



Numero 3 / 2023

**Massimo PALLINI**

**L'approccio "rimediale" della Commissione UE  
alla tutela del diritto di  
contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi**

# L'approccio "rimediale" della Commissione UE alla tutela del diritto di contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi

Massimo PALLINI

*Professore ordinario di Diritto del Lavoro - Università di Milano*

## ABSTRACT

Il contributo analizza la portata degli orientamenti formulati dalla Commissione UE in merito alla compatibilità della libertà di contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi individuali con la disciplina della tutela della concorrenza di mercato. Si rileva come la Commissione, nell'individuare le tipologie di lavoratori autonomi che possono godere di tale libertà di contrattazione, abbia sposato un approccio "rimediale", ricercando le situazioni fattuali in cui la contrattazione collettiva possa assolvere una funzione di compensazione della loro dipendenza economica e/o debolezza contrattuale. Tale approccio segna un passo in avanti nel valutare in termini sostanzialmente di bilanciamento il rapporto tra diritto della concorrenza e diritto della contrattazione collettiva, piuttosto che in termini di regola (il primo) ed eccezione (il secondo), come affermato dalla Corte di Giustizia, sia pure in modo evolutivo, dalla sentenza *Albany* alla sentenza *FNV Kunsten*. Si segnala però quale criticità la debolezza dello strumento di intervento prescelto dalla Commissione, che impegna soltanto quest'ultima ad osservare i suoi orientamenti e non anche le altre istituzioni UE, né le autorità nazionali *antitrust*.

The paper analyzes the scope of the guidelines formulated by the EU Commission regarding the compatibility of solo self-employed workers' freedom of collective bargaining with the discipline of market competition. It is noted how the Commission, in identifying the types of self-employed workers who may enjoy such freedom of bargaining, has adopted a "remedial" approach, looking for factual situations in which collective bargaining may serve a compensatory function for their economic dependence and/or contractual weakness. Such an approach marks a step forward in assessing in essentially balancing terms the relationship between competition law and collective bargaining law, rather than in terms of rule (the former) and exception (the latter) affirmed so far by the Court of Justice albeit in an evolutionary manner from the *Albany* to the *FNV Kunsten* judgment. It is underlined as a critical issue, however, the weakness of the Commission's chosen instrument of intervention, which commits only the Commission to observe its guidelines and not also the other EU institutions, or even the national antitrust authorities.

**SOMMARIO: 1. La tutela della contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi offerta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia attraverso la definizione in senso restrittivo dell'ambito oggettivo di applicazione degli artt. 101 e ss. TFUE - 2. La diversa tecnica "rimediale" della Commissione UE attraverso l'individuazione delle tipologie di lavoratori autonomi vulnerabili - 3. Luci e ombre del bilanciamento tra diritto della concorrenza e diritto della contrattazione collettiva proposto negli "orientamenti" della Commissione**

## **1. La tutela della contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi offerta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia attraverso la definizione in senso restrittivo dell'ambito oggettivo di applicazione degli artt. 101 e ss. TFUE**

Nel settembre 2022 la Commissione europea ha adottato gli [“Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali”](#) (2022/C 374/02). Questo documento è l'atto conclusivo di una lunga attività istruttoria commissionata dalla Direzione generale Concorrenza in merito alle condizioni dei lavoratori autonomi nel mercato dell'Unione, alla normativa e alle prassi dei Paesi membri riguardo alla liceità e alle condizioni della contrattazione collettiva di questi, nonché agli effetti attuali e potenziali, ove si legittimasse a livello europeo tale contrattazione e si addivenisse a una diffusione della stessa, sia sui corrispettivi dei lavoratori autonomi sia sui prezzi dei servizi per i consumatori finali.

Il quadro emerso da tale [indagine](#) è di una profonda e variegata differenziazione di situazioni fattuali e normative tra i Paesi membri. Persino la disciplina nazionale della contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi è risultata ampiamente diversa: l'ordinamento polacco prevede espressamente il diritto di contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi privi di dipendenti; alcuni ordinamenti nazionali vietano questo diritto anche a detta tipologia di lavoratori autonomi (Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Romania, Slovacchia); altri ordinamenti consentono di negoziare collettivamente le condizioni di lavoro ai lavoratori autonomi che si trovano in situazioni di dipendenza economica (Germania, Portogallo, Slovenia, Spagna, Svezia); altri ancora riconoscono questo diritto soltanto per alcuni settori e per specifiche tipologie di lavoratori autonomi, per lo più ai *platform workers* (Austria, Francia, Grecia, Italia); infine vi sono ordinamenti nazionali in cui o si prevede specificatamente che detta contrattazione sia esentata dal rispetto

della disciplina *antitrust* o comunque l'autorità nazionale ha adottato delle linee interpretative che legittimano tale esenzione (rispettivamente Irlanda e Paesi Bassi).

La complessità di questo quadro complessivo ha indotto la Commissione a comprimere le proprie ambizioni e ad accantonare sin da subito l'obiettivo di addivenire a una proposta di direttiva o piuttosto di un regolamento in deroga alle previsioni dell'art. 101 TFUE da sottoporre all'approvazione del Consiglio. La Commissione ha invece prudenzialmente preferito una soluzione *soft* di carattere interpretativo, adottando delle *guidelines* circa le modalità con cui la stessa intende applicare la disciplina della concorrenza alla contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi.

L'iniziativa della Commissione ha preso le mosse dal vivace dibattito suscitato dalla sentenza della Corte di Giustizia [FNV Kunsten](#)<sup>1</sup> che ha parzialmente sottratto la contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi al giogo della disciplina della concorrenza<sup>2</sup>, affermando che “... *il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che la disposizione di un contratto collettivo di lavoro, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, contenente tariffe minime per i prestatori autonomi di servizi, affiliati a una delle organizzazioni di*

---

<sup>1</sup> Corte giust. 4 dicembre 2014, C-413/13, *FNV Kunsten*, punto 42, in *Riv. it. dir. lav.* 2015, 2, II, 566, con nota di P. ICHINO, *Sulla questione del lavoro non subordinato ma sostanzialmente dipendente nel diritto europeo e in quello degli Stati membri*.

<sup>2</sup> Cfr. N. COUNTOURIS, V. DE STEFANO, *The Labour Law Framework: Self-Employed and Their Right to Bargain*, in B. WAAS, C. HIEBL (eds.), *Collective bargaining for self-employed workers in Europe*, The Netherlands, 2021, 3 ss.; V. DASKALOVA, *The Competition Law Framework and Collective Bargaining Agreements for Self-Employed: Analysing Restrictions and Mapping Exemption Opportunities*, *ivi*, 18 ss.; I. LIANOS, *Reconciling Antitrust Standards and Collective Bargaining Rights: Towards a New Analytical Framework in EU Competition Law*, *ivi*, 289 ss.; N. COUNTOURIS, V. DE STEFANO, *New Trade Unions strategies for new forms of employment*, Brussels, 2019; I. LIANOS, N. COUNTOURIS, V. DE STEFANO, *Re-Thinking the Competition Law/Labour Law Interaction: Promoting a Fairer Labour Market*, in *Eur. Lab. L. J.*, 2019, 10, 291ss.; P. LOI, *Il lavoro autonomo tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2018, 843 ss.; D. SCHIEK, A. GIDEON, *Outsmarting the gig-economy through collective bargaining – EU competition law as a barrier?*, in *Eur. Leg. Stud. online papers*, 2018, 7, 3 ss.; M. BIASI, *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 *Arg. dir. lav.*, 2018, 472 s.

*lavoratori parti del contratto, che svolgono per un datore di lavoro, in forza di un contratto d'opera, la stessa attività dei lavoratori subordinati di tale datore di lavoro, esula dall'ambito di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE solo qualora tali prestatori siano «falsi autonomi», ossia prestatori che si trovano in una situazione paragonabile a quella di detti lavoratori”.*

In altra sede<sup>3</sup> ho già argomentato come sia indebitamente riduttiva una lettura di questa sentenza che finisca per circoscrivere la patente di legittimità attribuita dalla Corte di giustizia soltanto alla contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi falsamente qualificati tali, dissimulando cioè un rapporto contrattuale che in realtà si svolge nelle forme del lavoro subordinato. D'altronde una tale conclusione era già implicita nella sentenza *Albany*<sup>4</sup>, che da tempo ha chiarito che la contrattazione collettiva dei lavoratori subordinati è esentata dalla disciplina a tutela della concorrenza a condizione che persegua l'obiettivo sociale della “... ricerca comune di misure volte a migliorare le condizioni di occupazione e di lavoro”<sup>5</sup>.

Nella sentenza *FNV Kunsten* la Corte di giustizia ha invece inteso fare un passo ulteriore: estendere l'area di esenzione della contrattazione collettiva dall'ambito della disciplina della concorrenza dai lavoratori subordinati qualificati tali dalle legislazioni nazionali a tutti coloro che, seppur qualificati come lavoratori autonomi in quei contesti normativi, non possano tuttavia essere ricondotti alla nozione di “impresa” coniata dal diritto euro-unitario della concorrenza. La Corte di giustizia, infatti, in

---

<sup>3</sup> V. M. PALLINI, *Libertà di contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi e tutela della concorrenza: apologia della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE*, in *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Napoli, ESI, 2021, 857 ss.

<sup>4</sup> Corte giust., 21 settembre 1999, c. 67/96, *Albany International Btv*, in *Racc.*, 1999-1, p. 430 ss.

<sup>5</sup> Cfr. punti 59 e 60 della sentenza *Albany*, cit.; Corte giust., 11 dicembre 2007, C-438/05, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union*, in *Racc.* 2007, p. 772, punto 49; Corte giust. 9 luglio 2009, c. 319/07 P, *3F/Commissione*, in *Racc.*, 2009, p. 435, punto 50; Corte giust. 21 settembre 1999, C-115/97, *Brentjens'*, in *Racc.*, 1999, p. 434, punto 57; Corte giust. 21 settembre 1999, C-212/97, *Drijvende Bokken*, in *Racc.*, 1999, p. 437, punto 47; Corte giust. 12 settembre 2000, da C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e a.*, in *Racc.*, 2000, p. 428, punto 67; Corte giust. 21 settembre 2000, C-222/98, *van der Woude*, in *Racc.*, 2000, p. 475, punto 22.

questa sentenza ha disegnato "per sottrazione" l'area di esenzione della contrattazione collettiva dalla disciplina della concorrenza, ricomprendendovi ogni forma praticata da "lavoratori" senza ulteriori aggettivazioni, e dunque anche falsamente o genuinamente qualificati come autonomi, a condizione che non rispondano ai caratteri dell'"impresa", neppure individuale. Al riguardo la Corte ha significativamente precisato che "... un prestatore di servizi può perdere la qualità di operatore economico indipendente, e dunque d'impresa, qualora non determini in modo autonomo il proprio comportamento sul mercato, ma dipenda interamente dal suo committente, per il fatto che non sopporta nessuno dei rischi finanziari e commerciali derivanti dall'attività economica di quest'ultimo e agisce come ausiliario integrato nell'impresa di detto committente"<sup>6</sup>.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia, dunque, si riscontra una perfetta identificazione tra la nozione di "lavoratore autonomo" genuino e quella di "impresa" individuale. Secondo il consolidato orientamento dei giudici di Lussemburgo "nel contesto del diritto della concorrenza la qualifica di impresa si applica a qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento"<sup>7</sup> e "costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato"<sup>8</sup>. In conformità a tale nozione, dunque, deve ritenersi "economica" ogni attività per cui sussista un mercato, attuale o solo potenziale, di domanda e offerta a titolo oneroso dei beni o dei servizi da produrre o da scambiare. La Corte di giustizia, tuttavia, ha sempre negato che il "lavoro" prestato personalmente da un individuo possa in quanto tale esser considerato un bene o un servizio commercializzato in detto mercato "rilevante"<sup>9</sup> ai fini degli art. 101 e ss. TFUE laddove quel lavoratore si limiti a offrire in cambio di un corrispettivo le proprie

---

<sup>6</sup> Corte giust. *FNV Kunsten*, cit., punto 33.

<sup>7</sup> Corte giust. 23 aprile 1991, C-41/90, *Höfner e Elser*, in *Racc.* p. I-1979, punto 21; Corte giust. sent. 16 novembre 1995, C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurances e a.*, in *Racc.* p. I-4013, punto 14; Corte giust. 11 dicembre 1997, C-55/96, *Job Centre*, in *Racc.*, p. I-7119, punto 21.

<sup>8</sup> Corte giust. 16 giugno 1987, C-118/85, *Commissione/Italia*, in *Racc.* p. 2599, punto 7.

<sup>9</sup> Secondo il gergo tecnico del diritto della concorrenza è il settore di mercato del prodotto in relazione al quale va valutata l'efficacia restrittiva degli accordi tra imprese; cfr. Corte giust. 21 febbraio 1971, *Continental Can*, in *Foro it.*, 1973, IV, p. 110; Corte giust. 11 febbraio 1980, *L'Oreal, ini*, 1981, IV, p. 201.

prestazioni a un committente, che a sua volta se ne avvalga in seno alla propria organizzazione produttiva per realizzare un prodotto finale offerto a una potenziale pluralità di consumatori sul mercato, decidendone il prezzo e le condizioni di vendita<sup>10</sup>.

## **2. - La diversa tecnica "rimediale" della Commissione UE attraverso l'individuazione delle tipologie di lavoratori autonomi vulnerabili**

Seppur, come anticipato, l'iniziativa della Commissione abbia preso le mosse proprio dalla sentenza *FNV Kunsten*, si è poi decisamente volta in altra direzione evitando con accuratezza di misurarsi con i complessi problemi definatori - per fattispecie - di "impresa individuale o personale" e di "mercato di beni e servizi" al fine di delimitare l'ambito di applicazione degli artt. 101 e ss. TFUE. La Commissione ha invece preferito pragmaticamente un approccio "rimediale", di certo meno rigoroso sul piano sistematico, ma che potrebbe rilevarsi più efficace sul piano operativo della garanzia di strumenti di tutela collettiva in favore dei lavoratori autonomi in condizione di vulnerabilità.

La Commissione non è ricorsa alle categorie "manichee" proprie del diritto europeo della concorrenza utilizzate dalla Corte di giustizia, ma piuttosto a quelle "tipologiche" emerse nel dibattito giuslavoristico in tutti i Paesi membri sulle nuove forme di lavoro autonomo e sul tipo di tutela giuridica che queste reclamano, elevando a categoria qualificatoria il «lavoratore autonomo individuale»<sup>11</sup> e, in particolare, «i lavoratori

---

<sup>10</sup> Corte giust. *Becu*, cit., punto 25: "Per tale motivo i lavoratori dipendenti non sono imprese. In quanto organi ausiliari dell'impresa essi costituiscono con essa un'unità economica".

<sup>11</sup> Gli Orientamenti definiscono «lavoratore autonomo individuale» una persona che non

autonomi individuali paragonabili a lavoratori subordinati". Questi, secondo la nozione adottata dalla Commissione, sono quei lavoratori, che, pur non soddisfacendo le condizioni per essere considerati "falsi autonomi" secondo i criteri chiariti dalla Corte di giustizia nella sentenza *FNV Kunsten*, tuttavia: a) si trovano in una situazione di "dipendenza economica", allorché, in media, almeno il 50 % del loro reddito da lavoro totale provenga da un'unica controparte, in un periodo di uno o due anni<sup>12</sup> (punto 24), oppure b) lavorano «fianco a fianco» con lavoratori subordinati svolgendo mansioni identiche o simili (punto 26)<sup>13</sup>, o ancora c) "lavorano tramite piattaforme di lavoro digitali"(punto 29)<sup>14</sup>.

---

dispone di un contratto di lavoro o non ha in atto un rapporto di lavoro, e che per prestare i servizi in questione ricorre principalmente al proprio lavoro personale (art. 1.2).

<sup>12</sup> A ben vedere la Commissione considera questa dipendenza economica un indice rilevatore di una dipendenza "organizzativa" giacché ravvisa tale condizione laddove "tali lavoratori autonomi individuali non determinano in modo autonomo il proprio comportamento sul mercato, ma dipendono in larga misura dalla controparte, nella cui impresa sono integrati e con la quale formano quindi un'unità economica. È inoltre più probabile che tali lavoratori autonomi individuali ricevano istruzioni sul modo in cui devono svolgere il proprio lavoro" (punto 23).

<sup>13</sup> Anche in tal caso la Commissione sembra sostanzialmente ritenere questa condizione un indice rivelatore di una sottostante dipendenza organizzativa giacché precisa che anche "tali lavoratori autonomi individuali prestano i propri servizi sotto la direzione della controparte, non partecipano ai rischi commerciali di quest'ultima né dispongono di autonomia sufficiente per quanto riguarda lo svolgimento dell'attività economica in questione" (punto 26).

<sup>14</sup> In coerenza con la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro mediante piattaforme digitali (COM(2021) 762 final), gli orientamenti della Commissione definiscono quale "piattaforma di lavoro digitale" "una persona fisica o giuridica che presta un servizio commerciale che soddisfa tutti i requisiti seguenti: i) è prestato, almeno in parte, a distanza per via elettronica, ad esempio tramite un sito web o un'applicazione mobile; ii) è prestato su richiesta di un destinatario del servizio; iii) comporta, come componente necessaria ed essenziale, l'organizzazione del lavoro svolto da singole persone, indipendentemente dal fatto che tale lavoro sia svolto online o presso un'ubicazione determinata". Gli orientamenti pertanto puntualizzano che "Le piattaforme di lavoro digitali differiscono da altre piattaforme online in quanto organizzano il lavoro svolto dalle persone fisiche su richiesta, una tantum o ripetuta, del destinatario di un servizio fornito dalla piattaforma. L'organizzazione del lavoro svolto dalle persone fisiche dovrebbe comportare, come minimo, un ruolo significativo nell'abbinare la domanda di servizi all'offerta di lavoro da parte di una persona fisica che ha un rapporto contrattuale con la piattaforma di lavoro digitale e che è disponibile a svolgere un compito specifico, e può includere altre attività quali il trattamento dei pagamenti. Le piattaforme online che non organizzano il lavoro delle persone fisiche ma forniscono semplicemente i mezzi con cui i prestatori di servizi possono raggiungere l'utente finale, ad esempio pubblicando offerte o richieste di servizi o aggregando e mostrando i

Anche laddove non ricorrano queste ipotesi di analogia con la condizione del lavoratore subordinato, la Commissione ritiene che la contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi individuali possa comunque essere esentata dal rispetto della disciplina della concorrenza in due ulteriori ipotesi di carattere residuale: a) nei casi in cui detta contrattazione sia espressamente autorizzata dalla legislazione europea<sup>15</sup> o anche da quella nazionale, ma a condizione che quest'ultima risulti perseguire l'obiettivo sociale di compensare lo squilibrio di potere contrattuale di alcune categorie di lavoratori autonomi individuali rispetto ai propri committenti (punto 36), oppure b) nel caso che detta contrattazione interessi lavoratori che intrattengono rapporti con una controparte o con controparti che dispongono di un certo livello di forza economica, e quindi di un determinato potere di acquisto, a fronte del quale potrebbero avere un potere contrattuale insufficiente ad influire sulle proprie condizioni di lavoro (punto 33). Tale squilibrio contrattuale si presume qualora i lavoratori autonomi individuali negozino con una o più controparti che rappresentano l'intero settore o l'intera industria, oppure negozino con una controparte il cui fatturato totale annuo e/o il cui

---

prestatori di servizi disponibili in un'area specifica, senza ulteriore coinvolgimento, non dovrebbero essere considerate piattaforme di lavoro digitali" (punto 30). Tante ricerche segnalano che i *platform workers* non solo stanno rivendicando in molti ordinamenti giuridici europei la loro qualificazione come lavoratori subordinati e il godimento dei conseguenti diritti (cfr. A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2021; P. DIGENNARO, *Subordination or Subjection? A study about the dividing line between subordinate work and self-employment in six European legal systems*, in *Lab. Law Iss.*, 2020, n. 6, 3 ss.), ma stanno contemporaneamente cercando di organizzare forme di rappresentanza collettiva o attraverso le stesse organizzazioni sindacali che tradizionalmente rappresentano i lavoratori subordinati oppure, più di frequente, attraverso nuove associazioni professionali (cfr. R. SEMENZA, A. MORI, *Lavoro apolide. Freelance in cerca di riconoscimento*, Milano, 2020, 116; O. RAZZOLINI, *Collective action for self-employed workers: a necessary response to increasing income inequality*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 155/2021*; EADEM, *Organizzazione e azione collettiva nei lavori autonomi*, in *Pol. Soc.*, 2021, n. 1; M. FORLIVESI, *Alla ricerca di tutele collettive per i lavoratori digitali: organizzazione, rappresentanza, contrattazione*, in *Lab. Law Iss.*, 2018, 4, 42 e ss.; A. LASSANDARI, *La tutela collettiva del lavoro nelle piattaforme digitali: gli inizi di un percorso difficile*, *ibidem*, 5 s.; A. TASSINARI, V. MACCARRONE, *La mobilitazione dei fattorini della gig economy in Italia: forme organizzative e implicazioni per la rappresentanza*, in *Quad. rass. sind.*, 2018, 80 s.).

<sup>15</sup> Gli orientamenti indicano quale esempio la direttiva 2019/790 (nota come «direttiva sul diritto d'autore») che ha stabilito il principio per cui autori e artisti hanno diritto di ricevere una remunerazione adeguata e proporzionata se concedono in licenza o trasferiscono i loro diritti esclusivi per lo sfruttamento delle loro opere o altri materiali protetti da diritto d'autore e da diritti connessi; la direttiva consente agli Stati membri di perseguire tale obiettivo utilizzando diversi strumenti, ivi compresa l'autorizzazione della contrattazione collettiva.

bilancio totale annuo supera i due milioni di euro o che si avvalga di almeno 10 persone, oppure con più controparti che insieme superano una di queste soglie (punto 34).

### **3. - Luci e ombre del bilanciamento tra diritto della concorrenza e diritto della contrattazione collettiva proposto negli "Orientamenti" della Commissione**

Emerge con evidenza dagli esempi indicati negli Orientamenti della Commissione (cfr. in particolare esempio n. 5) che l'esenzione dal rispetto della disciplina della concorrenza da parte della contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi individuali, sia che questi si trovino in condizioni analoghe a quelle dei lavoratori subordinati sia che si trovino in condizioni di debolezza contrattuale, è autorizzata non in modo assoluto, ma esclusivamente nei medesimi termini "relativi" dettati dalla sentenza *Albany*, e cioè a condizione che per la loro "natura" e il loro "oggetto" siano volte a migliorare il trattamento contrattuale applicato ai lavoratori<sup>16</sup>. Rimangono invece soggetti alla disciplina della concorrenza tutti quegli accordi che, pur avendo come parti lavoratori autonomi individuali e/o loro associazioni di rappresentanza, disciplinino direttamente o indirettamente il prezzo o i termini di vendita di un bene o un servizio nel mercato dei consumatori finali.

Gli Orientamenti della Commissione, ciononostante, segnano uno scarto significativo rispetto alla posizione espressa dalla Corte di giustizia, anche da ultimo con la sentenza *FNV Kunsten*. La Commissione ha

---

<sup>16</sup> M. PALLINI, *Il rapporto problematico tra diritto della concorrenza e autonomia collettiva nell'ordinamento comunitario e nazionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, 2, II, 2230 e ss.

chiaramente abbandonato la logica sistemica regola-eccezione nel disegnare il rapporto intercorrente tra diritto della concorrenza e diritto alla contrattazione collettiva, che impone quale percorso ermeneutico obbligato – per giungere a legittimare la negoziazione collettiva dei lavoratori autonomi in merito all'entità del loro corrispettivo – quello di delimitare in senso restrittivo gli ambiti oggettivi e soggettivi di applicazione degli artt. 101 e ss. TFUE. Il par. 2 lett. a) dello stesso art. 101, infatti, nel dettare una presunzione assoluta di anticoncorrenzialità di ogni accordo collettivo tra operatori economici sul prezzo del servizio<sup>17</sup>, finisce inevitabilmente per precludere la compatibilità con la disciplina della concorrenza di qualsivoglia contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi che ricada nel suo ambito di applicazione e abbia ad oggetto la determinazione di un compenso minimo inderogabile individualmente, che è invece l'oggetto principe della contrattazione dei lavoratori subordinati.

La Commissione si è liberata di questo vincolo sistemico sposando con convinzione una *ratio* ricostruttiva del rapporto tra diritto della concorrenza e diritto alla contrattazione collettiva in termini sostanzialmente di bilanciamento tra valori fondanti. A conforto di questa opzione ermeneutica, che si fonda necessariamente sul presupposto della pari-ordinazione dei due diritti, la Commissione nelle premesse dei suoi Orientamenti passa significativamente in rassegna tutte le tappe evolutive percorse dall'ordinamento euro-unitario dopo la sentenza *Albany*. Non solo l'art. 3, par. 3, TUE stabilisce che l'Unione promuove «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», ma a questo si è poi aggiunto l'art. 9 TFUE che stabilisce che «nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata

---

<sup>17</sup> Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, infatti, le pratiche di fissazione diretta o indiretta dei prezzi di acquisto o vendita ovvero gli accordi di *price fixing* e gli accordi a questi accessori ex art. 101, comma 1, lett. a) TFUE sono considerati per loro natura anticoncorrenziali e vietati indipendentemente dall'esame dei loro effetti concreti e dalla circostanza che i prezzi fissati siano stati effettivamente rispettati (cfr. Corte giust. 4 giugno 2009, C-8/08, *T-Mobile Netherlands e a.*; Corte giust. 11 luglio 1989, C-246/86, *Belasco*).

protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana»<sup>18</sup>. A tal fine l'art. 152 TFUE riconosce l'importante ruolo del dialogo sociale e della contrattazione collettiva impegnando l'Unione a «facilitare il dialogo tra le parti sociali, nel rispetto della loro autonomia»<sup>19</sup>. Ma soprattutto il Trattato di Lisbona ha attribuito alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vincolatività giuridica nei medesimi termini delle altre disposizioni del Trattato<sup>20</sup> e questa Carta, all'art. 28, ricomprende tra i diritti fondamentali garantiti proprio il diritto di negoziazione e di azioni collettive<sup>21</sup>.

È inevitabile che, quando per operare detto bilanciamento si debba ricorrere a categorie qualificatorie "generaliste" che si fondano su dati fattuali, quali la "prossimità" al lavoro subordinato, la "dipendenza economica" o ancor più lo "squilibrio di potere contrattuale", si deve scontare un inevitabile tasso di soggettivismo valutativo del giudice e la conseguente incerta prevedibilità dell'esito di tale valutazione applicata al caso concreto. Ma occorre tenere in considerazione che la soluzione interpretativa

---

<sup>18</sup> Cfr. B. CARUSO, A. ALAIMO, *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT, n. 82/2010; D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2010, 509; S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, in S. SCIARRA, B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato*, vol. V, *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da A. AJANI, G. A. BENACCHIO, Torino, Giappichelli, 2009.

<sup>19</sup> Cfr. B. BERCUSSON, *Maastricht: a fundamental change in European labour law*, in *Ind. Rel. Journ.*, vol. 23, 1992, 185; R. DUKES, *The labour Constitution. The enduring Idea of Labour Law*, Oxford, 2014, 149; A. LO FARO, *Comment on art. 152 TFEU*, in E. ALES, M. BELL, O. DEINERT, S. ROBIN-OLIVIER (eds.), *International and European Labour Law: Article-by-Article Commentary*, Nomos/Hart publishing, 2018, 150; C. BARNARD, *EU Employment Law*, Oxford, 2012, 69.

<sup>20</sup> G. DI FEDERICO (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument*, Dordrecht-Heidelberg-London-New York, 2011, 31; M. DELFINO, *Comment on artt. 51, 52 e 53 ECFR*, in E. ALES, M. BELL, O. DEINERT, S. ROBIN-OLIVIER (eds.), *International and European Labour Law*, cit., 235; A. WARD, *Art. 51 – field of application*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARDS (eds.), *The EU Charter of fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, 1414.

<sup>21</sup> M. DELFINO, *op. cit.*, 237; A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dialogo sociale e negoziazione collettiva nell'ordinamento europeo*, in G. PROIA (a cura di), *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da M. Persiani e F. Carinci, II, Padova 2014, 968; D. ULBER, *Comment on art. 28 ECFR*, in E. ALES, M. BELL, O. DEINERT, S. ROBIN-OLIVIER (eds.), *International and European Labour Law*, cit., 1467.

adottata dalla Commissione è forse il risultato più avanzato in termini di tutela del diritto della contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi cui la stessa potesse giungere facendo appello soltanto alle sue attribuzioni "a normativa invariata", e cioè senza coinvolgere il Consiglio e sottoporre a questo la proposta di adottare un atto normativo.

Sin dalle prime battute della sua istruttoria la Commissione ha accantonato l'idea di richiedere al Consiglio di adottare un regolamento di deroga per esentare la contrattazione collettiva dalla disciplina della concorrenza per perseguire finalità sociali, come invece sarebbe stato possibile ai sensi dell'art. 103, par. 2, lett. c) TFUE. La debolezza della tipologia di atto prescelto è, dunque, il tallone di Achille dell'iniziativa della Commissione: gli orientamenti applicativi della disciplina della concorrenza sono vincolanti soltanto per la Commissione e non impegnano né il Consiglio, né la Corte di giustizia, né tantomeno le autorità nazionali antitrust ad adottare la medesima lettura degli artt. 101 e ss. TFUE proposta dalla Commissione. Rimane quindi il punto di interrogativo circa il se e la misura in cui detti orientamenti saranno in grado di convincere ed orientare nella medesima direzione le altre istituzioni europee e nazionali nell'esercizio dei loro poteri regolativi o giudiziali.