

CIRCOLARE N. 4/2008



## **Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale**

*Direzione generale per l'Attività Ispettiva*

*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.*



*Ministero del lavoro e della previdenza sociale*

**Partenza - Roma, 29/01/2008  
Prot. 25 / SEGR / 0001596**

*Alle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro*

*All'INPS  
Direzione Centrale Vigilanza sulle Entrate ed  
Economia Sommersa*

*All'INAIL  
Direzione Centrale Rischi*

*All'ENPALS  
Direzione Generale – Servizio contributi e  
vigilanza*

*All'INPGI  
Direzione per la riscossione dei contributi e  
vigilanza*

*All'IPSEMA  
Direzione per la riscossione dei contributi e  
vigilanza*

*All'ENASARCO  
Unità Organizzativa Vigilanza e Coordinamento  
Sedi*

*LORO SEDI*

*e p.c.*

*Alla Provincia Autonoma di Bolzano*

*Alla Provincia Autonoma di Trento*

*Al Comando Generale della Guardia di Finanza*

*All'Ispettorato regionale del lavoro di Palermo*

*All'Ispettorato regionale del lavoro di Catania*

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 perchè 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**, provvederà 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 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;
- letturisti 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



PP

DP