

INTERROGAZIONE A RISPOSTA IN COMMISSIONE 5/06149 CAMERA

Camera dei Deputati

**Legislatura 16  
ATTO CAMERA**

Sindacato Ispettivo

**INTERROGAZIONE A RISPOSTA IN COMMISSIONE : 5/06149**  
presentata da **CAZZOLA GIULIANO** il 14/02/2012 nella seduta numero **585**

Stato iter : **CONCLUSO**

Assegnato alla commissione :

**XI COMMISSIONE (LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)**

Ministero destinatario :

**MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI**

Attuale Delegato a rispondere :

**MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI** , data delega **13/02/2012**

Partecipanti alle fasi dell'iter :

NOMINATIVO	GRUPPO oppure MINISTERO/CARICA	DATA evento
<b>RISPOSTA GOVERNO</b>		
MARTONE MICHEL	ERRORE:TROVATE+CARICHE, ERRORE:TROVATI+MINISTERI	07/12/2012
<b>REPLICA</b>		
CAZZOLA GIULIANO	POPOLO DELLA LIBERTA'	07/12/2012

Fasi dell'iter e data di svolgimento :

MODIFICATO PER COMMISSIONE ASSEGNATARIA IL 14/02/2012

DISCUSSIONE IL 12/07/2012

SVOLTO IL 12/07/2012

CONCLUSO IL 12/07/2012

## ATTI PARLAMENTARI

### TESTO ATTO

#### Atto Camera

#### Interrogazione a risposta in Commissione 5-06149

presentata da

**GIULIANO CAZZOLA**

**martedì 14 febbraio 2012, seduta n.585**

CAZZOLA. - *Al Ministro del lavoro e delle politiche sociali. - Per sapere - premesso che:*

le cooperative sociali che operano nell'assistenza domiciliare ed ospedaliera, a tutt'oggi - nonostante siano intervenuti chiarimenti da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali come in appresso specificato - permangono in un regime di incertezza in ordine al corretto inquadramento del personale che con esse coopera;

gli operatori del settore attivi nell'assistenza domiciliare ed ospedaliera, sono agenzie costituite in forma di cooperativa sociale le quali forniscono servizi di assistenza a favore di soggetti in stato di bisogno (anziani, lungodegenti, diversamente abili e altro);

il personale di vigilanza dell'Inps persiste nell'intraprendere iniziative ispettive nei confronti delle agenzie assumendo un orientamento in linea con la circolare n. 4 del 2008, a fondamento della classificazione dei rapporti di collaborazione in prestazioni di lavoro a carattere subordinato;

la direttiva del 18 settembre 2008 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha fissato le linee guida cui i soggetti preposti alla vigilanza in materia di lavoro devono attenersi, ha rivisto criticamente i precedenti orientamenti di cui alla circolare n. 4 del 2008 ritenendoli «(...) non coerenti con l'impianto e la finalità della legge Biagi»;

in merito alla citata circolare n. 4 del 2008, e alle conseguenze delle attività ispettive avanzate nel settore dell'assistenza domiciliare ed ospedaliera dai soggetti preposti anche alla luce della direttiva del 18 settembre, va fatto rilevare come presso la Camera siano stati depositati, in particolare, due atti di sindacato ispettivo, il n. 4/01966 e 3/00718. Quest'ultimo in particolare in relazione alle problematiche di inquadramento contrattuale del personale delle cooperative sociali, evidenziava come «ciononostante il personale di vigilanza dell'Inps persiste nell'intraprendere iniziative ispettive nei confronti delle agenzie e proprio la richiamata circolare n. 4 del 2008 spesso invocata dagli ispettori a fondamento della riqualificazione dei rapporti di collaborazione di cui in oggetto in prestazioni di lavoro a carattere subordinato»;

a tale ultimo atto in data 20 ottobre 2009, dava risposta il Ministro del lavoro e delle politiche sociali pro tempore che precisava come venisse posta «un'esigenza assolutamente condivisibile, quella di un comportamento uniforme delle attività ispettive su tutto il territorio nazionale» e che in relazione alla direttiva emanata si era voluto indicare «come debbano comportarsi le funzioni ispettive, soprattutto di fronte alle cosiddette collaborazioni coordinate e continuative o collaborazioni a progetto. In particolare, non può esistere una sorta di presunzione di subordinazione per determinate tipologie di attività. In ogni caso, è necessario verificare se prevalga il carattere indipendente della prestazione o, invece, il suo carattere subordinato, per dare a quella prestazione la corretta qualificazione». Il Ministro del lavoro pro tempore nel recepire la preoccupazione di comportamenti differenziati delle attività ispettive sollecitava «comportamenti omogenei e conformi». Inoltre il



## **ATTI PARLAMENTARI**

Ministro pro tempore rilevava come nell'atto di sindacato fosse menzionata la possibilità di utilizzo dei voucher, anche per le prestazioni rese nell'ambito dell'assistenza domiciliare ed ospedaliera precisava come «il buono prepagato possa essere un modo con il quale dare regolarità semplice a molte prestazioni, soprattutto di carattere accessorio, rivolte a famiglie e alle persone. Tuttavia, l'orientamento attuale è di utilizzare i voucher in relazione alla prestazione diretta dell'opera nei confronti del soggetto beneficiario, senza, quindi, l'intermediazione di soggetti quali una cooperativa. Comunque la cooperativa può svolgere una funzione di servizio per più prestatori, i quali non si configurerebbero in questo caso come suoi dipendenti, ma come prestatori d'opera diretti nei confronti dell'utilizzatore o della famiglia utilizzatrice di questo servizio a domicilio. La cooperativa si configurerebbe come un'entità di servizio, di promozione; in questo senso vi sono già esperienze nel Paese e ci auguriamo che altre possano crescere, favorendo anche l'utilizzazione dei buoni prepagati da parte delle famiglie nei confronti di questi prestatori d'opera»;

alla luce di tali fatti, non mutando la situazione di incertezza in ordine alla tipologia contrattuale applicabile, né riscontrando un differente indirizzo meno schematico e pregiudiziale degli ispettori dell'Inps, il 4 febbraio 2010 il Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, su proposta del Consiglio provinciale di Novara, formulava al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, domanda di interpello ex articolo 9 del decreto legislativo n. 124 del 2004 al fine di conoscere la possibilità di ricorrere a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nella modalità a programma di lavoro nell'assistenza domiciliare ed ospedaliera;

nell'atto d'interpello citato, in particolare, si chiedeva di chiarire la legittimità del ricorso a forme di lavoro parasubordinato per lo svolgimento di incarichi di assistenza domiciliare ospedaliera nei casi in cui, in sintesi:

- a) la prestazione sia resa a domicilio del soggetto assistito ovvero presso le strutture ospedaliere, in assenza di superiori gerarchici ai quali il collaboratore debba rispondere in via gerarchica;
- b) al collaboratore è riconosciuta ampia autonomia tecnica e metodologica;
- c) il committente si limita ad impartire direttive di massima al collaboratore;
- d) al collaboratore è riconosciuta la facoltà di non accettare singoli interventi di assistenza proposti dal committente nell'ambito del rapporto contrattuale;

con nota 25/1/0006203 del 2 aprile 2010 la direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali forniva risposta all'interpello citato ricordando, preliminarmente, che «ai sensi della legge n. 142 del 2001, tra il socio lavoratore e la cooperativa - comprese le cooperative sociali - si instaurano due distinti rapporti giuridici, quello associativo e quello di lavoro. Quest'ultimo rapporto può essere costituito in forma subordinata o autonoma, anche nella modalità della collaborazione coordinata e continuativa a progetto». La medesima nota ministeriale, in relazione alla questione posta e alla varietà dei rapporti intercorrenti tra socio-lavoratore e cooperativa sociale in ordine ai servizi resi all'utenza finale, precisava che «considerata la impossibilità, in questa sede, di valutazioni su casi determinanti, nonché come detto - la necessità, ai fini della corretta qualificazione dei rapporti, di tenere conto di tutte le circostanze del caso concreto e delle specifiche modalità di svolgimento e di esecuzione della suddetta attività, pare particolarmente raccomandabile - specialmente in casi come quelli prospettati - il ricorso allo strumento della certificazione, su istanza volontaria e congiunta, dei contratti in base alle disposizioni di cui agli articoli 75 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003»;

## **ATTI PARLAMENTARI**

ciò nonostante, seppure le cooperative sociali abbiano fatto ricorso alla certificazione su istanza volontaria e congiunta dei contratti in base alle disposizioni di cui agli articoli 75 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003, la situazione d'incertezza in ordine al corretto inquadramento contrattuale dei soci-lavoratori di tali particolari cooperative sociali permane, anche in virtù del perdurare delle differenze di orientamento adottate a seguito delle azioni ispettive, sulla base della circolare n.4/2008 e della successiva direttiva del 18 settembre 2008 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali -;

se il Ministro interrogato, nell'ambito delle proprie competenze e prerogative, sia informato di quanto esposto in premessa, che potrebbe porre a rischio la sopravvivenza di un settore imprenditoriale in significativo sviluppo nell'assistenza domiciliare ed ospedaliera di tipo integrativo e sostitutivo a quella familiare, un settore - a forte presenza di lavoro femminile non solo straniero - che contribuisce sicuramente a contrastare con efficacia le forme di lavoro sommerso tanto frequente nel settore stesso;

se il Ministro interrogato intenda fornire una chiara indicazione per quanto riguarda il contratto di lavoro applicabile ai prestatori d'opera effettivamente subordinati, nell'attesa di pervenire ad una più specifica soluzione per il settore;

se il Ministro interrogato intenda valutare l'assunzione di iniziative, nelle more di un'auspicabile e più puntuale definizione di un nuovo modello contrattuale che risponda alle particolari esigenze del settore per l'estensione - come già fatto per altri settori imprenditoriali - della possibilità per tali particolari tipologie di cooperative sociali attive nell'assistenza domiciliare ed ospedaliera, anche in virtù della facoltà concessa agli operatori di non accettare singoli interventi di assistenza proposti dal committente nell'ambito del rapporto contrattuale, del ricorso - ove strettamente necessario - all'utilizzo dei buoni lavoro al fine di garantire, nei soli casi di carenza di operatori specializzati, il puntuale espletamento dei servizi di assistenza domiciliare ed ospedaliera;

se il Ministro interrogato, nell'ambito delle proprie competenze, intenda attivarsi per assicurare la piena operatività della direttiva del 18 settembre 2008 e delle determinazioni di cui alla nota 25/1/0006203 del 2 aprile 2010 della direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in risposta all'interpello citato in premessa. (5-06149)

**CAMERA DEI DEPUTATI**

**Giovedì 12 luglio 2012**

**681.**

**XVI LEGISLATURA**

**BOLLETTINO  
DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

**Lavoro pubblico e privato (XI)**

**ALLEGATO**

**ALLEGATO 1**



**ATTI PARLAMENTARI****5-06149 Cazzola: Contratto di lavoro applicabile al personale di talune categorie di cooperative sociali.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Con il presente atto parlamentare l'Onorevole Cazzola richiama l'attenzione del Governo sul corretto inquadramento del personale operante nelle cooperative sociali nell'ambito dell'assistenza domiciliare e ospedaliera.

Con riferimento all'utilizzo della tipologia contrattuale della collaborazione coordinata e continuativa anche a progetto nel settore cooperativistico, il Ministero che rappresento ha fornito nel corso del tempo numerosi chiarimenti, sia sotto il profilo sostanziale che sotto l'aspetto operativo degli accertamenti svolti dagli organi di vigilanza.

Mi riferisco, ad esempio, alle circolari n. 1 e n. 4 del 2004 – che hanno fornito le prime indicazioni in ordine all'individuazione dei requisiti utili ai fini della corretta qualificazione del rapporto di lavoro –, alla nota del 3 dicembre 2008 della competente Direzione generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alla direttiva del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 18 settembre 2008 – che ha chiarito che l'accertamento ispettivo dovrà concentrarsi esclusivamente sui rapporti di lavoro che non siano già stati sottoposti al vaglio di una delle commissioni di certificazione ex articolo 76 del decreto legislativo n. 276 del 2003.

Ricordo, inoltre, che la legge n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro, ha apportato rilevanti modifiche alla disciplina del contratto a progetto (articolo 1, commi 23 e seguenti), al fine di declinarne i limiti di utilizzabilità e attribuendo particolare importanza all'individuazione di uno specifico risultato, inteso quale elemento indispensabile per la configurabilità della natura autonoma del relativo rapporto.

La nuova disciplina, una volta entrata in vigore, potrà far leva anche su appositi criteri accertativi, peraltro già enucleati dalla giurisprudenza, utili al riscontro della genuinità del rapporto.

Ricordo, da ultimo, che in base alla vigente disciplina, di cui all'articolo 61, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003, le attività in esame possono essere sottoposte ad un regime di maggior flessibilità rispetto ai «normali» contratti a progetto. La disposizione, infatti, esclude dall'obbligo della individuazione del progetto prestazioni occasionali, intendendosi per tali i rapporti di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare ovvero, nell'ambito dei servizi di cura e assistenza alla persona, non superiore a 240 ore, con lo stesso committente, salvo che il compenso complessivamente percepito nel medesimo anno solare sia superiore a 5 mila euro (...).

Con riferimento alla possibilità di utilizzare i *voucher* da parte delle cooperative socio-assistenziali, faccio presente che il nuovo articolo 70 del decreto legislativo n. 276 del 2003, come modificato dalla legge n. 92 del 2012 non prevede più un'elencazione tassativa dei requisiti di carattere oggettivo e soggettivo necessari ai fini del ricorso a tale istituto, ma consente l'utilizzo dei buoni lavoro – per attività lavorative di natura meramente occasionale Pag. 111– per compensi non superiori a 5.000 euro nell'anno solare, indipendentemente dalla tipologia di attività espletata.

Da ultimo, faccio presente che, in base al Documento di programmazione dell'attività di

## ATTI PARLAMENTARI

vigilanza per il 2012, sarà data particolare attenzione agli accertamenti ispettivi in ordine alla corretta qualificazione dei rapporti di lavoro.

Le verifiche saranno mirate in particolare a valutare la corretta applicazione delle forme contrattuali atipiche o flessibili, ovvero delle collaborazioni coordinate e continuative anche a progetto, dei contratti di lavoro intermittente, del lavoro accessorio, dei contratti *part-time*, delle associazioni in partecipazione, ecc.

Ciò in quanto dall'uso improprio delle suddette forme flessibili, con connessi minori costi del lavoro, possono scaturire fenomeni di *dumping* sociale, che danneggiano inevitabilmente le imprese operanti sul mercato nel pieno rispetto delle regole.

Conseguentemente, si porrà particolare attenzione al fenomeno delle false partite IVA e delle collaborazioni occasionali ex articolo 2222 c.c., nella misura in cui dissimulino veri e propri rapporti di lavoro di natura subordinata.

L'INPS – nel precisare che le attività svolte dal personale ispettivo nel settore delle cooperative sociali che forniscono servizi di assistenza domiciliare e ospedaliera rientrano nel quadro della ordinaria attività di vigilanza rivolta alla verifica della regolarità sia contributiva sia contrattuale – ha fornito gli allegati dati riepilogativi degli anni 2010, 2011 e 2012 riguardanti le aziende ispezionate sul territorio nazionale e la percentuale in rapporto al dato nazionale delle ispezioni effettuate sulle cooperative sociali e la tipologia delle irregolarità riscontrate durante le ispezioni alle cooperative sociali, che lascio a disposizione dell'Onorevole interrogante.

Pag. 112

**DATI RIEPILOGATIVI DEGLI ANNI 2010, 2011 E 2012**  
(FONTE ARCHIVIO NAZIONALE DELLA VIGILANZA)

	Aziende ispezionate			Tipologia delle irregolarità rilevate durante le ispezioni alle Cooperative Sociali	
	Totali	di cui Cooperative sociali *	Rapporto percentuale	Lavoratori dipendenti totalmente al nero rilevati	Lavoratori irregolarmente inquadrati come autonomi ma sostanzialmente lavoratori dipendenti
<b>2010</b>	88.123	160	0,18	146	6
<b>2011</b>	73.663	139	0,18	206	88
<b>2012</b> (dato rilevato al 6/7/2012)	39.912	49	0,12	54	16

\* La classificazione delle Cooperative sociali indicata comprende le attività svolte dalle cooperative sociali di tipo A (cooperative costituite per la gestione dei servizi socio-assistenziali ed educativi, art. 1, lett. A, legge 381/1991) sia di tipo B (cooperative che gestiscono attività diverse finalizzate all'inserimento di persone svantaggiate, art. 1, lett. B, legge 381/1991).