a cura di Andrea De Pasquale

Nel segno della flessibilità

I bibliotecari in collaborazione coordinata e continuativa

Generalmente le amministrazioni pubbliche, per svolgere le funzioni cui sono preposte, utilizzano personale da esse dipendente: attualmente però – e la legge lo prevede quando sussistono determinati presupposti – è ormai pratica corrente ritrovare all'interno degli enti, e delle biblioteche in particolare, personale esterno incaricato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Tali rapporti di lavoro, in crescita sempre più costante, anche grazie alla creazione, dopo il 1996, di una gestione separata presso l'INPS, pur di durata limitata, non costituiscono particolari contratti a termine di carattere dipendente, con controlli da parte del datore di lavoro, ma rappresentano dei veri e propri lavori autonomi.[1]

Questa nuova possibilità di incarichi risponde in qualche modo alle trasformazioni notevoli che ha subito in questi anni il mercato del lavoro: costi sempre più insostenibili, bassissimo tasso di flessibilità del personale e ora blocco delle assunzioni nella P.A. (ai sensi dell'art. 19 della l. n. 448/01, per il 2002, prorogata anche per quest'anno per tutte le P.A. che non abbiano rispettato il patto di stabilità interna per l'anno 2001) hanno infatti fatto sì che le amministrazioni pubbliche, al fine di portare a compimento le proprie attività, abbiano cercato soluzioni alternative, provocando la nascita di nuove figure professionali, per le quali non c'è bisogno di formazione, ma che anzi possono accrescere le competenze del personale di ruolo, cui è applicata una tipologia di lavoro "flessibile" connessa con il raggiungimento di risultati e collegata anche con l'organizzazione degli enti committenti.

I presupposti giuridici di tale tipologia di lavoro risalgono già al 1959, con la l. 741/59, art. 2 in cui sono menzionati "i rapporti di collaborazione che si concretino in prestazioni d'opera continuativa e coordinata"; secondo l'art. 409 n. 3 del Codice di procedura civile, la disciplina processuale del lavoro subordinato è estesa ai lavori autonomi "che si concretino in una prestazione d'opera coordinata e continuativa, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato" (in sostanza il lavoro parasubordinato). Il dpr 917/86, art. 47 lett. C-bis (nelle modifiche della l. 342/00, art. 34 comma 1 lett. B) ha poi equiparato il reddito da lavoro dipendente a "le somme e i valori… percepiti in relazione ad altri rapporti di collaborazione aventi per oggetto le prestazioni di attività svolte senza vincolo di subordinazione a favore di un determinato soggetto nel quadro di un rapporto unitario e continuativo senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita".

Le norme che permettono alle P.A. di affidare incarichi di collaborazione sono sostanzialmente il d.lgs. n. 165/01, art. 7 comma 6 (da considerare insieme all'art. 53 dello stesso decreto legislativo per le questioni di incompatibilità e cumulo di impieghi e incarichi)[2] che prevede "incarichi individuali ad esperti di provata competenza" esclusivamente per "esigenze cui [le P.A.] non possono far fronte con il personale in servizio" e "determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione". Tale normativa è poi da integrare con l'art. 52 comma 66, della l. 448/2001 relativa ai vincoli in materia di incarichi esterni. Per l'ente locale si deve fare riferimento al d.lgs. 267/00, art. 110 comma 6 che permette a quest'ultimo una disciplina specifica nel suo statuto, tenendo però presente che l'incarico avvenga "per obiettivi determinati e con convenzioni a termine" e per contributi "ad alto contenuto di professionalità". Si segnala poi che l'affidamento di tali incarichi a esterni deve essere pubblicizzato ai sensi della l. 662/96, art. 1 comma 127 secondo cui le amministrazioni pubbliche dispongono di un elenco con i nominativi dei soggetti incaricati, i loro compensi, il motivo dell'incarico, e copia dello stesso deve essere inviata semestralmente al Dipartimento della funzione pubblica.

La professionalità incaricata deve in pratica essere assente all'interno dell'istituzione, al fine di non creare doppioni con il personale interno; inoltre il prestatore d'opera deve in effetti possedere competenze specifiche e generalmente elevate e di difficile reperimento; occorre poi che il lavoro abbia una durata determinata (ma non ci sono termini massimi o minimi) e che nel provvedimento di incarico siano chiari i criteri e le motivazioni di scelta della persona. Inoltre per parlare di rapporto di lavoro coordinato e continuativo devono sussistere tre presupposti: la "coordinazione", la "continuità" e il fatto che la prestazione fornita dal lavoratore sia personale e prevalente rispetto ai mezzi da lui forniti.

Cerchiamo ora di capire che cosa si intende con i primi due termini. Il lavoratore autonomo svolge i suoi compiti in totale autonomia (pur magari seguendo delle direttive e istruzioni da parte del datore di lavoro e pur dovendo svolgerlo in orari prestabiliti), ma, visto che questi ultimi implicano un raggiungimento di obiettivi e un programma, e che devono essere utili all'amministrazione, egli deve "coordinarsi", secondo modalità stabilite nel contratto, con la struttura organizzativa del committente. Il discorso della continuità è invece più sfumato, ma vuol significare che si tratta di un impegno da parte del lavoratore prestatore d'opera in favore del suo committente che si ripete regolarmente nel tempo (non è quindi occasionale) o con la stessa prestazione o con altre diverse, ma di seguito, in un arco cronologico ben determinato nel contratto di lavoro.

Il lavoratore incaricato di attività coordinata e continuativa effettua poi una prestazione quasi esclusivamente personale, in cui il suo lavoro prevale nettamente su

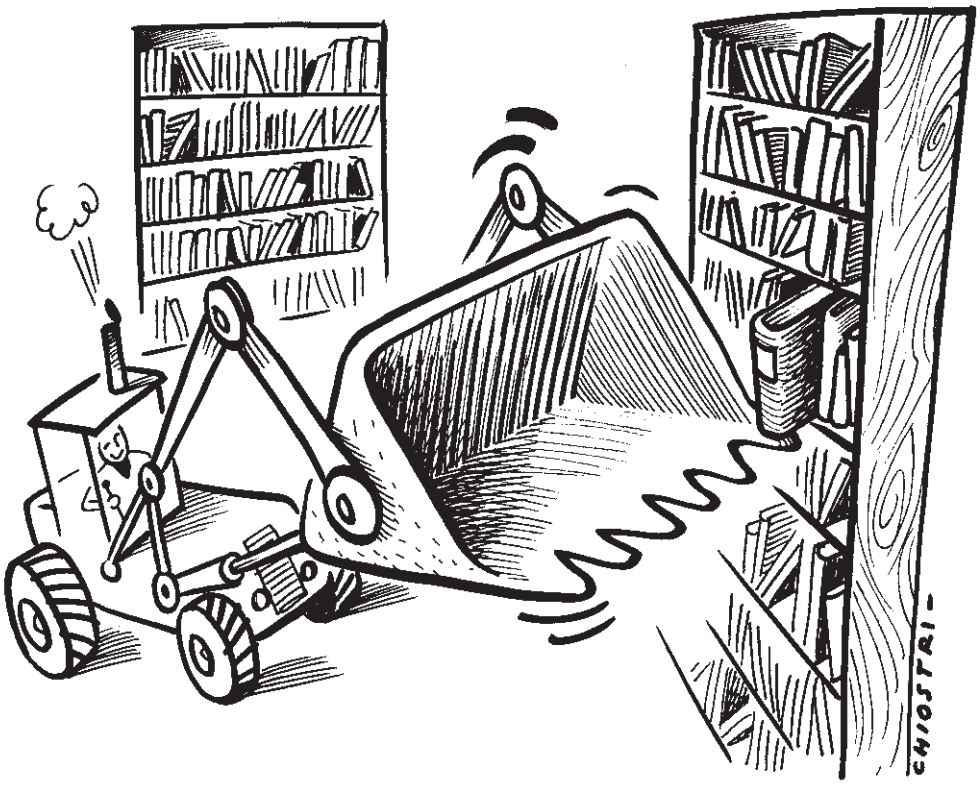
quello effettuato da eventuali collaboratori e/o di altri mezzi da lui stesso forniti. Per lo svolgimento di tale attività, essendo svolta per il committente e nel suo interesse, il prestatore d'opera deve anche seguire i criteri di diligenza indicati nel codice civile, art. 1176, pena lo scioglimento contrattuale secondo l'art. 1218 dello stesso codice.

Nel caso in cui il lavoratore in prestazione d'opera coordinata e continuativa svolga effettivamente un lavoro subordinato (ad esempio: attività connesse con la gestione dell'ente o il fatto di rappresentare l'istituzione), egli non avrà diritto a un'assunzione a tempo indeterminato da parte della pubblica amministrazione, cosa che avviene esclusivamente per concorso (d.lgs. 165/01, art. 36 c. 2), ma soltanto a un eventuale risarcimento danni, con il percepimento di maggiori somme di denaro, o a declaratorie di responsabilità contabile. Nel caso poi di recesso, non si applicheranno le norme del licenziamento del lavoratore subordinato, ma quelle del recesso del lavoro autonomo (art. 2227 del Codice civile) o dal rapporto con un professionista iscritto all'albo (art. 2237 del Codice civile).

Il *discrimen* quindi tra lavoro subordinato e lavoro parasubordinato sta nell'autonomia che il prestatore d'opera ha nel realizzare il lavoro oggetto di committenza: è questa anche una delle ragioni per cui la spesa per un collaboratore è da considerarsi, da parte delle amministrazioni pubbliche, non sul capitolo del personale, ma per l'ottenimento di servizi, come sembra anche indicare l'art. 110 comma 3 del Testo unico sugli enti locali.

Non esiste a tutt'oggi un accordo quadro o un contratto collettivo di comparto per i collaboratori coordinati e continuativi. Inoltre, trattandosi di un lavoro autonomo, non è possibile applicare le norme sulla retribuzione proporzionata e sufficiente indicate dall'art. 36 della Costituzione, né le clausole dei trattamenti economici minimi che i contratti collettivi prevedono per i lavoratori subordinati (saranno solo applicabili, ma non è il caso del bibliotecario, le tariffe degli ordini).

Il lavoratore non gode quindi delle discipline per la tutela del lavoro subordinato, come è ribadito in più occasioni dalla Cassazione (7 aprile 1987, n. 3400 e 21 marzo 1996, n. 2420), ma risultano soltanto applicabili le norme inerenti il processo del lavoro (art. 409 n. 3 del Codice di procedura civile), la disciplina delle rinunzie e transazioni aventi come oggetto diritti indisponibili del lavoratore (art. 2113 del Codice civile), la tutela previdenziale e pensionistica (art. 8 comma 1 del d.lgs. 124/93, con cui è sancita la possibilità di accedere alla previdenza complementare; art. 2 comma 26 della l. 335/95, con cui è istituita un'apposita gestione previdenziale per i collaboratori coordinati e continuativi per garantire loro un'assicurazione generale, obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti; art. 51 comma 1 della l. 488/99), la tutela della maternità (art. 64 del d.lgs. 151/00) e la possibilità del percepimento degli assegni familiari (art. 59 comma 16 della l. 449/97), le norme in materia degli infortuni sul lavoro (art. 5 del d.lgs. 38/00) e sulle malattie professionali e di regime fiscale del lavoro dipendente (art. 34 comma 1 lett. B) della l. 342/00; art. 47 comma C-bis del Testo unico delle imposte dei redditi, approvato con dpr 917 del 22 dicembre 1986, per cui dal 1° gennaio 2001 tutti i redditi erogati per tali rapporti sono assimilati a quelli di lavoro dipendente). Spetta poi anche il diritto di sciopero, ai sensi dell'art. 2-bis della l. 146/90, a condizione però che, se si tratta di prestazione di servizi al pubblico, il lavoratore rispetti le "misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili"; la disciplina processuale applicabile sarà poi quella del rito del lavoro (art. 409, n. 3 del Codice di procedura penale con le modifiche della l. 533 del 1973) e sarà inoltre cura dell'ente, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 626/94, comunicare i rischi dei luoghi dove i prestatori d'opera andranno a lavorare e le misure di prevenzione e di emergenza adottate. Non trovano però applicazione



per i lavoratori coordinati e continuativi alcuni istituti come le ferie, il preavviso, i permessi e il patto di prova. Per quanto riguarda i contributi, i collaboratori che prestano attività coordinata e continuativa sono obbligati a iscriversi alla gestione separata presso l'INPS e quindi versare contributi previdenziali (1/3 a carico del collaboratore, 2/3 a carico del committente) calcolati sul reddito imponibile ai fini IRPEF per una quota pari al 10 % per i collaboratori già pensionati o iscritti ad altra forma previdenziale obbligatoria (ad es. l'INPDAP), o al 14 %, se non hanno altra tutela previdenziale obbligatoria (ai sensi dell'art. 51 comma 1 della l. 488/99 i contributi verranno però incrementati di 1 punto in percentuale per ogni biennio fino al raggiungimento della quota del 19%); inoltre per questa seconda categoria di lavoratori, occorrerà aggiungere uno 0,5 % per la maternità, gli assegni del nucleo familiare e la malattia. L'indennità per quest'ultima è riconosciuta soltanto per tutte le giornate di ricovero (comprese quelle di dimissione e le festività) presso strutture ospedaliere pubbliche o private convenzionate con il S.S.N.

Le norme relative alle attività in collaborazione coordinata e continuativa stanno però cambiando: nella recentissima Riforma Biagi (l. 30/03, art. 4 comma 1 lett.) sul mercato del lavoro sono indicate le direttive che il governo dovrà seguire per disciplinare tali contratti, al fine di evitare il ricorso indiscriminato a tale tipologia di lavoro a discapito della tutela del lavoratore.

La legge delega parla infatti di un corrispettivo che dovrà essere "proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato" (si parla di *lavoro a progetto*); inoltre è previsto che il contratto debba avere forma scritta e che tale tipologia di lavoro sia ben distinta da quella della collaborazione occasionale che, oltre ad avere carattere di accessorietà, dovrà essere inferiore ai 30 giorni di lavoro nel corso dell'anno solare con lo stesso committente e di importo non superiore ai 5.000 euro. Sono anche previste ulteriori garanzie per la dignità e la sicurezza dei lavoratori, con particolare riguardo alla maternità, tutela e infortunio e sicurezza nei posti di lavoro, e idonei sistemi per certificare la volontà delle parti contraenti al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro.

Note

[1] Mentre infatti in passato la giurisprudenza aveva definito "lavoro subordinato" tutte le prestazioni sottoposte a orari vincolanti e con paghe prestabilite, attualmente per sapere se ci troviamo di fronte a un lavoro subordinato o meno occorre considerare le volontà delle parti al momento del contratto e il vincolo di subordinazione, consistente nell'assoggettamento del lavoratore al potere disciplinare e gerarchico del committente.

[2] Si segnala poi l'art. 14 comma 2, in cui sono disciplinati i conferimenti di incarichi per la formazione da parte di ministri di uffici di diretta collaborazione, prevedendo la possibilità che a tali uffici siano assegnati esperti di elevato profilo e specializzazione con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.