

# **Servizi di cura alla persona, assistenza domiciliare agli anziani e politiche locali per l'occupazione: l'esperienza modenese nel contesto comunitario**

*di Marco Biagi e Michele Tiraboschi (1\*)*

## **1. Posizione del problema: l'inadeguatezza del dato legale rispetto alla recente evoluzione del mercato del lavoro**

E' considerazione largamente diffusa anche al di fuori del campo di riflessione più propriamente scientifico-dottrinale che il mercato del lavoro sia soggetto — con intensità che, da qualche decennio a questa parte, appare crescente — a una rapida quanto radicale evoluzione <sup>2</sup>.

Non sempre tuttavia alla dinamicità dei fenomeni socio-economici fa seguito una puntuale disciplina giuridica. Non è raro anzi che fenomeni economici e sociali nuovi vengano disciplinati da regole vecchie: regole che per finalità, ispirazione e contenuti male si attagliano alla nuova realtà da disciplinare <sup>3</sup>.

Altrettanto diffusa è — conseguentemente — la considerazione che il quadro legale vigente non sia oggi idoneo a

rappresentare adeguatamente — e governare — le manifestazioni più innovative rivoluzionarie dei moderni modi di lavorare e produrre.

La normativa del diritto del lavoro di matrice statuale e anche la stessa contrattazione collettiva paiono, in effetti, ancora oggi prevalentemente incentrate sul prototipo normativo del lavoro industriale, stabile e per un percorso di carriera, svolto secondo moduli organizzativi standardizzati e, dunque, agevolmente omologabile allo statuto giuridico del lavoro dipendente di cui all'art. 2094 del Codice Civile. Questo spiega il dilagare, oramai incontrollato, di espressioni equivoche quali "lavoro marginale", "lavoro atipico", "lavoro periferico", utilizzate da qualche decennio a questa parte per indicare modi di lavorare che, invero, assumono oggi rilevanza secondaria solo per la riflessione giuridica, ma non certo dal punto della dimensione quantitativa e della incidenza complessiva sulla forza-lavoro <sup>4</sup>.

L'inadeguatezza del quadro legale vigente a governare la complessità e varietà dei moderni modelli di

organizzazione del lavoro e di gestione del personale è stata autorevolmente denunciata anche dalla Commissione Europea. In un recente documento, che indubbiamente rappresenta un punto di svolta nell'ambito delle politiche europee per l'occupazione e il lavoro, la Commissione Europea ha infatti sollecitato gli Stati membri a ripensare radicalmente le categorie e le regole giuridiche destinate a disciplinare i rapporti di lavoro, in quanto quelle attualmente adottate — in Italia, così come negli altri Paesi europei — risultano troppo condizionate dai modi di produzione e circolazione della ricchezza di tipo fordista-tayloristico <sup>5</sup>.

Ma non solo. A ciò si accompagna, il più delle volte, una strisciante ma particolarmente insidiosa crisi della legalità, con conseguente perdita di autorevolezza ed effettività della legge. La mancanza di regole *ad hoc* induce gli operatori economici ad avvalersi di formule contrattuali *sui generis*, che si collocano il più delle volte ai confini della legalità, alimentando così una fiorente economia sommersa che, secondo recenti stime dell'ISTAT, interesserebbe circa un quarto della forza-lavoro del nostro Paese.

Nel campo del lavoro precario e marginale la tradizionale tensione dell'ordinamento verso la tipizzazione dell'intera realtà contrattuale si scontra, in effetti, con un incessante proliferazione di schemi negoziali di difficile catalogazione, che, quantunque siano talvolta persino agevolmente inquadrabili in modelli di disciplina normativa già ampiamente collaudati nel contesto

di ordinamenti stranieri, sono inevitabilmente destinati a collocarsi ai margini — e più spesso all'interno — di una sempre più cospicua e inquietante area di lavoro «nero». Un'area che oggi, peraltro, non si limita a riempire gli interstizi e ad allentare le rigidità del mercato del lavoro «ordinario» e «regolare» <sup>6</sup>, ma, all'opposto, concorre in modo decisivo alla sua destrutturazione sistematica, conquistando progressivamente spazi e settori tradizionalmente presidiati da prestazioni di lavoro dipendente a tempo pieno e a durata indefinita.

Proprio in considerazione della dubbia legittimità di molte di queste forme di lavoro, e al fine di non realizzare fattispecie sicuramente vietate, nella prassi degli affari la fantasia dei privati ha, dunque, letteralmente creato figure atipiche, riconducibili soltanto in via di prima approssimazione agli schemi astratti predisposti o vietati dal legislatore.

Si tratta, nella maggior parte dei casi, di fattispecie «complesse» o «miste», in cui di volta in volta si intrecciano, secondo diverse gradazioni, tratti caratterizzanti e discipline di più contratti tipici (lavoro autonomo, lavoro subordinato a tempo indeterminato o a termine, collaborazioni coordinate e continuative, appalto, mediazione, commissione, somministrazione, etc.), e che, seppur contraddistinte dal carattere discontinuo, intermittente od occasionale della prestazione lavorativa, difficilmente assurgono ad una tipicità anche solo sociale o giurisprudenziale. Sospetti di frode e di elusione della normativa

inderogabile del rapporto di lavoro ovvero ragioni di illiceità per contrarietà a norme imperative di legge sbarrano, in questi casi, la strada alla ricezione — o anche solo alla riconduzione, in via analogica — di dette operazioni contrattuali in uno o più schemi negoziali valutabili come meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico.

I citati fenomeni di evasione della disciplina generale di legge e contratto collettivo, a loro volta, quantunque sintomatici della inadeguatezza del dato legale a governare i settori più innovativi e avanzati del mercato del lavoro, costituiscono un freno a ogni tentativo di stabilizzazione e regolarizzazione di tutto quanto si discosta dal modello standard del lavoro dipendente stabile e per una carriera, posto che determinano forme di concorrenza sleale che spiazzano letteralmente i rari tentativi di disciplinare i nuovi mercati e i nuovi modi di lavorare e di organizzare il lavoro.

Un dato pare certo. L'inarrestabile crescita dell'atipicità contrattuale, il progressivo deperimento della norma inderogabile di legge e la conseguente deregolazione strisciante dei rapporti economici e sociali sono manifestazioni caratterizzanti di una tendenza evolutiva (o, a seconda delle preferenze, involutiva) delle società moderne non circoscrivibile, indubbiamente, alla sola realtà del lavoro temporaneo. In tutti i Paesi del mondo e in tutti i settori della economia si affermano prassi informali di organizzazione del

processo produttivo e di circolazione della ricchezza, più o meno illegali e più o meno tollerate dai diversi ordinamenti, ma che comunque concorrono non poco a mettere in crisi il monopolio statale del diritto se non addirittura la stessa «sovranità» dello Stato <sup>7</sup>. Il progressivo tracollo delle economie pianificate, ma anche le stesse tensioni politiche, economiche e istituzionali che mettono a dura prova la tenuta delle moderne socialdemocrazie paiono anzi dimostrare, sul piano dei fatti, come più lo Stato pretende di regolamentare minuziosamente tutti gli aspetti della vita di relazione e le libere dinamiche del mercato, più si irrobustiscono le spinte antistataliste e i processi di autoregolazione della società <sup>8</sup>.

Il fenomeno che abbiamo sinteticamente tratteggiato non è peraltro neppure del tutto nuovo. Ed anzi, si è oramai da lungo tempo potuto constatare come nella concretezza delle relazioni economiche e sociali emergano quotidianamente rapporti che, “benché già definiti dalla legge statale, si trasformano e si svolgono praticamente in modo diverso o addirittura contrario a quello stabilito dalla legge” <sup>9</sup>; così come “nuovi rapporti giuridici si formano nelle materie non ancora prese in considerazione dalla legge statale” <sup>10</sup>.

E' innegabile, tuttavia, che la crisi della legalità, quantunque sia estesa a tutti i settori dell'esperienza giuridica, si presenti in forme e modalità del tutto peculiari (e per

certi aspetti inquietanti) con riferimento al processo di erosione della normativa lavoristica da parte dell'autonomia privata; e questo soprattutto in considerazione della qualità dei beni protetti dall'ordinamento (la libertà dal bisogno, in primo luogo, ma anche la dignità e l'uguaglianza, l'integrità fisica della persona, etc.) e del carattere cogente della relativa disciplina.

Non è certo un caso, al riguardo, il fatto che, quantomeno sino a tempi recenti, la giuridificazione dei rapporti di lavoro sia stata storicamente caratterizzata da una costante linea di tendenza — non solo legislativa, ma anche giurisprudenziale e sindacale — verso la continuità dell'occupazione e/o la stabilità del rapporto di lavoro, quali garanzie imprescindibili a sostegno dell'*effettività* dell'intero impianto normativo del diritto del lavoro.

Se le rigorose limitazioni legali alla stipulazione di contratti di lavoro c.d. atipico, che aprono poi la strada al sommerso e all'atipico, trovano una giustificazione primaria proprio "nell'intento di proteggere il 'tipo' (e la relativa disciplina legale) dagli attentati eversivi organizzati dal contraente forte"<sup>11</sup>, è però anche vero che proprio l'area del lavoro atipico e del sommerso consente di misurare con un certo grado di affidabilità l'efficacia e la razionalità dell'intervento statuale nel mercato del lavoro. Non di rado, infatti, l'espansione dell'"atipico" funge da spia di una crescita abnorme e irrazionale della norma di legge, e

cioè «di una vera e propria disfunzione nell'evoluzione dei rapporti tra autonomia privata e ordinamento giuridico» a cui si cerca di reagire con manipolazioni, spesso fraudolente, dei tipi legali e a cui si cerca di replicare, il più delle volte tuttavia senza effetto, "in via giudiziale con qualificazione tipiche"<sup>12</sup>.

Per descrivere questo complesso processo storico di fuga dal diritto del lavoro c.d. "regolare" o "tipico" si potrebbe in effetti utilizzare un linguaggio meno neutro e parlare — esplicitamente — di prassi fraudolente, in quanto dirette sistematicamente a eludere le tutele di legge del lavoro dipendente e i relativi controlli sindacali; o anche di vero e proprio "ricatto occupazionale", che, quantunque primariamente finalizzato a disincentivare fenomeni indotti di solidarietà collettiva tra le aree forti e le aree deboli del mercato del lavoro, per ciò stesso si traduce poi, inevitabilmente, in discriminazioni più o meno consapevoli verso donne, extracomunitari, anziani, giovani, etc. Ed invero, addirittura già prima che venisse predisposto il nucleo più rigoroso e vitale dell'attuale disciplina del lavoro subordinato (tutela contro i licenziamenti ingiustificati, riconoscimento del contropotere sindacale in azienda, etc.), non si è mancato di rimarcare tale aspetto, affermando senza mezzi termini che le frodi e i raggiri si sviluppano tanto più rigogliosamente quanto più intensi e penetranti sono i limiti posti dalla legge e dalla contrattazione

collettiva all'autonomia negoziale delle parti del rapporto di lavoro <sup>13</sup>.

Nella dottrina giuslavoristica non è neppure mancato chi, più recentemente, richiamandosi ad alcune sollecitazioni in termini di costi e/o benefici provenienti dall'analisi economica del diritto, è andato ben oltre in questa direzione, intravedendo in ogni atteggiamento oggettivamente in contraddizione con le regole di trasparenza *del* e *nel* mercato del lavoro — sia esso dunque sostenuto o meno da un intento fraudolento — un vero e proprio attentato alla concreta praticabilità ed effettività dei diritti fondamentali riconosciuti ai lavoratori dalla Costituzione, dalle leggi e dalla contrattazione collettiva, ovvero, il che è lo stesso, un costo sociale maggiore rispetto agli eventuali benefici economici che esso può produrre <sup>14</sup>.

Le complesse e mai lineari dinamiche dell'economia reale e dei rapporti di produzione inducono tuttavia a una maggiore cautela e a un maggiore discernimento in proposito.

Se, indubbiamente, l'*effettività* della tutela delle posizioni giuridiche dei lavoratori appare un obiettivo fondamentale alla stregua dei valori e dei precetti costituzionali, è lo stesso diritto dell'economia a segnalare, nel campo del lavoro precario e marginale, altrettanto innegabili vincoli di compatibilità economica e di tenuta complessiva del sistema produttivo nel lungo periodo. Non è raro, del resto, che proprio alcune di quelle regole che si vogliono preposte a tutela della trasparenza del mercato

del lavoro finiscano poi, a loro volta, per gli elevati costi economici e sociali, per l'incompatibilità rispetto alle regole della competizione internazionale o, anche, più semplicemente, per le palesi inefficienze che determinano, con il renderlo ancor più opaco e instabile, imbrigliando pesantemente (e inutilmente) le dinamiche dell'autonomia privata e accentuando così dualismi, segmentazioni e fughe nel sommerso: quale che sia l'interpretazione che se ne voglia dare, il fallimento del collocamento pubblico e la quotidiana opera di demolizione del divieto di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro sono oramai un dato evidente e largamente riconosciuto.

Si potrà allora discutere se le attuali dimensioni del lavoro atipico e irregolare siano da imputare all'inevitabile riaggiustamento — secondo logiche e processi di carattere *anche* extra giuridico-statuale — di precedenti rigidità normative o inefficienze del mercato del lavoro, quale condizione indispensabile per combattere la disoccupazione e sostenere lo sviluppo economico del Paese in termini di competizione internazionale, o se non siano piuttosto la risultante di una ben più complessa strategia imprenditoriale di frantumazione e diversificazione degli interessi del lavoro dipendente, che solo in minima parte può trovare spiegazione in reali cambiamenti dei processi di produzione e in mutamenti dell'assetto economico-

sociale del Paese. Si scoprirà, così, molto probabilmente, che si tratta in realtà di tutte e due le cose. Ma non si potrà in ogni caso negare che esistano, quantomeno in una prospettiva di lungo periodo, precisi vincoli di carattere economico e sociale alla tenuta complessiva di un sistema produttivo e di un mercato del lavoro come quelli italiani, di cui tutto si può dire tranne che stiano attraversando una fase di forte espansione o di crescita, in grado di garantire con facilità il riassorbimento dei costi di certe scelte di valore legate alla tutela e alla promozione del lavoro <sup>15</sup>.

Senza sottovalutare l'esistenza di numerose situazioni patologiche ben al di sotto dei limiti minimi di civiltà e rispetto alle quali è doveroso assumere un atteggiamento fortemente critico e di aperta denuncia, non si può dunque affermare apoditticamente che, in materia di lavoro temporaneo, ogni prassi di "fuga" <sup>16</sup> dai sempre più incerti e labili territori del diritto del lavoro sia di per ciò stesso dolosa o fraudolenta ovvero risponda (alla stregua di una tardiva ma eclatante rivincita) alle antiche logiche del capitalismo più selvaggio e sfruttatore <sup>17</sup>.

Di fronte alla complessa trasformazione della realtà economica, politica e sociale del nostro Paese, peraltro, non si tratta più solo di rispondere alla domanda, ciclicamente ricorrente, se gli equilibri giuridico-istituzionali e gli assetti normativi del diritto del lavoro italiano siano oramai approdati al

fatidico livello di guardia o saturazione oltre il quale non è più possibile procedere <sup>18</sup>. A meno che non si sia disposti ad ammettere — o concedere, almeno temporaneamente <sup>19</sup> — un progressivo arretramento dei livelli di tutela del lavoro dipendente, il vero problema pare piuttosto un altro, e cioè quello di stabilire fino a che punto e, soprattutto, attraverso quali strumenti lo Stato possa oggi spingersi nel pur doveroso ed in linea di principio irrinunciabile recupero del sommerso e dell'atipico, se non si vuole poi correre il rischio di frantumare i fragili equilibri su cui si regge l'intero sistema economico-sociale, contribuendo a emarginare ulteriormente larghi strati del tessuto produttivo del Paese.

La risposta a questo interrogativo non è certo agevole, ed è anzi resa particolarmente complessa dalle inesorabili regole di una concorrenza giocata oramai su scala sopranazionale, che concorrono a rendere via via sempre più «eccentrico» il ruolo dello Stato rispetto ai decisi e tumultuosi processi di internazionalizzazione dell'economia, di trasformazione del processo produttivo e di distribuzione della ricchezza prodotta <sup>20</sup>.

La crisi di legalità che caratterizza sempre più incisivamente il moderno Stato sociale non si può infatti spiegare, unicamente, in ragione di un diffuso quanto vago desiderio di fuga da leggi statuali ritenute «nefasti, farraginose e invadenti» <sup>21</sup>. Più ancora degli effetti di rigetto connessi alla progressiva penetrazione degli apparati statuali

all'interno della società civile, è la recente perdita di sovranità statale sulle regole che governano i meccanismi di produzione e di trasferimento della ricchezza ad incidere indirettamente, ma in modo decisivo sulla disciplina del lavoro aggirandone ampiamente *efficacia ed effettività* <sup>22</sup>.

Se non la fine del lavoro, come pure da taluno frettolosamente preconizzata <sup>23</sup>, si profila dunque all'orizzonte un diritto del lavoro senza Stato <sup>24</sup>. A essere poste in discussione sono le fondamentali stesse del nostro diritto del lavoro, e segnatamente la piena operatività nella realtà effettuale dei principi e dei valori sociali espressi dalla Carta costituzionale. Quantomeno nell'area di incidenza del lavoro temporaneo e precario, *il diritto al lavoro* entra sempre più spesso in diretta concorrenza, alla stregua di una vera e propria alternativa, con *i diritti del lavoro* <sup>25</sup>.

Le conseguenze di quanto sin qui rilevato sono evidenti e in larga parte scontate. Per le aree deboli del mercato del lavoro, per la forza-lavoro marginale, sottoccupata e precaria e per una parte cospicua degli immigrati extracomunitari, l'opportunità di ottenere un lavoro si regge, almeno di fatto, sul presupposto del venire meno, o comunque della progressiva attenuazione, delle stesse garanzie costituzionali minime e indisponibili (diritto alla salute, libertà sindacale e di pensiero, diritto alla retribuzione sufficiente, pari opportunità, diritto alla maternità, etc.) che nel nostro

ordinamento accompagnano, in linea di principio, le prestazioni di lavoro subordinato. Per chi non rientra nel nucleo sempre più ristretto della forza-lavoro stabile e tutelata, l'alternativa ad una occupazione temporanea, precaria e irregolare è, sempre più spesso, la disoccupazione se non addirittura — in casi estremi — il coinvolgimento nelle attività di associazioni di stampo criminale <sup>26</sup>.

Una ultima precisazione. Tutti i settori della produzione, anche quelli apparentemente estranei alle logiche della competizione internazionale, risultano coinvolti. Alla globalizzazione della economia e dei mercati si accompagnano infatti complessi fenomeni demografici e migratori che inducono massicci e incontrollabili spostamenti di manodopera a basso costo principalmente nei settori sottratti alla competizione internazionale, come per esempio i servizi per la città (pulizia e manutenzione delle strade, delle piazze, dei giardini pubblici; controllo del traffico e delle soste; etc.), i servizi per la persona (cura e assistenza agli anziani, cura e assistenza agli ammalati e ai bambini, ristorazione, divertimenti, cultura, turismo, etc.) i servizi per le imprese pubbliche e private (attività di c.d. *facility management*: gestione dei servizi informatici e delle nuove tecnologie; servizi di manutenzione e sorveglianza degli impianti e dei beni aziendali; servizi di pulizia dei locali aziendali, etc.), etc.

Rispetto a questi settori opportunità di lavoro regolare e di nuova occupazione risultano attualmente

disperse e frammentate nel mercato del lavoro e, laddove non rimangano addirittura invase, trovano il più delle volte soddisfazione mediante canali informali che, in una sorta di circolo perverso, alimentano disagi sociali, degrado urbano e ambientale, micro-criminalità e in generale una illegalità diffusa. Esiste in effetti una forte attrazione di queste attività nell'ambito del lavoro «nero», in quanto si tratta di servizi e di prestazioni lavorative a bassa tecnologia e *labour intensive*, che richiedono grande flessibilità e, spesso, bassa specializzazione.

Occasioni di lavoro regolare e sindacalmente tutelato si traducono così in forme di lavoro nero e di pseudo-lavoro autonomo, concorrendo a destabilizzare gli equilibri e le dinamiche del mercato del lavoro regolare: nell'ingenerare, come già detto, fenomeni di concorrenza sleale al ribasso, queste tipologie contrattuali irregolari concorrono infatti alla progressiva ineffettività della normativa di legge posta a tutela dei diritti fondamentali del cittadino-lavoratore.

**2. Servizi di cura alla persona e assistenza domiciliare agli anziani: osservazioni preliminari su un caso paradigmatico della insufficienza del dato legale rispetto alle nuove esigenze del mercato del lavoro. Spunti per il prosieguo della ricerca**

Rispetto a quanto sin qui rilevato circa l'inadeguatezza del dato legale rispetto alle esigenze dei nuovi mercati, particolarmente emblematico risulta il settore dei servizi alla persona che oggi, a seguito di mutamenti sociali, demografici e culturali ampiamente noti quanto complessi e di difficile interpretazione<sup>27</sup>, pare oggi completamente deregolato. Il progressivo invecchiamento della popolazione, in uno con l'innalzamento dei tassi di partecipazione della popolazione al mercato del lavoro, la definitiva stabilizzazione di un modello di famiglia mono-nucleare e di piccole dimensioni e un profondo cambiamento culturale circa il ruolo della donna nel mercato del lavoro e nella società in generale, hanno determinato una forte crescita di esigenze assistenziali e/o di cura alla persona che rimangono perlopiù invase e/o comunque inesprese, quantomeno nell'ambito del lavoro regolare e istituzionalizzato<sup>28</sup>.

Non più valido universalmente è, in particolare, il modello tradizionale di *welfare state* adottato nel nostro Paese che, conformemente a quanto si è verificato in altri Paesi dell'Europa meridionale, limita l'offerta dei servizi sociali destinati alla cura delle persone, demandando alla famiglia la cura e l'assistenza delle persone anziane<sup>29</sup>.

E' indubbiamente vero che, in alcune aree del Paese, tra cui l'Emilia Romagna, il soggetto pubblico ha progressivamente sviluppato un sistema più o meno articolato di



intervento a sostegno delle famiglie, che comprende non solo trasferimenti monetari ma pure servizi di assistenza, anche di tipo domiciliare, agli anziani <sup>30</sup>. Anche in queste realtà avanzate, tuttavia, l'assenza di una normativa specifica di riferimento, soprattutto dal punto di vista della disciplina dei rapporti di lavoro che si instaurano tra famiglia e operatore assistenziale ovvero tra quest'ultimo e un intermediario privato, rappresenta un forte vincolo rispetto alle enormi potenzialità di tale settore soprattutto in termini di creazione di nuova occupazione ed emersione di quote di lavoro sommerso e marginale.

Per l'area modenese, in particolare, ma secondo una tendenza generalizzata nei principali paesi industrializzati, l'aumento della domanda di servizi di cura alle persone — e, segnatamente, dei servizi domiciliari agli anziani — è accompagnata dalla riduzione della forza-lavoro disponibile a simili attività con contestuale ricorso a prestazioni lavorative rese da cittadini extracomunitari, che, quantunque disponibili verso tale tipo di attività lavorative, sono il più delle volte privi di adeguata formazione e competenza professionale. Questi lavoratori, peraltro, si trovano spesso non in regola rispetto alle regole di ingresso in Italia di lavoratori non appartenenti alla Unione Europea; e anche laddove l'ingresso sia regolare ad essi vengono non di rado corrisposti trattamenti economici e normativi non conformi, se non anche palesemente contrari alla legge

e alle determinazioni della contrattazione collettiva.

Considerata la forte espansione del settore, oggetto peraltro di particolare attenzione da parte delle autorità comunitarie nell'ambito della c.d. strategia europea per l'occupazione, pare dunque rilevante fornire una ricognizione normativa delle pratiche attualmente adottate dagli operatori economici dell'area modenese.

Il presente lavoro si concentra, in particolare, sui servizi di assistenza domiciliare alla persona ne Comune di Modena, indagandone in chiave giuridica i seguenti aspetti:

a) individuazione dei meccanismi di raccordo istituzionale tra domanda e offerta dei servizi domiciliari alle persone;

b) valutazione delle tipologie contrattuali utilizzabili e determinazione della normativa di legge e contratto collettivo applicabile;

c) individuazione delle prassi di intermediazione e interposizione e valutazione della loro compatibilità con il quadro normativo esistente;

d) strumenti di flessibilità per l'ottimizzazione del servizio;

e) regolarizzazione del lavoro non dichiarato ed emersione del sommerso, in uno con il coordinamento con le politiche migratorie e la legislazione in materia inserimento lavorativo dell'extracomunitario.

Questa analisi, funzionale alla valutazione delle tendenze in atto e delle prospettive future dei rapporti di lavoro e della occupazione nell'ambito dei servizi di cura alla persona, verrà

preceduta da un breve inquadramento del fenomeno su scala locale, mediante una sintetica rappresentazione della domanda e della offerta di assistenza domiciliare alla persona a Modena. Particolare attenzione, in questa prospettiva, verrà prestata al progetto SERDOM (v. *infra*, § 6), che indubbiamente rappresenta una delle sperimentazioni più avanzate — non solo in ambito nazionale, ma anche comunitario — nella ricerca di soluzioni innovative nella regolazione del settore e che risultino coerenti con le politiche attive del lavoro di matrice comunitaria.

Collocato il caso modenese nell'ambito della esperienza comunitaria, l'analisi condotta consentirà infine di formulare alcune riflessioni di carattere più generale sulla importanza della sperimentazione di forme di concertazione locale nella gestione del mercato dei servizi di cura alla persona in relazione alle politiche locali per l'occupazione, indicate dalle autorità comunitarie come una delle priorità nell'ambito della strategia europea per l'occupazione scaturita dal c.d. «processo di Lussemburgo» (Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione di Lussemburgo del novembre 1997).

### **3. I meccanismi di raccordo istituzionale tra domanda e offerta dei servizi domiciliari alle persone a Modena**

Recenti studi hanno evidenziato con estrema precisione il ruolo e l'importanza crescente dei servizi di cura alla persona e di assistenza domiciliare nell'area modenese, frutto di una complessa articolazione - allo stato invero poco o nulla coordinata - tra attori pubblici e soggetti privati con o senza finalità lucrativa <sup>31</sup>.

Con riferimento al bilancio del Comune di Modena per il periodo 1991-1996 è stato rilevato, in particolare, come l'insieme delle politiche socio-assistenziali e sanitarie per gli anziani rappresenti una porzione molto consistente del bilancio complessivo delle politiche sociali. La spesa a favore degli anziani, che nel 1991 era pari al 32 per cento del bilancio del *welfare*, ha infatti registrato una crescita pari al 75 per cento, e risulta oggi prossima al 36 per cento della spesa sociale del comune <sup>32</sup>.

A sostegno dei bisogni degli anziani non autosufficienti il Comune di Modena e le altre amministrazioni locali offrono una ampia gamma di servizi, tra cui le RSA e le case protette, i centri diurni, i servizi di assistenza domiciliare, il telesoccorso, mentre il principale trasferimento è rappresentato dall'assegno di cura e dalla integrazione del reddito per gli anziani che abbiano determinati requisiti<sup>33</sup>.

Secondo dati forniti dall'Assessorato per i Servizi Sociali del Comune di Modena il sistema socio-sanitario pubblico modenese eroga direttamente servizi di assistenza a 1.266 anziani. Il 26 per cento di questi anziani usufruisce di servizi di

assistenza domiciliare erogati dall'Assessorato ai Servizi Sociali del Comune; il 56 per cento usufruisce di servizi domiciliari di tipo infermieristico; il 7,8 per cento beneficia del servizio integrato socio-sanitario domiciliare di tipo post-ospedaliero; infine, il restante 10,2 per cento partecipa alle forme di contribuzione economica e assegno di cura. Il 45 per cento dei 1.266 anziani beneficiano peraltro di prestazioni socio-assistenziale combinate con prestazioni di carattere sanitario <sup>34</sup>.

Alla stregua di questi dati è facile intuire che, accanto alle prestazioni rese in forma di volontariato <sup>35</sup>, in un numero rilevante di casi l'amministrazione comunale si limita a gestire la fase della determinazione delle tipologie e della durata dei servizi a favore dell'anziano (compiti di indirizzo, organizzazione e controllo), affidando a operatori privati, mediante contratti di appalto o di concessione pubblica, l'erogazione concreta della prestazione.

Con riferimento al Comune di Modena, per esempio, il servizio di assistenza domiciliare agli anziani è coperto con personale della amministrazione comunale per una percentuale che non supera il 30 per cento. La restante quota di personale è invece fornita da imprese private e cooperative sociali. Un numero imprecisato di prestazioni viene poi reso direttamente dal prestatore di lavoro a favore della famiglia e dell'anziano, senza la presenza di intermediari: in questo ambito, dalle

prestazioni di lavoro subordinato vere e proprie, normalmente inquadrare nella categoria del lavoro domestico, si sfuma in un *continuum* di rapporti più o meno precari e di natura occasionale che, inevitabilmente, tende a sfociare nel lavoro irregolare e nel lavoro "nero" *tout court*.

La scelta di ricorrere a operatori privati costituiti in forma di impresa o operanti in forma associativa e con vocazione sociale è una politica attivamente perseguita dalla amministrazione comunale: tale politica risulta finalizzata sia a qualificare l'intervento pubblico sia a stimolare un miglioramento della qualità e quantità dei servizi mediante il confronto pubblico-privato.

A partire dal 1983 il Consiglio Comunale di Modena ha approvato infatti uno schema generale di «convenzione» da stipulare con le cooperative sociali al fine di «far fronte alla domanda sociale espressa dal territorio» e di «avviare una sperimentazione per una diversa gestione degli interventi di assistenza sociale» <sup>36</sup>. Questo nella consapevolezza che le cooperative sociali «per la serietà dei corsi svolti per l'aggiornamento del personale (...), per il tirocinio richiesto ai loro soci ed effettuato prevalentemente presso le strutture comunali e pubbliche, danno comprovata assicurazione e fiducia della loro idoneità a svolgere le prestazioni di assistenza di base come richieste dall'Amministrazione Comunale» <sup>37</sup>.

Successivamente, nel corso del 1991, il Consiglio Comunale ha bandito la

prima gara di «appalto-concorso», volta a valutare e valorizzare adeguatamente la capacità organizzativa e gestionale degli operatori privati del settore al fine di sviluppare e diversificare ulteriormente i servizi di assistenza domiciliare e di cura delle persone a fronte di pesanti vincoli (di natura amministrativa e occupazionale) gravanti sul soggetto pubblico <sup>38</sup>.

Come giustamente evidenziato, tuttavia, data la particolare natura del servizio, che solo raramente richiede l'utilizzo di macchinari e/o attrezzature sanitarie o mediche, l'appalto del servizio di assistenza a operatori privati e cooperative si configura sostanzialmente come una forma di somministrazione di manodopera <sup>39</sup>, sollevando così, come vedremo successivamente, non pochi problemi dal punto di vista della compatibilità rispetto alla disciplina inderogabile di legge in materia di fornitura di mere prestazioni di lavoro (art. 1, L. 1369/1960).

Al di là di questa notazione, un elemento ancora più problematico è rappresentato dal mancato raccordo tra operatori pubblici e operatori privati, che certo non può essere semplicemente spiegato solo in considerazione degli elementi distorsivi indotti dalla presenza di forme di lavoro irregolare e sommerso non spiegabili solo in considerazione della presenza di *free riders* che operano a titolo individuale e al di fuori di qualsiasi parametro normativo standard. Verò è, piuttosto, che ciascun operatore privato opera in un settore alquanto

deregolato e rispetto al quale l'asimmetria di informazioni tra chi offre e chi domanda la prestazione di assistenza domiciliare consente l'adozione di comportamenti alquanto differenziati.

Quanto sin qui rilevato spiega perché l'Amministrazione Comunale modenese si trovi oggi attivamente impegnata, soprattutto nell'ambito del progetto-pilota SERDOM (v. *infra*, § 6), ad un ulteriore sforzo progettuale teso a ridisegnare il quadro delle regole contrattuali entro cui operano i soggetti che erogano servizi di assistenza domiciliare alle persone: sforzo progettuale che, nel delineare un nuovo e più avanzato equilibrio tra operatore pubblico e operatore privato, ha imposto una attenta ricognizione delle prassi contrattuali attualmente in vigore nel settore sei servizi di assistenza domiciliare alla persona.

#### **4. Segue. quale ruolo per gli intermediari privati?**

Il punto di maggiore criticità, al riguardo, è indubbiamente rappresentato, come vedremo diffusamente nel prosieguo della analisi, dal ruolo da assegnare all'intermediario privato: alquanto semplicistica appare infatti la lettura tradizionale, ma certo non in linea con l'evoluzione del mercato del lavoro, che vede nell'intermediario (vuoi nella forma del mero mediatore, vuoi nella forma più complessa dell'interposto e cioè del fornitore di prestazioni di lavoro) un fattore di speculazione sul lavoro altrui che

determina un innalzamento dei costi a carico delle famiglie <sup>40</sup>. In questo settore, invero, l'intermediario può, laddove operi con metodi imprenditoriali (e a prescindere dallo scopo di lucro), razionalizzare la gestione dei rapporti di lavoro e contribuire alla regolarizzazione dei rapporti che intercorrono tra prestatore di lavoro e famiglia, contribuendo alla creazione di economia di scala e di un *know how* immateriale che aiuta a innalzare la qualità del servizio.

Tale profilo, oggetto di scarsa attenzione da parte della dottrina e degli operatori del settore, è stato efficacemente evidenziato dalla FONDAZIONE DEL MONTE di Bologna e Ravenna, nell'ambito del già citato "Progetto anziani" - Progetto di assistenza domiciliare ad anziani non autosufficienti" <sup>41</sup>.

In questa sede è stato infatti evidenziato come appaia ancora oggi dominante una concezione nella quale "trova posto una unica relazione, instaurata direttamente fra la famiglia e l'operatore assistenziale, al posto di una coppia di relazioni: quella fra la famiglia ed una organizzazione di servizi, da un parte, e quella fra tale organizzazione e l'operatore che materialmente presta tali servizi dall'altra" <sup>42</sup>. Al riguardo, è stato giustamente rilevato come, solo apparentemente, e in virtù di una falsa rappresentazione delle logiche che governano il mercato dei servizi alla persona, l'assenza dell'intermediario risulti essere la soluzione più economica <sup>43</sup>. E' vero infatti che, in questo modo, "si salta

un livello di intermediazione" <sup>44</sup>, ma questo non toglie che proprio nel rapporto diretto tra famiglia e operatore assistenziale si determinano il più delle volte quei presupposti economici, giuridici e sociali che alimentano il mercato del lavoro nero, la scarsa qualità del servizio e, in definitiva, la distorsione della concorrenza rispetto a scelte imprenditoriali tese alla razionalizzazione del mercato di riferimento mediante l'impiego di criteri manageriali e prassi contrattuali facilmente verificabili in sede di controllo da parte dei servizi ispettivi delle Direzioni provinciali per l'impiego.

Vero è piuttosto che la scarsa diffusione di operatori genuinamente imprenditoriali, riconducibile all'elevato costo del lavoro e alla mancanza sul piano normativo di modelli contrattuali flessibili, oltre ad alimentare rapporti diretti tra famiglia e operatore assistenziale, consente l'ingresso e la sopravvivenza nel mercato dei servizi alla persona di speculatori e intermediari che poco o nulla hanno a che vedere con forme genuine e legali di collocamento privato ovvero di somministrazione di manodopera o, anche, di prestazione di servizi di natura socio-assistenziale.

Invero, "solo uscendo dal chiuso dei rapporti esclusivamente individuali verso forme più collettive, tipicamente aziendali, si può raggiungere un risultato accettabile per tutti": amministrazioni comunali, operatori assistenziali e famiglie <sup>45</sup>. Questo spiega lo sforzo della

Amministrazione comunale di Modena, mediante il più volte citato progetto SERDOM, e della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, di addivenire, seppure mediante percorsi diversi, ad una maggiore diversificazione e modernizzazione dei contratti di lavoro a disposizione delle entità collettive (imprese, associazioni, cooperative, etc.) disposte a operare nel mercato dei servizi alla persona su base o comunque secondo logiche imprenditoriali. Solo in questo modo sarà peraltro possibile estendere le garanzie lavoristiche di tutela del lavoro regolare, oggi limitate a pochi segmenti del mercato dei servizi di cura alla persona, e arginare forme e ipotesi contrattuali di lavoro irregolare e/o clandestino, soprattutto laddove la prestazione venga resa da cittadini non appartenenti alla Unione Europea che, come noto, sono i soggetti maggiormente soggetti a forme di ricatto occupazionale.

Prima di verificare come questa esigenza sia maturata nell'area modenese, attraverso la formalizzazione del progetto SERDOM, pare opportuno fornire una ricognizione delle tipologie contrattuali adottate nel settore, in modo da cogliere le problematiche giuslavoristiche che, allo stato, rappresentano un ostacolo allo sviluppo del settore su base istituzionale.

## **5. Servizi alla persona e rapporti di lavoro: l'offerta privata**

### **5.1. Un quadro di riferimento concettuale**

Come più volte rilevato, quello dei servizi alla persona è un mercato poco o nulla trasparente. Fenomeni che, dal punto di vista socio-economico, possono essere letti come sintomo di sprechi e inefficienza (prezzi alti a fronte di una qualità del servizio mediamente bassa, in quanto povera di contenuti di formazione/esperienza/competenza da parte degli operatori) si traducono il più delle volte, sul piano giuridico, in prassi contrattuali *praeter* e, il più delle volte, *contra legem*.

Non pare dunque eccessivo affermare che proprio gli schemi contrattuali attualmente utilizzati dagli operatori del settore – sia in forma individuale sia in forma associata sia alle dipendenze o in collaborazione con una impresa/società – rappresentano uno dei principali fattori di distorsione del mercato dei servizi alla persona; fattori che, nell'ingenerale fenomeni di concorrenza sleale, alimentano un circolo perverso che ostacola i tentativi istituzionali volti a concorrere a una maggiore trasparenza di tale mercato.

Di questo sembra essere consapevole anche l'Amministrazione Comunale modenese, laddove rileva come nel settore dei servizi di cura alla persona e di assistenza domiciliare, “oltre alle imprese private che

operano in convenzione con il pubblico e sul mercato privato appare consistente la presenza di lavoro sommerso che, in base alle stime effettuate dagli stessi operatori ha almeno le stesse dimensioni economiche di quello regolare e che è rappresentato da una serie di prestazioni offerte da singole persone per periodi di tempo variabili in funzione della durata del bisogno e dalle condizioni economiche dell'utente e della sua famiglia" <sup>46</sup>. Una percentuale del lavoro irregolare è rappresentando dal ricorso a prestazioni rese da cittadini extracomunitari non in regola con il permesso di soggiorno o, comunque, con le norme di accesso al mercato del lavoro dei cittadini extracomunitari.

Questa impressione è stata ampiamente confermata nel corso di una ricognizione empirica effettuata dal Centro Studi Internazionali e Comparati dell'Università di Modena e Reggio Emilia nei mesi di febbraio e marzo 2000, in collaborazione con l'Assessorato ai Servizi sociali del Comune di Modena, mediante il metodo dell'intervista e della raccolta degli schemi contrattuali in uso nella prassi del settore.

La ricognizione della prassi contrattuale nell'area modenese (che ovviamente non tiene conto del fenomeno – particolarmente rilevante sia in termini quantitativi che qualitativi – del lavoro «nero» *tout court*) <sup>47</sup>, ha consentito di tipizzare gli schemi negoziali più utilizzati e che da soli possono contribuire a spiegare l'estrema eterogeneità delle tariffe

economiche applicate a prestazioni in astratto analoghe.

## **5.2. Gli schemi contrattuali applicati: profili critici**

### **5.2.1. Lavoro dipendente e collaborazioni familiari**

Un primo schema contrattuale è quello proposto dalle ACLI, che sono attualmente gli unici soggetti abilitati (assieme alle associazioni di categoria a carattere nazionale: art. 2, L. n. 339/1958) a intervenire nella mediazione tra domanda e offerta di lavoro nell'ambito dei rapporti di lavoro domestico. Si tratta di uno schema di lavoro dipendente stipulato direttamente tra famiglia e collaboratore/collaboratrice familiare ai sensi del contratto nazionale sulla disciplina del rapporto di lavoro domestico e familiare del 16 luglio 1996.

Relativamente a detto schema contrattuale è sufficiente rilevarne la piena conformità rispetto alla normativa di legge e di contratto collettivo.

Si tratta inoltre di uno schema particolarmente duttile, anche se ovviamente riferito a prestazioni lavorative di carattere non specialistico (lavori domestici, preparazione dei pasti, igiene della persona, compagnia, assistenza all'anziano etc.). Il rinvio al contratto collettivo di settore potrebbe consentire, infatti, di valorizzare talune clausole che ben si attagliano alle esigenze di delineare percorsi di

certificazione delle competenze e soprattutto di formazione degli operatori del settore. L'art. 9 del CCNL, in particolare, introduce la possibilità di usufruire di permessi per la formazione professionale. Ma è chiaro che questa possibilità può essere adeguatamente valorizzata soltanto nella misura in cui si fuoriesca dai limiti, invero alquanto ristretti, del rapporto famiglia-collaboratore familiare, per assumere dimensioni collettive nell'ambito di organizzazioni maggiormente complesse e articolate.

Lo schema del lavoro dipendente può, naturalmente, essere adottato direttamente dalle famiglie che, anche senza l'apporto di un intermediario-mediatore abilitato alla individuazione del prestatore di lavoro, si avvalgano della attività di un collaboratore familiare. In questo caso trova applicazione la disciplina sul lavoro domestico <sup>48</sup>.

E' chiaro tuttavia che si tratta di uno schema contrattuale che solo in parte si presta a soddisfare le molteplici esigenze legate alla cura e alla assistenza domiciliare degli anziani, in quanto pensato per attività di bassa professionalità e, come detto, di carattere non specialistico, laddove invece, almeno in un numero rilevante di casi, l'assistenza agli anziani non si limita a una mera attività di badantato ma richiede anche prestazioni infermieristiche o comunque prestazioni specialistiche che possono essere adeguatamente fornite da professionisti adeguatamente formati all'uopo.

### **5.2.2. Collaborazioni coordinate e continuative**

Laddove la prestazione venga resa non direttamente alla famiglia, ma per il tramite di una impresa privata o di una cooperativa, lo schema contrattuale più diffuso risulta invece essere quello delle collaborazioni coordinate e continuative, svolte senza vincolo di subordinazione.

Nelle imprese del settore, infatti, il ricorso a rapporti di lavoro dipendente ovvero alle prestazioni dei soci, nel caso di cooperative sociali, è previsto, nella migliore delle ipotesi, per le attività di segreteria/amministrazione, mentre le prestazioni rese dagli operatori a favore delle famiglie sono incanalate quasi esclusivamente in contratti di lavoro continuativo e coordinato (c.d. parasubordinazione). Circostanza questa che si spiega non solo in termini di riduzione del costo del lavoro connesso alla attivazione di un rapporto di lavoro dipendente, ma anche con la possibilità di dare luogo a evidenti forme di intermediazione e interposizione vietate dalla legge, laddove si tratti di somministrazione di prestazioni di lavoro dipendente. Il ricorso al concetto di collaborazione coordinata e continuativa consente infatti, anche se solo da un punto di vista meramente formale, di fuoriuscire dal campo di applicazione del diritto del lavoro, trattandosi di prestazioni giuridicamente di lavoro autonomo.

In attesa di una auspicabile riforma del quadro legale <sup>49</sup>, la plausibilità di



tale modulo contrattuale pare tuttavia alquanto problematica, posto che le modalità concrete di esecuzione di dette prestazioni rasentano spesso i confini del lavoro dipendente caratterizzandosi per il dato tipico del vincolo di subordinazione.

E' nota, in proposito, la difficoltà di individuare con precisione il concetto giuridico di «subordinazione», specie con riferimento alle fattispecie dai contorni sfumati che nel settore in esame si collocano costantemente nelle zone di confine tra autonomia e subordinazione<sup>50</sup>.

In giurisprudenza, il più delle volte si identifica la subordinazione con l'assoggettamento del prestatore di lavoro al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro<sup>51</sup>. In altri casi, invece, si parla di stabile inserimento del prestatore di lavoro nell'organizzazione produttiva dell'imprenditore ovvero di sottoposizione alla supremazia gerarchica e tecnico-amministrativa del datore di lavoro<sup>52</sup>. Non mancano, infine, riferimenti ad un vincolo di natura personale che assoggetta il prestatore di opera ad un potere direttivo del datore di lavoro con conseguente limitazione della sua libertà<sup>53</sup>.

Per stabilire se il contratto in questione appartenga ad un tipo contrattuale piuttosto che ad un altro è allora decisiva l'indagine sulla volontà negoziale delle parti; volontà che, tuttavia, come ormai più volte evidenziato dalla dottrina, «non consiste nell'eventuale intendimento

comune alle parti di porre in essere un rapporto di lavoro subordinato piuttosto che autonomo: ciò che rileva è soltanto la volontà *relativa ai singoli elementi essenziali* del tipo»<sup>54</sup>.

Anche in questo caso, tuttavia, il problema della ricostruzione dell'effettivo assetto di interessi concretamente posto in essere dalle parti è tutt'altro che semplice: come noto, la verifica della corrispondenza tra quanto espressamente dichiarato (volontà cartolare e *nomen iuris*) e quanto poi concretamente realizzato («voluto» negoziale) potrà essere infatti operata dal giudice di rinvio sulla base di un accertamento indiretto, e cioè essenzialmente presuntivo, della volontà negoziale delle parti circa l'esistenza o meno dell'elemento distintivo della subordinazione (c.d. metodo sussuntivo) ovvero attraverso un grossolano apprezzamento globale della vicenda operato mediante una ricognizione dell'*id quod plerumque accidit* (c.d. metodo tipologico)<sup>55</sup>.

E' noto, in proposito, che ai fini della distinzione tra lavoro autonomo e subordinato, non costituisce criterio distintivo il tipo di attività lavorativa, rilevando piuttosto il modo in cui l'attività medesima viene di volta in volta prestata. Non vi sono infatti, quantomeno in via di principio, attività lavorative che siano per loro natura suscettibili di essere regolate solo e soltanto secondo uno schema negoziale e che — sempre per la loro particolare natura — non tollerino la possibilità di utilizzazione di diversi modelli di regolamentazione legale<sup>56</sup>.

Inoltre, al fine di stabilire se le parti abbiano inteso dare vita ad un contratto di lavoro autonomo o subordinato, il giudice deve accertare quale sia stata la comune intenzione delle parti — con riferimento sia al momento della determinazione del contenuto o comunque di un elemento qualificante del contratto sia a quello dell'esecuzione del negozio, attraverso il comportamento complessivo dei contraenti — senza che, peraltro, il *nomen iuris* formalmente imputato al contratto possa essere d'ostacolo ad una diversa qualificazione quando il giudice rilevi che esso non corrisponde alla sostanza del rapporto <sup>57</sup>. Di conseguenza, se le parti — nelle manifestazioni della loro autonomia negoziale — abbiano inteso escludere l'elemento della subordinazione, è pur sempre possibile pervenire ad una diversa qualificazione della fattispecie laddove si dimostri che, in concreto, il detto elemento della subordinazione si sia di fatto realizzato nel corso del rapporto <sup>58</sup>.

In ogni caso, anche a prescindere dalle modalità concrete di esecuzione della prestazione lavorativa e dalle incertezze manifestate dalla giurisprudenza in punto alla qualificazione dei rapporti di lavoro, i formulari raccolti nel corso della rilevazione empirica di cui sopra presentano di per sé gravi contraddizioni, lacune e punti di tensione con la normativa di legge. In caso di contenzioso, questi contratti difficilmente resisterebbero al vaglio giurisprudenziale posto che, in molti

casi, rappresentano un espediente negoziale diretto a mascherare, più o meno consapevolmente, veri e propri rapporti di lavoro dipendente caratterizzati dalla presenza dei principali tratti caratterizzanti dello schema contrattuale di lavoro subordinato di cui all'art. 2094 del Codice Civile. Oltre alla subordinazione, alla stregua di elementi indiziari, a cui ricondurre in chiave tipologica o per sussunzione il caso di specie allo schema astratto di legge, si ricordano elementi quali: l'inserimento nell'organizzazione dell'impresa del datore di lavoro, l'incidenza soggettiva del rischio, la collaborazione, l'inerenza della prestazione al normale funzionamento dell'impresa, la continuità del rapporto, l'esistenza di un orario di lavoro, la proprietà dei mezzi di produzione, la forma della retribuzione, l'esistenza di poteri di controllo, di direzione e gerarchico-disciplinari, il carattere personale della prestazione lavorativa, etc. <sup>59</sup>.

### **5.2.3. L'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative nel rapporto diretto tra famiglia/anziano e operatore assistenziale**

Nel § 4 si è fatto riferimento alle perplessità che sorgono rispetto alla attivazione di un rapporto diretto tra famiglia/anziano e operatore assistenziale.

A questo proposito, e con specifico riferimento allo schema delle collaborazioni coordinate e

continuative, occorre ora precisare che tali perplessità attengono a considerazioni generali di politica del lavoro e politica occupazionale, e non invece a dubbi circa l'applicabilità di detto schema contrattuale ai rapporti *de quo*. Non pare infatti che lo strumento delle collaborazioni coordinate e continuative possa rappresentare una valida alternativa alla individuazione di entità collettive in grado di razionalizzare il mercato dei servizi alla persona.

Del resto, se si tratta di una prestazione continuativa di badantato e di mera assistenza all'anziano pare difficile negare il carattere di subordinazione del vincolo giuridico che lega l'operatore assistenziale alla famiglia o all'anziano, e come tale la sussistenza di un rapporto di lavoro domestico, laddove l'esecuzione di prestazioni specialistiche e infermieristiche potranno adeguatamente essere rese nell'ambito dei rapporti di lavoro autonomo senza vincolo di coordinazione e/o continuità.

Non solo. L'attivazione di un rapporto diretto tra famiglia/anziano e prestatore d'opera mediante lo schema della collaborazione coordinata e continuativa non pare di per sé idonea a incentivare, per i costi ad essa connessi, la razionalizzazione/regolarizzazione del mercato dei servizi alla persona, attratti inevitabilmente nell'area del lavoro nero e irregolare, soprattutto laddove la prestazione sia resa mediante vincolo di lavoro parasubordinato. Nella provincia di Modena, per esempio, risulta essere

stata raramente effettuata alla Direzione Provinciale del Lavoro una richiesta di regolarizzazione di prestatore extracomunitario mediante contratto di collaborazione coordinata e continuativa. Tale ipotesi, per esperienza diretta dei curatori di questo rapporto, risulta allo stato sconosciuta a larga parte sia degli operatori della Direzione provinciale del lavoro che della prefettura e dà dunque luogo a complicazioni burocratiche che, spesso, paralizzano il processo di regolarizzazione del cittadino extracomunitario.

Detto questo resta tuttavia in astratto plausibile la stipulazione di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa con un soggetto non imprenditore e, dunque, con la famiglia o l'anziano. In questo senso si sono espresse la dottrina e una parte della giurisprudenza di legittimità e di merito <sup>60</sup>.

Esiste tuttavia un più recente orientamento della Cassazione <sup>61</sup> che, con riferimento alla attività di assistenza domiciliare prestata a favore di una donna anziana e inferma, seppure in via incidentale nella determinazione del giudice competente, ha escluso la sussistenza di un rapporto di lavoro parasubordinato, motivando questa decisione con l'assenza del requisito della coordinazione. Detto elemento, secondo questa sentenza della Cassazione, può essere "ravvisato solamente quando il preponente sia titolare di una stabile organizzazione diretta alla produzione di beni e servizi" e dunque allorché esista un "collegamento fra la suddetta

prestazione del lavoratore e un'attività di natura imprenditoriale svolta dal preponente”.

Del resto anche altre sentenze puntualizzano la necessità di individuare un “collegamento funzionale dell'attività del lavoratore parasubordinato con la struttura del committente”, proprio con il fine di escludere le ipotesi in cui il committente non sia titolare di un'organizzazione<sup>62</sup>.

L'individuazione del requisito della coordinazione della prestazione viene, quindi, in tali pronunce giurisprudenziali, a rappresentare il profilo di maggior rilievo nella riconduzione di un contratto stipulato da un committente non imprenditore nell'alveo delle collaborazioni coordinate e continuative.

D'altro canto in dottrina, seppure senza giungere a far coincidere il requisito in esame con la semplice funzionalità della prestazione all'attività del committente<sup>63</sup>, viene precisato che “l'assunzione dell'obbligazione ad una serie di risultati consecutivi” fa ravvisare una “connessione teleologica dei risultati dell'attività (coordinazione)”<sup>64</sup>. Inoltre, già la personalità e la continuità del rapporto postulano “inevitabilmente un momento di coordinamento, che può assumere un'intensità più o meno accentuata, ma che comunque non potrà mai mancare”<sup>65</sup>. In tal caso, il fatto che il committente sia imprenditore, rafforza semplicemente la coordinazione, come confermato dall'assunto “tanto più se imprenditore”.

Anche dottrina più datata ha affermato la possibilità di ravvisare il problematico requisito della coordinazione nella prestazione verso soggetto non imprenditore<sup>66</sup>.

Quanto detto, induce indubbiamente a sollevare talune perplessità circa la possibilità di instaurare un contratto di collaborazione coordinata e continuativa tra operatore assistenziale e famiglia, anche se non può escludersi la presenza di una coordinazione della prestazione lavorativa anche nel caso di prestazioni assistenziali rese non per il tramite di un intermediario, ma direttamente all'anziano o alla famiglia: questo soprattutto laddove la prestazione dia luogo a una pluralità coordinata di attività, che può variare dai servizi socio-assistenziali in senso stretto ad altre prestazioni eterogenee (assistenza dell'anziano nelle pratiche burocratiche e nella gestione di relazioni esterne alla famiglia, pulizia della casa dell'anziano, somministrazione di servizi estetici etc.). Vero è che l'elemento della coordinazione attiene alla predisposizione di un programma negoziale rispondente non alla realizzazione di una unica prestazione in sé e per sé conclusa, ma che sia funzionale alle esigenze complessive dell'anziano, ragione per cui, nel caso, in esame, non può aprioristicamente escludersi l'elemento della coordinazione.

Ciò non toglie, naturalmente, che qualora manchino gli elementi della coordinazione e/o della continuità la prestazione possa essere ricondotta

nell'ambito delle collaborazioni occasionali che, indubbiamente, garantiscono maggiore flessibilità nell'ambito della gestione del rapporto di lavoro.

In ogni caso, nessun vicolo di rilievo esiste poi neppure con riferimento alle disposizioni di natura previdenziale e/o fiscale, che certo non impongono, per la stipulazione di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa la presenza, in capo al committente, di una struttura imprenditoriale organizzata alla produzione e/o allo scambio di beni o servizi. Ed anzi, dalla normativa fiscale e previdenziale non pare scaturire nessuna preclusione neppure alla stipulazione di un contratto tra la famiglia o l'anziano e il prestatore socio-assistenziale.

Dal punto di vista tributario i redditi da collaborazione coordinata e continuativa rientrano nella disciplina dettata dall'art. 49 del T.U.I.R. (DPR 917/1986), che dispone in materia di redditi da lavoro autonomo. Tali redditi, essendo compresi nel comma 2 del citato articolo sono assimilati a quelli da lavoro autonomo.

Tuttavia, oggi, tale collocazione all'interno della disciplina tributaria è superata da quanto previsto dall'articolo 27 del Collegato alla Finanziaria 2000, che dispone che tali redditi vengano compresi, a partire dal 1/01/2000, tra quelli assimilati a quelli da lavoro dipendente, e quindi nell'art. 47 del Testo Unico, nel Capo IV.

Fino al 31/12/2000, quindi, il committente imprenditore, o, comunque soggetto rientrante fra quelli indicati all'articolo 87 del DPR 917/1986 (T.U.I.R.) deve, a norma dell'art. 25 del DPR 600/1973 in materia di accertamento, versare la ritenuta nella misura del 20 per cento.

Se, invece, si tratta di committente non imprenditore e non rientrante, comunque, fra i soggetti di cui all'art. 87 sopracitato (nel caso in esame una persona fisica: famiglia o anziano), si deduce *a contrariis* dall'art. 23 del DPR 600/1973 che non è tenuto alla riscossione e versamento della ritenuta. Egli, quindi, corrisponderà al prestatore l'intero corrispettivo sul quale il prestatore calcolerà poi l'imposta sul reddito.

Diverso è il caso dei soggetti non imprenditori, che, tuttavia, siano enti pubblici e privati con oggetto l'esercizio di attività commerciale o non commerciale e le società e enti di ogni tipo, anche senza personalità giuridica: questi dovranno riscuotere e versare la ritenuta (combinato disposto artt. 25, 23 DPR 600/1973 e 87 T.U.I.R.).

Lo spostamento del reddito in esame dall'ambito del lavoro autonomo a quello del lavoro dipendente impone ulteriori valutazioni, che potranno essere di carattere definitivo solo alla luce di prossimi provvedimenti ulteriormente esplicativi in merito al "passaggio". Infatti, il Collegato alla Finanziaria 2000 prevede che il reddito in esame dovrebbe rientrare

in una nuova lettera c) bis del primo comma dell'art. 47.

Se ciò si verificasse il committente dovrebbe operare la ritenuta a norma dell'art. 24 del DPR 600/1973. Tale norma, per mezzo del rinvio all'art. 23, prevede che i soggetti tenuti a operare la ritenuta siano sempre i medesimi del caso del reddito assimilato a quelli di lavoro autonomo. Da tale norma, si deduce, quindi, *a contrariis*, che le persone fisiche non rientrano fra i soggetti tenuti alla riscossione e versamento della ritenuta, ma ciò non osta, come nella disciplina previgente, alla erogazione di compensi in seguito alla stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

L'unico significativo cambiamento in materia di ritenute in seguito allo "spostamento" consiste, quindi, nella determinazione dell'entità della ritenuta, ora a norma dell'art. 23, in precedenza nella misura del 20 per cento. Tale cambiamento, tra l'altro, non riguarda il committente persona fisica per i motivi sopra elencati.

Un'ulteriore conseguenza dello spostamento dei redditi

Nessuna limitazione è poi desumibile dalla normativa previdenziale. L'art. 2, comma 26 della L. 335/1995 ha previsto l'iscrizione dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ad una apposita Gestione separata INPS. Il riparto tra committente e prestatore del contributo dovuto avviene nella misura di due terzi a carico del primo e un terzo a carico del secondo (comma 30 art. 2, L. 335/1995).

Il comma 28 dell'art. 2, peraltro, nell'individuare i soggetti deputati alla compilazione del modello 770-D per la comunicazione dei dati relativi ai percettori dei redditi in esame, si richiama alla disciplina tributaria, in particolare all'art. 23 del DPR 600/1973, che individua i soggetti che devono effettuare la ritenuta e fra i quali, si è detto in precedenza, non sono comprese le persone fisiche. D'altra parte la normativa previdenziale non esplicita particolari requisiti per il committente.

In seguito è intervenuto il Decreto interministeriale 281/1996, che ha disposto proprio in merito ai soggetti obbligati a riscuotere la ritenuta previdenziale, e allargando l'obbligo, non in qualità di sostituti d'imposta, ma di "sostituti di contribuzione", "in generale ai soggetti non tenuti all'effettuazione delle ritenute alla fonte".

#### **5.2.4. Rapporti di lavoro subordinato dissimulati, interposizione nei rapporti di lavoro e problematiche giuridiche connesse all'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative**

Le perplessità sin qui evidenziate non si limitano allo schema delle collaborazioni coordinate e continuative, laddove diano luogo a rapporti di lavoro subordinato dissimulati.

Nel caso in cui la somministrazione della prestazione da parte di una impresa o di una cooperativa non avvenga direttamente a favore della famiglia, ma indirettamente, per il tramite di strutture pubbliche o private (per es. una casa di cura), si profilano chiare ipotesi di violazione della disciplina in tema di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro (art. 1, L. n. 1369/1960).

Rispetto a quest'ultima ipotesi, particolarmente eclatante si presenta il caso di somministrazione di prestazioni infermieristiche a favore di enti pubblici, ospedali, etc. da parte di studi associati di infermieri<sup>67</sup>. Infatti, se le prestazioni rese dallo studio associato di infermieri direttamente a favore dell'anziano possono essere ritenute sostanzialmente compatibili con la disciplina di legge e di contratto collettivo vigente, lo stesso non può dirsi laddove la prestazione venga resa indirettamente per il tramite di soggetti terzi (per es. una casa di cura). In questi casi, e cioè laddove lo studio associato stipuli un contratto di somministrazione con un soggetto terzo rispetto alla famiglia, appare palese la violazione della disciplina in tema di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro (art. 1, L. n. 1369/1960).

Altrettanto eclatante è il caso delle cooperative che si avvalgono prevalentemente, se non esclusivamente, della prestazione di collaboratori non soci, talvolta forniti da altre cooperative ovvero da pseudo-agenzie. Oltre alla violazione

della normativa sul collocamento del personale domestico, dell'impiego di lavoratori extracomunitari etc., in questi casi pare peraltro inesistente o comunque labile il fine mutualistico sotteso alla cooperativa.

Il punto, particolarmente complesso dal punto di vista della normativa di legge applicabile alle ipotesi in commento, richiede una breve spiegazione.

Nel nostro ordinamento, come già anticipato, la fornitura di mere prestazioni di lavoro risulta vietata dall'art. 1, L. 1369/1960. Solo recentemente, mediante la legalizzazione del c.d. lavoro interinale, è stata ammessa la possibilità di abilitare taluni soggetti alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo per soddisfare determinate esigenze fissate tassativamente dalla legge e dalla contrattazione collettiva<sup>68</sup>.

Ancor prima di tale possibilità, introdotta dagli artt. 1-11 della L. 196/1997, esistevano tuttavia spazi residuali per la fornitura di mere prestazioni di lavoro; spazi che assumevano e assumono tutt'oggi rilievo proprio con riferimento ai servizi alla persona. La L. 1369/1960 vieta infatti all'*imprenditore* di affidare in appalto o in qualunque altra forma, anche mediante il ricorso a cooperative, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro.

Dall'esplicito riferimento al concetto di imprenditore, parte maggioritaria della dottrina desume la perfetta liceità di una fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo di tutti quelle entità che non fossero imprenditori

ivi comprese le famiglie <sup>69</sup>. Non così, invece, per i soggetti imprenditori e per le cooperative, cui fa esplicito riferimento il testo dell'art. 1, L. 1369/1960, allorché parla di fornitura di mere prestazioni di lavoro rese in qualunque forma, anche mediante società cooperative.

Nei limiti del quadro legale sopra descritto, sia per la rilevanza concreta del fenomeno sia per le importanti implicazioni di ordine teorico e sistematico, un rilievo primario assumono sicuramente i lavori svolti in forma associativa e cooperativistica, di cui occorre valutare con precisione i limiti e gli ambiti di liceità; tanto più poi che, storicamente, quantomeno nel nostro Paese, è proprio nelle cooperative di produzione e lavoro, nelle cooperative di comodo, nelle pseudo-imprese artigiane e nelle cooperative di fatto tra lavoratori che si sono verificate - e si verificano tutt'oggi - le più insidiose e deprecabili forme di interposizione tra la domanda e l'offerta di manodopera <sup>70</sup>.

Il discorso, a questo proposito, deve essere necessariamente affrontato tenendo ben distinti due diversi problemi. In primo luogo, secondo un ordine di pensiero ormai classico, occorre chiedersi se anche i lavoratori (soci o meno) di una cooperativa siano destinatari del precetto contenuto nell'art. 1 della L. n. 1369/1960 <sup>71</sup>. In secondo luogo, occorre poi chiedersi se nei vasti spazi di liceità sin qui aperti dall'ordinamento le cooperative di produzione e lavoro possano liberamente valersi, nella

somministrazione di manodopera a 'terzi', di prestazioni di lavoro subordinato, autonomo o parasubordinato (indifferentemente offerte da soci o da collaboratori esterni cosiddetti "ausiliari"), non riconducibili, per espressa manifestazione di volontà delle parti, al vincolo associativo.

Il primo di questi problemi pare avere trovato, tanto in dottrina che in giurisprudenza, una soluzione ormai abbastanza consolidata. Tra i molti dubbi e perplessità almeno un dato pare incontestabile: il divieto di interposizione nell'esecuzione di mere prestazioni di lavoro opera sicuramente nei confronti dei dipendenti della cooperativa. Inoltre, anche a prescindere dalla soluzione in senso positivo della controversa questione relativa alla deducibilità della prestazione di lavoro del socio a favore della cooperativa in un rapporto di lavoro subordinato <sup>72</sup>, pare corretto riconoscere che anche i soci cooperatori sono necessariamente destinatari del precetto contenuto nell'art. 1, L. 1369/1960, e possono pertanto ritenersi, se del caso, dipendenti del datore di lavoro che effettivamente, di volta in volta, li utilizza. Lo riconosce la dottrina maggioritaria, sulla scorta di una rigorosa esegesi del dato letterale e della *ratio* complessiva della legge del 1960 <sup>73</sup>; lo confermano anche i lavori parlamentari preparatori della Legge e, soprattutto, lo ha più volte ribadito anche la Corte di Cassazione: il principio per cui non è configurabile la fattispecie vietata dalla legge n. 1369/1960 quando



siano gli stessi appaltatori (per es. i soci di una società) a eseguire personalmente mere prestazioni di lavoro che vengono direttamente utilizzate dall'impresa committente "non opera allorché sia accertata la sussistenza di un intermediario, quale centro di imputazione dei diritti derivante dal negozio di appalto, sebbene esso rivesta la qualità di cooperativa fra i lavoratori direttamente impiegati nelle mere esecuzioni di lavoro, essendo questa espressamente prevista dalla succitata norma come possibile soggetto di intermediazione fittizia tra i soci ed il committente, quando, come appaltatrice di opere o servizi, incorra nei previsti illeciti" <sup>74</sup>.

Ed anzi, inserendosi nel più generale e consolidato orientamento giurisprudenziale che ritiene irrilevante per il verificarsi del divieto posto dalla legge l'esistenza di un intento fraudolento o la presenza di un imprenditore-intermediario non genuino, la Cassazione non ha esitato ad affermare che, ove un imprenditore abbia affidato in appalto ad una società cooperativa l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera di lavoratori che siano soci della cooperativa (e quindi assunta e retribuita da questa secondo la convenzione sociale), la corrispondenza di tale situazione a quella prevista e vietata dall'art. 1 della l. 23 ottobre 1960, n. 1369 "rende irrilevante ogni indagine diretta ad accertare il carattere vero o fittizio della costituzione e funzione della cooperativa" (costituzione per

atto pubblico, iscrizione nel registro prefettizio, conformità delle prestazioni lavorative erogate dai soci all'oggetto sociale e allo scopo mutualistico posto in Statuto, predisposizioni di libri sociali e fatturazione, etc) <sup>75</sup>.

Del pari, è sicuramente vietato alle cooperative "prestare" all'impresa committente lavoratori formalmente inquadrati in schemi contrattuali fittizi e di comodo (collaborazione continuativa e coordinata senza vincolo di subordinazione, pseudo-lavoro autonomo, somministrazione *sui generis*, etc.), quando, in realtà, per le modalità concrete di esecuzione dell'appalto, le prestazioni di lavoro sarebbero invece più correttamente riconducibili - secondo i criteri e gli indici all'uopo elaborati da una complessa e variegata giurisprudenza - allo schema del lavoro subordinato. In questi casi, anzi, l'INPS (cfr. Circolare INPS 1990 n. 74), una volta ricondotte automaticamente queste prestazioni di lavoro — al di là del *nomen iuris* usato dalle parti — al tipo lavoro subordinato, in quando si tratta di mere prestazioni di lavoro che vengono a inserirsi sistematicamente nell'organizzazione produttiva del committente, non ha esitato ad affermare che lo smistamento di personale temporaneo presso imprese terze committenti da parte di cooperative di servizi e di società di fatto aventi natura cooperativa configura - senza ombra di dubbi - una vera e propria forma di intermediazione nella fornitura di mere prestazioni di lavoro, con conseguente obbligo del

versamento dei contributi INPS e INAIL evasi. La giurisprudenza in materia ritiene parimenti sussistere una sorta di simulazione o di frode alla legge, e sottolinea la necessità che vengano considerati datori di lavoro, ai fini retributivi, contributivi e fiscali, coloro che effettivamente utilizzano l'attività lavorativa altrui, indipendentemente dallo strumento giuridico (appalto, lavoro autonomo, mediazione, somministrazione, associazione in cooperativa) attraverso il quale ciò avviene e indipendentemente dalla situazione formale (inquadramento negli schemi del lavoro autonomo o parasubordinato) che si prospetta, al fine di evitare che l'imprenditore possa avvalersi di mere prestazioni di lavoro senza assumere direttamente alcuna responsabilità contrattuale sul piano giuridico e sul piano economico.

E' sulla base di queste ultime considerazioni che va ora impostato il secondo - ed ancor più delicato - problema sopra prospettato, quando ci si chiedeva se, negli spazi di 'affitto' legittimo di manodopera aperti dall'ordinamento, le cooperative possano liberamente valersi di prestazioni di lavoro subordinato, autonomo o parasubordinato (indifferentemente offerte da soci o da collaboratori esterni cosiddetti "ausiliari"), non riconducibili, per espressa manifestazione di volontà delle parti, al vincolo associativo. Tanto più, poi, che il divieto di interposizione espresso dalla Legge del 1960 è destinato ad operare solamente con riferimento alla

somministrazione di mere prestazioni di lavoro subordinato, ma non di lavoro autonomo o parasubordinato.

Per dare una corretta ed equilibrata soluzione al problema, occorre allora subito ricordare che, anche ove non operi il divieto di interposizione nella fornitura di manodopera, nel caso delle cooperative di produzione e lavoro siamo pur sempre in presenza di un organismo la cui attività deve essere necessariamente retta e disciplinata - tanto per clausola statutaria che per disposizioni di legge - dai principi della *mutualità senza fini di speculazione privata*. Nel rispetto di queste finalità, come spesso si legge negli statuti sociali, le cooperative intendono semplicemente organizzare una attività economica basata sul lavoro manuale o intellettuale dei soci, e finalizzata all'offerta di servizi manuali, tecnici e professionali diretti ad ottenere - in forma associata e mediante la solidale partecipazione della base sociale e di tutto il gruppo sociale che ad essa fa riferimento - migliori condizioni di lavoro sotto il profilo economico, sociale e professionale.

In aderenza allo scopo e all'oggetto sociale, non si capisce allora come in una cooperativa possa venire coniugato il fine mutualistico con l'esecuzione di una attività di intermediazione/interposizione, qualora per i servizi offerti dalla cooperativa a imprese terze vengano utilizzati collaboratori occasionali (con o senza partita IVA), lavoratori autonomi, collaboratori continuativi e coordinati, lavoratori dipendenti e comunque ausiliari non soci. Anzi, in

questi casi, è evidente che viene meno la stessa ragione d'essere della cooperativa, visto che col ricorso ad ausiliari esterni per l'esecuzione degli appalti e per la somministrazione di mere attività lavorative, non si realizzano (né - probabilmente - si vogliono realizzare) quelle opportunità per garantire migliori condizioni economiche, sociali e di crescita professionale per i soci, né tantomeno per i collaboratori ausiliari che, per definizione, sono occasionali. L'impressione è piuttosto quella della "speculazione privata", diretta semplicemente a realizzare migliori condizione lucrative per i soci a discapito di chi effettivamente lavora e crea plusvalore.

Una conferma a questa impostazione è peraltro chiaramente individuabile nelle disposizioni contenute nel R.D. 12 febbraio 1911 n. 278 (concernente le cooperative ammesse ai pubblici appalti) <sup>76</sup>, che indicano la eccezionalità e la transitorietà della presenza di prestatori di lavoro terzi in cooperativa, in considerazione del fatto che la sistematicità e il ricorso abnorme a tali collaboratori (subordinati e/o autonomi) rischia concretamente di trasformare in senso lucrativo l'essenza mutualistica della cooperativa di produzione e lavoro. L'unica differenza con un'impresa capitalistica risiederebbe allora nel fatto che il plusvalore prodotto da alcuni lavoratori (in condizioni di parasubordinazione o subordinazione tecnica e/o anche solo economica) andrebbe a vantaggio di altri lavoratori (i soci cooperatori), che, al di là di qualsiasi intento

solidaristico, operano come semplici intermediari-speculatori privati. Così, espressamente, il primo comma dell'art. 47 del Regio Decreto n. 278 dispone che le cooperative possano valersi di lavoratori ausiliari, con preferenza soci di altre cooperative, in numero non eccedente a quello dei soci impiegati nella esecuzione di un determinato lavoro; tale aliquota massima di ausiliari può essere superata, ai sensi del comma successivo, qualora nell'esecuzione di un appalto si renda necessario l'impiego di un maggior numero di lavoratori, ma solo per cause che all'atto di stipulazione del contratto non potevano essere previste <sup>77</sup>.

Nella somministrazione di manodopera, anche negli spazi consentiti dall'ordinamento, occorre dunque quantomeno rispettare una precisa proporzione tra il numero di soci (che devono essere la maggioranza) ed il numero di collaboratori autonomi che, di volta in volta, concorrono con le loro prestazioni di lavoro all'esecuzione dell'opera o del servizio presso il terzo committente, in modo da garantire lo svolgimento di attività mutualistiche (migliori occasioni di lavoro per i soci), e non sconfinare invece nella intermediazione privata a fini di lucro. Questa cautela, peraltro, pare essere suggerita anche dalla Legge 31 gennaio 1992 n. 59 (recante Nuove norme in materia di società cooperative). L'art. 13 di questa legge, difatti, dispone l'istituzione di un Albo nazionale delle cooperative e dei loro consorzi, che tende sostanzialmente a selezionare le

cooperative effettivamente protese al conseguimento delle finalità mutualistiche e dello scopo contenuto nell'oggetto sociale rispetto alle cooperative fittizie e spurie, garantendo solo alle prime l'accesso alle agevolazioni previste dalla legge per il sistema cooperativistico. Al riguardo, è stato prontamente rilevato che questa disposizione si ricollega alla circostanza che in molte realtà sociali manca l'effettiva partecipazione del socio alla gestione ed alle attività lavorative della cooperativa, che "pertanto ricade necessariamente, in mancanza dei più basilari principi mutualistici, in quelle forme patologiche individuate sotto il termine cooperative «spurie»"<sup>78</sup>.

Quanto detto consente di precisare che, sebbene la figura dell'intermediario assuma come detto una posizione di rilievo nella regolarizzazione e istituzionalizzazione del mercato dei servizi alla persona, nondimeno occorre avviare una complessa opera di discernimento tra intermediari che operano in forma genuinamente imprenditoriale e intermediari che danno luogo a semplici forme di speculazione sul lavoro mediante schemi contrattuali *contra* o *praeter legem*.

A questo proposito, dalla ricognizione empirica delle prassi del settore risulta del tutto sconosciuto lo strumento della fornitura di lavoro temporaneo (c.d. lavoro interinale), che costruisce oggi il canale privilegiato per realizzare lecitamente forme di interposizione nei rapporti di

lavoro. Tuttavia, quantunque astrattamente applicabile, neppure tale schema contrattuale non pare idoneo a soddisfare le esigenze del settore. Al limite esso potrebbe essere utilizzato da imprese private/enti pubblici per la somministrazione di personale altamente specializzato (per es. infermieri), ma con esclusivo riferimento a esigenze di carattere temporaneo e non certo per soddisfare esigenze strutturali e continuative delle summenzionate imprese/enti pubblici.

Al riguardo, si deve tuttavia menzionare il disposto di cui all'articolo 53 della Legge n. 144/1999, laddove prevede che le province, i comuni e loro consorzi, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e le istituzioni sanitarie operanti nel Servizio sanitario nazionale possono stipulare per l'esercizio di attività sociosanitarie, in attesa delle disposizioni delle relative contrattazioni collettive in materia di contratti a termine e di ricorso a lavoro temporaneo di cui alla legge 24 giugno 1997 n. 196, contratti di lavoro a tempo determinato, qualora il ricorso agli ordinari procedimenti di assunzione di personale o le procedure per l'affidamento in appalto dei servizi medesimi comportino il rischio di interruzione delle relative attività ritenute di carattere essenziale<sup>79</sup>. Il comma 2 dell'articolo 53 prevede infatti che "alle prestazioni lavorative, comunque effettuate alla data di entrata in vigore della presente legge, anche erogate da organizzazioni non lucrative di utilità sociale per

l'assolvimento delle attività socio-sanitarie (...) non trovano applicazione le disposizioni della legge 23 ottobre 1960, n. 1369; i giudizi e i contenziosi di qualunque natura pendenti alla medesima data aventi ad oggetto questioni ad esse relative sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese tra le parti e i provvedimenti giudiziari non passati in giudicato restano privi di effetto”.

### **5.2.6. Le cooperative sociali**

Nel corso dell'indagine empirica non sono state valutate le prestazioni rese dalle cooperative sociali di tipo a), così definite perché svolgenti le attività di cui alla lettera a), articolo 1, L. 381/91, cioè di «gestione di servizi socio-sanitari ed educativi». Si ricorda, tuttavia, che in queste ipotesi le cooperative sociali applicano il CCNL delle cooperative sociali, che indubbiamente comporta oneri economici maggiori rispetto a quelli che deriverebbero dalla applicazione del CCNL recante la disciplina del lavoro domestico e familiare. A fronte di ciò, le prestazioni offerte dalle cooperative sociali assumono nella maggior parte dei casi contenuti professionali e moduli organizzativi di qualità superiore rispetto a quella che sono in grado di garantire altri operatori privati che pure garantiscono prestazioni a costo inferiore.

Certo è che, in un mercato in rapida espansione come quello dei servizi di cura alla persona, la strumentazione

giuridica di cui dispongono le cooperative sociali non pare adeguata alla importanza del fenomeno. Il rischio, da più parti evidenziato <sup>80</sup>, è quello di assimilare il lavoro nelle cooperative sociali a basso costo, in quanto si avvale ampiamente del volontariato, e marcatamente conflittuale in ragione della figura di socio del prestatore di lavoro. Giustamente, a questo proposito, si è evidenziata la necessità di giungere a una nuova configurazione del socio-lavoratore riconoscendone definitivamente anche sul piano legislativo, sulla scorta di quanto da tempo sostenuto da una parte sin qui minoritaria della dottrina <sup>81</sup>, la doppia natura del prestatore di socio e di lavoratore (in questo senso si muoveva il Disegno di Legge “Zamagni” approvato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1997)<sup>82</sup>.

### **5.3. Gli schemi contrattuali applicati: alcune riflessioni di sintesi**

Il quadro sopra sintetizzato ripropone l'importanza di un accordo territoriale per l'area modenese che fornisca un quadro di riferimento normativo relativamente al tipo di rapporti di lavoro da attivare. Lo schema del lavoro parasubordinato, che è apparso sicuramente il più ricorrente e rilevante, assumerebbe in effetti altro spessore e valore giuridico nell'ambito di una cornice collettiva in cui inserire l'esecuzione della prestazione lavorativa.

Si potrebbero differenziare, in primo luogo, le prestazioni occasionale dalle prestazioni coordinate e continuative. Si potrebbe delineare, in secondo luogo, un quadro legale minimo con riferimento alla forma e ai contenuti del contratto, alle tariffe applicabili, al recesso etc. In questa sede, anche per arginare forme di intermediazione e interposizione vietate dalla legge, si potrebbero altresì sperimentare canali più trasparenti nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, gestendo le disponibilità in funzione dei fabbisogni delle famiglie, da un lato, e dei fabbisogni formativi degli stessi operatori, dall'altro lato. In questa sede potrebbero inoltre essere definite le prerogative di matrice sindacale dei collaboratori, nonché adeguati incentivi all'emersione dal sommerso.

A questo riguardo, l'accordo territoriale potrebbe poi prevedere l'istituzione di una Commissione tripartita di concertazione locale, che, accanto al compito di accreditare i "fornitori" potrebbe svolgere rilevanti funzioni nella prospettiva di una ottimizzazione dell'incontro tra domanda e offerta dei servizi domiciliari (svolgendo funzioni di collocamento, formazione e informazione, integrazione dei cittadini extracomunitari, etc.). Questo anche in considerazione del fatto che un numero significativo di operatori del settore sono cittadini extracomunitari, il che impone l'attivazione di procedure *ad hoc* per l'attivazione dei rapporti di lavoro. Soltanto in questo modo pare infatti possibile contribuire a una effettiva

emersione delle forme di lavoro non dichiarato: emersione che, oltre a garantire uno sviluppo del bacino occupazionale nell'ambito dei servizi domiciliari alla persona, consentirebbe all'operatore pubblico di promuovere effettivamente e guidare il processo di definizione di standard di qualità.

## 6. Il progetto SERDOM

L'ipotesi — sopra prospettata — di un accordo territoriale di disciplina del mercato dei servizi di cura e assistenza domiciliare alla persona trova un fertile terreno di verifica nell'ambito del progetto SERDOM<sup>83</sup>. Il progetto transnazionale Serdom, finanziato dall'Unione Europea (DGV ex art. 6 F.S.E.), vede il partnerariato della Provincia di Barcellona, capo progetto, della SDES, società per azioni francese a prevalente capitale pubblico e della Provincia di Modena<sup>84</sup>.

Obiettivi di tale progetto sono:

- lo sviluppo di un bacino occupazionale nell'ambito dei servizi domiciliari alle persone anziane;
- l'aumento dei servizi sociali mediante risposte differenziate ai bisogni degli anziani;
- l'emersione del lavoro nero e irregolare;
- la creazione di una rete integrata di servizi, costituita dall'operatore pubblico, dal privato convenzionato, dal privato accreditato e dal Terzo settore.

Il progetto prevede, in particolare, la costituzione di una struttura operativa volta a facilitare il raccordo istituzionale tra domanda e offerta di prestazioni di assistenza domiciliare alla persona.

A tal fine è prevista la messa a punto di un sistema di regole di qualità a garanzia delle famiglie e dei fornitori di servizi volto:

- alla definizione delle attività di aiuto domiciliare (c.d. catalogo dei prodotti) e alla individuazione delle caratteristiche e delle competenze professionali necessarie per la erogazione del servizio;
- all'accreditamento dei fornitori, raggruppati in due categorie (organizzazioni profit e no profit), che offrono servizi di aiuto a domicilio a favore di persone anziane nel rispetto di determinati standard professionali e organizzativi;
- alla costituzione di uno sportello informativo volto a garantire una migliore trasparenza del mercato e delle prestazioni rese tanto dal servizio pubblico che dal servizio privato <sup>85</sup>.

Il servizio pubblico mantiene il compito della raccolta e valutazione delle richieste di intervento ad esso presentate dalle famiglie. Fornisce ad esse orientamento e consulenza professionale per aiutarle a comprendere meglio le proprie necessità e ad esprimerle

compiutamente. Qualora il servizio pubblico riscontri l'esistenza dei requisiti necessari per la presa in carico della situazione che si è presentata (in linea di principio con elevati bisogni e gravi rischi di scompenso socio-sanitario), elabora un Piano Assistenziale Individuale che consiste in una descrizione articolata degli interventi valutati come necessari. Attiva poi il proprio Servizio di assistenza Domiciliare, che si fa carico dell'intero intervento o, eventualmente, di parte di esso, in relazione alle proprie difficoltà organizzative, affidando l'esecuzione della parte restante al "fornitore accreditato" <sup>86</sup>.

Il soggetto pubblico potrà inoltre attivare un intervento di sostegno finanziario comunale a favore della famiglia e/o dell'assistito preso in carico (bonus, *Voucher*), lasciando alla famiglia stessa la scelta dell'operatore domiciliare o dell'organizzazione dalla quale acquistare il servizio. Quest'ultima modalità di sostegno resta però subordinata alla stipula del Piano Assistenziale Individuale.

In ogni situazione presa in carico dal servizio pubblico ed al domicilio della quale operi un'organizzazione od un singolo, l'operatore domiciliare che interviene è contrattualmente vincolato a partecipare alle attività di coordinamento, aggiornamento e monitoraggio programmate dal Comune. Si determina in questo modo una quota di tempo lavoro non destinata ad attività diretta sull'utente, importante fattore di qualità. I dati di questa attività

alimenteranno il sistema Informativo gestito dalla “Struttura Operativa”.<sup>87</sup>

Per l’Amministrazione comunale di Modena, la partecipazione al progetto Serdom, in uno con la realizzazione degli obiettivi sopra indicati, si è dunque ben presto tradotta in una occasione per ripensare le strategie d’intervento nell’ambito dei servizi sociali, e soprattutto nel campo dell’assistenza domiciliare. Una occasione per ripensare e riprogettare, in altri termini, il *Welfare* locale <sup>88</sup>, che oggi pare schiacciato tra due poli contrapposti: il sostanziale monopolio pubblico del servizio, da un lato; la gestione di larga parte dei servizi offerti dai singoli operatori privato in forme irregolari e *contra legem*, dall’altro lato.

In base a questi scenari ed a quanto è emerso dalle ricerche sulla domanda e sull’offerta di servizi domiciliari, l’Amministrazione Comunale modenese ha delineato le seguenti linee guida per la riforma del *Welfare* locale:

- il riconoscimento che il settore pubblico non potrà essere in grado, né dovrà avere il monopolio dell’offerta dei servizi sociali e socio-sanitari. La nuova politica sociale dovrà garantire a tutta la domanda potenziale di essere soddisfatta da un’offerta realizzata con “produzione propria” dal settore pubblico o ricorrendo a forme di delegazione o di mera sollecitazione ad altri soggetti;
- l’affermazione del diritto “universalistico” delle famiglie

all’accesso ai servizi, sostenendone il costo in misura proporzionata alle proprie condizioni economiche: di reddito e di patrimonio;

- la definizione di standard qualitativi minimi che le unità di offerta di servizi, pubbliche e private, devono possedere, controllandone la corretta applicazione; la delineazione di criteri e procedure di accreditamento, ammettendo quindi offerte di qualità diversificate ed attribuendo al Comune il ruolo di guida nella realizzazione di tali processi; il trasferimento dal pubblico al privato dell’elevato *know how* dei servizi comunali,
- il riconoscimento alle famiglie di acquistare i servizi di cui necessitano dal fornitore preferito, pubblico o privato, purchè accreditato, scelto in relazione alla combinazione qualità/prezzo ritenuta più conveniente;
- l’erogazione di buoni sociali (assegni, *voucher*), dai Comuni alle famiglie che esprimono un bisogno riconosciuto, ma che non dispongono di sufficienti risorse reddituali e patrimoniali per l’acquisto del servizio;
- la modificazione delle attuali modalità di coinvolgimento di terzi soggetti, basate sulle gare pubbliche d’appalto, utilizzate sia per affidare ad essi l’intera gestione di servizi, sia per acquisire forza lavoro da impiegare nei servizi a gestione



diretta introducendo a tal fine i bonus o i *voucher*, ove la famiglia sia reputata in grado di compiere una scelta; affidando caso per caso l'intervento domiciliare di sostegno ai fornitori accreditati, sulla base della disponibilità di questi e con un criterio di rotazione predeterminato, ove il servizio sociale non reputi opportuno lasciare alla famiglia la scelta del fornitore <sup>89</sup>.

A livello locale si è pertanto deciso di agire su diversi piani:

- sulla formazione di base, sul lavoro e l'aggiornamento professionale, facilitando l'accesso a tale mercato ai lavoratori stranieri, utilizzando adeguatamente il sistema dei crediti formativi;
- la regolarizzazione dei rapporti di lavoro "atipico", da un lato, la valorizzazione del ruolo sociale svolto dai lavoratori dipendenti, sia pubblici che privati, che operano in tale mercato, dall'altro lato;
- la ridefinizione delle competenze del Comune, rispetto sia alla collettività sia alle organizzazioni ed agli operatori "privati", in modo da svilupparne maggiormente il ruolo di governo, di guida alla concertazione sia delle regole del mercato che delle modalità di controllo.

Punto centrale del progetto Serdom, è ancora una volta, l'individuazione di

adeguati strumenti lavoristici che consentano di temperare le contrapposte esigenze degli operatori coinvolti.

Di questo ha preso recentemente atto non soltanto l'amministrazione Comunale, ma anche il sindacato. Il 21 luglio 2000, il Comune di Modena e le OO.SS. confederali CGIL-CISL-UIL hanno all'uopo siglato una intesa finalizzata appunto a "alla costruzione di un «patto locale», tra i diversi attori istituzionali sociali ed economici" volto a perseguire i seguenti secondo una strategia concertata e condivisa da tutti gli operatori del settore i seguenti obiettivi: emersione del lavoro non dichiarato, regolarizzazione dei rapporti di lavoro irregolari, creazione di una area di nuova occupazione mediante l'ottimizzazione delle fasi di incontro tra domanda e offerta, regolarizzazione dei percorsi di inserimento nel mercato del lavoro modenese di forza-lavoro extracomunitaria, innalzamento della qualità della forza-lavoro come criterio per l'innalzamento della qualità del servizio, etc.

## **7. Considerazioni conclusive: l'esperienza modenese nel contesto comunitario**

Le motivazioni di politica dell'occupazione e del lavoro che stanno indirizzando il Comune di Modena e le organizzazioni sindacali dei lavoratori nella stesura di un patto locale in tema di servizi di cura della persona e assistenza domiciliare

agli anziani possono essere agevolmente ricondotte, in sede di conclusioni della nostra ricerca, agli orientamenti comunitari in materia di occupazione: alla concertazione e alla programmazione negoziata tra i diversi attori sociali viene infatti assegnato il ruolo di metodo ineludibile per esplicitare i profili di criticità di tale mercato e per formulare adeguate azioni regolative, secondo il principio di sussidiarietà, dirette a regolarizzare il mercato del lavoro e creare quote significative di occupazione aggiuntiva <sup>90</sup>.

A questo proposito pare sufficiente ricordare la recente Comunicazione della Commissione Europea, *Agire a livello locale in materia di occupazione – Dare una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione* <sup>91</sup>, che enfatizza la dimensione locale quale sede idonea a garantire, soprattutto nell'ambito dei nuovi lavori e dei servizi alla persona:

- una migliore capacità d'inserimento professionale;
- l'incoraggiamento della adattabilità delle imprese e dei lavoratori;
- un rafforzamento delle politiche di pari opportunità uomo/donna.

Secondo la Commissione, in particolare, i poteri/competenze che hanno gli enti locali con riferimento ai servizi alla persona costituiscono fonti potenziali di nuovi posti di lavoro “per cui le loro azioni sono suscettibili di strutturare una

porzione considerevole del mercato del lavoro locale”.

Altrettanto indicative sono le indicazioni contenute nella Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999 relativa agli *Orientamenti in materia di occupazione per il 1999*. In questo documento — sostanzialmente ripreso, per i profili che qui interessano dagli Orientamenti per l'occupazione per il 2000 e dalla proposta di Orientamento per il 2001 — il Consiglio afferma a chiare lettere che “se l'Unione Europea vuole vincere la sfida dell'occupazione, devono essere messe effettivamente a frutto tutte le possibilità di creare nuovi posti di lavoro nonché le nuove tecnologie e innovazioni”. A tal fine gli Stati membri promuoveranno, in particolare, “i mezzi per sfruttare appieno le possibilità offerte dalla creazione di posti di lavoro a livello locale, nell'economia sociale, nel settore delle tecnologie ambientali e nelle nuove attività connesse al fabbisogno non ancora soddisfatto dal mercato, esaminando nel contempo — con l'obiettivo di ridurli — gli ostacoli che potrebbero agire da freno. In tale contesto si dovrà tenere conto dello speciale ruolo svolto dalle autorità locali e dalle parti sociali”.

Per conseguire tali obiettivi, e nella prospettiva di una strategia coordinata di lotta alla disoccupazione che prende le mosse dal Consiglio straordinario di Lussemburgo del 1997 fino al recente Consiglio straordinario di Lisbona del 2000, i Governi e le parti sociali sono invitati a promuovere l'ammodernamento dell'organizzazione del lavoro e delle sue forme negoziando “ai livelli appropriati, in particolare a livello settoriale e aziendale, accordi intesi a modernizzare l'organizzazione del lavoro, comprese formule flessibili di lavoro onde rendere produttive e competitive le imprese e

raggiungere il necessario equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza”.

Gli orientamenti per il 2001, più recentemente, enfatizzano l'importanza della mobilitazione di “tutti i soggetti interessati a livello regionale e locale, individuando il potenziale occupazionale a livello locale e potenziando la partnership in tal senso”. In questa prospettiva, e nella linea tracciata dal Consiglio straordinario di Lisbona, “gli Stati membri:

- incoraggeranno gli enti regionali e locali a elaborare strategie occupazionali per sfruttare appieno le opportunità di creazione di posti di lavoro a livello locale;
- promuoveranno la collaborazione di tutti i soggetti interessati, comprese le parti sociali, nell'attuazione di tali strategie a livello locale;
- promuoveranno misure volte ad accrescere lo sviluppo competitivo e la capacità di creare posti di lavoro dell'economia sociale, in particolare nel campo della fornitura di prodotti e servizi che rispondono a esigenze non ancora soddisfatte dal mercato ed esamineranno, con l'obiettivo di ridurli, tutti gli eventuali ostacoli che si frappongono a tali misure;
- potenzieranno a ogni livello la funzione svolta dai servizi pubblici dell'occupazione nell'individuare le opportunità di lavoro locali e nel migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro locali”.

Gli attori locali sono dunque ora direttamente chiamati — sia dalle autorità comunitarie sia dal processo nazionale di decentramento istituzionale delle competenze in materia di mercato del

lavoro — a fornire una risposta alla frammentazione del mercato del lavoro e alla crescita di situazioni di illegalità e irregolarità, in modo da tradurre vincoli e criticità in fattori di opportunità e dinamismo sociale.

L'obiettivo di strutturare il mercato dei servizi alla persona impone dunque un intervento a tutto campo, che non si limiti alla mera individuazione di una griglia di schemi contrattuali utilizzabili, ma che invece dia luogo a un processo dinamico di governo complessivo del mercato dei servizi che veda la presenza del pubblico e del privato accreditato.

Questo è, del resto, quanto già convenuto nel nostro Paese nel Protocollo sul lavoro del 1998, dove Governo e parti sociali hanno enfatizzato il ruolo degli attori locali, sollecitando un processo di concertazione e programmazione negoziale a livello territoriale e decentrato parallelo a quello nazionale. In particolare, al punto 5 dell'Allegato del Protocollo sulla partecipazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni all'attuazione del «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione» si precisa che «le Regioni, le Province ed i Comuni assumono la concertazione territoriale con le parti sociali come metodologia capace di rendere sinergiche le azioni dei diversi soggetti sociali protagonisti dello sviluppo e di saldarla, sulla base di alcuni principi fondamentali quali una visione unitaria delle risorse pubbliche (locali, regionali, nazionali e comunitarie) ed una forte coesione istituzionale con le strategie e gli obiettivi del Patto sociale (...). Le Regioni, le Province ed i Comuni si impegnano perciò ad avviare ed a sviluppare rapporti organici con le parti sociali dei rispettivi territori e ad identificare con esse

specifiche sedi di concertazione sui più rilevanti aspetti delle politiche regionali e locali in favore dello sviluppo e dell'occupazione (...). Le Regioni, le Province ed i Comuni si impegnano infine ad individuare nelle singole realtà territoriali metodologie di concertazione che consentano di specificare, oltre che le singole materie oggetto della concertazione, anche gli opportuni momenti di verifica degli obiettivi programmati».

Quale progetto pilota nell'ambito dei servizi domiciliari agli anziani il progetto SERDOM potrebbe pertanto rappresentare, in un futuro che pare ormai vicino, una di quelle buone pratiche nazionali che rientrano nell'ambito della strategia europea sull'occupazione e che possono aprire la strada a futuri accordi in aree del

Paese e della comunità che paiono oggi ancora lontane dal percepire le potenzialità occupazionali di questo particolare settore.

<sup>1</sup>\* Nel corso del presente lavoro si sono utilizzati alcuni dati sulle tipologie contrattuali utilizzate a Modena dagli operatori del settore dei servizi di cura e assistenza domiciliare alla persona, raccolti nel corso dei mesi di febbraio e marzo 2000 nell'ambito di una rilevazione empirica effettuata dal Centro Studi Internazionali e Comparati dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia in collaborazione con il Dott. Carlo Nicoli dell'Assessorato per i Servizi Sociali del Comune di Modena, su incarico dell'Assessore per i Servizi Sociali del Comune di Modena, dott. Alberto Caldana, che qui si intende ringraziare. Gli autori ringraziano anche il Dott. Federico Bacchiega per l'aiuto prestato nella valutazione dei profili fiscali e contributivi connessi all'inquadramento delle prestazioni coordinate e continuative. Sebbene il presente lavoro sia frutto di una riflessione comune dei due autori, a Marco Biagi sono attribuibili i paragrafi 2, 3, 5.1, 5.3, 6 e a Michele Tiraboschi i paragrafi 1, 4, 5.2, 7.

<sup>2</sup> La letteratura in argomento è vasta ed eterogenea. Per una recente ed esauriente ricognizione di taglio sociologico cfr. M. La Rosa, D. Méda, *Il problema del lavoro, il lavoro come problema*, in *Sociologia del lavoro*, 1998; R. Rizza, *Politiche del lavoro e nuove forme di precarizzazione lavorativa*, in *Sociologia del lavoro*, 2000, nn. 78/79.

<sup>3</sup> Per considerazioni di carattere generale sull'incapacità del diritto a disciplinare in modo adeguato, e con nuovi schemi di riferimento concettuale e normativo, i mutamenti indotti dalla c.d. nuova economia e dai moderni modi di lavorare cfr. il denso studio di H. Arthurs, *Labour Law Without the State*, in *University of Toronto Law Review*, pp. 1-45. Con specifico riferimento ai servizi di cura alla persona e alla assistenza domiciliare, oltre a quanto si rileverà *infra*, v. sin d'ora Fondazione del Monte, "Progetto Anziani" - *Progetto di assistenza domiciliare ad anziani non autosufficienti*, Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, Rapporto conclusivo, 1999, mimeo, p. 1.

<sup>4</sup> Per l'utilizzazione in ambito giuridico di queste locuzioni cfr., tra le prime voci dottrinali, i saggi raccolti in AA.VV., *Le travail atypique*, numero speciale di *Droit Social*, n° 7-8, 1981, 486-579. Da ultima, v. la ricerca di A. De Grip, J. Hoevenberg, E. Willems, *Atypical employment in the European Union*, in *International Labour Review*, 1997, 49-71 e ivi ampi riferimenti bibliografici. Nella letteratura

italiana cfr. per tutti R. Pessi, *I rapporti di lavoro c.d. atipici tra autonomia e subordinazione nella prospettiva dell'integrazione europea*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1992, I, 133 e ss. Più recentemente v. anche gli Atti del Convegno internazionale organizzato dall'AISRI su *Lavori «atipici» e relazioni industriali*, Roma 27 marzo 1998, parzialmente riprodotti in *Dir. Rel. Ind.*, 1998, n. 3 integralmente pubblicati sul n. 35 del *Bulletin of Comparative Labour Relations*.

<sup>5</sup> Commissione Europea (2000), *The EU and the Modernisation on Labour Law. First Stage Consultation of social partners on modernising and improving employment relations*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2000, n. 4, nonché al sito internet della Commissione, <<http://europa.eu.int>>.

<sup>6</sup> Come rilevato, invece, nelle ricerche sociologiche degli anni Settanta e Ottanta sui fenomeni del lavoro precario, del doppio lavoro, del quasi lavoro e della evasione contrattuale, previdenziale e fiscale. Cfr. L. Meldolesi, *Disoccupazione ed esercito industriale di riserva in Italia*, Bari, 1972; L. Frey, *Le prospettive dell'offerta di lavoro in Italia e il lavoro nero*, in *Tendenze dell'occupazione*, 1976, n. 8; L. Gallino, *Doppio lavoro ed economia informale*, in *il Mulino*, 1982, n. 4/5.

<sup>7</sup> Queste problematiche sono analizzate in M. Tiraboschi, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Torino, 1999, spec. Cap. I e Cap. III.

<sup>8</sup> Sulle indubbie connessioni tra iperproduzione normativa, compressione dei processi di autoregolazione sociale e crisi dello Stato sociale v. la ricerca curata da G. Teubner, *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, New York, 1984, cui adde G. Giugni, *Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano*, in *Giornale Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1986, 318 e 330. Il tema è ora ripreso in M. Tiraboschi, *Lavoro temporaneo ecc.*, cit.

<sup>9</sup> Così, seppure in altro contesto storico-culturale, ma con spunti comunque largamente "anticipatori", W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963 ma 1929, *passim* e qui 23.

<sup>10</sup> Ancora W. Cesarini Sforza, *op. ult. cit.*

<sup>11</sup> Così L. Montuschi, *Sulla discussa «centralità» della fattispecie «contratto di lavoro subordinato»*, in *Scritti in onore di Mengoni*, Milano, 1995, p. 1050

<sup>12</sup> Così, con considerazioni di carattere generale, U. Breccia, *Le nozioni di «tipico» e «atipico» spunti ricostruttivi*, in AA.VV., *Tipicità e atipicità nei contratti*, Milano, 1983, pp. 11-12.

<sup>13</sup> Così A. Cessari, *L'interposizione fraudolenta nel diritto del lavoro*, Milano, 1959, p. 4.

<sup>14</sup> Per questa prospettiva G. De Simone, *Titolarità dei rapporti di lavoro e regole di trasparenza. Interposizione, imprese di gruppo, lavoro interinale*, Milano, 1995, spec. pp. 25-29 e qui p. 334.

<sup>15</sup> Si tratta di un profilo già evidenziato nel corso degli anni Settanta da G.M. Ambroso, *Il lavoro non istituzionale. Fisiologia e patologia dei rapporti speciali di lavoro*, Milano, 1975, p. 4.

<sup>16</sup> Per una lettura dei diversi "itinerari" economici, sociali e giuridici di fuga dal diritto del lavoro cfr. F. Liso, *La fuga dal diritto del lavoro*, in *Ind. Sind.*, 1992, pp. 1-9 e già P. Ichino, *La fuga dal lavoro subordinato*, in *Dem. Dir.*, 1990, pp. 69-76.

<sup>17</sup> Illumina magistralmente il punto G. Giugni, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, cit., p. 404, che già all'inizio degli anni Ottanta invitava opportunamente a «discernere, nell'economia sommersa e nel lavoro non istituzionale, quanto in esse vi sia di patologico e quanto invece non appaia come anticipazione di modi di essere del rapporto di lavoro che, non trovando collocazione nell'ordinamento vigente, si sono immersi deliberatamente nella clandestinità». Anche in ambito sociologico è opinione via via sempre più condivisa quella secondo cui «molta parte dell'economia "informale" è spiegata dalla complessità (del mercato del lavoro) più che dall'illegalità» e dalla volontà dei datori di lavoro di eludere la disciplina lavoristica, anche se essa si realizza indubbiamente mediante «scappatoie» e «sotterfugi» creatori di malessere e iniquità sociale: in questo senso cfr., per tutti, A. Accornero, *Il mondo della produzione*, Bologna, 1994, p. 179 e già chiaramente la fondamentale ricerca di G. Fuà, *Occupazione e capacità produttiva: la realtà italiana*, Bologna, 1976.

<sup>18</sup> E' la domanda che si poneva lo stesso G. Giugni, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, cit., p. 375, con riferimento al diritto del lavoro della crisi o della trasformazione degli anni Ottanta.

<sup>19</sup> Come avviene, per esempio, oggi in alcune aree del nostro Paese con riferimento alla interessante ed ormai ricca esperienza dei contratti collettivi di «gradualità» o «riallineamento» imperniati sul riconoscimento — quantunque solo temporaneo — di una consistente riduzione dei livelli retributivi fissati in sede di contrattazione collettiva nazionale in cambio della regolarizzazione dei rapporti di lavoro in questione. In tema cfr., da ultimo, A. Bellavista, *I contratti di riallineamento retributivo e l'emersione del lavoro sommerso*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1998, 93-122, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici. Particolarmente indicativa, in questa prospettiva, è anche la recente e più radicale proposta di introdurre trattamenti retributivi differenziati in funzione delle marcate differenze territoriali del nostro Paese: proposta ora vigorosamente rilanciata dal recente dibattito sui «patti territoriali» e sui «contratti d'area». Per l'impostazione del problema cfr., recentemente, T. Boeri, *Uno Stato asociale*, Bari, 2000, *passim*, spec. p. 69

<sup>20</sup> Evidenzia efficacemente il punto P. Barcellona, *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario. Critica della «ragione funzionalista»*, Torino, 1994, spec. pp. 173-197 e qui 176. V. anche Id., Barcellona P., *Crisi dello Stato sociale e strategia dei diritti. Un'ipotesi critica*, in Studi in onore di R. Sacco, Milano, 1994, spec. pp. 1706-1709.

<sup>21</sup> Così invece M. Costanza, *Introduzione a Costanza M., Oltre il diritto*, Padova, 1994, p.0 1. In questo senso cfr. anche il celebre studio di L. Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'Etat: sur la démocratie en France et en Amérique*, Paris, 1987, spec. 41-58, 53-54, che non esita in proposito a individuare nella tecnica della norma imperativa connessa alla «socialisation du droit», da un lato, e «in certe rigidità eccessive del nostro diritto del lavoro», dall'altro lato, due chiari esempi di interventi legislativi parassitari e dagli effetti destrutturanti per lo sviluppo dell'economia e della società.

<sup>22</sup> Così T. Treu, *L'internazionalizzazione dei mercati: problemi di diritto del lavoro e metodo comparato*, in Studi in onore di R. Sacco, Milano, 1994, p. 1122.

<sup>23</sup> E' la nota — quanto criticata — previsione formulata da J. Rifkin, *The End of Work. The Decline of the Global Force and the Dawn of the Post-Market Era*, New York, 1994.

<sup>24</sup> «Il diritto del lavoro senza lo Stato»: è il titolo di un recente articolo di H. Arthurs, *Labour Law Without the State*, in *University of Toronto Law Review*, qui p. 45.

<sup>25</sup> Sulla «idea che il diritto del lavoro d'una minoranza antagonizza col diritto al lavoro della maggioranza» v. tuttavia le considerazioni critiche, in larga parte condivisibili, di U. Romagnoli, *Il diritto per il lavoro*, in AA.VV., *Il Protocollo del luglio 1993. Spunti per un dibattito*, Milano, 1998, spec. pp. 178-180.

<sup>26</sup> Sugli intrecci tra economia criminale e lavoro cfr. A. Garilli, A. Bellavista, *Mercato del lavoro e Mezzogiorno*, in Ghezzi G., *La disciplina del mercato del lavoro. Proposte per un Testo Unico*, Roma, 1996, spec. 94-99.

<sup>27</sup> Per una rapida ma efficace sintesi v. G. Solinas, *Popolazione, servizi di cura e occupazione. Il caso dell'assistenza domiciliare per anziani nel comune di Modena*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Economia Politica, 1999, mimeo, spec. pp. 3-7; Cfr. anche M. Paci, *Più equità e meno spesa: Il governo di centro-sinistra alla prova del welfare, in Stato e Mercato*, 1988, n. 52.

<sup>28</sup> Cfr. C. Borzaga, B. Gui, M. Schenkel, *Disoccupazione e bisogni insoddisfatti. Il ruolo delle organizzazioni non profit*, cit.

<sup>29</sup> Cfr. M. Ferrera, *Le trappole del welfare*, Bologna, 1998.

<sup>30</sup> G. Solinas, *Popolazione, servizi di cura e occupazione ecc.*, cit., p. 25, con riferimento a dati ISTAT.

<sup>31</sup> G. Solinas, *Popolazione, servizi di cura e occupazione ecc.*, cit., p. 25, con riferimento a dati ISTAT. V. anche Comune di Modena - Assessorato ai Servizi Sociali, *La domanda di assistenza domiciliare a Modena*, Modena, luglio 1999, mimeo e Comune di Modena - Assessorato ai Servizi Sociali, *L'offerta di assistenza domiciliare a Modena*, Modena, luglio 1999, mimeo.

<sup>32</sup> P. Bosi, M.C. Guerra, P. Silvestrini, *La spesa sociale nel Comune di Modena*, in *Materiali di discussione*, collana del Dipartimento della Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Economia Politica, 1998, n. 223; Id., *La spesa sociale nel Comune di Modena: la*

valutazione della condizione economica in *Materiali di discussione*, collana del Dipartimento della Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Economia Politica, 1999, n. 264, e ivi riferimenti ai criteri di accesso ai diversi servizi.

<sup>33</sup> G. Solinas, *op. ult. cit.*, pp. 25-26.

<sup>34</sup> Comune di Modena - Assessorato ai Servizi Sociali, *L'offerta di assistenza domiciliare a Modena*, cit., p. 6 e ivi, spec. pp. 8-18, ampia analisi di dettaglio delle diverse prestazioni offerte dall'operatore pubblico

<sup>35</sup> Cfr. ancora Comune di Modena - Assessorato ai Servizi Sociali, *L'offerta di assistenza domiciliare a Modena*, cit., pp. 16-17

<sup>36</sup> Comune di Modena - Assessorato ai Servizi, Modello di gestione del servizio di assistenza domiciliare a Modena - Rapporto fra pubblico e privato: evoluzione 1980 - 1999, Modena, luglio 1999, mimeo, p. 1.

<sup>37</sup> Ivi, p. 2.

<sup>38</sup> Ivi, pp. 2-5.

<sup>39</sup> G. Solinas, *op. ult. cit.*, p. 26.

<sup>40</sup> Per una ricostruzione di questi profili cfr. M. Tiraboschi, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit.

<sup>41</sup> Fondazione del Monte, *"Progetto anziani" ecc.*, cit., pp. 2-5.

<sup>42</sup> Ivi, p. 1.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Ivi, p. 3.

<sup>46</sup> Comune di Modena - Assessorato ai Servizi Sociali, *L'offerta di assistenza domiciliare a Modena*, cit., p.5.

<sup>47</sup> Per lavoro «nero» *tout court* si intende il lavoro senza contratto o non dichiarato. Diverso è il fenomeno del lavoro c.d. «grigio» che si caratterizza in ragione del grado di deviazione delle disposizioni di legge e di contratto pur in presenza di un rapporto contrattuale. In quest'ultimo caso, l'irregolarità del contratto può dipendere dal mancato rispetto di disposizioni in tema di retribuzione, orario, applicazione delle disposizioni del contratto collettivo etc. ovvero dalla sua non rispondenza al tipo di prestazione svolta come nell'ipotesi in cui dietro un contratto di associazione o di lavoro parasubordinato si nasconda un vero e proprio contratto di lavoro dipendente.

<sup>48</sup> Su cui v. recentemente, e in modo esaustivo, F. Basenghi, *Il lavoro domestico*, Milano, 2000.

<sup>49</sup> Per l'impostazione del problema, sia consentito rinviare a M. Biagi, M. Tiraboschi, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno Statuto dei lavori?*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4/1999.

<sup>50</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto cfr. M. Tiraboschi, *Premesse per uno studio della giurisprudenza in tema di individuazione della fattispecie di lavoro subordinato*, in Quaderni ALAR, Milano, 1993; Id., *Autonomia e subordinazione nelle tecniche di interpretazione dei precedenti giudiziari*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1994, I, p. 353.

<sup>51</sup> Tra le tante: Cass. 17 dicembre 1999 n. 14248, *Giust. Civ. Mass* 1999, 2571; Cass. 2 luglio 1999 n. 6827, *Giust. Civ. Mass.*, 1999, 1544; Cass. 25 novembre 1996, *Giust. Civ. Mass.* 1996, 1587; Cass. 17 novembre 1994 n. 9718, *Inf. prev.* 1995, 9718; Cass. 30 luglio 1993 n. 8506, *IPrev.* 1993, 1169; Cass. 1° febbraio 1993 n. 1182, *RIDL*, 1993, II, 415, con nota di Nogler; Cass. 7 aprile 1992 n. 4220, *RIDL*, 1993, II, 245, con nota di Nogler; Cass. 23 ottobre 1991 n. 11229, *MFI*; Cass. 3 aprile 1990 n. 2680, *RGL*, 1991, II, 196, con nota di Menghini; Cass. 20 settembre 1989 n. 3930, *DL*, 1990, II, 242, con nota di Mormile; Cass. 3 maggio 1985 n. 3310, *GC*, 1985, I, 2735; T. Torino 26 maggio 1998, *Lavoro nella giur.* 1999, 66; P. Milano 19 aprile 1997, *OGI* 1997, 346; P. Roma 21 giugno 1995, *DL*, II, 16 con

nota di Sciotti; P. Monza 6 dicembre 1994, *RIDL* 1995, II, 812 con nota di Calafà; T. Milano 25 gennaio 1992, *OGI*, 1992, 37; P. Roma 7 marzo 1991, *RIDL*, 1992, II, 381, con nota di Nogler.

<sup>52</sup> Tra le tante: Cass. 18 giugno 1999 n. 6150, *Giust. Civ. Mass.* 1999, 1433; Cass. 27 marzo 1998 n. 3272, *Riv. critica dir. lav.* 1998, 686 con nota di Muggia; Cass. 12 agosto 1997 n. 7494, *Giust. civ. Mass.* 1997, 1403; Cass. 25 luglio 1994 n. 6919, *DPL*, 1995, 153; Cass. 13 febbraio 1990 n. 1037, *MF*; Cass. 5 febbraio 1988 n. 1232, *RFI*, voce Lavoro-rapporto, n. 439; Cass. 13 maggio 1987 n. 4407, *MFI*; Cass. 25 febbraio 1987 n. 2011, in *RGenel*, 1987, 1011; Cass. 15 marzo 1984 n. 1780, *RFI*, 1984, voce Lavoro-rapporto n. 399; P. Biella 15 marzo 1999, *Giur. Piemontese* 1999, 285 con nota di Rosso; T. Torino 29 novembre 1997, *Lav. nella giur.* 1998, 423; P. Parma 12 dicembre 1996, *Riv. critica dir. lav.*, 1997, 616; P. Roma 29 ottobre 1996, *Lav. nella giur.* 1997, 150; P. Bergamo 27 aprile 1995, *Inf. prev.* 1996, 132; T. Milano 8 settembre 1993, *RIDL*, 1994, II, 85, con nota di Fortunat.

<sup>53</sup> Tra le tante: Cass. 11 giugno 1999 n. 5787, *Giust. civ. Mass.* 1999, 1335; Cass. 4 marzo 1998 n. 2370, *Giust. civ. Mass.* 1998, 498; Cass. 17 dicembre 1994 n. 10829, *NGL* 1995, 523; Cass. 25 gennaio 1993 n. 811, *NGL*, 1993, 337; Cass. 11 maggio 1990, n. 4070; Cass. 29 marzo 1990, n. 2553; Cass. 10 gennaio 1989 n. 41, *MFI*; Cass. 10 dicembre 1986 n. 7347, *DPL*, 1987, 1440; Cass. 20 aprile 1983 n. 2728, *L80*, 1983, 691 e *OGI*, 1983, 825; P. Roma 14 aprile 1998, *Lav. nella giur.* 1998, 790; T. Roma 20 dicembre 1997, *Lav. nella giur.* 1998, 610; T. Piacenza 3 aprile 1989, *IPrev*, 1989, 1079.

<sup>54</sup> P. Ichino, *Autonomia privata individuale e qualificazione del rapporto di lavoro*, in *Quaderni ALAR*, Milano, pp. 26-28.

<sup>55</sup> Sul punto, per le diverse opzioni di politica del diritto prospettabili, cfr. E. Ghera, P. Ichino, M. Tiraboschi e M. Napoli, in AA.VV., *Autonomia privata individuale e qualificazione del rapporto di lavoro*, in *Quaderni ALAR*, Milano, 1993.

<sup>56</sup> In giurisprudenza, tra le tante: Cass. 25 gennaio 1993 n. 812, *Giust. civ. Mass.* 1993, 117; Cass. 13 febbraio 1990 n. 1037, *MFI*; Cass. 17 febbraio 1987 n. 1714, *DPL*, 1987, 2009; Cass. 19 novembre 1985 n. 5705, *RFI*, 1985, voce Lavoro-rapporto, n. 399; P. Roma 29 settembre 1998, *DL* 1999, II, 222 con nota di Sciotti; T. Torino 29 novembre 1999, *Lavoro nella giur.* 1998, 423; In dottrina cfr. per tutti: M. De Luca, *Autonomia e subordinazione nella giurisprudenza di legittimità*, *Foro It.*, 1989, c. 2909; M. D'Antona, *Intervento*, in *Il lavoro e i lavori*, in *Lav. Dir.*, 1988, p. 413, nonché, per opportune precisazioni, P. Ichino, *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Milano, 1989, p. 11, nota 3.

<sup>57</sup> Sul punto, per la chiarezza delle argomentazioni addotte, v. tra i tanti, M. Di Ruocco, *Attività lavorative emergenti: autonomia o subordinazione?*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1988, pp. 413-414. In giurisprudenza, tra le tante: Cass. 25 maggio 1998 n. 5214, *GI* 1999, 1406; Cass. 20 giugno 1997 n. 5520, *RIDL* 1997, II, 7091 con nota di Pera; Cass. 10 marzo 1994 n. 2352, *DL*, 1994, II, 117, con nota di Battista, nonché Cass. 18 febbraio 1993 n. 1971 e Cass. 8 gennaio 1993 n. 84, *RGL*, 1994, II, 561 e 563, con nota di Bartesaghi. Per un panorama sulla casistica giurisprudenziale v. recentemente AA.VV., *Lavoro autonomo, lavoro coordinato*, in *Quaderni di Diritto delle Relazioni Industriali*, e ivi spec. i contributi di Lunardon e Perulli.

<sup>58</sup> Cfr. AA.VV., *Lavoro autonomo, lavoro coordinato*, in *Quaderni di Diritto delle Relazioni Industriali*, cit.

<sup>59</sup> Per una recente analisi sistematica della casistica giurisprudenziale sul punto cfr. L. Nogler, *La doppia nozione giuslavoristica di parasubordinazione*, in *Guida al Lavoro on-line*, 30 giugno 2000.

<sup>60</sup> G. Ferraro, *I contratti di lavoro*, Padova, 1998. *Contra*: G. Tarzia, *Il processo del lavoro*, 1988, Milano. In giurisprudenza: Cass. 29 ottobre 1975, n. 3684; Pretura di Bassano del Grappa, 9 maggio 1975.

<sup>61</sup> Cass. 19 dicembre 1995, n. 12962.

<sup>62</sup> Come rilevato in L. Nogler, *La doppia nozione giuslavoristica di parasubordinazione*, 2000, dove l'Autore cita le sentenze di Cass. N. 6752/1996 e 9550/1995, alle quali si può aggiungere anche la 10680/1994.

<sup>63</sup> G. Ferraro, *I contratti di lavoro*, 1998, p. 355.

<sup>64</sup> G. Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, in *DLRI*, 1998, p. 459.



- <sup>65</sup> G. Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, op. cit., p. 459.
- <sup>66</sup> G. Santoro Passarelli, *Il lavoro parasubordinato*, 1979, p. 70, dove vengono citati Andrioli, in Andrioli, Proto Pisani, Barone, Pezzano, *Le controversie in materia di lavoro*, 1974, 44, p.46 e Angiello, *Considerazioni sull'art. 409 n. 3 c.p.c.*, in *Dir. Lav.*, 1975, I, 296.
- <sup>67</sup> Tale ipotesi è prevista da M. Mencucci, E.R. Galli, J.S. Lindsay, *L'infermiere e la libera professione*, Firenze, 1986.
- <sup>68</sup> M. Tiraboschi, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit.
- <sup>69</sup> P. Ichino, *Spazi attuali e prospettive per il leasing di manodopera*, in *RIDL*, III; M. Tiraboschi, *Agenzie si servizi, cooperative di produzione e lavoro e pratiche interpositorie nella fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 1994.
- <sup>70</sup> Cfr. le *Relazioni della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, Roma, vol. VIII, Rapporti particolari di lavoro, p. 11 e p. 132 e ss.
- <sup>71</sup> E' il quesito che si pone M. Biagi, *Cooperative e rapporti di lavoro*, Milano, p. 246.
- <sup>72</sup> Sul punto, con diversi accenti: M. Biagi, *Cooperative e rapporti di lavoro*, cit., p. 75 e ss.; Id., *Lavoro associato-cooperazione*, in *Digesto*, vol. VII Commerciale, 2000, p. 33 e ss.; F. Toffoletto, *Sul rapporto di lavoro tra socio e cooperativa*, in *RIDL*, 1985, p. 827 e ss.; A. Vallebona, *Il lavoro in cooperativa*, in *RIDL*, 1991, p. 291 e ss.; P. Tosi, *Il lavoro nelle cooperative e il lavoro familiare*, in *Quaderni ALAR*, Giuffrè, Milano, 1993, n. 3, p. 147 e ss.; G. Burragato, F. Toffoletto, *Prestazioni di lavoro subordinato in fattispecie diverse dal contratto di lavoro*, in *Quaderni ALAR*, cit., spec. pp. 176-179.
- <sup>73</sup> Biagi, *Cooperative e rapporti di lavoro*, cit., pp. 246-251; Bassi, *Delle imprese cooperative e mutue assicuratrici*, in *Commentario al Codice Civile* diretto da P. Schlesinger, Giuffrè, Milano, 1988, p. 96.
- <sup>74</sup> Così: Cass. 28 luglio 1983 n. 5184, in *Foro It., Rep.*, 1983 (lavoro rapporto) nn. 667-668-669.
- <sup>75</sup> Così: Cass. 24 maggio 1991 n. 5897, in *Mass. Giur. Lav.*, 1991, p. 554.
- <sup>76</sup> Il testo del Regio Decreto si può consultare in Valerio, *Codice delle Leggi sulla Cooperazione*, Giuffrè, Milano, pp. 26-44. Si deve peraltro precisare che, ai sensi della recente Legge 31 gennaio 1992 n. 59 (recante Nuove norme in materia di società cooperative), per l'iscrizione al registro prefettizio delle cooperative ammissibili ai pubblici appalti sono ora sufficienti quindici soci rispetto ai venticinque previsti precedentemente.
- <sup>77</sup> Ai sensi dell'art. 10 del R.D. resta comunque fermo che "il salario degli ausiliari non può essere inferiore a quello degli operai soci di corrispondente categoria, e in ogni caso non inferiore al salario corrente".
- <sup>78</sup> Tarantino, *Nuova normativa per le società cooperative*, cit., pp. 2899-2900.
- <sup>79</sup> Tali contratti, non ulteriormente rinnovabili, non possono avere durata superiore a dodici mesi e comunque a quella necessaria per lo svolgimento dei predetti procedimenti di assunzione o di espletamento delle procedure di affidamento delle gare di appalto che devono essere avviati entro la data di sottoscrizione dei contratti a tempo determinato.
- <sup>80</sup> Cfr., per tutti, P. Lattes, *Lavoro e terzo settore*, in Iovene N., Viezzoli M. (a cura di), *Il libro del terzo settore*, Roma, 1999, pp. 115-116.
- <sup>81</sup> M. Biagi, *Cooperative e rapporti di lavoro*, Milano, 1983. Id., voce *Lavoro associato*, in *Enc. Giur. Treccani*, in corso di pubblicazione.
- <sup>82</sup> Sul punto v. ancora R. Lattes, op. ult. cit., 1999, p. 117.
- <sup>83</sup> Ampi riferimenti al progetto Serdom sono in Comune di Modena - Assessorato ai Servizi Sociali, *Descrizione del Progetto Serdom a Modena*, 1999, mimeo.
- <sup>84</sup> Il progetto Serdom vede il coinvolgimento di parti sociali quali: organizzazioni sindacali, imprese operanti nel servizio domiciliare profit e no profit (L'Arcobaleno, ARISTEA, Domus s.c.a.r.l.), il mondo del volontariato, Azienda USL, Medici di Medicina Generale, Direzioni Didattiche, Università degli studi di Modena: facoltà di Economia e Facoltà di Medicina, Consulta delle comunità degli immigrati,

---

che hanno mostrato grande interesse al progetto e che stanno collaborando attivamente e positivamente alle diverse azioni

<sup>85</sup> A. Caldana, *Ripensando l'assistenza domiciliare: il progetto Serdom*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n.8/1999, p.18

<sup>86</sup> A. Caldana, *Ripensando l'assistenza domiciliare: il progetto Serdom*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n.8/1999, p.18

<sup>87</sup> A. Caldana, *op. ult. cit.*

<sup>88</sup> A. Caldana, *op. ult. cit.*

<sup>89</sup> A. Caldana, *op. ult. cit.*

<sup>90</sup> In generale, sulle prospettive in termini occupazionali dei servizi alla persona, cfr. F. Scalvini, *Terzo settore, lavoro, occupazione*, in Iovene N., Viezzoli M. (a cura di), *Il libro del terzo settore*, Roma, 1999.

<sup>91</sup> Bruxelles, 07.04.2000 - COM(2000) 196 def.