

Publicazione *on line* della Collana ADAPT

Newsletter in edizione speciale n. 1 del 11 febbraio 2008

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

In evidenza

**Ministero del lavoro
e della previdenza sociale**
Circolare n. 4
29 gennaio 2008

pag. 24

Per saperne di più

Per maggiori approfondimenti si rinvia al sito della Scuola di Alta Formazione in Relazioni Industriali e di Lavoro di Adapt - Fondazione «Marco Biagi» www.fmb.unimore.it dove è possibile consultare:

Indice A-Z

Vedi le voci aggiornate
Lavoro a progetto
e *Certificazione*

Dossier Adapt

Due anni di certificazione
4 ottobre 2007, n. 29

**La stabilizzazione
nei call center:
primo bilancio**
31 luglio 2007, n. 25

**Contrasto al lavoro
irregolare e strumenti
di emersione:
il ruolo della certificazione**
26 aprile 2007, n. 16

**Call center:
un dibattito aperto**
26 ottobre 2006, n. 53

Il dibattito sui call center
1 settembre 2006, n.42

Il lavoro a progetto dopo la circolare Damiano

a cura di Alessandro Corvino e Flavia Pasquini

I rischi dei contratti a progetto

di Michele Tiraboschi

in *Il Sole 24 Ore*, 9 febbraio 2008

La recente circolare Damiano sui contratti a progetto ha un indubbio merito. Quello di aver riproposto alla attenzione degli organi ispettivi e di vigilanza, e di riflesso alle aziende e ai loro consulenti giuridici, il problema del persistente abuso nell'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative. Quattro anni di Legge Biagi, e una lunga fase di transizione dal vecchio al nuovo regime, non sono infatti bastati a ripulire

il mercato del lavoro dalle collaborazioni fittizie. Ciò anche a causa di una deleteria campagna di disinformazione sulle reali finalità della legge 30, che ha inevitabilmente finito con il depotenziare l'ispirazione antifraudolenta della nuova normativa come puntualmente confermato dagli esiti, tutto sommato modesti, della sanatoria prevista dalla Finanziaria 2007.

(Continua a pagina 2)

All'interno:

Attività che «odorano» di subordinazione?
di Alessandro Corvino

pag. 3

**La Circolare n. 4/2008:
una rampa di lancio per la Certificazione?**
di Flavia Pasquini

pag. 7

Il lavoro a progetto nelle Circolari Ministeriali
di Gabriele Bubola

pag. 9

Il lavoro a progetto nel dibattito dottrinale
di Chiara Bizzarro

pag. 11

Aspetti previdenziali della Circolare del Ministero del lavoro n. 4 del 29 gennaio 2008. Arsenico e vecchi merletti
di Daniele Cirioli e Giuliano Cazzola

pag. 13

**Incarichi professionali
e co.co.co nelle pubbliche amministrazioni: le novità della finanziaria 2008**
di Davide Venturi

pag. 22

Coordinatore di redazione **Marina Bettoni**: marina.bettoni@unimore.it

Tutti i numeri del Dossier sono disponibili sul sito: www.fmb.unimore.it
Per l'invio di materiali da pubblicare e per la collaborazione con il bollettino: csmb@unimore.it

(Continua da pagina 1)

Eppure, che la Legge Biagi potesse essere efficacemente utilizzata in questa direzione lo dimostra inequivocabilmente proprio l'azione del Ministero guidato da Cesare Damiano che, prima in tema di lavoro nei call center e ora in termini più generali e sistematici, ha individuato nella rigorosa attuazione della disciplina del lavoro a progetto la via maestra per far emergere le numerose forme di lavoro dipendente mascherate.

Nella non facile opera di bonifica di quella imponente area grigia tra lavoro autonomo e lavoro subordinato (si vedano i dati riportati in D. Cirioli, G. Cazzola, *Gli aspetti previdenziali della Circolare Ministero del lavoro n. 4 del 29 gennaio 2008: arsenico e vecchi merletti*, in questo *Dossier*, pag. 13) va peraltro dato atto alla circolare Damiano di aver ora focalizzato

l'attenzione su alcune aree e tipologie di attività particolarmente critiche, dove gli abusi e le violazioni delle norme di legge sono particolarmente evidenti e reiterati. Nell'ambito della programmazione del Ministero del lavoro per l'anno 2008, l'azione degli organi ispettivi e di vigilanza verrà ora prioritariamente - e giustamente - indirizzata

verso tutte quelle attività elementari, ripetitive e predeterminate che sono difficilmente compatibili con una prestazione autonoma di natura progettuale.

La ricca casistica indicata dalla circolare (tra cui muratori, addetti alle agenzie ippiche, autisti e autotrasportatori, commessi e addetti alle vendite, camerieri, baristi, addetti alle pulizie) circonda dunque l'attenzione su talune attività rese nei settori del commercio e dei servizi, in edilizia, nei pubblici esercizi e nel turismo. Settori che tuttavia, come noto, sono stati recentemente penalizzati dalla azione dello stesso dicastero del lavoro, là dove ha drasticamente

compresso gli spazi di utilizzo di forme flessibili di lavoro dipendente come il lavoro a chiamata e lo *staff leasing*, ma anche il lavoro a termine (proroghe) e il part-time (clausole elastiche e flessibili). Venuta meno la logica di scambio ipotizzata dalla Legge Biagi, che prevedeva una maggiore flessibilità nell'area del lavoro dipendente quale premessa per un realistico giro di vite sui co.co.co. fasulli, pare ora lecito dubitare della efficacia di un intervento meramente repressivo che non lascia altra alternativa tra una assunzione di lavoro dipendente a tempo pieno e indeterminato e il lavoro nero. E ciò pure a fronte di esigenze aziendali che, nella gran parte dei casi, risultano essere intermittenti, discontinue ed occasionali. Falliti gli incentivi economici e normativi previsti nella Finanziaria 2007, non si vede ora

Quattro anni di Legge Biagi non sono bastati a ripulire il mercato del lavoro dalle collaborazioni fittizie

della mera reiterazione del progetto. È del resto la stessa circolare Damiano a ricordare, sia pure incidentalmente, il costante orientamento della Corte di Cassazione, confermato dalle oramai numerose sentenze di merito in tema di lavoro a progetto, secondo cui ogni attività umana suscettibile di valutazione economica può essere resa in forma autonoma, là dove l'elemento decisivo risiede nella natura autonoma o subordinata della prestazione (si veda, per un'analisi della giurisprudenza in relazione alle categorie individuate dalla circolare, A. Corvino, *Attività che «odorano» di subordinazione?*, in questo *Dossier*, pag. 3). Ed è qui,

sul piano probatorio, che emerge tutta la potenzialità della leva del progetto, nel senso cioè di imporre, a quanti sottoscrivono un contratto di collaborazione, di esplicitare in anticipo e senza equivoci l'oggetto del contratto attraverso l'individuazione di un progetto specifico, programma di lavoro o fase di esso da realizzarsi secondo modalità esecutive e di coordinamento tali da garantire l'effettiva autonomia del collaboratore.

La prospettiva accolta dalla circolare Damiano si scosta sensibilmente da questa prospettiva preventiva lasciando ora ipotizzare, come concordemente segnalato dai primi commentatori, un drastico incremento del già imponente contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro. Vero è peraltro che non tutti i mali vengono per nuocere. L'azione di repressione contro abusi evidenti e condotti alla luce del sole è quanto mai doverosa, e bene fa il Ministero a giocare le sue carte. Per contro, il prevedibile inasprimento del contenzioso tra ispettori, aziende e loro consulenti legali potrebbe finalmente consentire di far decollare lo strumento della certificazione dei contratti di lavoro, previsto dalla stessa Legge Biagi (cfr. S. Pasquini, *La Circolare n. 4/2008: una «rampa di lancio» per la Certificazione*, in questo *Dossier*, pag. 7), e che è ora l'unico baluardo per prevenire interventi repressivi che si avvalgono di presunzioni grossolane in contrasto con la legge e i consolidati orientamenti della giurisprudenza.

Michele Tiraboschi
tiraboschi@unimore.it

È disponibile una ampia documentazione delle sentenze della giurisprudenza di merito sul lavoro a progetto in www.fmb.unimore.it, Indice A-Z, voce *Lavoro a progetto*).

Attività che «odorano» di subordinazione?

di Alessandro Corvino

Addetti alla distribuzione di bollette o consegna di giornali, addetti alle agenzie ippiche, autisti e auto-trasportatori, babysitter e badanti, baristi e camerieri, commessi e addetti alle vendite, custodi e portieri, estetisti e parrucchieri, facchini, istruttori di autoscuola, letturisti di contatori, manutentori, muratori e operai dell'edilizia, piloti e assistenti di volo, prestatori di manodopera nel settore agricolo, addetti alle attività di segreteria e terminalisti. Queste dunque le attività che, secondo il Ministero del lavoro, non si adatterebbero in natura alla fattispecie delle collaborazioni coordinate e continuative a progetto introdotta dalla Legge Biagi e sulle quali - come chiaramente enunciato - sarà di conseguenza concentrata l'azione degli organi ispettivi nei prossimi mesi.

L'elenco è peraltro meramente esemplificativo, come lo stesso Ministero lascia intendere citando espressamente - dopo avere rinviato ad un successivo approfondimento - anche il settore dell'insegnamento nelle strutture private. È senza dubbio vero che tali attività siano alcune fra quelle nelle quali la compatibilità con il lavoro autonomo (nel cui alveo rientrano le collaborazioni a progetto), in ragione delle tipiche ed abituali modalità di esecuzione della prestazione, è particolarmente controversa. Ciò è dimostrato d'altra parte dalla stessa frequenza con la quale la magistratura del lavoro è stata chiamata a pronunciarsi, proprio con riferimento a dette figure, sulla sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato ovvero autonomo, anche in forma coordinata e continuativa.

Ma la stessa giurisprudenza è anche ferma nel ribadire - come ri-

corda, peraltro solo in via incidentale, anche la circolare - che ogni attività umana suscettibile di valutazione economica è di per sé riconducibile ad una prestazione lavorativa svolta in forma autonoma o subordinata (in questo senso si veda, *ex plurimis*, Cass. 10 maggio 2003 n. 7171, che si è pronunciata in relazione alla qualificazione del rapporto dei **letturisti** dell'Enel; Cass. 29 marzo 1999 n. 3032, in relazione all'attività degli **addetti alla ricezione di scommesse**; Cass. 17 dicembre 1999 n. 14248, in relazione a **mansioni di operaie nell'edilizia**; Cass. 15 gennaio 1996 n. 326, con riguardo a lavori di **giardinaggio**).

Solleva dunque non poche perplessità il ragionamento sviluppato dal Ministero del lavoro, in particolare là dove si argomenta nel senso di una surrettizia presunzione di subordinazione, con onere della prova della autonomia in capo all'imprenditore, a prescindere da una attenta valutazione delle modalità concrete di esecuzione della prestazione dedotta in contratto. Tutt'altra è infatti la presunzione di cui alla Legge Biagi, che impone invece alle parti di esplicitare in anticipo - ai fini della prova - il progetto, programma di lavoro o fase cui è riconducibile la collaborazione, le modalità di coordinamento, il termine e il corrispettivo.

In secondo luogo, laddove la riforma delle collaborazioni coordinate e continuative introdotta dalla Legge Biagi ha un chiaro e manifesto intento di riduzione del contenzioso - operato appunto tramite l'imposizione di precisi oneri di forma facilmente riscontrabili e con una presunzione relativa di subordinazione in caso di inosservanza degli stessi -, viceversa una

presunzione di subordinazione basata *tout court* sul tipo di attività rischierebbe di vedere notevolmente aumentata la mole di cause avanti i giudici del lavoro, in opposizione avverso i verbali ispettivi in tema di qualificazione del rapporto.

Lo dimostra proprio la stessa giurisprudenza che ha declinato la massima già sopra ricordata - sulla possibilità di svolgere in maniera autonoma o subordinata potenzialmente qualunque tipo di attività umana economicamente rilevante - anche con riferimento alle categorie elencate dalla circolare.

Quanto agli **addetti alla consegna di bollette** - cui si può senza dubbio accostare la figura degli incaricati alla distribuzione degli elenchi telefonici, come peraltro inizialmente previsto nella stessa bozza della circolare - si può citare ad esempio la sentenza della Corte di cassazione del 17 marzo 2001, n. 3887, che ha escluso la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato tra l'appaltatore della Sip e le persone incaricate della distribuzione degli elenchi telefonici agli abbonati, atteso che la prestazione consisteva nello svolgimento di un servizio bene individuato e con corrispettivo commisurato al numero di elenchi consegnati, servizio che veniva reso con mezzi propri degli interessati e senza vincoli di subordinazione.

Si è pronunciata in merito agli **addetti alla consegna di giornali e riviste alle edicole** la sentenza Cass. 27 novembre 1999 n. 13301, riformando la pronuncia del giudice del merito che aveva ritenuto il carattere subordinato della prestazione; pronuncia nella quale la Corte ha sottolineato - nello specifico - che non ostano alla autonomia del rapporto l'impegno orario («non essendo concepibile rifornire le edicole, in orari avanzati della giornata, dei quotidiani, che in misura certamente prevalente vengono acquistati nelle prime ore della mattina») né la ripetitività e quotidianità della prestazione, né la preordinazione del

È senza dubbio vero che alcune attività siano difficilmente compatibili con il lavoro a progetto

percorso; sono viceversa sintomatici della autonomia la presenza di rischio (ad esempio la proprietà del mezzo in capo al collaboratore), la diversa misura mensile del compenso e la possibilità di sostituzione personale nell'effettuazione della prestazione.

Copiosa la giurisprudenza in materia di **addetti alle agenzie ippiche**, ove pure - in taluni casi - è stata riconosciuta la possibilità di rapporti di tipo autonomo: così Cass. 29 marzo 1999 n. 3032, secondo cui «la prestazione lavorativa esercitata da addetti alla ricezione delle scommesse in una agenzia ippica, alla stregua del resto di qualsiasi altra attività umana economicamente rilevante, può essere oggetto, a seconda delle modalità concrete del suo svolgimento, di un rapporto di lavoro sia subordinato che autonomo; del resto la previsione dell'iscrizione dei medesimi all'Enpals, disposta dal d.P.R. 22 luglio 1986 n. 1006, ha lo scopo di non lasciarli privi della tutela previdenziale anche in caso di accertata esistenza di un lavoro autonomo»

e, nel merito, Trib. Torino 27 marzo 1995 per cui «i c.d. "sportellisti" di una agenzia ippica, addetti alla ricezione delle scommesse ed al pagamento delle vincite, non possono essere considerati lavoratori subordinati allorché risulti inesistente il loro assoggettamento

al potere direttivo, gerarchico o disciplinare del datore di lavoro». Anche con riferimento a dette mansioni è quindi ben ipotizzabile la costituzione di un rapporto di collaborazione secondo la Legge Biagi, che ad esempio potrebbe essere ricondotto - se non ad un progetto - ad un programma aziendale (ad esempio la ricezione di scommesse per uno specifico settore) o ad una fase di esso (l'attività di ricezione è d'altra parte, il più delle volte, solo una circoscritta fase della gestione delle scommesse di cui le agenzie si

occupano).

Anche con riferimento all'attività degli **autotrasportatori** non mancano sentenze, tanto di merito quanto di legittimità, che confermano la possibilità di instaurare rapporti di tipo autonomo, oltre al fatto che il contratto di trasporto è previsto come tipico dallo stesso codice civile. Così, per esempio, una sentenza della Pretura di Torino (sentenza 9 luglio 1997): «non sussiste lavoro subordinato nel rapporto tra un committente ed una pluralità di piccoli trasportatori, quando sia accertato che gli stessi compiono attività di trasporto anche per altri committenti, non sono tenuti al rispetto di un orario di lavoro, sono liberi nella scelta di modi e tempi degli itinerari, non sono sottoposti a potere gerarchico, sopportano il costo economico per l'acquisto del mezzo di trasporto, assumendosi così il rischio di impresa. Non appare rilevante in senso contrario la circostanza della apposizione sul veicolo delle insegne sociali del committente e la consegna ai trasportatori di un manuale riassuntivo degli adempimenti amministrativi relativi alla consegna della merce e delle modalità organizzative consigliate dal committente».

Secondo la giurisprudenza ogni attività può essere svolta in forma di lavoro subordinato o autonomo

In tale settore si è ad esempio sottolineata, ai fini della qualificazione del rapporto, la rilevanza dei seguenti elementi: la continuità o meno della prestazione («L'attività del c.d. "pony express" si configura quale lavoro autonomo qualora non vi sussista alcuna direzione datoriale sullo svolgimento della prestazione, né controllo o soggezione ad alcuna forma di potere gerarchico e disciplinare, e, per di più, l'attività non è continua né infungibile», Trib. Milano 15 marzo 1991); la fungibilità o meno di essa, intesa come possibilità da

parte del committente di rivolgersi ad altri lavoratori qualora il prestatore di lavoro non esegua l'incarico assegnato (Trib. Milano 15 marzo 1991, cit.); la remunerazione fissa (Cass., sez. III pen., 21 marzo 1989), considerata quale indizio di subordinazione, mentre, a contrario, è stata ritenuta indice presuntivo di autonomia la sussistenza di un corrispettivo vincolato alla consegna di singoli colli, la cui presa in carico era facoltativa per il prestatore di lavoro (Cass. 25 gennaio 1993 n. 811); la presenza di un «marchio» della società portato addosso dal prestatore di lavoro (Cass., sez. III pen., 21 marzo 1989); la proprietà del mezzo utilizzato («Non sussiste rapporto di lavoro subordinato tra l'impresa che esercita il servizio di trasporto e consegna di plichi e gli autotrasportatori i quali, utilizzando il proprio mezzo di trasporto e assumendo rischi e spese, svolgano la prestazione richiesta senza alcun inserimento sistematico nell'organizzazione dell'impresa», Pret. Torino 9 luglio 1997); l'inserimento nella organizzazione dell'imprenditore (Pret. Torino, 9 luglio 1997, cit.); il coordinamento e controllo a mezzo radio portatile consegnata al singolo fattorino (Cass., sez. III pen., 21 marzo 1989; «la nozione di subordinazione tradizionale, in alcune fattispecie, appare superata sol che si consideri che l'evoluzione della tecnica consente di realizzare il controllo sulla attività lavorativa senza che sia necessaria la presenza e la riunione dei lavoratori in un unico spazio», Pret. Milano 7 ottobre 1988); la sosta di questi ultimi in zona prestabilita (Cass., sez. III pen., 21 marzo 1989); la coincidenza degli orari con quelli dell'attività della ditta (Cass., sez. III pen., 21 marzo 1989, cit.) ovvero, più in generale, la sussistenza dell'obbligo del rispetto di giorni lavorativi o orari determinati dall'imprenditore («Deve, in particolare, essere qualificata come prestazione di lavoro autonomo quella del motofattorino adibito al servizio di "presa" e consegna di plichi in area urbana, eseguito mediante collegamento via radio con la centrale operativa dell'impresa organizzatrice del servizio stesso, quando il contratto non gli impon-

parte del committente di rivolgersi ad altri lavoratori qualora il prestatore di lavoro non esegua l'incarico assegnato (Trib. Milano 15 marzo 1991, cit.); la remunerazione fissa (Cass., sez. III pen., 21 marzo 1989), considerata quale indizio di subordinazione, mentre, a contrario, è stata ritenuta indice presuntivo di autonomia la sussistenza di un corrispettivo vincolato alla consegna di singoli colli, la cui presa in carico era facoltativa per il prestatore di lavoro (Cass. 25 gennaio 1993 n. 811); la presenza di un «marchio» della società portato addosso dal prestatore di lavoro (Cass., sez. III pen., 21 marzo 1989); la proprietà del mezzo utilizzato («Non sussiste rapporto di lavoro subordinato tra l'impresa che esercita il servizio di trasporto e consegna di plichi e gli autotrasportatori i quali, utilizzando il proprio mezzo di trasporto e assumendo rischi e spese, svolgano la prestazione richiesta senza alcun inserimento sistematico nell'organizzazione dell'impresa», Pret. Torino 9 luglio 1997); l'inserimento nella organizzazione dell'imprenditore (Pret. Torino, 9 luglio 1997, cit.); il coordinamento e controllo a mezzo radio portatile consegnata al singolo fattorino (Cass., sez. III pen., 21 marzo 1989; «la nozione di subordinazione tradizionale, in alcune fattispecie, appare superata sol che si consideri che l'evoluzione della tecnica consente di realizzare il controllo sulla attività lavorativa senza che sia necessaria la presenza e la riunione dei lavoratori in un unico spazio», Pret. Milano 7 ottobre 1988); la sosta di questi ultimi in zona prestabilita (Cass., sez. III pen., 21 marzo 1989); la coincidenza degli orari con quelli dell'attività della ditta (Cass., sez. III pen., 21 marzo 1989, cit.) ovvero, più in generale, la sussistenza dell'obbligo del rispetto di giorni lavorativi o orari determinati dall'imprenditore («Deve, in particolare, essere qualificata come prestazione di lavoro autonomo quella del motofattorino adibito al servizio di "presa" e consegna di plichi in area urbana, eseguito mediante collegamento via radio con la centrale operativa dell'impresa organizzatrice del servizio stesso, quando il contratto non gli impon-

ga alcun obbligo di orario, salvo un limite massimo giornaliero, e addirittura lo lasci libero di presentarsi o no al lavoro ogni giorno», Pret. Napoli, 21 agosto 1991; «Deve essere qualificata come prestazione di lavoro autonomo la prestazione avente per oggetto il servizio di "presa" e recapito di plichi eseguita dal lavoratore collegato via radio con la centrale operativa dell'impresa organizzatrice, quando questi non sia vincolato - secondo le intese originarie, non smentite dalle modalità effettive di svolgimento del rapporto - a presentarsi al lavoro giorno per giorno, né a tenersi a disposizione nell'arco della giornata in cui si sia presentato al lavoro per una consegna, ed il prestatore stesso percepisca un corrispettivo fisso indivisibile per ciascuna consegna; non può ravvisarsi, infatti, in tal caso, quella continuità (in senso tecnico) della prestazione, che costituisce elemento indispensabile per la sussistenza di qualsiasi rapporto di lavoro subordinato», Trib. Milano 10 ottobre 1987); la possibilità o meno di rifiutare singole consegne o, più in generale, di stabilire il se ed il quando della propria prestazione (Cass., sez. III pen., 21 marzo 1989; «Ove l'occasionalità delle prestazioni non solo viene prevista nelle intese iniziali, ma finisce con l'inerire al particolare tipo di lavoro, in quanto l'azienda non pretende la disponibilità del singolo collaboratore ("pony express"), potendo far leva sulla notevole eccellenza dell'offerta di lavoro precario rispetto alla domanda e sulla conseguente costante presenza di un congruo numero di messaggeri, e detto collaboratore è libero di stabilire il se ed il quando delle proprie prestazioni ed anzi non deve neppure rimanere in qualche modo a disposizione, non può parlarsi di quella continuità in senso tecnico che costituisce elemento indispensabile per la sussistenza di un qualsiasi rapporto di lavoro subordinato, al pari del vincolo di sog-

gezione al potere disciplinare, non sostituibile, per sua natura, da altri mezzi di pressione», Trib. Milano 10 ottobre 1987; «Vanno ravvisati gli estremi del rapporto di lavoro autonomo nel caso in cui il lavoratore svolga attività di recapito plichi nell'area urbana con libertà di accertare o meno uno o più incarichi di consegna tra quelli richiestigli via radio dalla sede dell'impresa», Cass. 25 gennaio 1993 n. 811).

Restando nel settore delle spedizioni e trasporti, è d'altro canto già stato portato alla attenzione del Tribunale di Genova (sentenza 7 aprile 2006) un contratto a progetto - genuino - concernente lo svolgimento di **pratiche doganali e portuali**.

Relativamente all'attività degli stessi trasportatori e dei **facchini** si segnala anche Trib. Milano 22 aprile 1995 che ha ribadito l'assenza della subordinazione qualora non vi sia vigilanza, controllo o coordinamento aziendale, se non vi siano vincoli di orario né alcun obbligo di eseguire la prestazione, potendo i lavoratori farsi liberamente sostituire e percependo essi il compenso solo per l'attività effettivamente svolta. La possibilità di rapporti di natura autonoma in relazione ad attività di facchinaggio è riconosciuta altresì da Cass. 11 aprile 1998 n. 2863.

Ha dato vita ad un ampio contrasto giurisprudenziale la qualificazione del rapporto di lavoro dei

lettoristi dei contatori, contenzioso instauratosi specialmente nei confronti dell'Enel. La sentenza Cass. 10 maggio 2003 n. 7171 ha confermato la pronuncia di merito che aveva escluso il carattere subordinato

del rapporto, come pure avevano fatto - già in precedenza - Cass. 25 luglio 1994 n. 6919, Cass. 17 maggio 1993 n. 5585, Cass. 20 agosto 1987 n. 6967, Cass. 14 ottobre 1983 n. 6010, Cass. 11 aprile 1981 n. 2153 e molte altre. Con riferimento agli **istruttori** la giurisprudenza si è più volte sof-

fermata con riguardo agli istruttori di volo e di discipline sportive, cui possono essere senza dubbio paragonati gli istruttori di scuola guida. «Premesso che l'attività del pilota istruttore può essere oggetto sia di un rapporto di lavoro subordinato, sia di un rapporto di lavoro autonomo, non è riscontrabile l'elemento della subordinazione ove difetti quella conformazione della prestazione alle mutevoli esigenze dell'impresa in cui si esprime il potere direttivo del creditore della prestazione stessa, con la conseguenza che il rapporto in esame è da considerarsi "attratto" fra le attività prestate in regime di "autonomia"» (Pret. Catania 20 aprile 1989).

«Ai fini della qualificazione come autonomo o subordinato di un rapporto di lavoro, deve attribuirsi importanza determinante all'elemento della subordinazione, per il cui accertamento non si può comunque prescindere dalla preventiva ricerca della volontà delle parti e (specie nella materia previdenziale) dal concreto atteggiarsi dei rapporti stessi nel corso della loro esecuzione» (nella specie è stata esclusa, in considerazione sia della mancanza di eterodirezione, che della manifestazione di volontà e delle modalità di espletamento della prestazione, la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato nell'attività svolta da istruttori di nuoto che, all'atto della instaurazione del rapporto, avevano concordato il numero di ore di lavoro e la fascia oraria a seconda della propria disponibilità e dei propri impegni; che avevano la possibilità di farsi sostituire; che operavano in totale libertà con assoluta assenza di poteri disciplinari e gerarchici da parte della società, stabilendo il programma ed il contenuto dei corsi, decidendo quali tecniche e metodi impiegare ed effettuando in piena autonomia la valutazione degli allievi. Pret. Torino 7 febbraio 1995).

«Non è configurabile un rapporto di lavoro subordinato nell'attività, prestata a favore di un circolo sportivo, da alcuni istruttori che operavano con la libertà di farsi sostituire in caso di eventuali assenze, e soprattutto senza la volontà di legarsi agli obblighi ed ai doveri propri del rapporto subordi-

Va applicato il meccanismo di presunzione introdotto dalla Legge Biagi

nato, e ciò proprio nella prospettiva di attribuire all'attività svolta come istruttori un valore meramente secondario rispetto ai loro impegni di vita» (Pret. Roma 24 febbraio 1993).

Anche con riguardo ai **custodi**, la natura autonoma del rapporto non può certo escludersi in via di presunzione. Del resto proprio il Consiglio di Stato (sentenza 3 aprile 2006) ha chiaramente ribadito la possibilità di gestire un castello aperto al pubblico - servizio appaltato da un Municipio ad una cooperativa - mediante rapporti a progetto: anche la presenza di un orario fisso, pur rivestendo una importanza nodale nell'economia del rapporto, non è quindi ostativa alla stipulazione di un contratto di natura autonoma, non costituendo l'elemento caratterizzante del rapporto.

Così come nemmeno per le attività che importino mansioni di **segreteria** è possibile escludere aprioristicamente la configurabilità di rapporti di collaborazione a progetto, come ribadito dalla recente sentenza del Tribunale di Ravenna del 25 ottobre 2005, che ha dichiarato genuino un contratto a progetto avente ad oggetto «l'obiettivo di realizzare un ufficio commerciale/operativo pienamente sufficiente», benché la realizzazione di tale progetto avesse richiesto, in una certa misura, attività di tipo impiegatizio come la gestione di qualche telefonata ovvero l'evasione di fatture.

Per quanto concerne i **commessi** nei centri commerciali pare richiamabile la pronuncia del Tribunale di Torino del 23 marzo 2007 che, con riferimento all'attività di *merchandising* operata da alcuni lavoratori per conto di una cooperativa all'interno di un ipermercato ha ritenuto «di escludere la natura subordinata del rapporto stante l'assenza di controlli e direttive da parte della cooperativa, la mancanza di vincoli di orario, il contemporaneo svolgimento di medesima attività nel medesimo luogo per altri soggetti, con suddivisione oraria e di giornate a discrezione dell'incaricato e al massimo dell'ipermercato, la possibilità di farsi sostituire senza neppure comunicare o comunque giustificarsi nei confronti della cooperativa». Sul-

l'attività dei *merchandisers*, peraltro, la legittimità dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa era stata affermata - prima della Legge Biagi - da Pret. Modena 29 maggio 1996.

Ed anche con riguardo alle **prestazioni di manodopera rese nel settore agricolo** la giurisprudenza ha in diverse circostanze lasciato aperta la possibilità per le parti di stipulare contratti di lavoro di natura diversa, e configurare rapporti di lavoro agricolo che non consentano di attribuire propriamente al lavoratore la qualifica di salariato fisso né quella di bracciante avventizio o giornaliero (*ex multis* Cass. 6 dicembre 1986 n. 7269).

Non è quindi certo prospettabile una presunzione di subordinazione in relazione al tipo di attività, come del resto la giurisprudenza ha sempre confermato.

Va invece applicato rigorosamente il meccanismo introdotto dalla Legge Biagi che, imponendo alle parti di chiarire in anticipo per iscritto i termini dell'accordo (progetto, durata, forme di coordinamento, corrispettivo), per un verso, in caso di inottemperanza, pone in capo all'imprenditore l'onere di provare la effettiva autonomia e, per altro verso, in caso di rispetto degli obblighi formali, consente al lavoratore di provare con maggiore facilità eventuali discordanze, nei fatti, rispetto agli obblighi contrattuali.

È però certo che, proprio per le attività per le quali la ripetitività delle mansioni o il carattere elementare delle stesse potrebbero porre il datore di lavoro nella difficoltà di convincere il giudice - in sede di contenzioso - sull'autonomia della prestazione, diviene di nodale importanza la corretta formalizzazione del contratto (che naturalmente va poi rispettato in via di fatto) ed il ricorso alle procedure di certificazione previste dalla stessa Legge Biagi che - quanto meno in parte - rendono i contratti, proprio perché già vagliati da un organo a ciò abilitato dalla legge, meno vulnerabili anche in sede di ispezione.

Alessandro Corvino
Avvocato del Foro di Bergamo

Bollettino ADAPT-FMB

Frutto della collaborazione con il Centro Studi internazionali e comparati Marco Biagi, comprende due *newsletters* di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali.

Bollettino Ordinario

È una *newsletter* settimanale di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali. Offre un'ampia documentazione internazionale, comunitaria, nazionale, nonché regionale e locale suddivisa per sezioni. Particolare attenzione viene dedicata alle tematiche: certificazione e interpellati, giurisprudenza italiana, agenzie del lavoro, servizi per l'impiego, somministrazione, istruzione, formazione, apprendistato, ricerca, università, mobilità dei lavoratori, immigrazione, contrattazione collettiva, salute e sicurezza, orario di lavoro, lavoro sommerso. Inoltre mette a disposizione raccolte statistiche, note economiche e rapporti istituzionali, segnalazione di bandi, concorsi e premi, attività Adapt/Centro Studi Marco Biagi.

Bollettino Speciale

Attivo dal novembre 2005, è una *newsletter* di approfondimento, a carattere monografico, su singole tematiche di attualità in materia di diritto del lavoro, relazioni industriali, formazione, che segue il modello della struttura in sezioni del Bollettino ordinario.

L'iscrizione al Bollettino è gratuita. Per iscriversi è sufficiente inviare una mail di richiesta all'indirizzo: csmb@unimore.it, specificando nell'oggetto: iscrizione bollettino. Per richiedere la cancellazione specificare nell'oggetto della mail: cancellazione.

La Circolare n. 4/2008: una rampa di lancio per la Certificazione?

di Flavia Pasquini

Leggendo la Circolare n. 4/2008 del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, che detta le indicazioni operative in merito alla attività di vigilanza da attuarsi nei confronti delle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto, la prima tentazione è quella di avventurarsi in una previsione: quella che sembra infatti «soltanto» l'ennesima Circolare su una delle tipologie contrattuali più dibattute degli ultimi anni pare infatti possa trasformarsi, nel brevissimo periodo, nella miccia per l'esplosione di una possibile «corsa» all'applicazione di un altro istituto, anch'esso previsto dalla Legge Biagi, fortemente dibattuto e tuttora di fatto in sperimentazione: quello della Certificazione dei contratti di lavoro. La ragione è di immediata evidenza: stabilendo che il personale ispettivo «avrà cura di ricondurre» determinate fattispecie «nell'ambito del lavoro subordinato», essendo le medesime ritenute solo «in casi eccezionali, compatibili con le modalità del lavoro a progetto», la Circolare ingenera il fondato timore che saranno attuate vere e proprie «incursioni» repressive, e con finalità meramente sanzionatorie

**La Circolare
ingenera
il fondato timore
che saranno
attuate
vere e proprie
«incursioni»
repressive, e con
finalità
meramente
sanzionatorie**

pito sì delle imprese, ma soprattutto dei lavoratori). Tale possibile «accanimento», peraltro, come confermano i numerosi contatti rilevati negli ultimi giorni presso la Commissione di Certificazione dell'Università di Modena e Reggio Emilia, non preoccupa soltanto – il che sarebbe pure un bene – le aziende che fanno scientemente e a proprio rischio un uso distorto di tale tipologia contrattuale, ma anche quelle che, pur disponendo di collaboratori che svolgono attività rientranti nell'elenco formulato dal Ministero, ritengono di applicare il contratto di lavoro a progetto in

maniera del tutto conforme al dettato normativo e alle successive specificazioni intervenute in merito alla sua concreta attuazione.

Ed è proprio in questi casi che la Certificazione potrebbe essere vista come l'unico baluardo possibile contro interventi ispettivi che, senza una adeguata istruttoria, usino la Circolare in esame come un vero e proprio «ariete».

In realtà, però, e con tutta probabilità, ove anche si verificasse una richiesta fuori dal consueto di attivazione della procedura di Certificazione, quest'ultima subirà poi un immediato rallentamento non appena le imprese che vedono tale istituto come una possibile – e «facile» – scappatoia alle recenti limitazioni ministeriali si renderanno conto che la procedura seguita dalle Commissioni di Certificazione, così come gli indici e gli elementi che queste ultime tengono in considerazione ed indagano per qualificare correttamente un determinato rapporto di lavoro, sono del tutto coincidenti con quelli che la citata Circolare richiama, e che

derivano, come anche quest'ultima precisa, «dagli indirizzi giurisprudenziali intervenuti» (frutto, peraltro, di una elaborazione – anche dottrinale – di lungo corso).

Tra l'altro, le attività che la Circolare definisce, sia pur «a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo [...] difficilmente inquadrabili nella tipologia contrattuale in esame, e conseguentemente incompatibili con l'attività progettuale tendente ad un risultato predeterminato ed identificabile conseguito mediante una prestazione resa in piena autonomia e sulla base di un mero coordinamento con il committente», sono già state, «in tempi non sospetti», oggetto di contratti sottoposti alle Commissioni di Certificazione presenti sul territorio nazionale, nell'ambito di procedimenti che si sono conclusi, in non pochi casi e date determinate condizioni, anche con provvedimenti di accoglimento. Due esempi sono significativi.

Si pensi alla attività di autotrasportatori in relazione alla quale una Commissione di Certificazione abbia riscontrato, non solo a seguito della analisi del contratto, ma anche in virtù delle risultanze della audizione delle parti:

- il rispetto dei requisiti di forma e sostanza di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 276/2003;
- il mancato esercizio, nei confronti del collaboratore, del potere gerarchico e disciplinare del committente, potendo il primo decidere tempi e modalità della prestazione, compatibilmente con le esigenze della committente (volte in particolare al rispetto dell'appalto di più ampio contenuto che la stessa aveva stipulato con la propria committente) e funzionali al conseguimento degli obiettivi individuati;
- la chiara e completa identificazione dell'oggetto del contratto – ovvero del progetto – in tutti i suoi elementi qualificanti;
- la perfetta coincidenza della concreta prestazione posta in essere dal collaboratore con quella

Diritto delle Relazioni Industriali

Il lavoro a progetto si colloca indubbiamente tra gli istituti della Legge Biagi che hanno registrato il maggior interesse tra gli operatori giuridici e gli esperti. La rivista **Diritto delle Relazioni Industriali** si è recentemente occupata del tema con il numero monografico 3/2007 così articolato:

Maria Strino - *La fattispecie lavoro a progetto e le «distorsioni» dell'autonomia.* L'autrice esamina gli elementi strutturali del lavoro a progetto, così come previsto nel d.lgs. 276/2003, muovendo da una sintetica descrizione del percorso legislativo ed interpretativo del lavoro coordinato e continuativo, dal Libro Bianco sul Mercato del Lavoro alla legge delega n. 30/2003. In particolare, l'analisi si concentra sulla difficile opera di ricostruzione ermeneutica condotta dalla dottrina a fronte delle complesse interazioni fra le singole previsioni del quadro legislativo. A fronte della ravvisata mancanza di espliciti parametri normativi e dando atto dei differenti e contrastanti orientamenti dottrinali, l'autrice propone una ricostruzione dei singoli elementi della fattispecie, a partire dalla definizione di «progetto», «programma» e «fase» e per concentrarsi, successivamente, sulle disposizioni circa il coordinamento dell'attività del lavoratore a progetto con l'organizzazione del committente e illustrare, infine, il contenuto dell'obbligazione cui è tenuto il collaboratore a progetto. All'esito dell'indagine, tenuto conto delle implicazioni sistematiche della fattispecie, l'autrice si interroga sul significato della scelta di politica legislativa che ha presieduto alla introduzione del nuovo istituto a fronte delle opzioni ricostruttive emerse nel dibattito dottrinale che l'autrice passa singolarmente in rassegna.

Chiara Bizzarro - *Il lavoro a progetto nella elaborazione dottrinale.* L'autrice propone un'analisi della elaborazione dottrinale in materia di lavoro a progetto, soffermandosi sui singoli nodi interpretativi e applicativi di tale disciplina: l'individuazione della nozione di progetto, i requisiti di forma e di contenuto del contratto, la difficile lettura del fattore «tempo» nella fattispecie e nella disciplina dell'istituto, la struttura del rapporto obbligatorio, la responsabilità del collaboratore, il corrispettivo, la disposizione contenuta nell'art. 69, comma 1, d.lgs. n. 276/2003, relativa alle conseguenze in caso di ricorso a collaborazioni coordinate e continuative in mancanza di progetto. All'esito dell'indagine, tenuto conto dell'apporto dato dalla prima giurisprudenza di merito, l'autrice svolge alcune considerazioni circa le linee generali del dibattito dottrinale, individuandone in chiave critica gli orientamenti prevalenti e svolgendo, in conclusione e sulla scorta della analisi precedentemente svolta, alcune considerazioni generali sugli strumenti di controllo e tutela nella regolazione del lavoro esternalizzato.

Sergio Spataro - *Il lavoro a progetto nella giurisprudenza.* L'autore, premessa una panoramica circa il contributo giurisprudenziale alla elaborazione in materia di lavoro a progetto, si sofferma in particolare su alcuni nodi critici della disciplina. In particolare, con riferimento alla ricostruzione del requisito del «progetto», la interpretazione uniforme sembra potersi rintracciare nella temporaneità del progetto, nella sua specifica individuazione, nel fatto che il requisito abbia natura essenzialmente formale in funzione antielusiva e che non vi sono quindi, rispetto al ricorso all'istituto, limiti di eccezionalità/straordinarietà. Quanto alla questione dell'oggetto e della struttura del rapporto obbligatorio nell'alternativa obbligazione di mezzi o di risultato, l'autore individua un orientamento prevalente con riferimento alla interpretazione del «risultato» come temporaneo e definito interesse produttivo del committente nonché come preciso obiettivo sotteso alla stipulazione del contratto a progetto. All'esito della propria indagine l'autore si sofferma sulla discorde elaborazione giurisprudenziale relativa alla disciplina sanzionatoria del lavoro a progetto e, richiamate in rassegna le opinioni emerse sul punto in dottrina, accoglie favorevolmente il più recente orientamento della giurisprudenza di merito, ad oggi tuttavia minoritario, attestatosi su una interpretazione della relativa disposizione in termini di presunzione assoluta di subordinazione.

Arturo Maresca, Lilli Carollo - *Il contratto di collaborazione a progetto nel settore call center.* Gli autori analizzano la questione del lavoro nei call center con specifico riferimento all'utilizzo, nel settore, delle collaborazioni a progetto; come noto, la questione è stata oggetto di vive discussioni da parte dei tutti gli operatori nel corso, in particolare, dell'ultimo anno a fronte di una molteplicità di interventi, di fonte e natura differente (normativa, collettiva ed amministrativa), che hanno inciso sulla regolazione della materia e, tendenzialmente, accomunati dall'orientamento ad incentivare una trasformazione delle collaborazioni a progetto in lavoro subordinato. È indiscutibile che la terziarizzazione dell'economia, lo sviluppo della tecnologia e la diffusione di processi di esternalizzazione producono cambiamenti nell'organizzazione del lavoro ed esigenze di flessibilità sempre maggiori da parte delle imprese tali per cui occorre dare nuove e differenti risposte sul piano delle tutele dei lavoratori. A fronte di tali premesse, gli autori esaminano le soluzioni offerte dal legislatore e lo stato di attuazione che ne è derivato sul piano operativo senza mancare di evidenziare, nella analisi, i profili di criticità emersi.

Tommaso M. Fabbri, Massimo Neri - *Teoria organizzativa e diritto del lavoro nella regolazione del lavoro.* L'interpretazione, da un punto di vista organizzativo, della recente stagione legislativa in materia di lavoro impone di analizzare come la teoria organizzativa è attualmente utilizzata dai giuristi. Al centro dell'articolo è quindi il rapporto tra diritto del lavoro e teoria dell'organizzazione nella regolazione delle relazioni di lavoro, a partire da una fattispecie emblematica, il lavoro a progetto, fertilissimo terreno di riflessione dottrinale e di dibattito giurisprudenziale, politico-regolativo, sociale. Nel permanere di opinioni discordanti sull'efficacia effettiva della fattispecie, si propone un confronto delle connotazioni di «progetto», «autonomia» e «subordinazione» nel diritto del lavoro e nella teoria organizzativa di *mainstream* e si mette in luce come le difficoltà regolative manifestate dal diritto del lavoro siano riconducibili alle difficoltà interpretative delle teorie organizzative di *mainstream* utilizzate dai giuristi. Quindi, in sede conclusiva, si avanza la proposta di una rinnovata riflessione interdisciplinare, a partire da categorie di analisi dell'organizzazione diverse da quelle di *mainstream* e capaci di interpretare più efficacemente la variabilità delle relazioni di lavoro e della loro regolazione, anche giuridica.

identificata dal contratto (trasporto, ritiro e consegna di pacchi, plichi, corrispondenza e colli in genere nella quantità massima e nell'area geografica indicata), e riferita, peraltro, esclusivamente alla commessa identificata nelle premesse del contratto;

- la realizzazione del coordinamento della prestazione tramite la figura di un apposito coordinatore con funzioni di assistenza al collaboratore, ma non titolare di alcun potere direttivo.

O ancora si pensi alla attività di addetti alla ricezione di scommesse sportive (peraltro dalla Circolare in commento, senza che ne risulti chiara la ragione, ristretti alla più limitata categoria degli «addetti alle agenzie ippiche») che siano posti dalla committente, premesso il rispetto formale e sostanziale di tutte le norme di legge in materia di lavoro a progetto, e nell'ambito di una specifica fase di

un determinato programma di lavoro, nelle condizioni di decidere se e quando, nel corso della settimana o del mese, o anche di periodi più lunghi, svolgere la propria attività, con piena libertà di farsi sostituire ove ritenuto opportuno e senza necessità di comunicare eventuali assenze, ritardi e malattie, e che godano, altresì, di un sistema di determinazione del corrispettivo parametrato non solo sulla quantità di tempo dedicato alla esecuzione della propria prestazione, ma, in ipotesi, pure su una percentuale del totale delle giocate raccolte presso il totalizzatore sul quale operano.

Non è certo questa la sede per andare oltre. Quello che preme rimarcare è unicamente il dato, non del tutto positivo, in virtù del quale ancora un volta, in sede di predisposizione di quelle che in concreto, pur non essendo astrattamente vincolanti per l'interprete,

finiranno per divenire le linee direttrici per la concreta attuazione di un istituto così largamente utilizzato, ci si sia lasciati sfuggire l'occasione per orientare i fruitori della norma nel senso della sua effettiva *ratio*, piuttosto che verso una direzione che, sia pur condivisibile nella finalità che persegue, rischierà di dare ad un altro istituto, quello della Certificazione, una connotazione del tutto diversa da quella (di sostegno e di supporto alle parti nella definizione della migliore tipologia contrattuale per un determinato rapporto ai fini della reale deflazione del contenzioso) che il legislatore aveva in mente.

Flavia Pasquini
Vice Presidente
Commissione di Certificazione
Università degli Studi
di Modena e Reggio Emilia

Il lavoro a progetto nelle Circolari Ministeriali

di Gabriele Bubola

Ogni intervento ministeriale, specie se interpretativo, viene guardato con grande attenzione, non solamente da parte dei soggetti destinatari che in linea di principio ne sono tenuti al rispetto (tra i quali figurano gli ispettori del lavoro, compresi quelli Inps e Inail), ma anche dagli operatori economici posto che l'atto, pur essendo endogeno alla p.a. ed a valenza meramente interna in quanto finalizzato a garantire uniformità di applicazione da parte dell'apparato amministrativo, indica le linee di azione degli uffici amministrativi, circostanza che si riverbera implicitamente anche nella scelta, da parte dei datori di lavoro, circa l'utilizzabilità o meno di un determinato strumento contrattuale.

Successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 276/2003 il Ministero del Lavoro è intervenuto tre volte, attraverso l'emanazione di Circolari interpretative, in tema di rapporti di lavoro a progetto, programma o fase di esso.

Con il primo intervento (Circolare n. 1/2004) ha fornito alcune indicazioni, a carattere generale, per un corretto ed efficace accerta-

mento da parte degli organi di vigilanza dei rapporti di lavoro conclusi ai sensi degli artt. 61 ss. d.lgs. n. 276/2003. Sinteticamente, i chiarimenti rilevanti sono i seguenti:

- la forma scritta è necessaria ai fini della prova e non della validità del contratto, quantunque finisce per «assumere valore decisivo rispetto alla individuazione del progetto, del programma o della fase di esso in quanto in assenza [...] non sarà agevole per le parti contrattuali dimostrare la riconducibilità della prestazione lavorativa appunto a un progetto, programma di lavoro o fase di esso»;
- il progetto è una attività, che può essere connessa all'attività principale o accessoria, ben identificabile ed orientata alla realizzazione di un risultato finale mentre il programma o fase di esso è una attività direttamente collegata ad un risultato parziale;
- l'autonomia del collaboratore deve concernere anche le tempistiche e modalità di svolgimento della prestazione;
- le parti possono prevedere forme di esclusione o riduzione del

compenso nel caso il risultato non venga perseguito;

- le proroghe ed i rinnovi sono possibili con l'unico limite della frode alla legge.

Il successivo intervento (Circolare n. 17/2006), che esplicita come anche i programmi o fasi di essi non possano totalmente coincidere con l'attività del committente, ha avuto, quale finalità precipua, quella di porre un freno all'aumento delle collaborazioni nel settore dei *call center*. In presenza di determinate caratteristiche specificate nel contratto (indicazione del committente finale, durata della campagna, tipo di attività, tipologia dei prodotti e dei clienti) si è ammessa, in linea di principio, la legittimità di rapporti ai sensi degli artt. 61 ss., l. n. 276/2003, per quelle attività ove è l'operatore che procede a contattare l'utenza (c.d. modalità *out bound*). Diversamente, sono state dichiarate «fuori legge» le attività nelle quali il collaboratore pone a disposizione del committente le proprie energie psicofisiche, limitandosi a ricevere le chiamate degli utenti (c.d. modalità *in bound*), nel qual

caso gli ispettori del lavoro sono tenuti a procedere senza ulteriori valutazioni, «dovendo ricondurre tale attività alla subordinazione, adottando i conseguenti provvedimenti di carattere sanzionatorio e contributivo». Da un punto di vista sostanziale l'impatto della Circolare è notevole in quanto sono scomparsi, nella pratica, questi ultimi rapporti contrattuali. Con l'ultima Circolare, la n. 4/2008, il Ministero del Lavoro, continuando a «riscontrare la

non piena rispondenza delle fattispecie contrattuali [...] alla disciplina normativa ed ai relativi richiami forniti in via amministrativa», è intervenuto, nuovamente, sulla materia riepilogando e chiarendo alcuni elementi propri della fattispecie del lavoro a progetto (alcuni dei quali già oggetto della Circolare n. 1/2004) e specificando alcuni elementi critici che meritano particolare attenzione da parte degli ispettori del lavoro.

Due sono, anzitutto, gli aspetti rilevanti. Da un lato il Ministero, a seguito del ragionamento posto in essere, ritenendo che lo svolgimento di «una prestazione elementare, ripetitiva e predeterminata è assai difficilmente compatibile con una attività di carattere progettuale», ha predisposto, a titolo meramente esemplificativo, un elenco delle attività che, in linea di principio, «risultano difficilmente inquadrabili nella tipologia contrattuale in esame e, conseguentemente incompatibili con l'attività progettuale».

Dall'altro, alla mancanza della forma scritta consegue la riconduzione della «fattispecie contrattuale nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato, senza svolgere alcuna ulteriore attività istruttoria». La portata di tale asserto, che in un qualche modo porta a conclusione il ragionamento circa la rilevanza ai fini probatori della forma scritta di cui alla Circolare n. 1/2004, non pare limitata dall'inciso, contenuto nella Circolare medesima, che am-

mette la possibilità di evitare il procedimento sanzionatorio nel caso di prova attraverso «altri elementi idonei aliunde ricavabili». In concreto, il Ministero esige la forma scritta. Inoltre, la Circolare n.

4/2008, che insiste sul fatto che il progetto, programma o fase di esso può essere funzionalmente correlato all'attività principale o accessoria dell'impresa, non potendo coincidere né sovrapporsi con queste, specifica alcuni elementi particolarmente critici, in-

dizianti di un rapporto di lavoro subordinato:

1) presenza di un corrispettivo ricollegato in via esclusiva al tempo della prestazione e non anche al risultato (assumendo particolare rilevanza i criteri di determinazio-

ne del corrispettivo);

2) elisione (e non semplice attenuazione) dell'autonomia del collaboratore nel caso di suo inserimento all'interno del ciclo produttivo del committente o assoggettamento del primo ad assidui controlli;

3) proroga ingiustificata e rinnovo del contratto per un medesimo progetto (tale specifica pare restringere, di fatto, le possibilità di utilizzare tali strumenti, aumentando il rischio di esposizione del contratto in sede di verifica ispettiva, quantunque la Circolare n. 1/2004 specifica che le collaborazioni a progetto «restano caratterizzate dall'elemento qualificatorio essenziale, rappresentato dall'autonomia del collaboratore»);

4) monocommittenza. In conseguenza di ciò pare possibile delineare, integrando tra loro le Circolari Ministeriali, le «linee guida» per gli ispettori.

Nei casi in cui l'ispettore si trovi innanzi ad un rapporto carente di forma scritta o avente ad oggetto

Le linee di azione per gli uffici amministrativi si riverberano sulle scelte datoriali

Attività per le quali l'ispettore deve emettere il provvedimento*
<ul style="list-style-type: none"> - contratti a progetto carenti della forma scritta - contratti concernenti attività di lavoro presso <i>call center</i> con modalità <i>in bound</i>
Attività per le quali l'ispettore, in mancanza di elementi comprovanti la genuinità del contratto di lavoro a progetto, deve emettere il provvedimento*
<ul style="list-style-type: none"> - addetti alla distribuzione di bollette o alla consegna di giornali, riviste ed elenchi telefonici - addetti alle agenzie ippiche - addetti alle pulizie - autisti e autotrasportatori** - babysitter e badanti - baristi e camerieri - commessi e addetti alle vendite - custodi e portieri - estetiste e parrucchieri - facchini - istruttori di autoscuola - lettori di contatori - manutentori - muratori e qualifiche operaie dell'edilizia - piloti e assistenti di volo - prestatori di manodopera nel settore agricolo - addetti alle attività di segreteria e terminalisti

Per le attività sopra indicate è possibile ricorrere all'istituto della certificazione (anche se ben difficilmente qualche ente di certificazione provvederà a «validare» le attività *in bound* svolte nei call center). In tal caso la contestazione del contratto così certificato sarà possibile unicamente ai sensi dell'art. 80 d.lgs. n. 276/2003.

* Resta intesa la possibilità per il committente di provare in sede giudiziale la natura autonoma del rapporto, riconducibile ad un progetto, programma o fase di esso.

** Si segnala la presenza dell'accordo collettivo regionale per le cooperative lombarde dell'autotrasporto del 7 marzo 2007 che disciplina il rapporto a progetto dei soci lavoratori.

attività in *call center* con modalità *in bound* è tenuto a procedere, riconducendo il rapporto in quello di tipo subordinato salva, naturalmente, la possibilità per il committente di provare in giudizio la natura autonoma del rapporto. Nel caso di rapporti aventi ad oggetto le attività esemplificate nella Circolare n. 4/2008 l'ispettore riconduce il rapporto nell'ambito del lavoro subordinato «ove non sia

dimostrato l'elemento essenziale di una autentica e concreta autonomia nella esecuzione delle attività oggetto del contratto». Pertanto, in tale caso, pur essendo possibile (stando alla lettera della Circolare) che già in sede di verifica ispettiva il committente «convince» l'ispettore circa la genuinità del rapporto a progetto posto in essere, è prevedibile un atteggiamento degli ispettori re-

strittivo e di tipo «sanzionatorio». Infine, in presenza degli elementi critici a carattere generale sopra delineati, l'ispettore è tenuto ad indagare con particolare attenzione.

Gabriele Bubola
Scuola internazionale di Dottorato
in Diritto delle relazioni di lavoro
Università degli Studi
di Modena e Reggio Emilia

Il lavoro a progetto nel dibattito dottrinale

di Chiara Bizzarro

Il dibattito dottrinale sul lavoro a progetto appare a prima vista concentrato sulla questione della alternativa tra tipo contrattuale nuovo e conferma della categoria aperta delle collaborazioni coordinate e continuative. Un esame più approfondito della elaborazione dottrinale sull'istituto (si rinvia qui all'analisi svolta in *Il lavoro a progetto nel dibattito dottrinale*, in *DRI*, 2007, n. 3; vedi la scheda di presentazione del fascicolo in questo *Dossier* a pag. 8) mostra tuttavia che il reale nodo problematico oggetto di confronto tra gli interpreti è immediatamente rappresentato dalla individuazione dell'essenza stessa del «progetto» quale elemento caratterizzante la nuova figura.

Le diverse opinioni sul punto possono essere ricondotte ad un'unica alternativa che prescinde dall'opzione ricostruttiva dell'istituto. Da un lato, chi attribuisce al progetto un significato ontologico proprio come «realtà» preesistente al contratto, riconducibile di volta in volta all'oggetto del contratto, alla specificazione delle caratteristiche qualitative della prestazione oggetto dell'incarico, all'esigenza produttiva specifica e necessariamente temporanea che la collaborazione deve soddisfare. Dall'altro, chi legge il progetto come vincolo forma-

le, o meglio procedurale, destinato ad esplicitare la propria funzione nella fase esecutiva della prestazione e del rapporto e ad avere rilievo solo indirettamente ai fini della operazione qualificatoria. Tale chiave di lettura della elaborazione dottrinale sulla materia consente di acquisire consapevolezza delle conseguenze pratiche cui conduce l'una o l'altra delle due opinioni sopra sintetizzate e evidenzia una diversa interpretazione sottostante del fenomeno relativo alla sempre maggiore diffusione delle collaborazioni coordinate e continuative. Essa risponde, infatti, alla domanda se il legislatore del 2003 abbia imposto dei limiti al ricorso al lavoro autonomo, seppure solo a quello che si presenta in forma coordinata e continuativa, e abbia così innovato

**L'alternativa
è tra chi
attribuisce
al progetto
un significato
come realtà
preesistente
al contratto
e chi lo legge come
vincolo
procedurale**

il quadro previgente negando in questa ipotesi l'ulteriore validità della classica affermazione secondo cui ogni attività umana può essere svolta in forma autonoma o subordinata. Accordare al «progetto» un contenuto proprio come «realtà», verificabile in se stesso, comporta limitare il ricorso all'istituto solo nelle ipotesi in cui tale realtà esista in natura, indipendentemente dall'assetto di organizzazione e dalle esigenze proprie della singola

organizzazione produttiva. Significa che alcune categorie di attività, quelle rispetto alle quali esiste (e può essere in quanto tale accertato in sede di controllo giurisdizionale o ispettivo) un «progetto», possono essere oggetto di collaborazioni coordinate e continuative; le altre no.

Leggere il progetto come vincolo procedurale sposta l'attenzione - sempre che tale opzione, accolta perché ritenuta coerente con il dato legale, non sia poi criticata come tecnicamente inadeguata - sulla trasparenza come presupposto di ricorso al tipo in uno con i vincoli formali e con il regime sanzionatorio e di presunzioni destinate ad operare in caso di contenzioso giudiziale, esclude che sia la fonte legale a selezionare a priori le esigenze di ricorso al lavoro coordinato e continuativo, accorda all'autonomia delle parti, all'atto della definizione del regolamento contrattuale, di individuare i limiti sostanziali a cui le parti stesse dovranno attenersi nel condurre la propria relazione negoziale.

Tale diversità di opinione rinvia, come sopra anticipato, ad una diversa interpretazione del fenomeno che il legislatore del 2003 intendeva regolare.

Non si tratta tanto di una lettura in chiave patologica o fisiologica del fenomeno; neppure della diversa consapevolezza circa la sussistenza di un segmento del mercato del lavoro composto da professionalità particolarmente elevate o specializzate che possono avere interesse a modalità di lavoro autonomo invece che subordinato per soddisfare proprie esigenze

professionali e di vita, il c.d. social tipo fotografato dalla nuova regolazione del lavoro a progetto.

Il problema appare legato alla rappresentazione degli attuali modelli organizzativi del lavoro nell'impresa.

L'idea di fondo è che il lavoro subordinato costituisca il modello naturale di organizzazione e conseguentemente il lavoro coordinato e continuativo deve essere riconducibile solo ad esigenze eccezionali/straordinarie (individuate dal legislatore e verificate di volta in volta dal giudice o dall'ispettore) perché in tutte le altre ipotesi finirebbe *necessariamente* per essere utilizzato alla stregua del lavoro subordinato.

Per contro, la diversa opzione interpretativa, prende atto di modelli organizzativi differenti, dove la razionalizzazione dei processi e la

specializzazione produttiva, unitamente a specifiche competenze professionali e di gestione del processo, possono costituire i presupposti – meritevoli questi sì di tutela, tanto più se avallati da strumenti preventivi come la certificazione dei contratti – per il ricorso a modalità diverse di integrazione all'impresa del fattore lavoro.

Il riferimento non è solo al lavoro autonomo utilizzato anche con strumenti di coordinamento e per periodi di tempo apprezzabili senza che questo incida sull'effettiva autonomia della prestazione.

Dalla stessa prospettiva devono essere considerati anche l'appalto, nel caso in cui tali istanze presuppongano un'attività organizzata con una pluralità di fattori produttivi oltre al lavoro prevalentemente personale, e lo *staff leasing* – solo teoricamente abolito nell'ordi-

namento attesa l'insussistenza di limiti di durata alle somministrazioni temporanee che non siano la coerenza e ragionevolezza del termine rispetto alle concrete condizioni di ricorso individuate dall'utilizzatore nel contratto di somministrazione – là dove l'obiettivo sia perseguito dall'impresa attraverso l'integrazione diretta nel processo produttivo di *team* di lavoro per lo svolgimento di una attività specifica, selezionato, formato e gestito, per i profili amministrativi, da un'agenzia di somministrazione.

Chiara Bizzarro
*Assegnista di ricerca
 Scuola internazionale
 di Alta formazione
 in Relazioni industriali e di lavoro
 Adapt – Fondazione «Marco Biagi»
 Università degli Studi
 di Modena e Reggio Emilia*

Ciclo di Seminari specialistici

Scuola internazionale di Dottorato in Relazioni di Lavoro

Auditorium Marco Biagi

Programma

Modena

11 febbraio 2008

Da Walter Tobagi a Marco Biagi

Il significato di essere riformisti

Ore 10.15 – 11.00

Introducono il tema

Michele Tiraboschi e Benedetta Tobagi

Ore 11.00 – 12.00

Ne discutono

Savino Pezzotta, Presidente Fondazione per il Sud
 Giuseppe Baiocchi, Giornalista RAI

Ore 12.00 – 13.00

Dibattito

La partecipazione è libera e aperta a tutti.
 Per iscriversi è sufficiente inviare una mail di conferma all'indirizzo csmb@unimore.it.
 Il programma e tutte le informazioni per raggiungere la sede sono disponibili sul sito www.fmb.unimore.it o al n. 059-205.6031

Aspetti previdenziali della Circolare del Ministero del lavoro n. 4 del 29 gennaio 2008 Arsenico e vecchi merletti

di Daniele Cirioli e Giuliano Cazzola

L'annunciata battaglia contro le false collaborazioni coordinate e continuative - per la quale il Ministero del lavoro ha impartito dettagliate istruzioni operative al corpo ispettivo e del Ministero stesso e dell'Inps e dell'Inail (Circolare del Ministero del lavoro n. 4 del 29 gennaio 2008 ad oggetto: «Collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto di cui agli artt. 61 e ss. D.lgs. n. 276/2003. Attività di vigilanza. Indicazioni operative») - produrrà effetti e avrà conseguenze anche sul rapporto contributivo. L'eventuale disconoscimento del rapporto di lavoro come *autonomo* e, in particolare, come fondato su un contratto di collaborazione coordinata e continuativa o di lavoro a progetto inevitabilmente comporterà pure l'attrazione delle prestazioni nell'ambito di una gestione previdenziale diversa da quella prevista per i lavoratori cosiddetti parasubordinati (la Gestione separata Inps), ossia verso la gestione prevista per i lavoratori subordinati o dipendenti (il Fondo pensione lavoratori dipendenti, *fpld*, dell'Inps). Conseguentemente, inoltre, anche la tutela assicurativa subirà una modificazione e, in maniera specifica, diverso verrà considerato l'inquadramento presso l'Inail.

Il risultato, in conclusione, porterà all'innalzamento del costo del lavoro della prestazione soggetta a vigilanza per la componente *contributiva*. Gli effetti, tuttavia, risulteranno oggi più modesti per via del *naturale* aumento che l'aliquota di contribuzione della Gestione separata ha subito negli due anni. Questo, ovviamente, oltre il considerare gli aspetti sanzionatori. Del resto, l'equiparazione del *costo* contributivo delle prestazioni parasubordinate a quello previsto per le prestazioni subordinate era parte del programma del Governo della legislazione appena conclusa, come ribadito più volte dall'ex mi-

nistro del lavoro, Cesare Damiano. Era scritto (a pag. 162) nel Programma elettorale dell'Ulivo: «Per quanto riguarda il lavoro a progetto [...] puntiamo ad eliminarne l'utilizzo distorto, tenendo conto dei livelli contrattuali delle categorie di riferimento e con una graduale armonizzazione dei contributi sociali». E si aggiungeva, ma la previsione è restata lettera morta, «[...] occorre garantire [...] che l'innalzamento dei contributi non sia totalmente a carico di questi lavoratori». Sono aspetti, questi, su cui torneremo più avanti nel discorso; per ora giova richiamare brevemente il passato che ci ha portato a questo presente in materia di collaborazioni coordinate e continuative e di lavoro a progetto.

La battaglia contro il lavoro a progetto è partita da tempo. Prima con annunci e proclami, poi con percorsi redentivi di spontanea regolarizzazione (con due condoni, uno sul lavoro nero e uno esclusivo per le false *co.co.co.*) e, infine, ora il bastone della vigilanza. Se si vuole ufficializzare una data di avvio, questa è il 14 giugno 2006. È in quel giorno che Cesare Damiano, da poco ministro della Repubblica firma la sua prima Circolare (n. 17 del 14 giugno 2006 ad oggetto «Collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto di cui agli artt. 61 e ss. D.lgs. n. 276/2003. Call center. Attività di vigilanza. Indicazioni operative»): la Circolare con le istruzioni operative al personale ispettivo di Ministero del lavoro, Inps e Inail, preliminari all'avvio di una campagna di vigilanza mirata sulle *co.co.co.*, in particolare nel settore dei call center. Le istruzioni hanno la finalità di risolvere le problematiche emerse - dice la Circolare - su singole tipologie di attività interessate dall'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative dopo la riforma del d.lgs. n. 276/2003 (cioè con il la-

voro a progetto), riprendendo la bozza di Circolare messa a punto dal suo predecessore Roberto Maroni, mai pubblicata (vedila in *Boll. Adapt*, n. 31/2006). Si parte dai call center come detto, ma con riserva di intervento su altri settori nel tentativo di uniformare i criteri di valutazione del personale ispettivo nelle verifiche. A tal fine, peraltro, il Ministero invita le *drl* e *dpl* a fornire un'adeguata attività di carattere informativo sulla corretta utilizzazione delle collaborazioni coordinate e continuative, sulla base di criteri e nei tempi che, entro 30 giorni (entro il 15 luglio 2006, dunque), la Commissione centrale di coordinamento delle attività ispettive (che è stata istituita dal d.lgs. n. 124/2004, il provvedimento di riforma delle ispezioni attuativo della Legge n. 30/2003) avrebbe dovuto fissare (tali istruzioni, ad oggi, ci risultano non ancora emanate).

Il 28 giugno 2006 il ministro del lavoro tiene una conferenza stampa di presentazione ufficiale dell'istituzione della Commissione centrale di coordinamento attività ispettive. Con l'occasione, il ministro dà un dettaglio delle fasi dell'operazione di vigilanza sulle collaborazioni coordinate e continuative che, avviata il 14 giugno con l'emanazione della Circolare n. 17/2006, dovrà portare di lì a qualche mese gli ispettori nelle aziende, a cominciare da quelle del settore dei call center (si veda tabella n. 1). La tabella di marcia prevede come successiva scadenza il 15 luglio 2006, termine fissato dalla Circolare ministeriale per l'emanazione, come detto, delle istruzioni (tempi e modalità) per l'attività di carattere informativo destinata agli operatori del settore del call center. Attività che, spiegava il ministro del lavoro, sarebbe dovuta scattare dalla metà di settembre per protrarsi fino alla fine dell'anno 2007 impegnando le *drl* e *dpl*. A questa fase informati-

va avrebbe fatto seguito l'azione ispettiva vera e propria. Con il rischio maggiore per le attività *in bound* dei call center che, secondo le istruzioni ministeriali, sono attività prive dei requisiti della collaborazione coordinata e continuativa a progetto. In queste ipotesi,

pertanto, gli ispettori devono ricondurre il rapporto di lavoro (la collaborazione) nell'ambito dell'area della subordinazione con applicazione dei provvedimenti di carattere sanzionatorio e contributivo. Praticamente, questo periodo di preparazione (di attività infor-

mativa) all'operazione ispettiva vera e propria avrebbe dovuto rappresentare (suggeriva il Ministero) un'occasione a favore delle imprese per procedere a una sorta di *regolarizzazione spontanea* delle collaborazioni coordinate e continuative.

14 giugno 2006	<p>• Scatta l'operazione controllo delle co.co.co. Il Ministero del lavoro emana la Circolare n. 17/2006, congiuntamente con Inps e Inail, fornendo le indicazioni di carattere generale agli organi di vigilanza per l'accertamento dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa</p> <p>• Si parte dai call center Le prime dettagliate istruzioni riguardano il settore dei call center, con riserva del Ministero di fornire specifiche indicazioni anche per gli altri tipi di attività</p>
15 luglio 2006	Entro tale data, la Commissione centrale di coordinamento deve stabilire tempi e modalità per lo svolgimento, da parte di direzioni regionali (drl) e provinciali del lavoro (dpl), dell'attività informativa finalizzata a istruire gli operatori sulla corretta utilizzazione delle co.co.co. a progetto
15 settembre 2006	Avvio campagna di informazione sul campo, a opera degli uffici territoriali del Ministero del lavoro (drl e dpl)
1° gennaio 2007	Avvio da parte degli ispettori di una vigilanza mirata a verificare la genuinità delle co.co.co. a progetto

Tabella 1 – L'agenda ministeriale sulle collaborazioni coordinate e continuative.

Nella Circolare n. 5/2008, il Ministero del lavoro eleva il *lavoro a progetto* a «nuova tipologia contrattuale». Un vero e proprio cambio di rotta rispetto al passato: il lavoro a progetto, infatti, dal suo nascere (con successiva legittimazione della giurisprudenza) è stato considerato *modalità* di svolgimento delle prestazioni di lavoro autonomo. Il Ministero non è d'accordo: non è più da ritenere «mera modalità organizzativa» (Circolare n. 1/2004), ma «una nuova tipologia contrattuale nel più generale ambito delle co.co.co.». Il passaggio appare strumentale e finalizzato a dar forza ai dettami forniti agli ispettori per l'automatismo di conversione delle collaborazioni coordinate e continuative in contratti subordinati (peraltro, la nuova definizione non era contenuta nella bozza di Circolare di dicembre 2007. E a leggere attentamente la Circolare n. 5/2008 si avverte come se la decisione di inserire la nuova definizione del testo sia stata repentina (a volte sembra quasi contraddetta in alcune parti della Circolare). Repentina: la Circolare è stata emessa qualche giorno dopo la sfiducia ottenuta dal Governo). Se il lavoro a progetto viene definitivo come «contratto di lavoro», il giudice è messo nelle condizioni di

applicare pienamente la norma sanzionatoria fissata dall'art. 69, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003: convertire il rapporto in contratto subordinato a tempo indeterminato. Un cambiamento, anche questo, che prende le mosse da lontano. I primi sentori, infatti, risalgono (sempre) alla Circolare n. 17/2006. Nella premessa alla Circolare e, comunque, dalla una sua lettura organica, infatti, si rinvencono i (nuovi) caratteri essenziali attribuiti al rapporto di collaborazione. Caratteri che, se nella sostanza ribadiscono quanto previsto dal provvedimento normativo (d.lgs. n. 276/2003) e dalle prime istruzioni (Circolare n. 1/2004), ai fini operativi danno un orientamento diverso al personale ispettivo. In particolare, sul piano operativo le nuove indicazioni appaiono – e ne è ora la conferma la Circolare n. 5/2008 – come il tentativo di attribuire al lavoro a progetto la fisionomia di un nuovo «contratto di lavoro», allontanandolo dalla natura che, invece, era stata attribuita dalle prime istruzioni della Circolare n. 1/2004 (e poi anche dalla giurisprudenza) di mera modalità di esecuzione delle collaborazioni coordinate e continuative che restano pur sempre disciplinate dall'art. 409 c.p.c. (sia consentito rinviare a *ItaliaOggi* del 16

giugno 2006, «Sulle co.co.co. ora si cambia rotta»). Osservando la tabella 2 che segue può notarsi come siano diversi gli elementi essenziali per la legittimazione del lavoro a progetto indicati nelle prime istruzioni (Circolare n. 1/2004) e nella Circolare n. 17/2006. Secondo quest'ultima, l'individuazione e la specificazione di un progetto o del programma di lavoro è un «presupposto» per la stipulazione di un contratto di lavoro a progetto, a differenza di quanto indicato nella Circolare n. 1/2004 laddove era stato precisato che, sebbene requisito delle collaborazioni coordinate e continuative, il progetto (o programma o fase di lavoro) «costituisce una mera modalità organizzativa della prestazione lavorativa». Si aggiunge poi nella Circolare n. 17/2006 che il progetto, il programma o fase di esso «diventano parte del contratto di lavoro e devono essere specificati per iscritto e individuati nel loro contenuto caratterizzante». Affermazione in evidente contrasto con le norme di legge e con la giurisprudenza, nel senso che la forma scritta non può che rappresentare un valore indiziario, ma mai decisivo sulla bontà (sulla autonomia) della collaborazione (Tribunale di Ravenna, sentenza 25 ottobre 2005).

Circolare Welfare n. 1/2004 (requisiti qualificanti)	Circolare Welfare n. 17/2006 (presupposti per la stipulazione del co.co.pro.)
1) Autonomia del collaboratore (elemento qualificatorio essenziale)	1) Criteri di individuazione e specificazione del progetto o programma di lavoro
2) Necessaria coordinazione con il committente	2) Requisiti essenziali che devono connotare l'autonomia del collaboratore nella gestione dei tempi di lavoro
3) Irrilevanza del tempo impiegato per l'esecuzione della prestazione	3) Modalità di coordinamento consentite tra il committente e il lavoratore

Tabella 2 – Istruzioni a confronto.

La Finanziaria 2007 sembra dare un po' di respiro alle imprese prevedendo una sanatoria per le collaborazioni irregolari (oltre che per il lavoro nero). Al contempo dispone una revisione delle aliquote di contribuzione che, di colpo, salgono di 5 punti percentuali. Quanto alla sanatoria, né le disposizioni normative (la l. n. 296/2006) né l'Inps nella Circolare n. 78/2007 in cui detta le istruzioni al pagamento dei contributi parlano mai di «condono» o di «regolarizzazione». Con cura certosina fanno attenzione a chiamare la misura: «stabilizzazione» dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Facendo quasi capire che si tratti di un via, di una possibilità per favorire al rapporto flessibile e meno stabile (la co.co.co.) un contratto di lavoro di tipo subordinato (meno flessibile e più stabile). In realtà, la misura che è scaduta il 30 aprile 2007 e che il provvedimento di conversione del d.l. n. 248/2007 (il cosiddetto Milleproroghe) avrebbe procrastinato fino al 30 settembre 2008 (il condizionale è d'obbligo, in quanto incerte sono le sorti della conversione del decreto legge se dovesse intervenire lo scioglimento delle Camere) è qualcosa di più di un condono e di una regolarizzazione. In cambio dell'assunzione per un periodo non inferiore a 24 mesi e del pagamento di un contributo previdenziale integrativo (metà della misura ordinaria), i committenti ne hanno potuto ricavare l'inefficacia dei provvedimenti amministrativi o di quelli giurisdizionali non definitivi sulla qualificazione del rapporto di lavoro. E che, altrimenti, li avrebbe costretti all'assunzione definitiva dei collaboratori irregolari, oltre al pagamento di sanzioni e alla integrazione delle differenze retributive e contributive. La trasformazione,

invece, è un'operazione possibile da sempre e autonomamente, senza cioè la necessità del ricorso all'aiuto dei sindacati. Committenti e lavoratori, infatti, possono praticarla in qualsiasi momento durante la vigenza di una collaborazione coordinata e continuativa. La novità è risultata un'altra: una deroga a tutto favore dei committenti più furbi. Che è consistita nell'estensione della possibilità della trasformazione anche nel caso in cui ci siano stati accertamenti sulla qualificazione dei rapporti di lavoro e che, dunque, ordinariamente avrebbero fissato d'ufficio l'assunzione dei collaboratori irregolari (o fittizi), con condanna al pagamento delle differenze contributive e retributive per il periodo di irregolarità accertato. La storia, se dovesse passare la proroga nella conversione del decreto legge Milleproroghe, potrebbe ora ripetersi. Annullando l'annunciata battaglia contro le collaborazioni coordinate e continuative irregolari. E, magari, con lo stesso fallimento della prima sanatoria. Il primo condono, infatti, non ha sortito i risultati attesi. Lo ha affermato lo stesso Ministero del lavoro (nota protocollo n. 11899/2007). Più della metà delle imprese ispezionate del settore call center e scoperte con rapporti di collaborazione non genuini (precisamente 340 aziende su 650 verificate) non ha stipulato alcun accordo di stabilizzazione, preferendo aspettare i provvedimenti sanzionatori. Il Ministero ha inoltre denunciato (è chiaro: involontariamente) una scarsa affidabilità dei sindacati, evidenziando che per almeno 30 accordi, relativi a oltre 3 mila lavoratori, era in discussione la validità sul piano giuridico e fattuale. Alcuni accordi per esempio prevedevano la stabilizzazione per *tranche*, con assunzioni scaglionate nel tempo, anche

oltre l'anno dall'accordo e, addirittura, fino al 2010.

Come detto, parallelamente alle attività ispettive e di regolarizzazione, il Ministero del lavoro ha condotto un'attività di equiparazione contributiva del lavoro parasubordinato a quello subordinato (nell'operazione, per aspetti ovviamente diversi, ci sembra ricondurre anche l'anomala previsione delle *dimissioni* certificate, obbligatoriamente, anche per i collaboratori – a progetto e, addirittura, anche le mini co.co.co. – contenuta nella Legge 17 ottobre 2007, n. 188, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 260 dell'8 novembre 2007).

L'aumento contributivo, scattato il 1° gennaio 2007, ha portato una semplificazione delle categorie dei soggetti e delle relative aliquote di contribuzione della Gestione separata Inps, con la fissazione di sole due classi di contribuenti. Alla prima appartengono i soggetti che già sono titolari di una pensione (senza più la distinzione tra pensione diretta o indiretta) o che già hanno una copertura previdenziale: pagano il 16%, per un aumento di un punto percentuale ai pensionati e di 5 punti percentuali ai titolari di pensione indiretta e ai soggetti già coperti dal punto di vista previdenziale (prima pagavano il 10%). La seconda categoria riguarda i collaboratori puri, cioè quelli privi di altra copertura previdenziale e né pensionati: pagano il 23,5%. Si tratta, in particolare, di co.co.co., lavoratori a progetto, incaricati delle vendite a domicilio, lavoratori autonomi compresi quelli occasionali. Il rincaro delle aliquote contributive, inoltre, ha determinato l'abrogazione dell'obbligo al contributo aggiuntivo (1%) che, fino al 31 dicembre 2006, era dovuto sulla parte di compensi eccedenti il limite della prima fascia di retribuzione pen-

sionabile (art. 3-ter della legge n. 438/1992).

La Finanziaria 2007 ha ritoccato pure il quadro delle tutele tra cui l'estensione della maternità.

La novità ha prodotto un ulteriore rincaro dell'aliquota contributiva di uno 0,22% dei compensi a decorrere dal 7 novembre 2007.

Infine, la legge n. 248/2007 di attuazione del Protocollo 23 luglio 2007 sul Welfare ha introdotto un ulteriore rincaro delle aliquote contributive, con lo scopo di finanziare le nuove misure previste dallo stesso Protocollo. Il rincaro è stato complessivamente di 3 punti percentuali, uno all'anno a partire dal 2008, per la categoria dei collaboratori esclusivi; di un punto percentuale per la categoria dei parasubordinati pensionati o già

lavoratori (si veda tabella 3). Non è tutto. Sempre il Protocollo Welfare, infatti, ha modificato la Finanziaria 2007 per estendere, a carico dei parasubordinati, anche la tutela dell'interdizione (astensione) anticipata dal lavoro (art. 7 del d.lgs. n. 151/2001, il TU sulla maternità). In virtù della nuova tutela, si attende per il 2008 un nuovo decreto ministeriale di attuazione e rideterminazione delle aliquote contributive (ci sarà, insomma, un rincaro dell'aliquota dello 0,22%). L'operazione di revisione delle aliquote di contribuzione ha riverberato gli effetti anche sulle aliquote cosiddette di «computo», vale a dire le percentuali che misurano l'accantonamento (virtuale) dei contributivi di ciascun lavoratore (collaboratore,

associato in partecipazione, professionista) sul proprio conto previdenziale e che a fine carriera determinerà la misura dell'assegno di pensione. In tabella 4 è riportata una sintesi dell'andamento, che è stato e che verrà, di tali aliquote nel tempo. Può notarsi, tra l'altro, come le aliquote contributive (ciò che si paga effettivamente) sono state fino al 2006 sempre più basse rispetto a quelle di computo (che misurano la pensione): una sorta di incentivo riconosciuto alle giovani generazioni di oggi (che hanno addosso il soprappeso degli oneri contributivi per pagare le pensioni a chi oggi è nel meritato riposo dal lavoro). Dal 2007 questa sorta di incentivo scompare e le aliquote contributive si equiparano a quelle di contribuzione.

	2006	2007	2008	2009	2010	Dal 2011 (3)
Co.co.co. esclusivi						
<i>Totale</i>	18,20%	23,72%	24,72%	25,72%	26,72%	26,81%
<i>Lavoratore</i>	6,06%	7,91%	8,24%	8,57%	8,91%	8,94%
<i>Azienda</i>	12,14%	15,81%	16,48%	17,15%	17,81%	17,87%
Co.co.co. non esclusivi (2)						
<i>Totale</i>	15,00% (2)	16,00%	17,00%	17,00%	17,00%	17,00%
<i>Lavoratore</i>	5,00% (2)	5,33%	5,66%	5,66%	5,66%	5,66%
<i>Azienda</i>	10,00% (2)	10,67%	11,34%	11,34%	11,34%	11,34%
Co.co.co. con partita Iva – Professionisti senza cassa						
	18,20%	23,72%	24,72%	25,72%	26,72%	26,81%
<i>Lavoratore</i>	14,20%	19,72%	20,72%	21,72%	22,72%	22,81%
<i>Cliente</i>	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%

Tabella 3 – Come cambiano le aliquote (1).

(1) Compresa l'aliquota dello 0,5% dovuta per le prestazioni di maternità e assegno familiare e dell'addizionale dello 0,22% (dovuta dal 7 novembre 2007) per l'estensione della tutela dell'astensione obbligatoria (dm 12 luglio 2007).

(2) Aliquota per i titolari di pensione diretta. L'aliquota è del 10% (3,33% a carico del lavoratore e 6,67% a carico dell'azienda) per le co.co.co. con altra previdenza o titolare di pensione indiretta.

(3) Un'ulteriore maggiorazione di 0,09% sarà decretata in mancanza dei risparmi preventivati dalla razionalizzazione degli enti previdenziali, operazione prevista dal Protocollo 23 luglio 2007.

Anno	Iscritti che non risultano assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie		Titolari di pensione diretta	Titolari di altra prestazione pensionistica o iscritti ad altra gestione	Associati in partecipazione	
1996	10%		10%	10%	/	
1997	10%		10%	10%	/	
1998	12,50%		10%	10%	/	
1999	12,50%		10%	10%	/	
2000	14,50%		10%	10%	/	
2001	14,50%		10%	10%	/	
2002	15,50%		10%	10%	/	
2003	15,50%		12,50%	10%	/	
2004	19,30% Reddito fino a 37.883,00 euro	20% Reddito oltre 37.883,00 euro	15%	10%	19,30% Reddito fino a 37.883,00 euro	20% Reddito oltre 37.883,00 euro
2005	19,50% Reddito fino a 38.641,00 euro	20% Reddito oltre 38.641,00 euro	15%	10%	19,50% Reddito fino a 38.641,00 euro	20% Reddito oltre 38.641,00 euro
2006	19,70% Reddito fino a 39.297,00 euro	20% Reddito oltre 39.297,00 euro	15%	10%	19,70% Reddito fino a 39.297,00 euro	20% Reddito oltre 39.297,00 euro
	Iscritti che non risultano assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie				Pensionati o iscritti ad altra forma pensionistica obbligatoria	
2007	23,00%				16,00%	
2008	24,00%				17,00%	
2009	25,00%				17,00%	
2010	26,00%				17,00%	
2011	26,09%				17,00%	

Tabella 4 – Come si calcola la pensione.

Una volta che la vigilanza sulle collaborazioni coordinate e continuative entrerà in azione (dal 1° marzo 2008) l'accesso degli ispettori in azienda metterà i committenti (datori di lavoro) di fronte a tre possibili conseguenze in relazione al fatto che della co.co.co.: a) non esista un progetto, programma di lavoro o fase di esso; b) oppure che esista; c) oppure ancora che esista ma concerna una attività tra quelle individuate come difficilmente inquadrabili nella sfera del contratto di lavoro a progetto.

Nel primo caso opera l'automatismo della trasformazione della collaborazione in rapporto di lavoro dipendente. Gioca a favore del committente l'esistenza della for-

ma scritta della collaborazione. Pur non essendo obbligatoria (è richiesta ai soli fini della prova, infatti) assume tuttavia valore decisivo – spiega il Ministero – ai fini dell'individuazione del progetto, del programma di lavoro o fase di esso. Se esiste un contratto scritto, in altre parole, risulterà più agevole ricondurre la prestazione alla fattispecie contrattuale del lavoro a progetto. In assenza del progetto, il personale ispettivo viene autorizzato a ricondurre il rapporto nell'ambito del lavoro subordinato, senza svolgere attività istruttoria. Di conseguenza al committente non resterà che la sede giudiziaria per provare l'effettiva sussistenza di un rapporto di natura autonoma. Nel secondo

caso, nelle ipotesi di verifica di rapporti di collaborazione per i quali esista un contratto scritto ossia un progetto, programma di lavoro o fase di esso, gli ispettori procederanno all'attenta valutazione delle prestazioni, onde pervenire alla compatibilità delle stesse con la tipologia contrattuale del lavoro a progetto, tenendo conto di una serie di indici sintomatici previsti dalle norme di legge o elaborati dalla giurisprudenza. Nel terzo caso infine, si tratta di collaborazioni aventi ad oggetto prestazioni che il Ministero del lavoro ritiene di principio non esercitabili nella forma a progetto (senza escluderne, tuttavia, una legittima possibilità). In tale ipotesi, gli ispettori dovranno appurare se le

prestazioni siano compatibili con la modalità a progetto e, in mancanza, potranno ricondurre la fattispecie nell'ambito del lavoro subordinato.

L'automatica trasformazione di una collaborazione in rapporto di lavoro subordinato determinerà lo scioglimento del preesistente rapporto previdenziale con la Gestione separata, per dar vita al nuovo rapporto contributivo presso la gestione previdenziale dei lavora-

tori dipendenti. Ciò significherà, in via principale, un aumento della contribuzione dovuta sulle prestazioni lavorative.

Lo scarto è superiore ai 10 punti percentuali: sul lavoro dipendente, infatti, l'aliquota di contribuzione ordinaria è del 38-45% (si veda tabella 5); quella sul lavoro parasubordinato, come detto, non oltrepassa la soglia del 27%.

Trattandosi di *trasformazione* la novità (il rincaro) contributiva a-

vrà effetto soltanto per il futuro, vale a dire per le prestazioni che saranno rese dal momento della trasformazione in avanti.

Diverso, invece, sarebbe il discorso ove l'ispettore invalidasse il rapporto di collaborazione fin dalla sua instaurazione. In tal caso, infatti, ci sarebbero da recuperare le differenze contributive sul passato che, inevitabilmente, verrebbero incrementate di interessi e sanzioni.

Settore	Numero dipendenti	Operati	Impiegati e quadri	Dirigenti	Viaggiatori e piazzisti
Industria	Fino a 15	40,07%	37,85%	36,15%	37,63%
Industria	Da 16 a 50	41,27%	39,05%	36,45%	38,83%
Industria	Oltre 50	41,57%	39,35%	36,45%	39,13%
Industria edile	Fino a 15	44,17%	38,65%	36,15%	38,43%
Industria edile	Da 16 a 50	45,07%	39,55%	36,15%	39,33%
Industria edile	Oltre 50	45,07%	39,85%	36,85%	39,63%
Ind. lapidei	Fino a 15	41,87%	37,85%	36,85%	37,63%
Ind. lapidei	Da 16 a 50	43,07%	39,05%	36,45%	38,83%
Ind. lapidei	Oltre 50	43,07%	39,35%	36,45%	39,13%
Artigianato	/	36,12%	33,90%	/	33,68%
Artig. indotto	Oltre 15	37,32%	35,10%	/	34,88%
Artig. edili	/	42,12%	36,60%	/	/
Artig. lapidei	/	39,82%	35,80%	/	/
Commercio	Fino a 50	38,17%	38,17%	35,73%	35,73%
Commercio	Oltre 50	39,37%	39,37%	36,03%	36,93%
Pubblici eserc.	/	38,94%	38,94%	35,73%	35,33%
Professionisti	/	38,17%	38,17%	35,73%	/
Culto e fabb.	/	38,17%	35,73%	/	/
Credito-assic.	/	38,17%	35,62%	35,072%	/

Tabella 5 - La contribuzione sul lavoro subordinato.

Antidoto efficace avverso azioni di ispezioni come quelle programmate dalla Circolare n. 5/2008 del Ministero del lavoro è la certificazione dei contratti di lavoro, procedura introdotta dal d.lgs. n. 276/2003 nell'ambito della riforma Biagi del lavoro. Se la collaborazione o il lavoro a progetto è stato certificato, le parti (committente e lavoratore), i cittadini, la pubblica

amministrazione, il fisco, gli ispettori e gli istituti previdenziali non possono agire nei confronti di quel rapporto di lavoro in via contraria agli effetti certificati, almeno non prima di aver ottenuto l'accertamento giudiziale di difformità dell'atto di certificazione. Un esempio: se l'Inps dovesse accertare lo svolgimento di un rapporto di lavoro subordinato in relazione a un

contratto certificato come lavoro a progetto, non potrà agire immediatamente al recupero delle differenze contributive, ma dovrà prima esperire un tentativo obbligatorio di conciliazione presso la commissione che ha emesso l'atto di certificazione e, se tale tentativo fallisce, proporre ricorso in tribunale per ottenerne l'annullamento.

L'istituto della certificazione, come si accennava, è disciplinato al Titolo VIII (artt. 75-84) del d.lgs. n. 276/2003 dove sono introdotte le *procedure di certificazione*. Il nuovo istituto, infatti, può riguardare la certificazione dei contratti di lavoro; la certificazione di rinunzie e transazioni; la certificazione del regolamento interno delle cooperative relativamente ai contratti stipulati con i soci lavoratori; la certificazione dei contratti di appalto, ai fini della distinzione con la somministrazione di lavoro. Originariamente la certificazione era stata prevista soltanto per alcuni contratti (lavoro intermittente, ripartito, a tempo parziale, a progetto, associazione in partecipazione); poi il d.lgs. n. 251/2004 (di modifica del d.lgs. n. 276/2003) ha esteso la praticabilità a tutti i contratti di lavoro. Organismi abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro sono le commissioni di certificazione istituite presso: gli enti bilaterali costituiti dalle associazioni di datori e prestatori di lavoro nell'ambito territoriale di riferimento, ovvero a livello nazionale quando la commissione di certificazione sia costituita nell'ambito di organismi bilaterali a competenza nazionale; le dpl; le province; le Università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie, registrate in apposito Albo istituito presso il Ministero del lavoro, esclusivamente nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo. I fondamentali provvedimenti attuativi sono stati approvati con i dm del 14 giugno 2004 (Albo delle commissioni universitarie di certificazione) e del 21 luglio 2004 (commissioni di certificazione presso le dpl, e le commissioni di certificazione del regolamento interno delle cooperative presso le province). Il Ministero del lavoro ha fornito le interpretazioni con la Circolare n. 48/2004. Chi ricorre alla certificazione, una volta che il procedimento sia andato a buon fine, ottiene il rilascio da parte della Commissione di un atto di certificazione che ha natura di provvedimento amministrativo. È motivato e contiene l'indicazione dei rimedi esperibili avverso lo stesso atto, nonché dei termini e

dell'autorità cui è possibile ricorrere, facoltà rimessa non solo alle parti del contratto di lavoro ma anche ai terzi nella cui sfera giuridica la certificazione è stata volutamente destinata a produrre effetti. L'atto, inoltre, contiene l'esplicita menzione degli effetti civili, amministrativi, previdenziali o fiscali, in relazione ai quali le parti hanno richiesto, ed ottenuto, la certificazione.

La procedura di certificazione dei contratti di lavoro mira a porre un sigillo al nascente rapporto di lavoro circa l'inquadramento normativo dello stesso. In tal modo, si ha l'effetto di prevenire ogni forma di contestazione in merito agli effetti civili, amministrativi, previdenziali o fiscali del contratto di lavoro.

Con la certificazione, dunque, i datori di lavoro possono elevare scudo anche nei confronti degli istituti previdenziali, Inps e Inail in primo luogo. Il provvedimento, infatti, non potrà essere oggetto di contestazione da parte degli ispettori in relazione alla qualificazione del rapporto di lavoro e ai conseguenti obblighi contributivi. Almeno non prima di aver adito l'autorità giudiziaria ed ottenuto l'annullamento dell'atto di certificazione. Gli effetti dell'atto di certificazione, infatti, permangono fino al momento in cui non venga accolto, con sentenza di merito, un ricorso giurisdizionale. Ciò vale anche nelle ipotesi di accertamento di discordanze fra programma negoziale certificato e quello concretamente posto in essere dalle parti. In questi casi, in particolare, l'esistenza di un atto di certificazione comporta che non è possibile passare direttamente dalla constatazione delle pretese omissioni contributive all'azione di recupero del credito, come avveniva per il passato. Ma bisognerà prima obbligatoriamente esperire un tentativo di conciliazione davanti alla stessa commissione che ha adottato l'atto di certificazione contestato. Se tale tentativo non va a buon fine, potrà poi proporre ricorso al tribunale. A questo punto, l'eventuale accertamento giurisdizionale della difformità contestata darà via libera nella prosecuzione delle azioni di recupero contributivo. La certificazione, dunque, assurge

al compito di «validazione» legale che le parti ottengono con riferimento al contratto di lavoro. È chiaro che il relativo atto ha valore finché le condizioni e i requisiti che hanno permesso tale validazione vengono rispettati. Nel momento in cui si verificano violazioni alla regolamentazione del rapporto di lavoro, tuttavia, l'atto continua ad esplicare efficacia (cioè non si annulla automaticamente). Ma è possibile praticare rimedi di tipo giudiziario finalizzati a ottenere l'annullamento dell'atto di certificazione, operazione propedeutica peraltro ad ogni altro tipo di rivendicazione di diritti e/o obbligazioni elusi.

Volendo trarre alcune considerazioni conclusive non si può non rilevare un dato di fatto inconfutabile. La Legge Biagi non solo non ha favorito la c.d. precarietà ma può essere usata, alla stregua di una clava piuttosto rozza, anche per contrastare le false collaborazioni. Il Ministero del lavoro se ne è servito - senza dover ricorrere a modifiche legislative di «radicale modifica» della legge n. 30 - per riordinare le classificazioni del personale nei call center. Nell'ultima Circolare citata in questo articolo, il Ministero ha impartito direttive molto precise e severe agli ispettori per quanto riguarda le attività lavorative che «non sembrano adattarsi per le tipiche modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, non tanto con una prestazione di natura autonoma, intesa in senso ampio, quanto con lo schema causale della collaborazione coordinata e continuativa nella modalità a progetto». Segue un'elencazione - a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo - finalizzata a sollecitare una maggiore attenzione nei confronti delle attività individuate. L'approccio è dunque corretto, almeno sul piano formale. Il Ministero si limita a delimitare, anche sulla base degli orientamenti della giurisprudenza, i confini all'interno dei quali la vigilanza deve farsi più attenta, fino ad assumere - in via di fatto - una sorta di presunzione di natura burocratica sulla impraticabilità di collaborazioni a progetto nell'ambito delle figure professionali individuate nella Circolare. // *Sole 24 Ore* ha tentato persino di quantifi-

care il numero di addetti nei principali settori di attività indicati nella «lista nera» del Ministero. Si tratta di oltre 90 mila contratti di cui 6.520 addetti alle pulizie, 12.340 estetiste, parrucchieri, ba-

danti e babysitter, 18.198 compresi, 18.974 segretarie. Si tratta di numeri necessariamente approssimativi, dal momento che i criteri di classificazione fino ad ora seguiti nella Gestione separata

dell'Inps (i soli dotati di un minimo di attendibilità, pur con tutti i loro limiti) sono diversi (tabella 6) da quelli contenuti nella Circolare. Ben presto vi sarà il modo di monitorare gli effetti delle nuove di-

	<i>A titolo esclusivo</i>		<i>A titolo concorrente</i>		<i>Con altro lavoro</i>	
	Val. assoluto	In %	<i>Pensionati</i> Val. assoluto	In %	Val. assoluto	In %
1. amministratore, sindaco, revisore	255.674	23,7	51.096	37,7	199.638	59,7
2. membro di collegi e commissioni	3.745	0,3	2.059	1,5	9.331	2,8
3. amministratore di condominio	1.758	0,2	690	0,5	1.420	0,4
4. collaboratore di giornali e riviste	13.392	1,2	999	0,7	3.326	1,0
5. consulente amministrativo, contabile	30.477	2,8	4.086	3,0	6.025	1,8
6. traduttore	2.320	0,2	153	0,1	312	0,1
7. consulente aziendale	59.579	5,5	15.911	11,7	11.834	3,5
8. consulente fiscale	1.463	0,1	257	0,2	239	0,1
9. consulente informatico	21.912	2,0	746	0,6	2.009	0,6
10. consulente finanziario	1.411	0,1	208	0,2	352	0,1
11. consulente immobiliare	6.426	0,6	192	0,1	684	0,2
12. consulente in campo assicurativo	2.615	0,2	278	0,2	549	0,2
13. operatore recupero crediti, ecc.	4.216	0,4	224	0,2	443	0,1
14. docente di formazione, istruttore, ecc.	53.031	4,9	4.035	3,0	17.771	5,3
15. dottorato di ricerca	11.113	1,0	340	0,3	2.504	0,7
16. esecutore di sondaggi, marketing	37.586	3,5	764	0,6	1.744	0,5
17. operatore trasporti e spedizioni	6.503	0,6	828	0,6	604	0,2
18. operatore settore moda	3.699	0,3	299	0,2	256	0,1
19. animatore turistico e d'intrattenimento	1.537	0,1	155	0,1	311	0,1
20. collaboratore fiere e mercati, vetrine	8.125	0,8	434	0,3	865	0,3
21. operatori igiene, salute, pranoterapia	13.855	1,3	1.268	0,9	1.910	0,6
22. consulente d'estetica	3.243	0,3	60	0,0	170	0,1
23. venditori porta a porta	5.927	0,5	279	0,2	672	0,2
24. operatori manutenzione giardini	1.242	0,1	374	0,3	183	0,1
25. socio lavoratore coop.	42.017	3,9	462	0,9	1.521	0,5
26. amministratori enti locali	742	0,1	158	0,1	478	0,1
27. spedizioniere doganale	109	0,0	25	0,0	19	0,0
28. associati in partecipazione	5.191	0,5	646	0,5	1.827	0,5
29. altro	479.981	44,5	48.604	35,8	67.396	20,2
Totale	1.078.889	100,0	135.630	100,0	334.401	100,0

Tabella 6 – Numero dei collaboratori distinti per attività e tipologia (a titolo esclusivo o concorrente), anno 2004.
Fonte: Inps

rettive, le quali, pur prendendo le mosse dall'impostazione di fondo della Legge Biagi (e al dunque riscattandola dalle accuse ingiuste) ne tradisce lo spirito. Nell'applicazione pratica da parte degli ispettori dell'Inps che già adesso operano annettendo al lavoro dipendente tutto quanto possibile (si raccontano casi di schematismi addirittura offensivi del buon senso comune) e che sottopongono l'istituto ad un contenzioso spesso soccombente, la Circolare funzionerà secondo la logica delle campagne a tappeto, magari con la finalità recondita di preordinare, nei settori individuati, le assunzioni a tempo indeterminato per non avere grane. Diverso era l'approccio della legge n. 30 e dei provvedimenti attuativi. Avrebbe dovuto essere il ricorso alla procedura di certificazione a «fare aggio» – fino a prova contraria – sulla natura del rapporto contrattuale. Veniva prefigurata, in questo modo, una «valutazione» di carattere preliminare che le parti avrebbero potuto opporre anche agli ispettori, fermo restando il loro diritto-dovere ad ogni ulteriore accertamento. Il ricorso abituale e diffuso alla certificazione avrebbe potuto consentire ai servizi di vigilanza di occuparsi prioritariamente delle situazioni che a quella procedura si fossero sottratte, utilizzando in questo modo al meglio le energie di un ventaglio di iniziative, pubbliche e private, organizzate per «fare sistema». Purtroppo, le esperienze di certificazioni non sono soltanto poche, ma vengono pure scoraggiate da un contesto in cui,

anche quando ci si avvale degli strumenti della Legge Biagi, si preferisce farlo a metà: con un mix di dirigismo e di sospetto. Ma per fortuna, gli scenari della politica annunciano che l'epoca della restaurazione sta volgendo al termine. Così la condizione dei lavoratori atipici dovrà essere riportata su binari equi anche sul piano previdenziale. Come si è ricordato in precedenza, la legislazione degli ultimi due anni ha disposto un incremento di 6 punti di aliquota contributiva nel 2007 e di altri 3 (uno all'anno) nel 2008, 2009 e 2010. In sostanza, questi lavoratori, nell'arco temporale di un quadriennio (2007-2010), subiranno un maggior prelievo di ben 9 punti di aliquota contributiva (circa 4,8 miliardi) che i committenti preleveranno, alla fine, dai loro modesti redditi. La nuova legge prevede altresì – sia pure in termini programmatici all'art. 3, comma 1, lett. b), del disegno di legge – di «proporre politiche attive che possano favorire il raggiungimento di un tasso di sostituzione al netto della fiscalità non inferiore al 60%, con riferimento all'aliquota prevista per i lavoratori dipendenti». Se si tratta di una promessa essa è palesemente insostenibile; se si tratta solamente di un proposito o di un auspicio non ha alcun senso la sua collocazione in una norma. Inoltre – fermo restando il criterio della ripartizione – nessuno è in grado, adesso, di promettere che i contribuenti di domani potranno effettivamente onorare le promesse accumulate durante la vita lavorativa dai futuri pensionati (gli

atipici di adesso). Allora, proprio perché è imposto un sacrificio contributivo di notevole entità, che inciderà profondamente sui redditi di lavoratori appartenenti all'ultimo girone del mercato del lavoro ufficiale, diventa indispensabile diversificare la tutela pensionistica, accedendo ad un secondo pilastro privato a capitalizzazione. I giovani c.d. precari (iscritti in via esclusiva alla Gestione separata) non potranno mai reperire risorse sufficienti per una pensione di scorta se la previdenza pubblica continuerà a drenare ogni loro possibilità. Si tratta allora di stabilire che i **3 punti di aliquota** previsti per il prossimo triennio siano essere destinati a forme di previdenza complementare a capitalizzazione. Nello stesso tempo, dovrebbe essere consentito l'**opting out** volontario fino a **4 punti** presi dall'aliquota obbligatoria e destinati alla posizione individuale di previdenza privata. I giovani atipici avrebbero così la possibilità di versare nel secondo pilastro un ammontare equipollente al trattamento di fine servizio (tfr). E costituire così un «secondo pilastro» dignitoso.

Daniele Cirioli
*Scuola internazionale di Dottorato
in Diritto delle relazioni di lavoro
Università degli Studi
di Modena e Reggio Emilia*

Giuliano Cazzola
*Senior advisor – CSMB
Docente di Diritto
della previdenza sociale
Università di Bologna*

The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations



È un importante punto di riferimento per il mondo accademico internazionale, pubblica contributi che hanno per oggetto il diritto del lavoro e le relazioni industriali dei Paesi dell'Unione Europea ed extracomunitari (Kluwer Law International).

Edited by Olga Rymkevitch, Marlene Schmidt, Michele Tiraboschi

Vedi l'indice del Volume 23, Issue 4, 2007 al sito www.fmb.unimore.it.

Incarichi professionali e co.co.co. nelle pubbliche amministrazioni: le novità della finanziaria 2008

di Davide Venturi

La necessità di procedere ad una sostanziale limitazione dell'utilizzo delle collaborazioni esterne nelle pubbliche amministrazioni è piuttosto sentita dal legislatore degli ultimi anni, in considerazione anche della maggiore attenzione della collettività per il controllo della spesa pubblica. Lo stato dell'evoluzione normativa in materia sembra ancora in qualche modo magmatico e probabilmente ancora non pervenuto ad un assetto definitivo.

L'ultima novella apportata alla norma fondamentale di riferimento, l'art. 7, commi 6 e ss., d.lgs. 165/2001, viene dalla Legge Finanziaria per il 2008, i cui correttivi sono sostanzialmente riconducibili alle esigenze di limitare e controllare il ricorso a queste forme contrattuali, nonché di trasparenza nel conferimento degli incarichi.

La questione è di notevole impatto pratico sulla gestione delle pubbliche amministrazioni, in particolare degli enti locali. Infatti, anche se la pubblica amministrazione ha un generale obbligo di svolgere le proprie funzioni istituzionali utilizzando il proprio personale dipendente, tuttavia si deve riconoscere che negli ultimi anni si assiste da un lato ad un aumento della complessità delle funzioni amministrative che ha trovato spesso impreparati i dipendenti della p.a. e dall'altro ad un sostanziale e pluriennale blocco delle assunzioni. Questa situazione ha di fatto contribuito all'aumento del ricorso alle collaborazioni esterne, sia in modo occasionale - attraverso il conferi-

mento di incarichi professionali *ex art.* 2230 c.c. ovvero di contratti d'opera *ex art.* 2222 c.c. - sia in modo duraturo, mediante l'utilizzo del contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

Al riguardo, si osserva che l'attuale disciplina relativa ai limiti e alle procedure di conferimento degli incarichi esterni (art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001), tende ad accomunare le diverse forme contrattuali con le quali possono attuarsi tali incarichi: «le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa». Inoltre, l'argomento in esame è stato nel corso degli anni lungamente dibattuto dalla giurisprudenza contabile. Infatti il conferimento di consulenze esterne, a vario titolo ed a diversi livelli di complessità dell'opera oggetto del contratto, costituisce senza dubbio un aumento della spesa pubblica, e come tale diventa oggetto di valutazione della Corte dei Conti, tanto in sede di controllo quanto in sede giurisdizionale.

Gli indicatori forniti dalla Corte dei Conti per valutare la correttezza del ricorso ad un incarico esterno sono di fatto sostanzialmente confluiti nel testo normativo, ormai più volte rivisitato, dell'art. 7, commi 6 e ss., d.lgs. 165/2001, che disciplina in via generale il ricorso alle collaborazioni esterne alla pubblica amministrazione (fondamentale è CdC, Sez. Centrale di Controllo sulla gestione delle Amm.ni dello Stato, Delibera

n. 7/2005/G).

La comprovata specializzazione universitaria (art. 3, comma 76)

Per quanto riguarda la prima novità introdotta dalla Finanziaria del 2008, il requisito soggettivo richiesto ai collaboratori esterni passa dalla qualifica di «esperti di provata esperienza» (art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001 - testo previgente) a quella di «esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria» (art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001 - testo vigente).

La novità dunque risiede nel requisito del diploma di laurea. In effetti dunque, attualmente, i presupposti soggettivi per il conferimento di un incarico esterno nell'ambito delle pubbliche amministrazioni sono diventati sostanzialmente due:

1. la particolare specializzazione degli esperti incaricati;
2. il possesso di un titolo universitario.

La novità dunque è certamente importante, ma non del tutto inattesa o sorprendente, se si considera quanto già contenuto nella norma come requisito procedurale per il legittimo conferimento dell'incarico da parte della pubblica amministrazione, che già prima della novella doveva «avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno» (art. 7, comma 6, lettera b)), tenuto anche conto che «la prestazione deve essere di natura temporanea ed *altamente qualifi-*

Legge Finanziaria 2008 (L. 244/2007)	Contenuto
Art. 3, comma 76	«comprovata specializzazione universitaria» (art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001)
Art. 3, comma 18 e 54	Obbligo di pubblicazione dell'incarico esterno sul sito web dell'ente
Art. 3, comma 77	Inapplicabilità dell'art. 7, commi 6, 6-bis e 6-ter, d.lgs. 165/2001 per organismi di controllo interno, nuclei di valutazione e organismi di cui all'art. 1, comma 5, L. 144/1999
Art. 3, comma 55	Per gli enti locali: la programmazione degli incarichi di consulenza
Art. 3, comma 56	Per gli enti locali: fissazione con regolamento dei limiti di spesa annua per consulenze

cata» (art. 7, comma 6, lettera c)). Questi requisiti di natura oggettiva, che attengono alle valutazioni preliminari necessarie per il legittimo conferimento dell'incarico, già prima della riforma in esame non consentivano il ricorso a consulenze esterne di livello professionale basso o anche medio, e comunque eseguibile con le risorse umane già presenti all'interno dell'ente.

Obbligo di pubblicazione dei contratti di collaborazione esterna sul sito web dell'ente (art. 3, comma 18 e 54)

Oltre al fatto che l'incarico esterno venga conferito sulla base di una preventiva valutazione oggettiva della effettiva necessità della spesa, oltre al fatto poi che il consulente esterno designato abbia i requisiti professionali e culturali per eseguire al meglio l'incarico, la legge prevede che la consulenza esterna venga pubblicata sul sito web dell'ente, con indicazione «dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato» (art. 3, comma 54, L. 244/2007, che modifica l'art. 1, comma 127, L. 662/1996). L'interesse pubblico tutelato da questa norma è quello della trasparenza delle scelte dell'amministrazione, criterio necessario per il controllo democratico e popolare delle valutazioni politiche e gestionali degli incaricati di pubbliche funzioni. In particolare, l'utilizzo di internet come strumento di trasparenza e di conoscibilità delle scelte pubbliche, risulta del tutto coerente con i principi di *e-government* di cui al

d.lgs. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale). Al riguardo, poi, si segnala che l'adempimento degli obblighi di pubblicità dei contratti di consulenza è condizione di efficacia di tali contratti (art. 3, comma 18), e che l'inadempimento di tali obblighi è causa legale «di illecito disciplinare e determina responsabilità erariale».

Le norme per gli enti locali: la programmazione degli incarichi di consulenza (art. 3, comma 55) e la fissazione dei limiti di spesa annua per consulenze (art. 3, comma 56)

Piuttosto interessanti sono anche le innovazioni che riguardano specificamente gli enti locali, che sono finalizzate a soddisfare esigenze di programmazione dell'assegnazione degli incarichi esterni. Questo scopo viene perseguito mediante due distinte disposizioni, di cui la prima (art. 3, comma 55) consiste nell'obbligo di predisporre un documento annuale di programmazione, che deve essere approvato dal consiglio comunale o provinciale. La seconda norma (art. 3, comma 56) riguarda l'obbligo della giunta dell'ente locale di approvare un regolamento che fissa i «limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione» ai sensi dell'art. 89, d.lgs. 267/2000. Per quanto riguarda in particolare l'obbligo di programmazione del ricorso agli incarichi esterni, sebbene la norma si riferisca soltanto agli enti locali, bisogna però chia-

rire che la medesima esigenza programmatica è stata introdotta in via di interpretazione amministrativa per tutte le pubbliche amministrazioni (Circolare n. 4/2004, Dipartimento della Funzione Pubblica).

E d'altra parte l'esigenza di predisporre le modalità organizzative e gestionali per stipulare contratti di collaborazione esterna, anche nella modalità delle co.co.co., e di apporre un limite di spesa annuale per le collaborazioni esterne è certamente condivisibile, soprattutto per gli enti locali.

Tuttavia, al riguardo si osserva che probabilmente la scelta della potestà regolamentare per la definizione di questi limiti è forse discutibile, nel senso che lo strumento del regolamento non è per sua natura abbastanza duttile e flessibile rispetto agli eventuali adeguamenti di programmazione strategica che si dovessero rendere indispensabili in merito al ricorso agli incarichi esterni. Infatti, anche la sola modifica dei limiti annuali di spesa (sia al rialzo che al ribasso), che pure avrebbe natura di atto di programmazione gestionale, deve comunque seguire l'iter procedurale necessario per l'approvazione dei regolamenti, che sono invece atti normativi.

Davide Venturi
*Scuola internazionale di Dottorato
in Diritto delle relazioni di lavoro
Università degli Studi
di Modena e Reggio Emilia*

I Dossier ADAPT-CSMB



Negli ultimi numeri:

Continuando il lavoro di Marco Biagi
19 dicembre 2007, n.35

L'apprendistato professionalizzante nel settore del credito
7 dicembre 2007, n. 34

Lavoro : il peso della regolazione
4 dicembre 2007, n. 33

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Direzione generale per l'Attività Ispettiva

Circolare 29 gennaio 2008, n. 4

Oggetto: collaborazioni coordinate e continuative nella modalità a progetto di cui agli artt. 61 e ss. d.lgs. n. 276/2003. Attività di vigilanza. Indicazioni operative.

A distanza di oltre quattro anni dall'entrata in vigore delle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 276/2003 in materia di collaborazioni coordinate e continuative, l'attività di vigilanza effettuata sia da questo Ministero che dagli Istituti previdenziali continua a riscontrare una non piena rispondenza delle fattispecie contrattuali poste in essere alla disciplina normativa ed ai relativi chiarimenti forniti in via amministrativa.

Se con la circolare n. 1/2004 si era provveduto a dare indicazioni sulla disciplina sostanziale del contratto di collaborazione coordinata e continuativa a progetto, evidenziandone in particolare il fondamentale presupposto della autonomia della prestazione nonché le caratteristiche del "progetto, programma di lavoro o fase di esso", con la circolare n. 17/2006 si è intervenuti, con riferimento al settore dei call center, ad individuare le modalità di corretto utilizzo di tale tipologia contrattuale, declinandone in modo analitico e compiuto le forme di svolgimento della prestazione lavorativa.

Con tale circolare, peraltro, si è proceduto a dare alcune indicazioni "trasferibili" ad altri settori di attività in ordine alla determinazione del progetto, alla gestione dei tempi di lavoro del collaboratore ed alle corrette modalità di "coordinamento" tra quest'ultimo ed il committente, prevedendo anche una importante attività promozionale di carattere divulgativo nei confronti dei datori di lavoro in ordine ai contenuti della circolare stessa.

In considerazione del periodo di tempo trascorso dall'emanazione delle ultime indicazioni dettate da questo Ministero, dell'esperienza maturata anche attraverso l'esame degli indirizzi giurisprudenziali intervenuti nonché dei riscontri dell'attività di vigilanza espletata, si avverte ora la necessità di tracciare un quadro unitario del fenomeno delle collaborazioni coordinate e continuative al fine di consentire una più incisiva ed uniforme azione ispettiva volta a ricondurre l'utilizzo di tale tipologia contrattuale nell'ambito delle finalità individuate dalla legge.

Più in particolare, appare utile evidenziare quelle attività che l'esperienza ispettiva, indipendentemente dai settori produttivi presi in considerazione, ha ritenuto difficilmente compatibili, nel concreto, con il regime di autonomia che deve necessariamente caratterizzare la prestazione lavorativa dei soggetti che operano in virtù di tale tipologia contrattuale.

Ciò premesso, valutata la più recente esperienza dei processi di stabilizzazione delle collaborazioni previsti dalla Finanziaria 2007 e considerato che l'attività di vigilanza sul fenomeno in questione costituisce **una delle priorità della Programmazione per l'anno 2008 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale** nonché l'attuazione dell'impegno assunto con il *Protocollo sul welfare* del 23 luglio u.s. - di contrasto alla "elusione della normativa di tutela del lavoro subordinato" con "particolare attenzione alle collaborazioni svolte da lavoratori, anche titolari di partita IVA, che esercitano la propria attività per un solo committente e con un orario di lavoro predeterminato" - con le presenti istruzioni operative, formulate congiuntamente all'INPS e all'INAIL, si intendono fornire indicazioni utili per una corretta, efficace ed omogenea attività di accertamento in materia da parte degli organi di vigilanza.

Assicurare l'uniformità dei comportamenti ispettivi, infatti, si rivela particolarmente importante nell'esame di tipologie contrattuali complesse quali quella del lavoro a progetto, in quanto contribuisce alla riduzione delle possibili disparità di trattamento fra le imprese, derivanti da valutazioni difformi degli organi di vigilanza in caso di identiche o analoghe fattispecie.

La indicazione di regole chiare e precise di ordine interpretativo rappresenta, sia pure indirettamente, anche una utile linea guida per i comportamenti datoriali, linea guida che si auspica influenzi in senso positivo anche le dinamiche degli appalti nel settore pubblico e privato, contribuendo a ridurre quei fenomeni di *dumping* sociale incentrato sull'abbattimento del costo del lavoro mediante il ricorso a strumenti elusivi della corretta applicazione della normativa lavoristica.

Oggetto del contratto e modalità a progetto

Ai sensi dell'articolo 61 del d.lgs. n. 276/2003 le collaborazioni coordinate e continuative devono essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente. Come già precisato con le predette circolari n. 1/2004 e n. 17/2006, il progetto, il programma o fase di esso, così determinati, diventano parte del contratto di lavoro e devono essere specificati per iscritto ed individuati nel loro contenuto caratterizzante.

La finalità di tale disposizione è quella di delimitare l'utilizzo del lavoro coordinato e continuativo a quelle sole prestazioni che siano genuinamente autonome perché definite in funzione di un risultato predeterminato che le caratterizza e ne delimita l'ambito di svolgimento. Un risultato che

le parti definiscono pertanto in tutti i suoi elementi qualificanti al momento della stipulazione del contratto e che il committente, a differenza del datore di lavoro subordinato, non può successivamente variare in modo unilaterale.

In considerazione di ciò ed alla luce di un costante insegnamento della Corte di Cassazione, le modalità concrete di esecuzione del rapporto di lavoro - e cioè la presenza dell'elemento della subordinazione ovvero della autonomia - assumono valore decisivo, **posto che il lavoro a progetto configura una nuova tipologia contrattuale nel più generale ambito delle collaborazioni coordinate e continuative di cui all'articolo 409, n. 3, c.p.c., che peraltro continuano a trovare applicazione nelle ipotesi di cui all'art. 61 comma 3.**

Forma scritta del contratto

Il personale ispettivo dovrà preliminarmente verificare che il contratto di collaborazione coordinata e continuativa nella modalità a progetto sia formalizzato per iscritto. La forma scritta, seppur richiesta ai soli fini della prova, assume infatti valore decisivo per l'individuazione del progetto, del programma di lavoro o fase di esso atteso che, in assenza di forma scritta, non sarà agevole per le parti - e segnatamente per il committente - dimostrare la riconducibilità della prestazione alla fattispecie contrattuale in argomento. Ciò comporta che il personale ispettivo, in assenza di una formalizzazione del progetto, **ovvero di altri elementi idonei aliunde ricavabili**, provvedere comunque a ricondurre la fattispecie contrattuale nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato, senza svolgere alcuna ulteriore attività istruttoria; ferma restando la possibilità da parte del committente/datore di lavoro di provare in sede giudiziaria l'effettiva sussistenza di un rapporto di natura autonoma.

Elementi di analisi da parte del personale ispettivo

Fermo restando il costante insegnamento della Corte di Cassazione, secondo cui ogni attività umana è di per sé riconducibile ad una prestazione lavorativa svolta in forma autonoma o subordinata, l'indagine degli organi di vigilanza va incentrata sulla compatibilità delle modalità di esecuzione della prestazione non con il lavoro autonomo tout court, ma con la fattispecie del lavoro coordinato e continuativo nella modalità a progetto, tenendo presente i seguenti indici sintomatici.

- Con riferimento al progetto, programma di lavoro o fase di esso il personale ispettivo deve verificarne anzitutto la specificità, tenendo presente che lo stesso non può totalmente coincidere con l'attività principale o accessoria dell'impresa come risultante dall'oggetto sociale e non può ad essa sovrapporsi ma, come già sottolineato dalla circolare n. 1/2004 e n. 17/2006, potrà essere soltanto ad essa funzionalmente correlato. Ciò

comporta che il progetto non può limitarsi a descrivere il mero svolgimento della normale attività produttiva né può consistere nella semplice elencazione del contenuto tipico delle mansioni affidate al collaboratore.

- Vanno verificate le modalità di inserimento del collaboratore nel contesto aziendale del committente. L'inserimento organico non può infatti, di per sé solo, essere ritenuto elemento decisivo per la natura subordinata del rapporto di lavoro, in quanto connaturato a qualunque prestazione lavorativa (anche resa da terzi nell'ambito di un appalto) inserita in un contesto organizzativo. Piuttosto, occorre valutare, in sede di indagini ispettive, la tipologia e le modalità in cui si esplica l'inserimento nell'organizzazione aziendale, soprattutto con riguardo alle forme del coordinamento, che devono essere espressamente individuate nell'accordo contrattuale a norma dell'articolo 62 del d.lgs. n. 276/2003.

- Va verificato attentamente il contenuto della prestazione, atteso che una prestazione elementare, ripetitiva e predeterminata è assai difficilmente compatibile con una attività di carattere progettuale, suscettibile di una valutazione in termini di risultato tipica della collaborazione coordinata e continuativa nella modalità a progetto. Il personale ispettivo, pertanto, dovrà acquisire dichiarazioni puntuali e dettagliate - non soltanto dal collaboratore, ma soprattutto da quanti, dipendenti o altri collaboratori, lavorano con lo stesso - circa le concrete modalità operative con le quali le prestazioni vengono rese. Si dovrà accertare inoltre che il collaboratore non sia utilizzato per una molteplicità di generiche attività estranee al progetto, programma di lavoro o fase di esso dedotto in contratto e che la sua prestazione, pertanto, non si risolva in una mera messa a disposizione di energie lavorative in favore del committente.

- Va verificato se al collaboratore, fermo restando il collegamento funzionale con la struttura organizzativa del committente, residui una autonomia di scelta sulle modalità esecutive di svolgimento della prestazione. In particolare, gli organismi di vigilanza dovranno accertare che l'esecuzione delle prestazioni lavorative non avvenga con assoggettamento ad uno specifico e serrato controllo sull'attività svolta, esercitato dal committente, direttamente o per interposta persona. Inoltre, perché la collaborazione sia genuinamente attivata nella modalità a progetto è necessario che risulti del tutto assente qualsiasi manifestazione di un potere disciplinare attuato, anche in forma sanzionatoria, dallo stesso committente.

- Va verificato che il compenso non sia esclusivamente legato al tempo della prestazione, ma sia riferibile anche al risultato enucleato nel progetto, programma di lavoro o fase di esso. Dovranno pertanto essere attentamente esaminati i criteri per la determinazione del corrispettivo, i quali risulteranno evidenziati dalle parti nel contratto (è

un obbligo che l'articolo 62 del d.lgs. n. 276/2003 prescrive tassativamente) e, quindi, verificati in concreto secondo le effettive circostanze dell'attività lavorativa oggetto di esame.

▪ Dovrà valutarsi con attenzione l'eventuale clausola di esclusiva, vale a dire la sussistenza di una ipotesi di "monocommittenza" che di per sé è assolutamente compatibile anche con il lavoro a progetto, ma la cui sottoscrizione da parte del collaboratore impone al personale ispettivo una più attenta verifica di tutti gli altri indici evidenziati.

▪ Particolare cura merita anche l'indagine relativa alla proroga e al rinnovo del contratto di collaborazione nella modalità a progetto, soprattutto nel dover tener conto della legittimità di una proroga nel caso in cui il risultato pattuito non sia stato raggiunto nel termine fissato, così pure del rinnovo sulla base di un progetto nuovo o affine: al contrario, la proroga ingiustificata ed il rinnovo per un progetto identico al precedente costituiscono elementi indiziari particolarmente incisivi.

Specifiche attività e utilizzo del contratto di collaborazione

Ciò premesso, senza escludere eventuali successive e approfondite indicazioni sull'utilizzo del contratto di collaborazione in altre attività (come quello dell'insegnamento in strutture private paritarie, parificate e legalmente riconosciute), appare opportuno segnalare, sulla base dell'esperienza ispettiva maturata e dei più recenti pronunciamenti giurisprudenziali di merito e di legittimità, alcune particolari attività lavorative che non sembrano adattarsi, per le tipiche modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, non tanto con una prestazione di natura autonoma, intesa in senso ampio, quanto con lo schema causale della collaborazione coordinata e continuativa nella modalità a progetto.

L'elencazione che segue, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, è dunque finalizzata a sollecitare una maggiore attenzione nei confronti di tali attività, che in genere - come riconosciuto dalla prevalente giurisprudenza della Suprema Corte - per le modalità concrete di esecuzione, **risultano difficilmente inquadrabili nella tipologia contrattuale in esame, e conseguentemente incompatibili con l'attività progettuale** tendente ad un risultato predeterminato ed identificabile conseguito mediante una prestazione resa in piena autonomia e sulla base di un mero coordinamento con il committente. In tale ambito rientrano pertanto le attività svolte dalle seguenti figure professionali:

- addetti alla distribuzione di bollette o alla consegna di giornali, riviste ed elenchi telefonici;
- addetti alle agenzie ipliche;
- addetti alle pulizie;
- autisti e autotrasportatori;
- babysitter e badanti;
- baristi e camerieri;
- commessi e addetti alle vendite;
- custodi e portieri;

- estetiste e parrucchieri;
- facchini;
- istruttori di autoscuola;
- lettori di contatori;
- manutentori;
- muratori e qualifiche operaie dell'edilizia;
- piloti e assistenti di volo;
- prestatori di manodopera nel settore agricolo;
- addetti alle attività di segreteria e terminalisti.

Nel ribadire la **natura meramente esemplificativa** di tale elencazione e pur non potendo astrattamente escludere che tali prestazioni siano, in casi eccezionali, compatibili con le modalità del lavoro a progetto, tutto il personale ispettivo avrà cura di ricondurre dette fattispecie nell'ambito del lavoro subordinato **ove non sia dimostrato l'elemento essenziale di una autentica e concreta autonomia nella esecuzione della attività oggetto del contratto.**

Gli orientamenti che costituiscono l'oggetto della presente nota, non diversamente da analoghi interventi propri della Direzione Generale, nel fornire indicazioni di carattere operativo intendono conseguire il fondamentale obiettivo di assicurare all'azione ispettiva efficacia ed omogeneità su tutto il territorio nazionale.

Si invitano, pertanto, codesti uffici a predisporre una necessaria azione informativa e di aggiornamento nei confronti di tutto il personale ispettivo, quale fase preparatoria della successiva programmazione operativa dell'attività a decorrere dal 1 marzo del corrente anno.

IL DIRETTORE GENERALE ad interim
Dr. Massimo Pianese

Rassegna stampa

Consultabile al sito www.fmb.unimore.it

Il Sole 24 Ore, 31 gennaio 2008

La proroga del contratto

Il rinnovo può essere un indice di subordinazione
di Alfredo Casotti e Maria Rosa Gheido

Il Sole 24 Ore, 30 gennaio 2008

Un freno ai lavori a progetto

Per diciassette attività scatta la presunzione di contratto da dipendenti
di Enzo De Fusco

Il Sole 24 Ore, 4 febbraio 2008

Torna la caccia ai falsi co.co.pro

Francesca Barbieri

Il Sole 24 Ore, 4 febbraio 2008

La prova pesante dell'autonomia

di Michele Tiraboschi

Il Sole 24 Ore, 4 febbraio 2008

La strada stretta della lista di attività

Michele Tiraboschi e Alessandro Corvino

Avvenire, 6 febbraio 2008

Contratti a progetto. Giusto freno agli abusi

Francesco Riccardi

Diritti e tutele nel nuovo mondo del lavoro

Le ragioni per lo studio comparato ed interdisciplinare delle relazioni di lavoro

VI Convegno Internazionale in ricordo di Marco Biagi

Modena, 15 – 19 Marzo 2008

Il VI Convegno internazionale in ricordo del Professor Marco Biagi, in programma a Modena dal 15 al 19 marzo 2008, sarà dedicato ai problemi del nuovo mondo del lavoro. In particolare, si discuterà di come lo studio interdisciplinare e comparato delle relazioni industriali e di lavoro possa guidare la ricerca accademica, l'azione politica e le strategie delle parti sociali nella lettura della realtà che cambia.

Il convegno sarà articolato in **sessioni plenarie, workshop** e terminerà con una **PhD Conference** nel corso della quale sarà dato spazio ai giovani studiosi e saranno presentati i *paper* dei dottorandi selezionati appartenenti a diversi Paesi.

Australia Belgio Bulgaria Canada Cile Cina Estonia Filippine Francia Germania Grecia India Iraq Irlanda Israele Italia Lituania Malta Nuova Zelanda Olanda Pakistan Portogallo Regno Unito Russia Serbia Singapore Slovenia Spagna Stati Uniti Sud Africa Svezia Svizzera Turchia Ungheria Uruguay Venezuela

Vi invitiamo a consultare gli abstract dei paper presentati al sito www.fmb.unimore.it.

Approfondimenti e documentazione

Per ulteriori approfondimenti si veda il sito www.fmb.unimore.it, Indice A-Z, voce *Lavoro a progetto*.

Si segnalano in particolare i seguenti documenti

Le precedenti circolari ministeriali:

8 gennaio 2004 – Circolare n. 1. Chiarimenti in merito alla disciplina dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nella modalità c.d. a progetto.

14 giugno 2006 – Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Circolare n. 17. Call center.

La giurisprudenza sul lavoro a progetto:

11 luglio 2007 – Tribunale di Milano, sentenza n. 5223.

3 luglio 2007 – TAR Lazio, sentenza.

5 giugno 2007 – TAR Lazio, sentenza.

23 marzo 2007 – Tribunale di Torino, sentenza.

6 febbraio 2007 – Tribunale di Bologna, sentenza n. 18.

5 febbraio 2007 – Tribunale di Milano, sentenza n. 337.

2 febbraio 2007 – Tribunale di Milano, sentenza n. 320.

22 novembre 2006 – TAR Lazio, sezione prima, ordinanza.

2 agosto 2006 – Tribunale di Milano, sentenza n. 2655.

19 aprile 2006 – Tribunale di Modena, ordinanza.

14 febbraio 2006 – TAR Sicilia, Catania, sentenza n. 202.

17 maggio 2006 – Tribunale di Torino, sentenza.

10 maggio 2006 – Tribunale di Torino, sentenza.

7 aprile 2006 – Tribunale di Genova, sentenza.

3 aprile 2006 – Consiglio di Stato, sentenza n. 1743.

23 marzo 2006 – Tribunale di Milano, sentenza.

21 febbraio 2006 – Tribunale di Modena, ordinanza.

25 gennaio 2006 – Tribunale di Torino, sentenza.

10 novembre 2005 – Tribunale di Milano, sentenza.

25 ottobre 2005 – Tribunale di Ravenna, sentenza.

15 aprile 2005 – Tribunale di Torino, sentenza.

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI INTERNAZIONALI E COMPARATI SUL DIRITTO DEL LAVORO E SULLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Direttore

Michele Tiraboschi

Redazione

Marouane Achguiga; Carmen Agut Garcia; Francesco Basenghi; Eliana Bellezza; Bellinvia Tiziana; Chiara Bizzarro; William Bromwich; Giuliano Cazzola (*senior advisor*); Alessandro Corvino; Lorenzo Fantini; Rita Iorio; Simona Lombardi; Stefano Malandrini; Flavia Pasquini; Niccolò Persico; Pierluigi Rausei; Alberto Russo; Olga Rymkevitch; Anna Maria Sansoni; Simone Scagliarini; Iacopo Senatori; Carlotta Serra; Silvia Spattini; Chiara Todeschini.

Coordinatore di redazione

Marina Bettoni

La documentazione è raccolta in collaborazione con:

CISL – Dipartimento del mercato del lavoro

CONFCOMMERCIO – Servizio sindacale

CONFINDUSTRIA – Ufficio relazioni industriali e affari sociali

UIL – Dipartimento del mercato del lavoro

La giurisprudenza di merito è raccolta in collaborazione con:

Assindustria Genova

Associazione Industriale Bresciana

Associazione Industriali della Provincia di Vicenza

Confindustria Bergamo

Unione degli Industriali della Provincia di Pordenone

Unione degli Industriali della Provincia di Treviso

Unione degli Industriali della Provincia di Varese

Unione Industriale Torino

Soci ADAPT

Abi; Adecco; Agens; Ailt; Ali S.p.A.; Ancc-Coop; Ance; Assaereo; Associazione Industriali della Provincia di Vicenza; Banca Popolare Emilia Romagna; Barilla G.e.R. F.Ili S.p.A.; Cisl; Cna Nazionale; Cna Modena; Comune di Milano; Confapi; Confartigianato; Confcommercio; Confcooperative-Elabora; Confindustria; Confindustria Bergamo; Confsal; Coopfond-Legacoop Nazionale; CSQA Certificazioni S.r.l.; Electrolux-Italia S.p.A.; Esselunga S.p.A.; Fastweb; Federalberghi; Federdistribuzione; Federmeccanica; Filca-Cisl; Fipe; Fondazione Studi-Consulenti del Lavoro; Générale Industrielle S.p.A.; Gruppo Cremonini S.p.A.; Il Sole 24 Ore; Inail; Inps; Italia Lavoro S.p.A.; Legacoop Emilia Romagna; Manutencoop; Metis S.p.A.; Micron Technology Italia S.r.l.; Movimento Cristiano Lavoratori; Obiettivo Lavoro; Poste italiane S.p.A.; Provincia di Verona; Randstad Group Italia S.p.A.; Telecom S.p.A.; Ugl; Uil; Umana S.p.A.; Unindustria Treviso; Vedior.