

# ANPAL E INPS BATTONO I NAVIGATOR\*

*Il Giudice del lavoro di Napoli, con l'attenta sentenza n. 3506/2024, analizza i modi dell'impiego degli esperti assunti per avviare al lavoro i beneficiari di Reddito di Cittadinanza. Anche la disciplina delle fonti che governa i loro contratti, conferma la correttezza della qualificazione dei Navigator quali co.co.co..*

• DI MAURO PARISI AVVOCATO IN BELLUNO E IN MILANO •

**P**er il Giudice del lavoro di Tribunale di Napoli, i "Navigator" -i noti assistenti tecnici chiamati ad avviare al lavoro i beneficiari del Reddito di Cittadinanza (RdC)- hanno davvero operato quali collaboratori genuini, malgrado la loro rivendicazione di essere riconosciuti dipendenti subordinati di Anpal Servizi Spa (Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, ora divenuta Sviluppo Lavoro Italia Spa).

Che la qualificazione dei Navigator come parasubordinati sia stata corretta, lo conferma ora la **sentenza n. 3506 del 15.05.2024** del capoluogo campano, a cui si erano rivolti decine di esperti assunti come co.co.co. e impiegati a supporto dei servizi per l'impiego nella Regione. Le pretese dei collaboratori attecchivano al riconoscimento del diritto alla conversione/trasformazione dei loro contratti in rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato o, in subordine, al riconoscimento del rapporto di collaborazione etero-organizzata in applicazione dell'art. 2, co. 1, D.lgs. n. 81/2015. A ciò si accompagnava la richiesta di importi, non solo a titolo di differenze retributive, ma pure per omessa contribuzione -per cui veniva chiamato in causa anche l'Inps-.

Le figure dei Navigator sono state introdotte -non senza clamori- con il **Decreto Legge n. 4/2019**, il quale stabiliva di istituire, a decorrere dal mese di aprile 2019, il Reddito di cit-

tadinanza (Rdc), intendendolo "misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale". Tale reddito era diretto a favorire, tra l'altro, il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro.

Per garantire il Piano straordinario di potenziamento delle politiche attive del lavoro e fare in modo che i percettori di Reddito di Cittadinanza sottoscrivessero i previsti patti per il lavoro, l'art. 12, comma 3, D.l. n. 4/2019 disponeva una selezione pubblica e il conferimento di incarichi di collaborazione gestiti e coordinati dall'allora Anpal Servizi Spa, nei sotto indicati termini:

è autorizzata la spesa a favore dell'ANPAL Servizi Spa, che adegua i propri regolamenti a quanto disposto dal presente comma, per consentire la selezione, mediante procedura selettiva pubblica, delle professionalità necessarie ad organizzare l'avvio del Rdc, la stipulazione di contratti, nelle forme del conferimento di incarichi di collaborazione, con i soggetti selezionati, la formazione e l'equipaggiamento dei medesimi, nonché la gestione amministrativa e il coordinamento delle loro attività, al fine di svolgere le azioni di assistenza tecnica alle regioni e alle ►

\* L'articolo è anche sul sito [www.verifichelavoro.it](http://www.verifichelavoro.it) della rivista Verifiche e Lavoro.

## ■ ANPAL E INPS BATTONO I NAVIGATOR ■

province autonome previste dal presente comma. Nell'ambito del Piano, le restanti risorse sono ripartite tra le regioni e le province autonome con vincolo di destinazione ad attività connesse all'erogazione del Rdc, anche al fine di consentire alle medesime regioni e province autonome l'assunzione di personale presso i centri per l'impiego.

Dando attuazione alla legge, si sono avviati nel tempo **circa 3mila rapporti di lavoro parasubordinato** in tutto il paese. Per accedere alle piattaforme digitali necessarie per definire contatti e pratiche, sulla base di direttive di massima del committente Anpal, ai Navigator sono stati consegnati cellulari, tablet, *account e link*.

Per cui i collaboratori sembravano potere agire a seconda delle esigenze e dei casi da trattare, apparentemente senza alcuno stringente vincolo di subordinazione.

I Navigator campani, tuttavia, non la pensavano così, ritenendo che le modalità effettive di impiego fossero state eterodirette, avendo dovuto dare conto di una precisa pianificazione dell'attività, predefinita quanto a contenuti, modalità e tempi di lavorazione. Decidevano perciò di ricorrere al Giudice del lavoro. Secondo i ricorrenti, tra l'altro, **l'amministrazione aveva fatto uso massiccio di email, messaggi, incontri da remoto, al fine di uniformare e dirigere le loro prestazioni**, a loro parere, come non si addiceva a soggetti genuinamente parasubordinati.

La premessa sulla cui base il Giudice del lavoro di Napoli respinge le istanze dei Navigator, è quella enunciata dalla Cassazione, per cui, *“ai fini della distinzione del rapporto di lavoro subordinato da quello autonomo, elementi rilevanti sono l'assoggettamento del lavoratore al potere direttivo (da esplicarsi con ordini specifici e non con semplici direttive di carattere generale), organizzativo e disciplinare del datore di lavoro e il suo inserimento nell'organizzazione aziendale, da valutarsi con riferimento alla spe-*

*cificità dell'incarico conferitogli e alle modalità della sua attuazione”*. I testi escussi non indicavano la sussistenza delle peculiari prestazioni eterodirette dei lavoratori subordinati. Infatti, per la sentenza n. 3506/2024

l'elevatissimo numero di Collaboratori impegnati per le finalità di assistenza tecnica perseguite dal legislatore giustifica in termini di assoluta ragionevolezza la previsione di modalità operative valevoli in linea generale per tutti i collaboratori secondo delle direttive generali, essendo contrario a logica ipotizzare che ciascun Collaboratore potesse lavorare con tempistiche individualmente concordate con Anpal Servizi. Peraltro la previsione e la diramazione di direttive operative generali, nel cui tracciato ogni Collaboratore è tenuto ad operare, costituisce una necessaria garanzia per l'uniformità dello svolgimento dell'incarico sul territorio di competenza, da eseguire con garanzie di trasparenza e di verificabilità, seppure mediante dei report periodici, trattandosi di un'attività di assistenza tecnica ad un organismo pubblico, qual è il centro per l'impegno, ed operando ANPAL servizi d'intesa e nell'interesse - nel caso di specie - della Regione Campania, tenuta a fornire gli elenchi dei soggetti censiti dai competenti uffici regionali, da coinvolgere nel Piano straordinario.

Va osservato, in ogni caso, come in generale **i controlli del committente sulle prestazioni del collaboratore siano ammissibili**, assumendo rilievo ai fini della qualificazione dello stesso come subordinato *“solo quando per l'oggetto e per le modalità detti controlli siano finalizzati all'esercizio del potere direttivo e, eventualmente, di quello disciplinare”*.

Va invece ricordato come altri elementi, quali la continuità della prestazione, l'osservanza di un orario, la localizzazione della prestazione e la cadenza e la misura fissa della retribuzione, possiedono una connotazione meramente sussidiaria e non decisiva quanto al rapporto di di- ➤

## ■ ANPAL E INPS BATTONO I NAVIGATOR ■

pendenza, al pari della qualificazione del rapporto compiuta dalle parti al momento della stipulazione del contratto, che può essere rilevante, ma certamente non determinante (cfr. Cass., 6.9.2018, n. 21723, Cass., 14.3.2018, n. 6158, Cass., 1.3.2018, n. 4884, Cass., ordinanza 19/11/2021, n. 35687).

Tanto premesso, anche a prescindere dalle circostanze di fatto che emergevano dal processo (*“i testi escussi hanno confermato che i Navigator hanno operato esattamente nel solco delle direttive generali indicate dalla spa e specificate nel manuale operativo dagli stessi consultabile. È emerso altresì che la tempistica prevista per l'intervista dei beneficiari poteva subire delle sensibili variazioni di durata, dipendenti dalle difficoltà, personali o tecniche, che potesse presentare il colloquio telefonico; che la verifica sull'operato del Navigator non ha determinato in corso di rapporto l'adozione di particolari provvedimenti, né in senso favorevole né in senso sfavorevole ai collaboratori”*), per il Tribunale di Napoli

assume una particolare rilevanza al fine della decisione della presente controversia, che il rapporto di lavoro dei ricorrenti sia stato instaurato in virtù e nell'ambito di un peculiare quadro normativo e quindi in attuazione di specifiche prescrizioni di legge nonché di puntuali previsioni convenzionali. In particolare la norma di legge da cui muovere ogni percorso argomentativo è l'art 12 (Disposizioni finanziarie per l'attuazione del programma del Rdc) del D.l. 28 gennaio 2019, n. 4 conv in L. 28 marzo 2019, n. 26, con cui è stato adottato *“un Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro”*.

Proprio il D.l. n. 4/2019 imponeva ad Anpal Servizi Spa di adeguare i propri regolamenti a quanto disposto *“per consentire la selezione, mediante procedura selettiva pubblica, delle professionalità necessarie ad organizzare l'avvio del Rdc, la stipulazione di contratti, nelle forme*

*del conferimento di incarichi di collaborazione, con i soggetti selezionati, la formazione e l'equipaggiamento dei medesimi, nonché la gestione amministrativa e il coordinamento delle loro attività, al fine di svolgere le azioni di assistenza tecnica alle regioni e alle province autonome”*.

Con avviso pubblico era stata indetta la procedura selettiva pubblica per il conferimento di tremila incarichi di collaborazione (mediante un previsto test, con domanda a risposta multipla, costituito da 100 domande ripartite per varie materie: quesiti di cultura generale, psicoattitudinali, di logica, eccetera). I vincitori erano quindi stati *“invitati a sottoscrivere un contratto di collaborazione coordinata e continuativa nei termini ed alle condizioni previste dal presente Avviso, in applicazione di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, lettera a) del D. Lgs. 81/2015, nonché dall'Accordo Quadro Nazionale sulla disciplina delle collaborazioni instaurate con Italia Lavoro S.p.A. (oggi ANPAL Servizi S.p.A.) del 22.07.2015”*.

L'Accordo Quadro Nazionale in questione è stato sottoscritto il 22.7.2015. La durata inizialmente fissata al 31.12.2020 è stata prorogata per volontà dei sottoscrittori, una prima volta, fino al 30.12.2021 - la proroga di un anno è stata testualmente richiamata dalle parti sottoscrittrici al momento della seconda proroga - e una seconda volta fino al 31.12.2022.

L'Accordo Quadro che prevede e disciplina nel dettaglio diritti e obblighi a carico del CIT (Collaboratrice/collaboratore Italia Lavoro spa) e della Committente (Italia Lavoro ora Anpal Servizi S.p.a.) veniva espressamente richiamato nell'Avviso pubblico, in virtù del quale i ricorrenti hanno partecipato alla prova selettiva finalizzata alla stipula del contratto di collaborazione di cui si controverte.

A fronte delle fonti di disciplina delle co.co.co. per cui era causa, giova ricordare che l'**art. 2, co. 2, lett. a), D.lgs. n. 81/2015 esclude testualmente l'applicazione delle disposizioni di cui al primo comma dello stesso articolo** (che prevede che, a far data dal 1° ►

## ▪ ANPAL E INPS BATTONO I NAVIGATOR ▪

gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente) “...alle collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore”.

Dunque, esattamente il caso dei Navigator. In definitiva, né sotto il profilo delle modalità in cui si sono svolte le relazioni di lavoro, né sotto quello del quadro giuridico di riferimento, compatibile con l'applicazione della disciplina “piena” dei co.co.co. ai rapporti in questione, si sono potute ritenere fondate le pretese dei Ricorrenti.

**Tribunale di Napoli, sezione lavoro, sentenza 15.05.2024 n. 3506**

La relazione lavorativa con i Navigator si è svolta quindi in regime di “para-subordinazione” essendo stata connotata dalla continuità, che ricorre quando la prestazione non sia occasionale, ma perduri nel tempo ed importi un impegno costante del prestatore a favore del committente; nonché dalla coordinazione, intesa come connessione funzionale derivante da un protratto inserimento nell'organizzazione aziendale o, più in generale, nelle finalità perseguite dal committente e caratterizzata dall'ingerenza di quest'ultimo nell'attività del prestatore, da intendersi come connessione funzionale. In altri termini il potere di coordinamento e di ingerenza che caratterizza il rapporto di para-subordinazione, sottende il potere continuo e diffuso di intervento e intromissione ( cfr Cass. 36430/2021; Cass 5698/2002)

Risulta pertanto infondata la prospettazione attorea secondo cui sussisterebbero alcuni indici presuntivi della subordinazione, dal momento che le condizioni di lavoro già per come descritte nell'atto

introduttivo non sono idonee a travalicare i margini della collaborazione continuativa e personale che, come costantemente affermato dalla giurisprudenza di legittimità, viene svolta secondo modalità e tempi indicati dal committente, essendo comunque necessario un coordinamento con quest'ultimo per il perseguimento delle finalità da conseguire, che nella fattispecie sono di pubblico interesse. Inoltre nella vicenda in esame dette prerogative del committente presentano margini di discrezionalità sensibilmente circoscritti dalle norme di legge sopra riportate, in virtù delle quali sono state intraprese le collaborazioni di cui si controverte. Quanto alla domanda subordinata, con cui i ricorrenti hanno chiesto l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato ex art. 2 comma 1 D.lgs. n. 81/2015, in ragione della natura di collaborazioni etero-organizzate dei rapporti intercorsi con Anpal Servizi, in primo luogo si rinvia a quanto già argomentato in ordine alla espressa deroga prevista dal citato articolo 2, che al comma 2 lettera a), esclude l'applicabilità della regola dettata al comma 1 per le “collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore”. Ed infatti, come sopra evidenziato, Anpal Servizi (all'epoca Italia Lavoro s.p.a.) ha sottoscritto con le OOSS più rappresentative a livello nazionale l'accordo quadro nazionale sulla disciplina delle collaborazioni, definendo dettagliatamente l'oggetto ed il contenuto dei contratti di collaborazione, la natura degli incarichi, le modalità di espletamento delle collaborazioni, il trattamento economico e altri aspetti normativi, così soddisfacendo i requisiti previsti dal comma 2 lettera a) per l'esonero dalla disposizione di cui al comma 1 dello stesso art. 2 D.lgs. n. 81/2015.

Solo per completezza motivazionale va quindi altresì evidenziato che la norma che si sta scrutinando persegue delle finalità che, nelle fattispecie in esame, sono scongiurate a monte dal quadro normativo che è stato riportato in premessa in sintesi.