



Il presente documento costituisce una sintesi di quanto emerso nella seconda giornata del corso di formazione sull'impostazione delle strategie di sviluppo locale nel quadro della nuova programmazione organizzata dall'Unità di animazione. Tema della giornata era la questione delle tipologie contrattuali che i GAL possono adottare nella futura programmazione.

Il documento è stato realizzato dal docente del corso: Avv. Lorenzo Calvani partner dello STUDIO LEGALE AVV. GIORGIO BELLOTTI E ASSOCIATI

Per prima cosa è opportuno inquadrare genesi ed evoluzione della legislazione sul contratto a progetto.

“Storicamente”, il tema è quello del progressivo affiancamento al contratto di lavoro subordinato di altre tipologie di rapporto che, rispetto al lavoro subordinato medesimo, offrirono maggiore flessibilità ed una legislazione anche sotto il profilo economico fiscale e contributivo meno rigida e pubblicistica.

L'alternativa al lavoro subordinato è stata ricercata in altre tipologie contrattuali tutte aventi, come caratteristica, la natura “autonoma” della prestazione lavorativa.

E così, ad esempio, in un primo tempo si è privilegiato il contratto di associazione in partecipazione o, altrimenti, quello che è successivamente stato identificato come contratto “CO.CO.CO”.

La denominazione “contratto di prestazione coordinata e continuativa” (CO.CO.CO.) discende non da una norma sostanziale ma da una norma di natura processuale, l'art. 409 cpc, che assoggetta al Giudice del lavoro i contratti di natura autonoma caratterizzati da prestazione coordinata e continuativa, appunto, a carattere prevalentemente personale e priva di subordinazione.

Di fatto il contratto “CO.CO.CO” altro che non è un contratto di prestazione di opera in cui, tuttavia, la prestazione non ha natura professionale (rivolta quindi ad una platea indeterminata di committenti e che va quindi esercitata tramite l'apertura di posizione Iva), ma si rivolge esclusivamente nei confronti di un unico committente con il quale il prestatore collabora seguendone in via generale le direttive, con una obbligazione di risultato, ed in cui, comunque, il coordinamento con il committente esclude l'assoggettamento ad un vero e proprio vincolo organizzativo, gerarchico e, addirittura disciplinare del datore di lavoro che è tipico del lavoro subordinato.

Il sempre più frequente ricorso a questo tipo di prestazione ed altresì la necessità di contrastare l'abuso della medesima che, sempre più spesso, si è fatta strada nella casistica giurisprudenziale al punto tale da evidenziare fenomeni di contratti CO.CO.CO. in tutto e per tutto “simulati” e che dissimulavano rapporti subordinati, ha spinto il legislatore a porre dei precisi vincoli di forma e di contenuto al contratto parasubordinato di questo tipo.

Ciò è avvenuto per mezzo dell'art. 61 e ss. del Dlgs. 276/2003 (cd. Legge Biagi) che ha normato il “contratto a progetto” quale vera e propria disciplina positiva e “sostitutiva” del contratto a prestazione coordinata e continuativa.

Di fatto la normazione ha fatto sì che il generico contratto “CO.CO.CO” rimanesse possibile solo ed esclusivamente per le Pubbliche Amministrazioni; mentre per i rapporti con committenti privati questa tipologia contrattuale è stata assoggettata ad una disciplina specifica puntualmente descritta dalla legge.



Successivamente, a chiarire ulteriormente contenuti e limiti del contratto a progetto, sono intervenute la circolare Ministero del lavoro 8.1.2004 n. 1, la circolare Ministero del lavoro 14.6.2006 n. 17 (che pur rivolta in particolare al tema del lavoro nei call center fornisce elementi anche più ampi sul contratto a progetto in generale), nonché infine, la circolare Ministero del lavoro 29.1.2008 n. 4.

Tutte e tre le circolari, in realtà, ribadiscono concetti che appaiono già chiari dalla stessa formulazione della norma di legge.

Più pregnanti sono le indicazioni ai servizi ispettivi per l'attività di vigilanza; le stesse, tuttavia, comprendono anche esemplificazioni e considerazioni per certi versi opinabili, talvolta persino ingenui (ad esempio la differenza tra attività "in bound" e attività "out bound" nel lavoro nei call center) che, nell'esperienza giurisprudenziale, hanno "lasciato il tempo che trovavano".

In via generale, tuttavia, le circolari sono corrette nel chiarire che sono in particolare due gli elementi che rendono reale e genuino il contratto a progetto:

- a) il contratto a progetto possiede, quale ineludibile elemento, la riconducibilità della prestazione ad uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso (o anche più di uno, ma pur sempre identificati e limitati);**
- b) il contratto a progetto è un contratto di prestazione autonoma caratterizzato da obbligazione di risultato e effettiva autonomia organizzativa del prestatore di lavoro.**

La "specificità del progetto, del programma di lavoro o di fase di esso", significa che il contratto a progetto sorge in relazione alla realizzazione di un obiettivo specifico, tra le parti espressamente individuato e predeterminato, avente un "inizio" ed una "fine" già inizialmente programmati e previsti.

Nulla impedisce che il progetto, il programma di lavoro o la fase del programma medesimo possano avere una durata non immediatamente individuabile con certezza; ma resta il fatto che non possono essere attività di durata totalmente indeterminabile posto che, perchè vi sia autentico contratto progetto, chiaro deve essere l'obiettivo e quindi anche che il progetto è destinato comunque a concludersi al momento del suo raggiungimento.

Nulla impedisce che il progetto o il programma di lavoro o la fase di esso siano individuati all'interno di quella che è la normale attività dell'impresa; ma è necessario che il progetto medesimo sia "specifico" e quindi, pur all'interno dell'attività dell'impresa, sia "individuato", "enucleato" e "riconoscibile", non potendo il prestatore a progetto svolgere un'attività che sia null'altro che l'esplicazione della normale e quotidiana organizzazione lavorativa dell'impresa.

Per fare qualche "banale" esempio si potrebbe affermare che ben può esistere il contratto a progetto per la promozione, all'interno di un negozio, di una o più particolari iniziative commerciali definite, determinate nel tempo, relative ad uno o più identificati prodotti; mentre non può esistere il "commesso a progetto" che svolge con il pubblico la normale attività di vendita dei prodotti commercializzati dell'impresa.

Il secondo elemento, come detto, è la natura autonoma del rapporto.

Sul punto occorre sottolineare come la Suprema Corte abbia, da anni, costantemente affermato che qualsiasi attività umana può essere svolta sia mediante prestazioni di natura subordinata che mediante



prestazioni di natura autonoma; non esiste, cioè, una mansione lavorativa che possa essere svolta solo in regime di subordinazione o, viceversa, solo in regime di autonomia.

Quello che muta non è pertanto il tipo di attività svolta dal prestatore, bensì le modalità con cui la prestazione si svolge.

Nel contratto di lavoro subordinato il prestatore è assoggettato al potere organizzativo, gerarchico e disciplinare del datore di lavoro. Ne esegue gli ordini. Risponde al medesimo non di un risultato ma della prestazione e della diligenza con la quale la esegue; e' passibile di sanzioni disciplinari.

Nel rapporto di lavoro autonomo il prestatore riceve dal committente l'incarico di svolgere un'opera o un servizio ma stabilisce in maniera totalmente incondizionata le modalità con le quali dovrà realizzare l'opera o il servizio, tempi e modi della prestazione lavorativa, quando e dove dedicarsi ad essa, essendo vincolato al raggiungimento del risultato che il committente gli ha chiesto.

Anche in questo caso, per fare un banale esempio, si può dire che il prestatore subordinato può essere obbligato a svolgere la prestazione in un determinato luogo, oppure a prestare attività con un ben preciso orario, oppure a raggiungere un obiettivo secondo uno specifico "modus operandi". Il prestatore di lavoro autonomo decide invece autonomamente quante ore dedicare all'attività lavorativa, in quali momenti della giornata, non è vincolato a nessuna richiesta di autorizzazione qualora non possa trattenersi nei locali aziendali ma debba assentarsi, può altresì scegliere di portarsi il lavoro a domicilio essendo vincolato esclusivamente a portare a termine a regola d'arte l'opera o il servizio che gli sono stati commissionati.

L'unica vera distinzione tra contratto a progetto e contratto di lavoro subordinato è questa.

Venendo pertanto al problema dei GAL e della figura del Direttore e dell'animatore all'interno dei medesimi, si può osservare quanto segue.

Come detto qualsiasi attività umana può essere svolta tanto in regime di autonomia quanto in regime di subordinazione, poichè ciò che muta non è l'oggetto della prestazione ma le modalità della medesima.

Così che il Direttore del GAL ben potrebbe essere un prestatore di lavoro subordinato, oppure un lavoratore a progetto, oppure anche un professionista esterno, dovendosi la diversità ricercare nelle modalità con le quali si svolge la prestazione.

Il professionista esterno è titolare di una partita Iva, ed è un professionista.

E' pertanto un soggetto che non solo non è assoggettato a vincolo di subordinazione nei confronti del GAL committente ma, addirittura, svolge la sua attività in maniera "professionale", quale soggetto che offre la propria prestazione ad una platea indeterminata di "clienti", tra cui ben può esservi anche un GAL.

E' chiaro che, in questa situazione, fermo restando l'obbligo del raggiungimento del risultato che gli viene commissionato, il professionista esterno svolge la propria attività condizionato dalla contemporanea presenza di altri "clienti" per i quali deve prestare attività; che pertanto portano ad escludere radicalmente una prestazione in cui tutte le energie lavorative del prestatore sono messe ad esclusiva disposizione del GAL.



Il Direttore “dipendente” è un prestatore subordinato.

Svolge la propria attività rispondendo del proprio operato nei confronti del datore di lavoro (un Dirigente oppure lo stesso Consiglio di Amministrazione o il Presidente del GAL). Gli si può imporre anche il rispetto di un orario, anche se, come figura “apicale”, più spesso la subordinazione si esplica non tanto nell’osservanza di un orario rigido – poco funzionale anche alle esigenze del datore di lavoro – ma semmai nella totale disponibilità a rendersi comunque sempre reperibile, a spostarsi da un luogo di lavoro ad un altro a seconda delle esigenze del datore di lavoro, a partecipare a riunioni ed incontri senza possibilità di declinare la richiesta che costituisce una vera e propria obbligazione nei confronti dell’imprenditore ecc..

Il Direttore di un GAL ben potrebbe essere anche un prestatore a progetto.

In questo caso, tuttavia, occorre che siano rispettati i due elementi di cui sopra si è parlato.

E cioè la specificità del programma di lavoro o del progetto svolto dal Direttore e la natura autonoma e pertanto autoorganizzata della prestazione.

In questo senso è corretto affermare che si presta particolarmente alla stipula di un contratto a progetto col Direttore un GAL che sia stato costituito e funzioni nell’ambito di una o due (comunque limitate) ben precise e individuate iniziative comunitarie deliberate, e solo di quelle.

E’ altrettanto chiaro che, quanto più i GAL costituiti si stanno invece trasformando in società finalizzate ad acquisire un numero indeterminato di commesse e iniziative comunitarie, in soggetti che addirittura presentano essi stessi progetti per ottenere finanziamenti europei, in agenzie di sviluppo e di consulenza nei confronti di soggetti pubblici e privati, tanto più la loro attività non è più riconducibile a uno “specifico progetto” o “programma di lavoro”; ed in tal caso o il GAL dovrà avere tanti direttori quanti sono gli specifici progetti portati avanti, oppure, molto più semplicemente, il Direttore del GAL si trasforma in Direttore di impresa in senso lato; responsabile dello sviluppo e della esecuzione di tutte le attività imprenditoriali gestite dall’impresa; in questo caso la perdita della “specificità del progetto e/o del programma di lavoro” e l’assunzione da parte del Direttore del GAL di funzioni di Direttore generale di impresa rende questa figura incompatibile con la prestazione a progetto per quanto sopra si è detto.

Altro problema è invece quello degli animatori.

Nei confronti di questi ultimi è indubbiamente più facile costituire un genuino contratto a progetto.

E’ sufficiente, infatti, che il contratto con l’animatore sia stipulato perchè quest’ultimo presti attività nello svolgimento di una o più specifiche ed individuate iniziative tra le tante portate avanti dal GAL.

E’ chiaro che, anche in questo caso, è essenziale che il prestatore venga poi utilizzato esclusivamente per lo specifico progetto per cui è stato sottoscritto il contratto.

Se invece l’animatore viene dirottato anche su tutti gli altri progetti e di fatto finisce per svolgere attività di animazione per tutte le attività imprenditoriali promosse e gestite dal GAL, nuovamente si esce dallo



schema legale dal contratto progetto ed è la stessa norma di legge che, in tal caso, sancisce la presunzione di diritto della sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato.

Altro elemento di non scarso rilievo nella figura dell'animatore "a progetto" è la necessità di mantenere la natura autonoma della prestazione di lavoro.

Non si può imporre ad un animatore "a progetto" il rispetto di un orario; non gli si può programmare le ferie; non lo si può obbligare a prestare attività solo nei locali dell'azienda; non lo si può obbligare a chiedere permessi per assentarsi o per sospendere la prestazione.

Poichè in tal caso verrebbe totalmente meno la natura autonoma del rapporto.

Sotto questo profilo è chiaro che può porsi qualche problema laddove il GAL effettui prestazioni di sportello al pubblico per le quali sia necessario organizzare un orario di apertura.

Tuttavia ciò non costituisce un ostacolo al contratto a progetto ove la natura autonoma della prestazione degli animatori sia mantenuta mediante la stipula di contratti a progetto con un numero di persone sufficiente a consentire agli stessi prestatori di autoorganizzare e dividersi i compiti: compresa la presenza comunque di uno di loro, secondo modalità tra gli stessi concordate, e senza ingerenza del committente, nell'ambito di un orario di apertura dell'ufficio.

Alla domanda circa chi debba essere il coordinatore di un Direttore del GAL "a progetto" e chi lo stesso Direttore a sua volta debba coordinare, occorre rispondere che il Direttore "prestatore a progetto" riceve un incarico e svolge la prestazione nei confronti di un preciso committente che è lo stesso GAL; e quindi, a seconda dell'organizzazione specifica del medesimo, il Presidente, oppure un Consiglio di Amministrazione, oppure un Dirigente o Amministratore delegato che incarna la figura dell'imprenditore.

A sua volta il Direttore del GAL coordina tutti coloro che svolgono, con contratto a progetto, le specifiche mansioni in cui si attua il progetto o il programma di lavoro per il quale è stato con gli stessi sottoscritto il contratto.

Ove nel GAL sia individuata la figura di un Dirigente o di un Amministratore delegato risulta indubbiamente più facile attribuire ad un "Direttore" non la direzione dell'intera impresa ma la Direzione di uno specifico progetto o programma di lavoro portato avanti dall'impresa stessa.

In questo caso la distinzione specifica tra i vari programmi di lavoro consente la stipula del contratto a progetto con colui che non è il "Direttore del GAL" ma il "Direttore di un progetto" portato avanti dal GAL.

Alla domanda se la Regione possa vincolare un GAL ad avere all'interno di sé particolari figure professionali la risposta è senz'altro positiva.

La Regione, nei confronti del GAL, assume la veste di soggetto giuridico assimilabile al mandante o al committente per lo svolgimento di una determinata iniziativa.

Come qualsiasi altro mandante o committente, pertanto, la Regione ha il potere di richiedere che il mandato o la commissione siano svolti anche attraverso una specifica struttura gestionale; così come,



per fare nuovamente un esempio, ognuno può, quale committente, chiedere ad un idraulico di riparare le tubazioni di casa e pretendere che ciò sia fatto senza l'utilizzo di personale apprendista oppure tramite soggetti di cui sia dimostrata l'esperienza professionale.

Cosicché, se la Regione vincola i GAL ad avere la figura del Direttore quale soggetto referente nei confronti della Regione stessa, è del tutto legittima la pretesa.

Con la nuova organizzazione dei GAL si sta poi delineando un ulteriore profilo professionale che è quello del RAF (responsabile amministrativo e finanziario).

Occorre bene comprendere cosa si intende con questa figura.

Se si tratta di un soggetto referente e responsabile della amministrazione e della gestione economica del GAL, questa figura, in realtà, più che essere un profilo professionale a se stante, è incarnata dal Consiglio di Amministrazione, oppure dal Dirigente, oppure dall'Amministratore delegato o anche dal Direttore.

Se invece si intende il soggetto che gestisce gli adempimenti contabili e quelli fiscali della società GAL, di fatto la scelta più opportuna è quella di un professionista esterno: un ragioniere oppure un commercialista.

Occorre altresì chiedersi come debba essere inquadrato un Direttore del GAL con il quale si intenda, invece, stipulare un rapporto di lavoro subordinato a tutti gli effetti.

E, allo stesso modo, come debbano essere inquadrati gli animatori con i quali si voglia stipulare un rapporto di lavoro subordinato.

Il contratto di lavoro dipendente può essere stipulato, innanzitutto, a tempo indeterminato; oppure a tempo determinato; ma in questo caso dovendosi indicare per iscritto nel contratto le specifiche ragioni tecniche, organizzative e produttive per le quali è risultata necessaria l'assunzione di un dipendente per un periodo determinato e prestabilito. Si può poi stipulare rapporto di lavoro dipendente a tempo pieno oppure a part-time intendendosi con contratto a part – time un contratto in cui la prestazione lavorativa giornaliera sia inferiore al normale orario contrattuale (cosiddetto part-time orizzontale) oppure un contratto in cui la prestazione si svolga a tempo pieno ma solo in determinati momenti dell'anno mentre per i restanti periodi la prestazione è sospesa (cosiddetto part-time verticale) oppure ancora un contratto in cui la prestazione si svolge per un orario inferiore a quello normale contrattuale e solo in determinati periodi dell'anno restando sospesa negli altri periodi (part-time misto).

La scelta tra le varie forme ovviamente non è possibile determinare aprioristicamente ma dipende dalle esigenze che di volta in volta sorgono.

Il rapporto di lavoro dipendente è disciplinato dalle leggi del lavoro ed anche, in grandissima parte, dai contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) che vengono stipulati dalle Organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Dopo l'abolizione del sistema corporativo fascista, che prevedeva la stipula di contratti collettivi validi "erga omnes" ed equiparati di fatto alla legge, la contrattazione collettiva tra gli odierni Sindacati non è



mai vincolante; tuttavia i contratti collettivi si applicano , in tutto e per tutto, da parte dei datori di lavoro aderenti alle associazioni sindacali datoriali che lo hanno stipulato.

Inoltre da parte dei datori di lavoro che, pur non aderendo alle Associazioni sindacali datoriali, abbiano espressamente dichiarato di intendere disciplinare il rapporto con i propri dipendenti attraverso il ricorso alle norme di un contratto collettivo.

Inoltre la contrattazione collettiva, pur non vincolante per quanto sopra detto, di fatto lo è diventata a seguito dell'emanazione di una serie di norme specifiche che hanno dettato le condizioni per ottenere appalti e committenze pubbliche.

Prima, fra queste, l'art. 36 dello Statuto dei Lavoratori (L. 300/1970) che obbliga all'applicazione dei contratti collettivi gli appaltatori pubblici, i concessionari pubblici e comunque tutti i soggetti che ricevono dallo Stato i benefici o sovvenzioni.

Ancor più pregnante è diventato sul punto il "Codice dei contratti della Pubblica amministrazione" (Dlgs 163/2006) in cui l'obbligo di applicazione della contrattazione collettiva per chiunque stipuli contratti con la Pubblica amministrazione è stato disciplinato nel dettaglio.

E' del tutto evidente che il GAL, anche per la sua natura di impresa a capitale pubblico e che gestisce l'erogazione di denaro pubblico, è assolutamente vincolata all'applicazione di contratti collettivi di lavoro.

Per inciso si può altresì dire che, anche per chi non applica i contratti collettivi, il Giudice applicando l'art. 36 della Costituzione per il quale la retribuzione del lavoratore dipendente deve essere proporzionata alla qualità e quantità del lavoro e tale da assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, può utilizzare la contrattazione collettiva in ogni caso quale "parametro" della giusta retribuzione cui il lavoratore ha diritto.

Data per scontata l'applicazione del contratto collettivo da parte dei GAL, occorre stabilire quale sia il contratto più corretto da applicare.

Occorre infatti ricordare che la contrattazione collettiva è divisa per settori merceologici ed è stipulata dai Sindacati delle varie categorie.

Da questo punto di vista, essendo i GAL imprese che gestiscono servizi, il contratto collettivo applicabile deve identificarsi con il contratto collettivo delle imprese commerciali del terziario e dei servizi (più comunemente noto come "contratto del commercio").

Il contratto del commercio, inoltre, divide i lavoratori in vari "livelli di inquadramento", dalle figure apicali (quadri) fino al personale di fatica (livello 7°), a seconda delle mansioni espletate.

Quale debba essere il livello di inquadramento più corretto per un animatore dipende dalla tipologia della mansione effettivamente svolta, dal suo potere più o meno vasto di iniziativa o di esecuzione o altresì anche decisionale che gli viene conferito.

Anche in questo caso, non è possibile una scelta aprioristica dipendendo l'inquadramento dalle specifiche esigenze di ciascun GAL in relazione alle mansioni del lavoratore.



Tutt'al più si può evidenziare che il livello andrà scelto sicuramente nelle categorie di natura impiegatizia (dal 5° livello sino al 1°).

Per quanto invece riguarda l'inquadramento del Direttore, occorre ancora una volta sottolineare che la scelta dipende dai poteri più o meno ampi attribuiti al Direttore nello svolgimento delle proprie mansioni.

Si tratta anche in questo caso di esaminare l'inquadramento più appropriato caso per caso.

Si può comunque dire che, trattandosi in ogni caso di figura apicale, la categoria spettante non può essere inferiore al 1° livello e quindi la scelta è ristretta tra il 1° livello, il livello "quadro", quando non addirittura l'applicazione del diverso specifico contratto collettivo dei Dirigenti delle imprese del commercio, allorchè al Direttore vengano attribuite mansioni di natura dirigenziale.

Un ultimo accenno può essere fatto in relazione alle modalità di selezione del personale.

Le imprese private sono, di per sè, non vincolate al rispetto delle norme che disciplinano l'assunzione nel pubblico impiego (concorsi).

Ciò non di meno **non si deve dimenticare che le imprese che sono costituite per lo svolgimento di finalità istituzionali di enti pubblici ovvero di servizi di interesse generale e che per tale motivo sono costituite anche da Pubbliche amministrazioni o Enti pubblici in generale, sono considerate dalla legislazione comunitaria e dalla giurisprudenza della Corte dei Conti come agenti pubblici assoggettati al giudizio di responsabilità amministrativa e contabile (giurisdizione della Corte dei Conti).**

Questa caratteristica **deve spingere i GAL ad utilizzare particolare cautela anche nelle procedure di reclutamento del personale dipendente**, sia sotto il profilo della economicità (rispondendo altrimenti della cattiva gestione di denaro pubblico e di responsabilità per danno erariale) sia sotto il profilo della scelta del personale, fondata su criteri di accertata capacità e di idoneità.

Il che rende particolarmente consigliato ricorrere a forme selettive di reclutamento del personale analogamente a quanto avviene per le assunzioni da parte di Enti pubblici.

In proposito è bene sottolineare come **l'art. 3 comma 27 e segg. della Finanziaria per l'anno 2008 limiti la possibilità per gli Enti pubblici e le pubbliche Amministrazioni di costituire e/o mantenere partecipazioni in società, legittimandola solo per il perseguimento delle finalità istituzionali degli Enti stessi o per la produzione di servizi di interesse generale.**

Così rafforzando la funzione di "agenti pubblici" di società quali sono i GAL.