

Lavoro. La lista nera del ministero

Controlli antiabusi per 90mila contratti a progetto

SONO più di 90mila i contratti di collaborazione a progetto messi sotto la lente dall'ultima circolare del ministero del Lavoro, la numero 4/2008, che detta nuove istruzioni agli ispettori. Secondo l'elaborazione del Sole-24 Ore del Lunedì su dati Istat, dovranno essere monitorati 18mila commessi, 19mila segretarie e 12mila tra estetiste, parrucchieri, baby sitter e badanti. Ma anche un buon nume-

ro di addetti alle pulizie, custodi, baristi e camerieri. Secondo il ministero del Lavoro c'è una ripresa delle collaborazioni che potrebbero nascondere abusi, specie in alcuni ambiti come edilizia e trasporti. E per il futuro si prospetta una nuova categoria nel mirino degli ispettori del lavoro: gli insegnanti delle scuole private, che saranno oggetto di un provvedimento specifico.

Barbieri > pagina 4

Lavoro

IL PIANO DEI CONTROLLI

L'elenco. Dalle segretarie ai baristi la mappa delle categorie da verificare

Tra i banchi. Nel mirino potrebbero finire anche gli insegnanti di scuole private

Torna la caccia ai falsi co.co.pro

Sono circa 90mila i contratti a progetto nei settori a rischio indicati dal ministero

Francesca Barbieri

Insegnanti delle scuole private nel mirino degli ispettori del lavoro. «Non è da escludere - conferma Massimo Pianese, direttore generale per l'attività ispettiva del ministero del Lavoro - un intervento specifico sull'uso delle collaborazioni a progetto negli istituti privati, per accertare se l'attività è svolta nell'ambito di materie obbligatorie o facoltative».

E così un'altra categoria di lavoratori si dovrebbe aggiungere all'elenco individuato dalla circolare numero 4 emanata la scorsa settimana dal ministero del Lavoro: «Il Sole-24 Ore del lunedì» ha stimato circa 90mila contratti a progetto che interessano addetti alla distribuzione di bollette o alla consegna di giornali, riviste ed elenchi telefonici; autisti e autotrasportatori; baby sitter e badanti; addetti alle agen-

zie ippiche; baristi e camerieri; custodi e portieri. E, poi, commessi, estetiste e parrucchieri, facchini, istruttori di autoscuola, lettori di contatori, addetti alle pulizie, manutentori. Per finire con muratori, piloti e assistenti di volo, braccianti agricoli e segreterie.

La nuova stretta sul lavoro a progetto (le verifiche partiranno a marzo) nasce dai risultati dell'attività ispettiva svolta negli ultimi anni. «Il quadro generale - sottolinea Pianese - dimostra un consistente ricorso al contratto a progetto anche in settori dove questa tipologia appare oggettivamente poco compatibile con il contesto di riferimento e l'attività delle figure professionali che si muovono al suo interno».

I settori in cui si è registrato, più che in altri, un uso improprio delle collaborazioni a pro-

getto sono quelli individuati dalla circolare n. 4/2008. Le segretarie, per esempio, figurano al terzo posto della classifica «Collaborazioni per professione» elaborata da Italia lavoro, l'agenzia tecnica ministeriale, su dati Istat relativi al 2006: su 404.205 collaboratori complessivi (a progetto e coordinati e continuativi), il personale di segreteria ne "accoglie" circa 19mila, il 4,7% del totale.

Tra baristi e camerieri (insieme ai cuochi) si contano oltre 5.500 collaboratori. Anche se la Fipe, Federazione italiana pubblici esercizi, sottolinea che oggi «il co.co.pro non è una tipologia a cui si fa in genere ricorso per baristi e ristoratori: viene usata per vendite sperimentali dei prodotti del territorio, ma si tratta di un fenomeno molto limitato».

Un'altra attività con un di-

scritto numero di lavoratori a progetto è quella degli addetti alle pulizie: più di 6mila che rappresentano però circa il 2% del totale della categoria. Anche in questo caso, per l'associazione di riferimento, la Fise-Anip, tutti i contratti stipulati nel settore delle pulizie sono a tempo inde-

SOTTO LALENTE

Secondo il Welfare il rifiorire delle collaborazioni potrebbe nascondere abusi, specie in alcuni ambiti



come l'edilizia e i trasporti

terminato, con una prevalenza del part-time. Stesso ritornello per i piloti: l'Anpac - Associazione nazionale piloti aviazione commerciale - sottolinea che «per i piloti gli unici contratti in vigore sono quelli a tempo determinato o indeterminato. Nella nostra categoria non è previsto il co.co.pro».

Ese secondo gli ultimi dati disponibili dell'Inps, nel 2007 il numero di posizioni aperte alla gestione separata è sceso di oltre 400mila unità (da 1.932.693 del 2006 a 1.515.530), il ministero del Lavoro ha avuto segnali diversi. «Abbiamo riscontri - dichiara Pianese - di un progressivo aumento dei rapporti di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa in settori, come l'edilizia, nei quali l'attività svolta in concreto presenta caratteristiche tali da risultare poco compatibile con questa tipologia contrattuale».

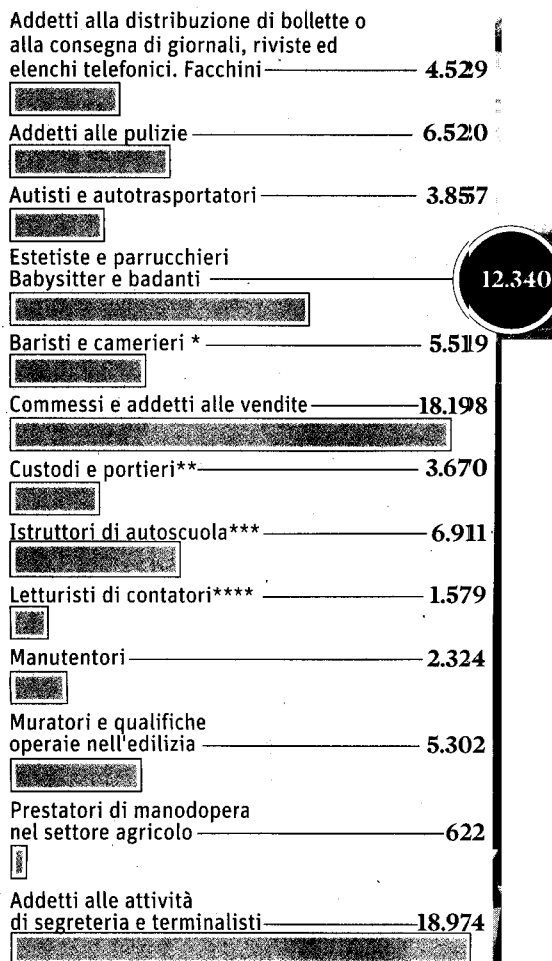
Interventi sui co.co.pro ce ne sono già comunque stati: da quello limitato ai call center al processo di stabilizzazione dettato dalla Finanziaria 2007, fino al progressivo aumento delle aliquote contributive previsto dal Protocollo sul Welfare. «Il rifiorire delle collaborazioni era tuttavia prevedibile - commenta Pianese - il nuovo quadro sanzionatorio si è infatti incentrato sul fenomeno del lavoro nero e non su quello "grigio". Basti pensare alla maxi-sanzione prevista dal Dl 223/2006 o alla sospensione dell'attività imprenditoriale, che puniscono severamente l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, lasciando, invece, indenne il datore di lavoro che ricorre a forme contrattuali del tutto incompatibili con l'attività lavorativa resa, nel concreto, dai propri collaboratori».

Ma cosa rischia un'azienda che ha fatto ricorso a contratti di collaborazione "non genuini"? «Finora - conclude Pianese - le imprese fuori regola sono state oggetto di sanzioni amministrative e di provvedimenti di recupero contributivo. Ciò che più importa è comunque aver ricondotto molti rapporti di lavoro nell'ambito della subordinazione e applicato così maggiori tutele per i lavoratori».

francesca.barbieri@ilssole24ore.com

Le attività sotto la lente

Il numero di contratti a progetto per ciascuna delle attività inserite nell'elenco del ministero del Lavoro



Nota: Per addetti alle agenzie ippiche e piloti e assistenti di volo dato non disponibile; *sono compresi anche i cuochi; **la categoria comprende anche vigili del fuoco, vigili urbani, bagnini e guardie private; ***la categoria comprende anche istruttori sportivi e artistici; ****la categoria comprende anche fattorini uscieri e addetti alla distribuzione di volantini

Fonte: Elaborazione del Sole-24 Ore del lunedì su dati Italia lavoro e Istat

La previdenza dei collaboratori

I dati relativi alla gestione di parasubordinati dal 2002 al 2006

Descrizione	Anni				
	2002	2003	2004	2005	2006
Numero contribuenti dell'anno	1.660.884	1.828.770	1.747.535	1.787.500	1.789.000
Reddito medio annuo (euro)	14.400	13.900	14.100	14.800	16.200
Numero pensioni vigenti a fine anno	22.465	35.361	51.971	78.246	120.064
Pensione media annua (euro)	501	603	734	881	955
Rapporto contribuenti/pensionati (%)	73,9	51,7	33,6	22,8	14,9
Rapporto pensione media/reddito medio (%)	3,5	4,3	5,2	6,0	5,9
Monti reddituali (milioni di euro)	23.994	25.420	24.663	26.431	28.970
Risultato d'esercizio (milioni di euro)	3.409	3.609	4.419	4.711	5.507
Patrimonio netto a fine anno (milioni di euro)	14.635	18.244	22.663	27.397	32.904

Fonte: Inps - Gestione Parasubordinati

IL RUOLO DEI COLLABORATORI

La prova dell'autonomia

di Michele Tiraboschi

Le modalità concrete di esecuzione del rapporto di lavoro, rappresentano l'elemento decisivo per valutare la correttezza di un contratto a progetto. Un contratto che impone alle parti di precisare in anticipo quali sa-

ranno le modalità di attuazione del "programma". Posto che l'elemento qualificante delle collaborazioni introdotte dalla legge Biagi rimane quello della piena autonomia del collaboratore.

Articolo ▶ pagina 4

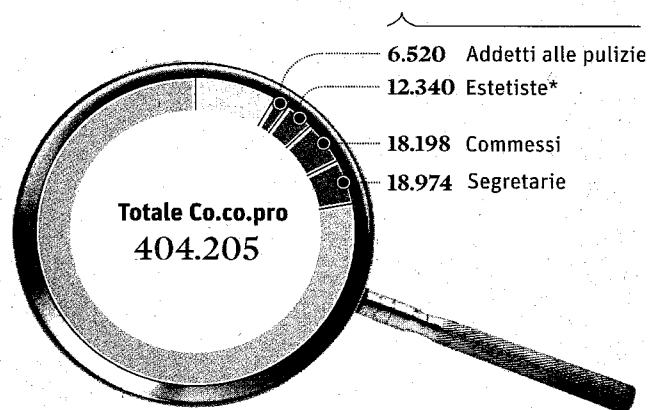
Le attività da monitorare

I principali settori di attività nella lista nera del ministero del Lavoro

I contratti sotto la lente

90.345

di cui:



(*) Sono compresi parrucchieri, badanti e baby sitter
Fonte: elaborazione del Sole-24 Ore del lunedì su dati Istat e Italia lavoro

ANALISI

La prova pesante dell'autonomia

di Michele Tiraboschi

Le attuali incertezze del quadro politico non consentono di valutare gli scenari futuri della regolamentazione dei rapporti di lavoro. Resta pur vero, tuttavia, che su un aspetto qualificante come quello delle collaborazioni coordinate e continuative l'evoluzione dello scenario normativo degli ultimi anni sembra confermare una precisa linea di continuità. L'impianto della legge Biagi in materia di lavoro a progetto, già chiarito con

la circolare n. 1 del 2004, è stato infatti confermato e consolidato dal ministero del Lavoro, nel cambio di legislatura, con la circolare n. 17 del 2006 che, sebbene dedicata al settore dei call center, ha contribuito a precisare le modalità di corretto utilizzo di tale tipologia di lavoro, declinandone in modo analitico e compiuto le forme di svolgimento della prestazione lavorativa. La circolare n. 4 del 2008 ribadisce l'impostazione antifraudolenta del lavoro a progetto fino al punto di spingersi a identificarlo alla

stregua di una nuova tipologia contrattuale.

La Programmazione strategica 2008 del ministero del Lavoro pone ora particolare enfasi sul corretto utilizzo delle collaborazioni a progetto. E ciò coerentemente all'impegno, assunto con il Protocollo sul Welfare del 23 luglio scorso, di contrasto all'elusione della normativa di tutela del lavoro subordinato con particolare attenzione alle collaborazioni svolte da lavoratori, anche titolari di partita Iva, che esercitino la propria atti-

vità per un solo committente, con un orario di lavoro predefinito e con retribuzione tendenzialmente fissa.

È facile prevedere, a questo



proposito, che l'impostazione sin qui accolta sull'impiego dei collaboratori coordinati e continuativi nella modalità a progetto verrà confermata anche nei prossimi mesi. Circo- stanza che induce a un primo bilancio del funzionamento del lavoro a progetto nella prassi operativa, alla luce dei numerosi interventi della ma- gistratura. Ciò soprattutto con riferimento a talune figure con- trattuali particolarmente criti- che e recentemente prese in considerazione dallo stesso ministero, con la circolare n. 4/2008. È sorto infatti il dub- bio che talune specifiche attivi- tà lavorative - identificate a ti- tolo esemplificativo dalla cir- colare - non siano di per sé compatibili con la modalità del lavoro a progetto, in quan- to non inquadrabili, se non in casi del tutto eccezionali, in un ambito progettuale tendente a un risultato predeterminato e identificabile conseguito me- diante una prestazione resa in piena autonomia e sulla base di un mero coordinamento con il committente.

Per valutare la correttezza di questa lettura, particolar- mente rigida, della disciplina del lavoro a progetto può esse- re pertanto utile passare in ras- segna gli orientamenti della

magistratura di merito sulle fi- gure di lavoro a progetto sin qui emerse nella prassi operati- va. Fermo restando tuttavia che, come da tempo chiarito dalla Suprema Corte di cassa- zione, ogni attività umana sus- cettibile di valutazione econo- mica può essere pacificamen- te resa tanto in forma autonoma che subordinata, di modo che non esistono lavori ricon- ducibili, in astratto, a una sola tipologia contrattuale.

Là dove l'elemento decisivi- vo rimane pur sempre quello delle modalità concrete di esecuzione del rapporto di la- voro. Ed è qui, a ben vedere, la vera portata innovativa del la- voro nella modalità a proget- to, perché impone alle parti, in sede di determinazione del contratto, di precisare in anti- cipo quali saranno le concre- te modalità di attuazione del programma negoziale. Con ciò facilitando non poco il compito del giudice e dello stesso lavoratore in sede di costruzione e acquisizione della prova circa l'esistenza o meno dell'elemento qualifi- cante del lavoro a progetto che resta quello della piena autonomia del collaboratore.

tiraboschi@unimore.it

Gli orientamenti dei giudici di merito

La strada stretta della lista di attività

Caso per caso



ADDETTI ALLA SICUREZZA

304

È la categoria in cui rientra il sorvegliante del centro commerciale



OPERATORI CALL CENTER

22.077

È la seconda categoria per maggior numero di contratti di collaborazione a progetto



ARCHIVISTI

7.306

Gli archivisti sono inseriti nella stessa categoria dei correttori di bozze

A confronto



SPEDIZIONIERI

9.960

È stato ritenuto legittimo un contratto di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento delle pratiche ed operazioni doganali e portuali nell'ambito delle spedizioni



ADDETTI AL CANILE

104

Di natura subordinata è stata ritenuta la collaborazione con il personale presente alla gestione del canile per quanto riguarda l'alimentazione di cani e gatti, la collaborazione con le autorità preposte al controllo sanitario

Nei primi mesi di sperimentazione della legge Biagi si è a lungo dibattuto in merito alla possibilità, poi in parte riconosciuta dal ministero del Lavoro, di utilizzare operatori di call center nella modalità a progetto. Ma non solo. Possono le agenzie di marketing stipulare contratti a progetto con promoter e addetti alle attività di merchandising? E gli autisti? E che dire dell'attività di gestione di un edificio di interesse turistico o delle attività doganali? A cinque anni dalla legge Biagi, numerose sono state le fattispecie sottoposte al vaglio dei giudici del lavoro.

La prima pronuncia ha riguardato l'attività di commercializzazione e promozione, in stand allestiti

presso centri commerciali, mercati e altri luoghi pubblici, di contratti di telefonia. Era emersa una struttura gerarchica che comprendeva diverse figure di lavoratori (promoter, consulenti di stand, consulenti di agenzia, responsabili aziendali, direttori regionali e direttore) tenuti all'osservanza di vincoli d'orario secondo turni tassativi e al rispetto di specifiche disposizioni e direttive aziendali, e soggetti al potere disciplinare esercitato anche mediante richiami scritti. Il Tribunale di Torino ha così dichiarato la subordinazione del rapporto (Trib. Torino, 15 aprile 2005).

Restando nell'ambito di una attività in qualche misura simile, ossia quello dei merchandiser, un'altra

sentenza di Torino (23 marzo 2007) ha invece accolto il ricorso di una cooperativa avverso un verbale di contestazione Inps, ricorrendo la genuinità dei contratti a progetto: «Si ritiene di escludere la natura subordinata del rapporto - si legge - 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, (...) la possibilità di farsi sostituire senza neppure comunicare o comunque giustificarsi». E infine, nel settore della grande distribuzione, è stata esaminata la fattispecie di un sorvegliante il cui incarico era quello di

«controllare con videocamere i corridoi e le piazzette di un centro commerciale e di fare i giri di controllo del locale, aprire e chiuderlo».



dere gli ingressi». In questo caso il Tribunale (Torino, sent. 17 maggio 2006) ha dichiarato la natura subordinata del rapporto constatando la carenza di una specifica descrizione del progetto nel contratto e la mancata prova dell'autonomia della prestazione.

Rimanendo nell'ambito della promozione commerciale, è noto il caso degli **addetti dei call center** che aveva portato oltre che a una campagna ispettiva a tappeto (su cui si veda la sentenza Tar Lazio del 22 novembre 2006) e a una specifica circolare: negando la possibilità d'instaurare contratti a progetto per le attività in-bound, cioè quando il lavoratore si pone a servizio delle chiamate provenienti dagli utenti, la circolare consentiva - a certe condizioni - i co.co.pro per l'out-bound, cioè allorché è l'operatore a doversi attivare per effettuare contatti, ad esempio per campagne di promozione o di vendita. È in questo specifico ambito che si è pronunciato il Tribunale di Milano (2 agosto 2006) che ha convertito in subordinato un contratto avente a oggetto il «monitoraggio delle opinioni, tendenze e grado di soddisfazione dei consumatori», sebbene si tratti di una delle attività proprio in forma di out-bound. Lo stesso magistrato del Tribunale di Milano è successivamente tornato a occuparsi di call center (sentenza 5 febbraio 2007) negando la legittimità di un contratto di collaborazione nel quale la descrizione del progetto si limitava a tanto: «Incarico di addetta al call center» (si trattava della biglietteria online di un teatro). Nella stessa sentenza è stata altresì negata la legittimità di un contratto a progetto stipulato per la «**organizzazione e gestione di attività connesse al servizio del pubblico all'archivio storico**», essendo emerso che l'attività in realtà svolta consisteva nel normale riordino e archiviazione e non di organizzazione di un servizio.

Sono stati invece ritenuti legittimi contratti di collaborazione aventi ad oggetto, per esempio, «l'obiettivo di **realizzare un ufficio commerciale/operativo** pienamente sufficiente», lorché la realizzazione di tale progetto avesse richiesto

che la lavoratrice prendesse conoscenza dell'attività di fatturazione (Tribunale di Ravenna, sentenza 25 ottobre 2005). Così come è stato riconosciuto legittimo un contratto a progetto stipulato per espletare mansioni di **informatore medico scientifico**, contratto nel quale veniva indicato l'obiettivo della società di verificare la conoscenza, la diffusione e il posizionamento sul mercato dei propri farmaci, con conseguente necessità di realizzare uno studio che comportasse la rilevazione, l'analisi e l'elaborazione dei dati relativi alle specialità farmaceutiche sul territorio nazionale.

Dichiarazioni di legittimità anche per fattispecie concernenti la **consulenza di marketing** e, nello specifico, l'incarico consistente nella «creazione e sviluppo di reti commerciali all'estero, la costituzione di filiali estere e joint-ventures» (Ordinanze del Tribunale di Modena del 21 febbraio e del 19 aprile 2006). Confermata anche la genuinità di un contratto di co.co.pro per lo **studio progettuale di schizzi e proposte commerciali**, prototipi, packaging e materiali promo-pubblicitari per determinate committenti (Tribunale Milano 2 febbraio 2007). Così come è stato ritenuto legittimo un contratto di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento delle **pratiche e operazioni doganali e portuali** nell'ambito delle spedizioni (Trib. Genova 7 aprile 2006).

Illegittimi, invece, contratti a progetto formalizzati per l'incarico di «tracciare linee guida di un **progetto di riorganizzazione al fine di acquisire nuova clientela** e mantenere quella vecchia» che celavano lo svolgimento di mansioni di autista per conto di una società di spedizioni e trasporti (Trib. Milano 2 febbraio 2006). Genuino un contratto a progetto per la mansione di **operatrice di sportello aperto al pubblico** (Tribunale di Torino 25 maggio 2006) in orari pubblicizzati ai potenziali utenti, essendo stati tali orari concordati con la collaboratrice. Legittimo anche stipulare contratti a progetto per la **gestione di un castello aperto al pubblico**, servizio appaltato da un Mu-

nicipio a una cooperativa (Consiglio di Stato, sent. 3 aprile 2006): anche la presenza di un orario fisso, pur rivestendo un'importanza nodale nell'economia del rapporto, non è ostativa alla stipulazione di un contratto di natura autonoma, non costituendo l'elemento caratterizzante del rapporto. Di natura subordinata è stata invece ritenuta la «**collaborazione con il personale presente alla gestione del canile** per quanto attiene alla pulizia e l'alimentazione di cani e gatti, la collaborazione con le autorità preposte al controllo sanitario e all'individuazione negli animali presenti nel canile di problematiche di compatibilità con altri della stessa specie» (Trib. Bologna 6 febbraio 2007).

Alla luce di queste sentenze è perseguibile la soluzione di distinguere fra le attività lavorative quelle incompatibili con le co.co.pro? La giurisprudenza, coerentemente con il principio affermato dalla Cassazione per cui ogni attività lavorativa può essere resa sia in forma autonoma che subordinata, dimostra come sia sempre necessaria una puntuale indagine del contratto e delle concrete modalità di esecuzione della prestazione. Non resta, allora, che verificare se sia stato adempiuto l'onere descrittivo rigoroso imposto dalla riforma, e cioè la precisazione dello specifico progetto o programma, il termine entro il quale la prestazione deve essere realizzata e le forme di coordinamento tra lavoratore e struttura del datore. E in secondo luogo di verificare se vi sia coincidenza tra quanto formalizzato per iscritto e le modalità concrete di realizzazione del rapporto. Potrebbe essere allora più opportuno - anziché concentrare l'attività ispettiva su specifici settori - indirizzarla laddove tali elementi non siano stati fatti emergere spontaneamente dalle parti tramite le apposite procedure di certificazione del contratto previste dalla legge stessa.

a cura di **Michele Tiraboschi**
e **Alessandro Corvino**



www.fmb.unimore.it

Le sentenze sono disponibili al link "Indice AZ", voce Lavoro a progetto