lavoro sotto la direzione della controparte contrattuale e non assumersi alcun rischio e non essere indipendenti dal committente nell'esercizio dell'attività economica. Laddove difetti l'indipendenza, sembra possibile affermare che il prestatore operi come «ausiliario integrato nell'impresa del committente» (80). Qualora l'interpretazione prospettata fosse corretta, si supererebbe l'orientamento espresso dalla Corte di Giustizia nel caso *FNV Kunsten*, in quanto il lavoratore potrebbe dirsi integrato nell'impresa della controparte contrattuale anche se non riceve direttive da quest'ultima.

Rientrano nel campo di applicazione delle linee guida anche i lavoratori autonomi delle piattaforme le cui prestazioni sono organizzate da queste ultime e che non hanno margini di autonomia nella determinazione delle condizioni contrattuali.

L'ultima, ampia, categoria comprende i lavoratori autonomi ai quali i legislatori nazionali abbiano espressamente riconosciuto il diritto di stipulare accordi collettivi per riequilibrare una posizione di debolezza contrattuale. Secondo la Commissione, queste esclusioni perseguono obiettivi sociali così rilevanti da giustificare un'esenzione dal diritto *antitrust*.

(79) Da tale affermazione sembra potersi dedurre che la Commissione considera «falsi autonomi» solo i lavoratori non correttamente qualificati come autonomi, e non anche i lavoratori in posizione di debolezza economica rispetto al committente.

(80) C. Giust. 4.12.2014, C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media c. Staat der Nederlanden*, punto 33, e la giurisprudenza precedente.

Nel caso in cui tali linee guida fossero definitivamente approvate, larga parte degli accordi collettivi dei lavoratori autonomi in posizione di debolezza economica sarebbero esentati dal campo di applicazione delle norme in materia di concorrenza. Questa conclusione varrebbe certamente per i contratti collettivi richiamati in precedenza: i collaboratori etero-organizzati, infatti, a seconda dei casi concreti potrebbero rientrare in più d'una esenzione, mentre i lavoratori autonomi delle piattaforme godrebbero di un'esclusione definita in modo ampio. Così facendo, verrebbero superati i dubbi interpretativi prospettati in precedenza.

Vi è, tuttavia, qualche profilo critico che merita di essere sottolineato: anzitutto, gli accordi collettivi dei lavoratori autonomi vulnerabili non sono legittimati per il riconoscimento di un diritto fondamentale alla contrattazione collettiva da porre su un piano sovraordinato – o almeno equiordinato – rispetto al diritto della concorrenza, ma come «esenzioni» dal campo di applicazione dell'art. 101 TfUe. In secondo luogo, per le parti sociali non sarà agevole contrattare nel rispetto delle categorie esentate: a titolo esemplificativo, qualora stipuli un accordo collettivo per i lavoratori autonomi in posizione di dipendenza economica dal committente, il sindacato non può garantire che lo stesso riguardi solo i soggetti i cui redditi dipendono almeno per il 50% da un singolo committente.

Nonostante qualche elemento di problematicità, la bozza di linee guida rappresenta un serio tentativo di instaurare un dialogo fra diritto del lavoro e diritto della concorrenza, il quale ultimo sembra destinato a divenire più sensibile ai bisogni di tutela che emergono nella realtà socioeconomica.

Riferimenti bibliografici

- Barnard C., Deakin S. (2004), *In search of coherence: social policy, the single market and fundamental rights*, in *Industrial Relations Journal*, n. 31:4, 331 ss.
- Biasi M. (2018), *Ripensando il rapporto tra il diritto della concorrenza e la contrattazione collettiva relativa al lavoro autonomo all'indomani della l. n. 81 del 2017*, in *ADL*, n. 2, 450 ss.
- Bronzini G. (2008), *Il modello sociale europeo*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 109 ss.
- Bronzini G. (2009), *Diritto alla contrattazione collettiva e diritto di sciopero nell'alveo protettivo della Cedu: una nuova frontiera per il garantismo collettivo in Europa?*, in *RIDL*, n. 4, II, 975 ss.
- Bronzini G. (2016), *L'efficacia della Carta di Nizza alla luce dei primi 5 anni di applicazione come testo obbligatorio: cenni generali*, in R. Cosio et al. (a cura di), *Il licenziamento collettivo in Italia nel quadro del diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 1.
- Bruun N., Hellsten J. (a cura di) (2001), *Collective agreement and Competition in the EU*, Iustus, Uppsala.
- Carabelli U. (2016), *Introduzione*, in *RGL*, n. 1, I, 3 ss.

- Carabelli U., Spinelli C. (2019), *La Corte d'Appello di Torino ribalta il verdetto di primo grado: i riders sono collaboratori etero-organizzati*, in *RGL*, n. 1, II, 92 ss.
- Carta C. (2020), *Di 28 ce n'è uno? Azione e contrattazione collettiva fra Statuto e CdfUe*, in *LD*, n. 4, 719 ss.
- Caruso B., Nicosia G. (2006), *Il conflitto collettivo post-moderno: lo «sciopero» dei lavoratori autonomi*, in *W.P. Csalle «Massimo D'Antona»INT*, n. 43.
- Ciucciiovino S., Monterossi L. (2020), *Le collaborazioni etero-organizzate al vaglio della Suprema Corte*, in *MGL*, numero straordinario, 65 ss.
- Countouris N., De Stefano V. (2019), *New trade union strategies for new forms of employment*, ETUC, Brussels, consultabile in https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2019-04/2019_new%20trade%20union%20strategies%20for%20new%20forms%20of%20employment_0.pdf.
- Countouris N., De Stefano V. (2021), *The Labour Law Framework: Self-employed and Their Right to Bargain Collectively*, in *Bulletin of Comparative Labour Relations*, vol. 109, 3 ss.
- De Luca Tamajo R. (2016), *Concorrenza e diritto del lavoro*, in A. Perulli (a cura di), *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 15 ss.
- De Luigi N. et al. (2022), *In-Work Poverty in Italy*, in corso di pubblicazione in L. Ratti (a cura di), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, Wolters Kluwer, The Netherlands.
- De Stefano V. (2016), *Non-Standard Work and Limits on Freedom of Association: A Human Rights-Based Approach*, in *ILJ*, n. 45(4), 185 ss.
- De Stefano V., Aloisi A. (2019), *La libertà sindacale e il diritto alla contrattazione collettiva dei lavoratori non-standard e dei lavoratori su piattaforma*, in A. Baylos Grau, L. Zoppoli (a cura di), *La libertà sindacale nel mondo: nuovi profili e vecchi problemi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 159 ss.
- Forlivesi M. (2017), *Interessi collettivi e rappresentanza dei lavoratori del web*, in P. Tullini (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli, Torino, 182 ss.
- Giubboni S. (2003), *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, il Mulino, Bologna.
- Giubboni S. (2018), *Per una voce sullo status di lavoratore subordinato nel diritto dell'Unione europea*, in *RDSS*, n. 2, 207 ss.
- Ichino P. (2000), *Contrattazione collettiva e antitrust: un problema aperto*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 1, 635 ss.
- Ichino P. (2015), *Sulla questione del lavoro non subordinato ma sostanzialmente dipendente nel diritto europeo e in quello degli Stati membri*, in *RIDL*, n. 2, II, 575 ss.
- Jones A. et al. (2019), *EU Competition Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, Oxford, 150 ss.
- Khaliq U. (2013), *The Eu and the European Social Charter: Never the Twain Shall Meet?*, in C. Barnard et al. (a cura di), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Hart Publishing, Cambridge, 177 ss.
- Lassandari A. (1997), *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, n. 2, 290 ss.
- Lassandari A. (2018), *La tutela collettiva del lavoro nelle piattaforme digitali: gli inizi di un percorso difficile*, in *LLI*, vol. 4, n. 1, I ss.
- Lassandari A. (2019), *Oltre la «grande dicotomia»? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *LD*, n. 1, 91 ss.

- Lianos I. et al. (2019), *Re-thinking the competition law/labour law interaction: Promoting a fairer labour market*, in *European Labour Law Journal*, vol. 10, n. 3, 292 s.
- Lunardon F. (2021), *Le relazioni collettive*, in F. Carinci, A. Pizzoferrato (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 467 ss.
- Martelloni F. (2020), *Ccnl Assodelivery – UGL: una buca sulla strada dei diritti dei rider*, in *QG*, 22 ottobre.
- Nogler L. (2015), *La subordinazione nel d.lgs. n. 81/2015: alla ricerca dell'«autorità» dal punto di vista giuridico*, in *W.P. Csdle «Massimo D'Antona»INT*, n. 267.
- Novella M. (2020), *La subordinazione in prospettiva. Opinioni a confronto*, in *LLI*, vol. 6, n. 2, III ss.
- Orlandini G. (2019), *Libertà sindacale e libertà economiche*, in A. Baylos Grau, L. Zoppoli (a cura di), *La libertà sindacale nel mondo: nuovi profili e vecchi problemi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 185 ss.
- Pallini M. (2000), *Il rapporto problematico tra diritto della concorrenza e autonomia collettiva nell'ordinamento comunitario e nazionale*, in *RIDL*, n. 2, II, 225 ss.
- Pappalardo A. (2018), *Il diritto della concorrenza dell'Unione europea. Profili sostanziali*, Utet, Torino.
- Perone G. (2010), *Le fonti internazionali*, in M. Persiani (a cura di), *Le fonti del diritto del lavoro*, in M. Persiani, F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. I, Cedam, Padova, 220 ss.
- Perulli A. (1996), *Il lavoro autonomo. Contratto d'opera e professioni intellettuali*, Giuffrè, Milano.
- Perulli A. (2016), *Le nuove frontiere del diritto del lavoro*, in *RGL*, n. 1, I, 11 ss.
- Perulli A. (2021), *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino.
- Prassl J. et al. (2020), *La Corte di Giustizia dell'Ue prende tempo? L'ordinanza Yodel e le sue (scarse) implicazioni per il lavoro tramite piattaforma*, in *RGL*, n. 3, II, 399 ss.
- Rainone S., Countouris N. (2021), *Collective bargaining and self-employed workers. The need for a paradigm shift*, in *Etui Policy Brief*.
- Ratti L. (a cura di) (2022), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, Wolters Kluwer, The Netherlands.
- Ravelli F. (2003), *Mercato, solidarietà, autonomia collettiva nell'ordinamento comunitario*, in *DLRI*, n. 98, 314 ss.
- Razzolini O. (2018), *Jobs Act degli autonomi e lavoro esclusivamente personale. L'ambito di applicazione della legge n. 81/2017*, in L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 18 ss.
- Salomone R. (2010), *Le libere professioni intellettuali*, in F. Galgano (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova.
- Santoro Passarelli G. (2015), *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, c.p.c.*, in *W.P. Csdle «Massimo D'Antona»INT*, n. 278.
- Scarpelli F. (1999), *Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolazione del rapporto dei lavoratori parasubordinati*, in *LD*, n. 4, 560 ss.
- Scarpelli F. (2019), *Le garanzie difficili nei lavori precari*, in P. Curzio (a cura di), *Diritto del lavoro contemporaneo*, Cacucci, Bari, 28 ss.
- Schiek D., Gideon A. (2018), *Outsmarting the gig-economy through collective bargaining – EU competition law as a barrier?*, in *European (Legal) Studies on-line papers*, vol. 7, n. 2, 184 ss.

- Scognamiglio C. (2017), *Il cd. Jobs Act dei lavoratori autonomi: verso un'ulteriore articolazione della categoria del contratto?*, in *Corriere giuridico*, vol. 34, n. 10, 1184 ss.
- Semenza R., Mori A. (2020), *Lavoro apolide. Freelance in cerca di riconoscimento*, Feltrinelli, Milano.
- Tosi P. (2015), *L'art. 2, c. 1, d.lgs. n. 81/2015: una norma apparente?*, in *ADL*, n. 6, 1117 ss.
- Tullini P. (2018), *L'economia digitale alla prova dell'interesse collettivo*, in *LLI*, vol. 4, n. 1, 1 ss.
- Villa F. (2021), *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, in L. Chicco *et al.*, *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Giappichelli, Torino, 221 ss.
- Zoppoli L. (2018), *L'«equo compenso» tra contratto collettivo e legge*, in U. Carabelli, L. Fassina (a cura di), *Il lavoro autonomo e il lavoro agile alla luce della legge n. 81/2017*, Ediesse, Roma, 70 ss.

ABSTRACT

L'emergere di condizioni di debolezza anche nell'ambito del lavoro autonomo giustifica lo sviluppo di accordi collettivi volti a fissare condizioni minime di lavoro. Questi accordi, tuttavia, pongono problemi con il diritto della concorrenza dell'Ue, nel quale la nozione di «impresa» – rilevante ai fini dell'applicazione delle norme antitrust – è così ampia da comprendere larga parte del lavoro autonomo. Dopo aver analizzato le pronunce della Corte di Giustizia in materia, si valorizzano, da un lato, il maggior peso assunto dalla dimensione sociale europea e, dall'altro, le decisioni di alcuni organi internazionali, per superare l'orientamento consolidato del giudice lussemburghese.

SELF-EMPLOYMENT, COLLECTIVE AGREEMENTS AND EU COMPETITION LAW:
DIALOGUE ATTEMPTS

The development of collective agreements for the self-employed aimed at establishing minimum working conditions is a consequence of the spread of self-employed workers exposed to contractual weakness. However, these agreements are problematic with regard to EU Competition Law, in which the notion of «undertaking» – relevant for the purposes of the application of antitrust rules – is so broad that it includes almost all the self-employed workers. After analysing the relevant rulings of the European Court of Justice, the Author offers a way to overcome the consolidated case law, on the one hand, stressing the greater relevance assumed by the European social dimension and, on the other hand, praising international bodies' decisions.