

# Dal Ministero del lavoro giro di vite sulle collaborazioni a progetto

**Giampiero Falasca** *Avvocato in Roma - Studio legale Simmons & Simmons*

*Il Ministero del lavoro, con circolare 29 gennaio 2008, n. 4, fornisce le indicazioni operative per gli ispettori del lavoro in merito alle collaborazioni a progetto*

Il Ministero del lavoro, con la nuova circolare in oggetto, fornisce agli ispettori di vigilanza delle indicazioni operative per il riconoscimento dei contratti di collaborazione a progetto; l'impatto sul mercato del lavoro di questo documento sarà molto ampio. Esso infatti indica i criteri che devono essere applicati dagli ispettori di vigilanza per verificare la legittimità dei contratti a progetto; questi criteri diventeranno inevitabilmente delle linee guida per tutti coloro che andranno a sottoscrivere dei contratti di collaborazione, essendo alta la probabilità di subire un'ispezione ed una sanzione nel caso di utilizzo di criteri diversi da quelli proposti dalla circolare.

Sotto il profilo dei contenuti, la circolare porta avanti un'operazione da un lato ambiziosa e dall'altro rischiosa.

È ambiziosa perché si cerca di indirizzare in maniera precisa e circostanziata l'attività di vigilanza proprio verso quei settori che l'esperienza quotidiana indica come maggiormente interessati da fenomeni elusivi; è rischiosa, perché mira a colpire gli abusi scegliendo un percorso logico-giuridico che non trova, oggi, sostegni certi ed inequivoci a livello normativo e giurisprudenziale.

Questo percorso logico-giuridico è così strutturato: si elencano alcune tipologie di attività per cui è alto il «sospetto» di utilizzo fraudolento del contratto, e si individuano gli elementi che dovranno essere verificati per confermare e confutare tale sospetto. Tra questi elementi assume centralità l'oggetto del progetto, che non può coincidere con l'attività principale dell'impresa, ed il contenuto della prestazione, che non può avere carattere elementare o ripetitivo.

Entrambe queste considerazioni non sono sviluppi necessari ed inevitabili del testo legislativo, che in nessun passaggio richiede che il progetto non coincida con l'attività principale del committente, né esclude le mansioni di carattere elementare dal

novero delle attività che possono essere svolte con il contratto.

In termini concreti, questo significa che l'attività ispettiva non dovrà adagiarsi esclusivamente sulle considerazioni della circolare, ma dovrà tenere conto del fatto che gli artt. 61 e seguenti del Dlgs n. 276/2003 hanno un grado di genericità tale da lasciare aperte opzioni interpretative non necessariamente coincidenti con quelle adottate dalla circolare.

Di fronte alla possibilità che prevalgano, in sede giurisprudenziale, diverse interpretazioni della disciplina del lavoro a progetto, sarebbe opportuno ancorare il processo sanzionatorio in via prioritaria su quegli elementi che, senza ombra di dubbio, consentono di escludere la legittimità del ricorso alla collaborazione a progetto. Questi elementi, richiamati dalla stessa circolare, consistono in tutte quelle circostanze di carattere indiziario che concorrono ad escludere in capo al collaboratore un grado di autonomia della prestazione, dimostrando l'esistenza di un potere direttivo in capo al committente.

## **Requisiti generali del contratto a progetto**

La circolare in commento si apre con la ricostruzione dei requisiti generali che deve presentare il contratto a progetto ai fini della sua legittimità; nel fare questo, vengono richiamate le circolari che, dopo l'approvazione della riforma Biagi, erano già state emanate dal Ministero (la circolare n. 1/2004 e la circolare n. 17/2006).

Rispetto ai precedenti interventi, la circolare odierna si differenzia sia per l'ampiezza dell'ambito su cui interviene - traccia un quadro unitario della disciplina applicabile alle collaborazioni coordinate e continuative - sia per i destinatari cui si rivolge - è destinata agli organi di vigilanza - sia, infine, per i contenuti, molto innovativi rispetto alle precedenti circolari; vediamo nel dettaglio come si articolano tali contenuti.

## **Oggetto del contratto**

Come noto, ai sensi dell'articolo 61 del Dlgs n. 276/2003 il progetto, il programma o fase di esso sono parte del contratto di lavoro a progetto, devo-

no essere specificati per iscritto e devono essere individuati nel loro contenuto caratterizzante.

Osserva la circolare che la finalità di tale disposizione è quella di delimitare l'utilizzo del lavoro coordinato e continuativo esclusivamente alle prestazioni che siano genuinamente autonome, in quanto definite in funzione di un risultato predefinito che le caratterizza e ne delimita l'ambito di svolgimento.

L'elemento della predeterminazione, prosegue la circolare, si rinviene solo qualora le parti definiscono il progetto in tutti i suoi elementi qualificanti al momento della stipulazione del contratto; solo in tal modo il rapporto si differenzia dal lavoro subordinato, il quale si caratterizza per il fatto che il datore di lavoro può variare in modo unilaterale le mansioni ed i compiti assegnati al lavoratore (ovviamente nei limiti posti allo *jus variandi* dall'art. 2103 c.c.).

Sempre con riferimento al progetto, la circolare aggiunge che esso non può coincidere totalmente con l'attività principale o accessoria dell'impresa e non può ad essa sovrapporsi ma può essere soltanto ad essa funzionalmente correlato.

### **Forma scritta del contratto**

Secondo la circolare, la forma scritta, seppur richiesta dalla legge ai soli fini della prova, assume infatti valore decisivo per l'individuazione del progetto, del programma di lavoro o fase di esso. 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.

In conseguenza di ciò, la circolare invita il personale ispettivo, in assenza del progetto, a ricondurre la fattispecie contrattuale nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato, senza svolgere alcuna ulteriore attività istruttoria.

Resta ferma la possibilità da parte del committente di provare in sede giudiziaria l'effettiva sussistenza di un rapporto di natura autonoma.

### **Modalità di individuazione del progetto**

La circolare precisa che il contratto non dovrà essere strutturato su formulari standardizzati, in quanto la riconduzione delle collaborazioni ad un progetto specifico non tollera la mera compilazione di un «formulario» predisposto in via generale ed astratta.

### **Natura della prestazione**

Secondo la circolare, una prestazione elementare, ripetitiva e predeterminata è assai difficilmente compatibile con un'attività di carattere progettuale, suscettibile di una valutazione in termini di risultato tipica della collaborazione coordinata e continuativa nella modalità a progetto.

### **Autonomia**

Va verificato se al collaboratore, fermo restando il collegamento funzionale con la struttura organizzativa del committente, residui un'autonomia di scelta sulle modalità esecutive di svolgimento della prestazione.

## **Requisiti generali del contratto a progetto**

**Oggetto del contratto** - Il progetto, il programma o fase di esso devono essere specificati per iscritto e devono essere individuati nel loro contenuto caratterizzante; il progetto non può coincidere totalmente con l'attività principale o accessoria dell'impresa e non può ad essa sovrapporsi ma può essere soltanto ad essa funzionalmente correlato.

**Forma scritta del contratto** - La forma scritta assume valore decisivo per l'individuazione del progetto, del programma di lavoro o fase di esso; resta ferma la possibilità da parte del committente di provare in sede giudiziaria l'effettiva sussistenza di un rapporto di natura autonoma.

**Modalità di individuazione del progetto** - Il contratto non dovrà essere strutturato su formulari standardizzati.

**Natura della prestazione** - Una prestazione elementare, ripetitiva e predeterminata è difficilmente compatibile con un'attività di carattere progettuale.

**Autonomia** - Il collaboratore, fermo restando il collegamento funzionale con la struttura organizzativa del committente, deve avere un'autonomia di scelta sulle modalità esecutive di svolgimento della prestazione; è necessario che risulti del tutto assente qualsiasi manifestazione di un potere disciplinare attuato, anche in forma sanzionatoria, dal committente.

**Compenso** - Il compenso deve essere legato, in qualche modo, al risultato enucleato nel progetto, programma di lavoro o fase di esso.

**Proroghe** - La proroga ingiustificata ed il rinnovo per un progetto identico al precedente costituiscono elementi indiziari particolarmente incisivi ai fini dell'illegittimità del progetto.

**Norme previdenziali** - Dovranno essere puntualmente verificati il rispetto delle normative previdenziali ed assistenziali in materia.

È necessario che risulti del tutto assente qualsiasi manifestazione di un potere disciplinare attuato, anche in forma sanzionatoria, dallo stesso committente.

### **Compenso**

Il compenso deve essere legato, in qualche modo, al risultato enucleato nel progetto, programma di lavoro o fase di esso e non esclusivamente legato al tempo della prestazione; di conseguenza, il compenso può essere ridotto o addirittura escluso nel caso in cui il risultato non sia stato conseguito.

### **Clausole di esclusiva**

L'eventuale clausola di esclusiva andrà considerata come indizio di una non genuina fattispecie di collaborazione nella modalità a progetto, qualora sia trascurato il suo valore economico e contrattuale, anche con riferimento al compenso pattuito ed effettivamente corrisposto.

### **Proroghe**

La circolare afferma che la proroga ingiustificata ed il rinnovo per un progetto identico al precedente costituiscono elementi indiziari particolarmente incisivi ai fini dell'illegittimità del progetto.

### **Norme previdenziali**

Dovranno essere puntualmente verificati il rispetto delle normative previdenziali ed assistenziali in materia, tanto con riguardo agli adempimenti a carico del collaboratore (domanda di iscrizione alla Gestione separata Inps) quanto con riferimento agli obblighi documentali a cura del committente (tempestiva ed esatta registrazione sul libro di matricola, invio della denuncia nominativa all'Inail, ex art. 14 del Dlgs n. 38/2000 ovvero ex articolo 12 del Dpr n. 1124/1965, a seconda che si tratti di nuova o vecchia posizione assicurativa).

### **Attività incompatibili con il lavoro a progetto**

La circolare in commento non si limita a sistematizzare nei termini anzidetti i criteri che devono essere utilizzati dagli ispettori per valutare i contratti di collaborazione a progetto.

Essa va oltre, spingendosi a tentare una coraggiosa opera di elencazione di tutta una serie di attività che in ragione delle modalità di svolgimento della prestazione, non sembrano poter essere svolte mediante l'uso del contratto a progetto.

### **Commercio e pubblici esercizi**

Nel settore del commercio e dei pubblici esercizi, la circolare individua come critico l'utilizzo del contratto a progetto per lo svolgimento delle seguenti attività:

- commessi di vendita;
- camerieri addetti ai tavoli;
- personale addetto all'attività di somministrazione al pubblico di bevande ed alimenti.

Per questi soggetti, la circolare indica come improbabile la legittimità del contratto a progetto. Al fine di confermare questo «aspetto» la medesima circolare invita gli ispettori a verificare l'esistenza delle seguenti caratteristiche:

- attività posta in essere coincide con il mero svolgimento dell'ordinaria «attività produttiva»;
  - esercizio del potere di controllo da parte del committente;
  - articolazione della prestazione lavorativa in mansioni elementari, ripetitive e predeterminate;
  - impossibilità per il collaboratore di determinare con autonomia le modalità temporali della prestazione.
- Ove siano rinvenibili tali modalità di svolgimento della prestazione, la circolare esclude che l'attività si possa ricondurre al progetto.

### **Attività di cura e assistenza alla persona e attività parasanitarie**

Per quanto riguarda il settore delle Case di cura e delle strutture sanitarie private, la circolare individua come critiche le seguenti attività:

- attività di cura e assistenza alla persona;
- attività parasanitarie.

Tali attività vengono definite come incompatibili, in linea di massima, con la collaborazione a progetto. Al fine di verificare tale incompatibilità, la circolare invita il personale ispettivo a verificare i seguenti elementi:

- possibilità per il collaboratore a progetto di determinare la quantità di prestazione da eseguire e la collocazione temporale della stessa;
- differenza tra il progetto o programma di lavoro e l'ordinaria attività del committente, che deve essere distinguibile dal progetto.

Ove manchino tali elementi, la circolare invita l'ispettore ad escludere la legittimità del contratto.

### **Studi professionali**

Nel settore degli studi professionali, la circolare individua tra le aree di criticità quella delle prestazioni di segreteria. Ove queste prestazioni vengano rese mediante la stipula di un contratto a progetto, la circolare prescrive al personale ispettivo di verificare i seguenti elementi:

- se l'attività posta normalmente in essere è indispensabile per la gestione dello studio professionale;
- se sussiste l'obbligo di giustificare le assenze da parte del collaboratore;

## Attività incompatibili con il lavoro a progetto

**Commercio e pubblici esercizi:** commessi di vendita; camerieri addetti ai tavoli; personale addetto all'attività di somministrazione al pubblico di bevande ed alimenti.

**Attività di cura e assistenza alla persona e attività parasanitarie:** attività di cura e assistenza alla persona; attività parasanitarie.

**Studi professionali:** prestazioni di segreteria.

**Personale di volo:** piloti; *hostess*; *steward*; tecnici di volo.

**Altre attività:** addetti alle agenzie ippiche; addetti alla distribuzione di bollette, giornali, riviste ed elenchi telefonici; addetti alle pulizie; autisti e autotrasportatori; *baby-sitter* e badanti; baristi; braccianti agricoli; custodi e portieri; dattilografi; estetiste; facchini; fisioterapisti; istruttori di autoscuola; lettrici di contatori; manutentori; muratori e qualifiche operaie dell'edilizia; parrucchiere; *pony express*.

- se la prestazione lavorativa si articola in prestazioni elementari, ripetitive e predeterminate;  
- se nello svolgimento della prestazione il collaboratore non può determinare con margini di autonomia le modalità temporali della prestazione.  
In presenza di queste caratteristiche, la circolare esclude la legittimità dell'utilizzo della collaborazione a progetto.

### Personale di volo

Nel settore delle compagnie aeree, la circolare segnala come critico l'utilizzo del contratto a progetto per le seguenti attività:

- piloti;
  - *hostess*;
  - *steward*;
  - tecnici di volo. Il contratto a progetto utilizzato per i predetti profili dovrà essere valutato dagli ispettori con i seguenti criteri:
    - verificare se il personale di volo sia tenuto a degli orari predeterminati (turnazioni, riposi, ferie ecc.);
    - verificare se la prestazione segua la disciplina dettata dalla circolare dell'11 febbraio 2002 dell'Ente nazionale aviazione civile (Enac), che regola esclusivamente l'attività del personale inquadrato nell'area della subordinazione (inserimento dei piloti nell'organico dell'esercente in maniera esclusiva, effettuazione di un corso specifico per i piloti provenienti da altro operatore, obbligo di aggiornamento periodico tecnico-professionale del personale di volo).
- Qualora ricorrano gli elementi indicati, la circolare prescrive all'organo di vigilanza di ricondurre nell'ambito della subordinazione i relativi rapporti.

### Altre attività

La circolare segnala, sulla base 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, con lo schema causale tipico della collaborazione coordinata e continuativa nella modalità a progetto.

Tali attività, secondo la circolare, per le modalità concrete di esecuzione manifestano profili di incompatibilità con il lavoro a progetto, in quanto non vengono considerate inquadrabili in un ambito 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.

Fanno parte dell'elenco le seguenti attività:

- addetti alle agenzie ippiche;
- addetti alla distribuzione di bollette, giornali, riviste ed elenchi telefonici;
- addetti alle pulizie;
- autisti e autotrasportatori;
- *baby-sitter* e badanti;
- baristi;
- braccianti agricoli;
- custodi e portieri;
- dattilografi;
- estetiste;
- facchini;
- fisioterapisti;
- istruttori di autoscuola;
- lettrici di contatori;
- manutentori;
- muratori e qualifiche operaie dell'edilizia;
- parrucchiere;
- *pony express*.

La circolare non esclude astrattamente che tali prestazioni siano, in casi eccezionali, compatibili con le modalità del lavoro a progetto. Tuttavia, invita il personale ispettivo a 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.