Alcune note a margine del Rapporto su *Online Talent Platforms, Labour Market Intermediaries and the Changing World of Work*

di Arianna D'Ascenzo

Tag: *#mercatodellavoro #intermediazione #digitalplatform #collaborativeeconomy, #agenzieperillavoro*

Nell'ultimo ventennio si è assistito ad una profonda e accelerata evoluzione dei modelli organizzativi di impresa sotto la spinta propulsiva della *digital disruption*, che ha l'effetto non solo di rimodulare le modalità di svolgimento delle attività nei settori tradizionali dell'economia, ma altresì di traghettare i moderni sistemi economici industrializzati nella trasformazione in società di servizi, favorendo l'emersione di nuovi bisogni occupazionali.

In particolare, **la necessità di allineare le competenze del personale ad esigenze produttive in continuo divenire e, per altro verso, di procedere ad aggiustamenti rapidi della forza lavoro in risposta alle fluttuazioni di mercato**, nell'ambito di catene globali di creazione del valore, per soddisfare richieste di consumo talvolta in tempo reale, **ha stimolato la nascita di meccanismi più sofisticati e veloci di intermediazione sul mercato del lavoro. Su questo sfondo, hanno visto la luce diversi modelli di piattaforme *on line* di incontro tra domanda ed offerta di lavoro nel quadro più ampio della cd. *collaborative economy***, ove *"le attività sono realizzate tramite piattaforme digitali che creano un mercato aperto per la fruizione temporanea di beni e servizi spesso forniti da soggetti privati"* (Commissione Europea, 2016).

Il fenomeno, di recente emersione ma in rapida ascesa in Europa, è stato **oggetto di studio in un rapporto recentemente pubblicato dal CEPs e IZA per la *World Employment Confederation* e *UniEuropa*, *Online Talent Platforms, Labour Market Intermediaries and the Changing World of Work*,** nel tentativo di inquadrare giuridicamente la fattispecie, indagandone, in particolare, le relative implicazioni sotto il profilo giuslavoristico. Dall'osservazione delle casistiche nazionali, il Report enuclea una **definizione generica delle *on-line talent platform***, identificando queste ultime in quelle **piattaforme digitali che predispongono un sistema di intermediazione tra utenti in posizione paritaria ove alcuni hanno la possibilità di accedere temporaneamente ai servizi erogati da altri, e il pagamento del corrispettivo per il servizio prestato avviene tramite piattaforma.**

Tali realtà sono classificabili in base a diverse variabili, connesse alle caratteristiche intrinseche della piattaforma e dei cd. *crowd worker*, nonché alla tipologia del servizio offerto. **In particolare, nel Report le piattaforme sono suddivise in tre *cluster* sulla scorta di alcuni elementi, quali le competenze richieste al prestatore, cui si ricollega la retribuzione corrisposta, le modalità di svolgimento della prestazione, il settore di mercato, la tipologia del servizio offerto tramite piattaforma, con riferimento alle modalità di intermediazione.** Il primo gruppo comprende, dunque, le piattaforme operanti nel settore dei trasporti, che implicano l'esecuzione fisica della mansione da parte del prestatore, in possesso di basse qualifiche. Il secondo, invece, si riferisce alle piattaforme finalizzate alla fornitura di servizi domestici e locali (come nel settore alimentare o delle pulizie), attraverso l'impiego di lavoratori con competenze medio-basse. Il terzo, infine, raggruppa quelle piattaforme che, a differenza delle altre due tipologie, prefigura la fornitura *on line* di servizi professionali in diversi settori di mercato, ad elevata intensità tecnologica, come quello del design o della consulenza, da parte di professionisti altamente qualificati.

L'eterogeneità delle piattaforme digitali, sotto il duplice profilo strutturale e funzionale, ne opacizza invero il posizionamento nell'ambito dell'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, sollevando la questione dell'impatto che ne potrebbe derivare nel lungo periodo per gli altri *stakeholder* del settore. **Su queste premesse, l'analisi delle piattaforme viene accostata a quella dei principali competitor privati nel campo dell'intermediazione, vale a dire le agenzie di somministrazione,** anche al fine di verificare l'eventuale esistenza di margini per la disciplina del fenomeno ispirata ai principi di regolazione del lavoro tramite agenzia.

La prospettiva economica istituzionalista riconduce tradizionalmente alle **agenzie per il lavoro la funzione di efficientare le dinamiche di incontro tra domanda ed offerta di manodopera**, sopperendo alle asimmetrie informative tra le parti, e consentendo, in particolare, alle aziende di fruire della flessibilità numerica necessaria per far fronte alle fluttuazioni di mercato (*buffer function*) e di ridurre i costi di selezione e assunzione del personale, mantenendo costanti i livelli di produttività. L'impiego di manodopera interinale potrebbe condurre, dunque, ad un incremento dei livelli occupazionali nel medio termine, anche se al prezzo di una maggiore volatilità e segmentazione della forza lavoro.

Inoltre, la somministrazione viene spesso indicata come mezzo idoneo ad incrementare le possibilità occupazionali attraverso l'implementazione delle competenze acquisite nelle diverse esperienze lavorative. Nello specifico, le agenzie favorirebbero le transizioni dallo stato di disoccupazione o inoccupazione, agevolando l'ingresso nel mercato del lavoro anche dei soggetti più svantaggiati o senza esperienza nel mondo del lavoro, e sgravando l'azienda utilizzatrice dai rischi connessi alla gestione diretta del rapporto lavorativo. Il secondo effetto indagato in relazione al ruolo giocato dalle agenzie è quello di **promuovere la stabilizzazione dei lavoratori nel lungo termine, decorso un periodo di "prova" in somministrazione** (cd. *stepping stone effect*). Tuttavia, sotto questo profilo, l'evidenza empirica non fornisce dati univoci, in realtà strettamente correlati alle caratteristiche del mercato locale, del settore di riferimento e dei lavoratori.

Allo stesso modo, non sembra verificabile con esattezza il contributo delle agenzie nel contrasto al lavoro sommerso. **Tuttavia, essendo operatori del mercato specializzati e istituzionalizzati, le agenzie possono concorrere alla formalizzazione di certe tipologie di**

lavori, anche in settori caratterizzati da elevate percentuali di lavoro nero, consentendo alle aziende di fruire di una certa flessibilità nell'impiego del personale, soprattutto al cospetto di regimi non troppo restrittivi. Tale vantaggiato, accoppiato alla fornitura di servizi privati per l'impiego efficienti e ad iniziative congiunte con le parti sociali e attori istituzionali, permette alle agenzie di intercettare i bisogni delle aziende, rappresentando un'alternativa sicura al lavoro sommerso.

Nel Report si sottolinea come le piattaforme digitali siano potenzialmente idonee a svolgere le medesime funzioni delle agenzie per il lavoro, erogando un servizio, anzi, più vantaggioso per gli utenti, visti i minori costi e i tempi più rapidi di intermediazione, la struttura operativa più snella, e la possibilità di raggiungere una platea più vasta. **Tuttavia, tali aspetti non risultano sufficientemente indagati, così come la reale capacità delle piattaforme di contribuire alla definizione di mercati del lavoro più inclusivi,** che sembra dipendere dalle modalità operative e di fornitura del servizio nonché dalla tipologia dell'utenza.

Sotto il primo profilo, il panorama è fortemente variegato: mentre in alcuni casi, la piattaforma si limita a mettere in contatto il prestatore e il consumatore/cliente, in altri occulta i riferimenti delle parti per riservarsi il controllo sulla transazione, ovvero persegue una *mission* totalmente differente, ad esempio quella di creare delle opportunità per l'autoimprenditorialità. A complicare il quadro interviene, inoltre, il divieto di *disclosure*, contemplato dal regolamento di molte piattaforme, sulla non trasferibilità all'esterno delle informazioni sul servizio erogato tramite piattaforma.

In potenza, inoltre, le piattaforme potrebbero concorrere all'aumento dell'occupazione, favorendo, da un lato, l'accesso immediato *on line* a diverse opportunità lavorative, dall'altro, stimolando la domanda di nuove forme di lavoro attraverso la professionalizzazione di attività spesso, tra l'altro, non dichiarate, come nel caso del giardinaggio o del *babysitting*.

L'impatto concreto sulle dinamiche occupazionali dipende, tuttavia, anche dalle caratteristiche dell'utenza. Per esempio, se le piattaforme costituiscono un facile mezzo per acquisire una prima esperienza lavorativa per i giovani, anche in parallelo ad un percorso di studi, in altri casi offrono un'opportunità di lavoro flessibile per platee di soggetti marginalizzati, non necessariamente con qualifiche basse, ma le cui esigenze di vita collidono con le modalità di lavoro cd. standard**. I dati disponibili, inoltre, evidenziano che un numero consistente di utenti, soprattutto di fascia di età bassa, si rivolge alle piattaforme per reperire forme integrative di reddito,** mentre solo in alcuni casi specifici, come quello dei *freelancer* in fase di costruzione di un portafoglio clienti, il servizio fornito tramite piattaforma costituisce l'unica attività lavorativa svolta a tempo pieno.

Nonostante le potenzialità delle piattaforme digitali, tuttavia, i relativi effetti sulle dinamiche occupazionali non risultano ad oggi approfonditi, non solo per l'eterogeneità e la recente emersione di tali realtà, ma anche **per la natura controversa dei prestatori di lavoro (cd. *labour supplier*) e della stessa piattaforma in qualità datoriale.**

Diversamente dalle agenzie per il lavoro, che operano in un mercato regolamentato, seppur nel solco dei diversi modelli esistenti in Europa, implementati sulla scorta della

direttiva comunitaria 2008/104/CE sul lavoro tramite agenzia, **la mancanza di un quadro regolatorio a presidio delle attività svolte dalle piattaforme digitali lascia scoperte delle zone d'ombra, alimentando i rischi che queste ultime celino forme illecite di intermediazione,** ove l'elusione delle responsabilità datoriali si accompagna ad un impiego surrettizio della fattispecie del lavoro autonomo ovvero all'aumento dell'informalità.

Infatti, la circostanza che le transazioni su piattaforma siano tracciate non è sinonimo necessariamente di lavoro regolare o decente, innanzi tutto perché, in mancanza di incentivi, come la predisposizione, da parte della piattaforma, di misure contro il rischio di mancato pagamento, il cliente e il *provider* potrebbero proseguire la collaborazione autonomamente. Inoltre, in alcune esperienze, come quella del settore alberghiero e dei trasporti personali, i requisiti stringenti richiesti per lo svolgimento delle attività hanno condotto gli operatori verso le alternative meno formali e meno costose offerte dall'economia collaborativa.

L'ambiguità dello *status* dei *labour provider*, operanti tramite piattaforma, rende poi controversa l'accessibilità a prestazioni previdenziali e assistenziali, complicata dalla difficoltà di misurare la natura e l'entità delle mansioni svolte, anche con riferimento ai tempi di lavoro, che, talvolta, per le modalità esecutive della prestazione, non si attagliano allo schema del lavoro autonomo, il quale preclude, inoltre, al prestatore la possibilità di fruire di interventi formativi finanziati. **A parte alcuni casi sporadici, la formazione risulta, infatti, sottostimata in queste realtà**, ad esempio perché la mera intermediazione figura come attività esclusiva della piattaforma ovvero il servizio offerto non richiede il possesso di competenze specifiche.

Al momento, in attesa di un intervento legislativo chiarificatore, l'attività delle parti sociali sembra limitata ad una fase di monitoraggio, se si eccettuano alcuni forme embrionali di auto-organizzazione dei *crowd worker*, rese possibili dal tasso di concentrazione dei lavoratori e dalle possibilità di entrare in contatto gli uni con gli altri, come nel settore dei trasporti privati e della ristorazione, ove si sono diffuse le prime piattaforme digitali.

Un tentativo di proposta regolamentare promana dalla **comunicazione della Commissione europea del 2016 sull'"Agenda Europea per l'economia collaborativa", che suggerisce l'estensione anche alle piattaforme digitali delle normative comunitarie europee in materia fiscale e di tutela dei consumatori**, ma resta da chiarire se le transazioni svolte tramite piattaforma rientrino nell'ambito applicativo di tali discipline. Inoltre, si invoca **una maggiore trasparenza sul modo in cui i dati personali degli utenti sono processati e raccolti,** considerato che il possesso di big data inaccessibili ai competitor potrebbe provocare distorsioni della concorrenza sul mercato. Non risultando, altresì, chiari i meccanismi di selezione e valutazione delle competenze delle parti, si profila il problema di garantire la professionalità dei *labour provider*, in parte scongiurabile mediante l'adozione di sistemi di *rating* reputazionale.

Sotto il profilo giuslavoristico, nei singoli ordinamenti nazionali sono oggetto di discussione diverse prospettive di intervento normativo. Le soluzioni proposte prefigurano l'assimilazione del lavoro svolto tramite piattaforma alla fattispecie del lavoro cd. standard, ovvero l'applicazione di una serie di diritti minimi fondamentali (*portable social security*

benefit) a prescindere dalla forma contrattuale prescelta. Una terza opzione sarebbe quella di normare un *terzium genus*, tra subordinazione e lavoro autonomo, sulla scorta del modello anglosassone del *contractual worker*, ovvero regolamentare l'attività delle piattaforme in base ai modelli esistenti in materia di intermediazione.

In un'ottica comparata, il lavoro tramite agenzia rappresenta dunque, ad oggi, una forma di lavoro flessibile più protetta. Come si sottolinea nel Report, l'esistenza **di un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato tra agenzia e lavoratore interinale assicura l'applicazione di un *corpus* di tutele in parte assimilabili a quelle dei dipendenti cd. diretti,** in ragione del principio di parità di trattamento di derivazione comunitaria, salve le disposizioni specifiche connesse alla natura triangolare del rapporto, che implica l'esecuzione della prestazione presso un soggetto terzo.

Ne costituisce il corollario la fruibilità di tutele previdenziali e assistenziali, talvolta però minate dalla natura temporanea dell'attività lavorativa, **nonché le possibilità di formazione e riqualificazione professionale**, oggetto tuttavia di un intenso dibattito riguardo agli aspetti qualitativi e alla concreta esigibilità degli interventi formativi. **Ad integrazione dei diritti previsti a livello legislativo concorre l'assetto di tutele stratificate nell'ambito della contrattazione collettiva**, nella direzione, ad esempio, dell'implementazione del principio di parità di trattamento, espressione di un sistema di rappresentanza di settore più evoluto, che si declina, in alcune esperienze europee, nella gestione paritetica di fondi bilaterali volti al finanziamento di misure di welfare.

Tuttavia, in virtù dei costi inferiori di transazione e del ruolo ambiguo della piattaforma, che esclude l'operatività di obblighi retributivi e contribuitivi in capo a quest'ultima, **i servizi di intermediazione resi *on line* risultano non solo efficienti, sul piano qualitativo, grazie all'impiego di tecnologie avanzate, ma anche vantaggiose economicamente,** con il potenziale effetto di erodere segmenti di mercato presidiati dalle agenzie per il lavoro. **La necessità di modernizzare la gamma dei servizi offerti ha condotto, del resto, le stesse agenzie ad incorporare nei propri modelli organizzativi di impresa sistemi digitalizzati sul modello delle piattaforme**, per migliorare la qualità del servizio ovvero con la finalità di convogliare tipologie di lavoratori difficilmente intercettabili, come i *freelancer*.

Tuttavia, non deve essere trascurato come **la prospettiva della mera compressione dei costi di transazione e gestione**, contemplata nel report in esame sulla scia della dottrina economica istituzionalista, **è da tempo considerata insufficiente a motivare l'aumento dei rapporti di lavoro in somministrazione negli ultimi quindici anni e la diffusione delle agenzie per il lavoro.**

In particolare, l'impostazione di *human resource management* suggerisce di non trascurare le implicazioni derivanti dall'impiego di personale interinale sotto i diversi profili dell'identità e del *commitment* rispetto alla struttura organizzativa aziendale, in un contesto economico che impone in ogni caso una (ri)modulazione flessibile della forza lavoro quale fattore di competitività. **Anche, quindi, al fine di arginare i rischi di tensioni interne e di capitalizzare le competenze acquisite dal personale impiegato, si sono diffuse forme di cooperazione di lungo periodo tra agenzie e aziende utilizzatrici, più o meno strutturate**, per l'approvvigionamento costante di manodopera flessibile in possesso di determinate caratteristiche, non necessariamente legate al possesso di basse qualifiche come

in passato. Tale servizio, infatti, richiede la corretta interpretazione, da parte dell'agenzia, dei bisogni dell'azienda e della *mission* che quest'ultima incarna, attraverso un costante rapporto osmotico tra le parti, che si estende, in alcuni casi, al coinvolgimento delle prime nell'elaborazione di piani di sviluppo del personale e alla cogestione di programmi formativi.

Le funzioni assolte dalle agenzie per il lavoro sul mercato tendono, dunque, ad essere più complesse rispetto alla mera intermediazione, come traspare dall'evoluzione dei modelli di impresa di tali operatori in chiave di specializzazione e di diversificazione dei servizi offerti. Ne potrebbe derivare, nel lungo periodo, l'emersione **più che di spazi di sovrapposizione, piuttosto di complementarietà tra l'attività delle agenzie e quella delle piattaforme digitali,** in termini di bisogni e di segmenti di mercato presidiati.

Nel caso della somministrazione, **tale parabola evolutiva è stata di certo stimolata dal complesso processo di istituzionalizzazione e normalizzazione dell'attività delle agenzie quali operatori affidabili sul mercato**, dipanatosi nell'ultimo ventennio, seppur a diverse velocità nei paesi dell'Unione Europea, nella costante ricerca di una matrice identitaria che potesse giustificare il coinvolgimento di soggetti privati nello svolgimento di funzioni pubblicistiche quali quelle connesse all'attività di intermediazione tra domanda ed offerta di manodopera.

Tale fase di metabolizzazione, quale presupposto ineludibile per una valutazione nel merito finalizzata ad un intervento legislativo, manca rispetto alle piattaforme digitali, non solo perché di recente emersione, ma anche perché, per loro natura, risultano più difficilmente monitorabili tanto nel momento genetico costitutivo quanto in quello estintivo.

L'estensione dei modelli regolamentari esistenti in materia di somministrazione al rapporto tra piattaforma e *labour provider* non sembra, inoltre, un'opzione universalmente accettabile stante l'eterogeneità delle modalità operative e della struttura delle piattaforme digitali. Sotto questo profilo, ad esempio, pare necessaria una netta distinzione tra le attività di mera fornitura di un servizio e di intermediazione in senso stretto, configurandosi solo in questo secondo caso una modalità di lavoro intermediato che chiama in causa la necessità di definire i termini di un rapporto trilaterale tra le parti. In questa seconda ipotesi, peraltro, si imporrebbe un'ulteriore diversificazione a seconda che la piattaforma si limiti a mettere in contatto gli utenti o svolga una vera e propria attività di *placement*.

Si profila, infine, l'esigenza di definire il livello idoneo di regolamentazione. Infatti, l'esistenza di normative nazionali parcellizzate, anche in chiave più o meno restrittiva, oltre a sollevare un eventuale problema di concorrenza e di dumping sociale e contrattuale, sembra inadeguata a fronte di fattispecie più complesse, ove, ad esempio, la piattaforma abbia la sede di registrazione in un Paese diverso da quello dello svolgimento della prestazione. In una simile ipotesi, occorre verificare se la disciplina applicabile sia quella in materia di distacco transnazionale o meno, e se, preliminarmente, l'attività della piattaforma sia assimilabile a quella delle agenzie di somministrazione.

Se la prospettiva di un intervento comunitario in materia appare più adeguata, tuttavia, anche per le difficoltà di approdare ad un assetto legislativo condiviso**, sembrerebbe opportuno il ricorso a strumenti di *soft law* che dettino delle regole di principio**

costantemente verificabili in termini di effettività, almeno in una fase embrionale di monitoraggio di una realtà multiforme e in evoluzione difficilmente imbrigliabile in categorie definitorie.

Arianna D'Ascenzo
Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
@a_dascenzo