

COLLANA MASSIMO D'ANTONA

Lavoro e Diritto



4

(ISBN)
2016, Edizioni Fondazione Massimo D'Antona
Via Quintino Sella, 23
00187, ROMA
Tel. 064741079 – Fax 0645427494
www.fondazioneantonita.it
E-mail: info@fondazioneantonita.it

Marica Mercanti

IL LAVORO ACCESSORIO E LA SUA EVOLUZIONE

Edizioni Fondazione Massimo D'Antona



PRESENTAZIONE

di

Fabrizio Di Lalla*

L'argomento trattato da Marica Mercanti è sicuramente di grande attualità e interesse. Il lavoro occasionale, nelle sue varie forme, infatti, ha segnato la vita dei giovani delle ultime generazioni condizionandoli fortemente in quello che dovrebbe essere ed è l'attività in cui si esprime al massimo livello la dignità del nostro essere.

Codificato per sottrarre i lavoratori in nero o come scrive la Mercanti "dal rischio di esclusione sociale", è diventato nel nostro paese esso stesso sinonimo di precarietà e sottrazione di diritti e prospettive.

Con competenza e attraverso un percorso logico, l'autrice descrive la fase storica di questo aspetto, diventato ormai deteriore, della vita lavorativa fino alle ultime sue trasformazioni con le norme del Jobs Act. E non è male aggiungere che materia non certo facile da trattare viene presentata in una forma gradevole e comunicativa.

Non a caso, quindi, questo saggio vede la luce inserito in una collana che ha cambiato completamente pelle. Il gruppo dirigente della Fondazione, infatti, ha deciso di modificare la linea editoriale delle sue pubblicazioni ampliandone gli orizzonti e migliorando l'aspetto grafico.

I volumi, infatti, faranno parte di una raccolta dal titolo "Collana Massimo D'Antona, Lavoro e Diritto" che prende il via proprio da questo saggio. D'ora in poi non sarà limitata ai vincitori del premio in questione ma allargata ai lavori dal contenuto giuslavoristico che perverranno alla Fondazione, ritenuti degni di essere pubblicati. Sono in fase di divulgazione le opportune comunicazioni. Miglioramenti sono stati apportati anche sul piano editoriale nella convinzione che una buona scrittura facilita la lettura.

L'obiettivo è quello di dare un contributo alla conoscenza e alla creatività in un settore, quello del lavoro, così importante dal punto di vista sociale, cercando di seguire il cammino tracciato con grande maestria da Massimo D'Antona. Mi piace immaginare con un pizzico di presunzione il consenso del martire, da cui la Fondazione prende il nome, per questa iniziativa che da sola ne giustifica la sua esistenza.

* Presidente della Fondazione Massimo D'Antona

INTRODUZIONE

La storia del lavoro accessorio, se pure relativamente breve, è piuttosto complessa e tormentata.

Con l'obiettivo di fornire un quadro analitico ed attualizzato dell'istituto, in questo lavoro verranno descritte le fasi della sua evoluzione, ad iniziare dalla Riforma Biagi, che ne sancisce l'introduzione, fino al Jobs Act.

Verranno rappresentati i principali aspetti del lavoro accessorio e del sistema dei voucher e, segnatamente, la fattispecie di riferimento, il campo d'applicazione, il regime applicabile all'instaurazione del rapporto, alla sua gestione e al trattamento del lavoratore.

La prestazione occasionale di tipo accessorio rappresenta una forma speciale di lavoro, caratterizzata, da un sistema di pagamento del compenso attraverso i buoni lavoro. Tale tipologia non ha avuto una fase di avvio veloce e repentina, anzi. Inizialmente il legislatore individuando presupposti oggettivi e soggettivi stringenti ne ha limitato fortemente l'applicazione.

Lo sviluppo del lavoro accessorio è stata lenta e non priva di ostacoli. Per mezzo di alcune sostanziali modifiche all'impianto originario con L. 133/2008 il Legislatore ha provato a dare piena operatività al lavoro occasionale di tipo accessorio, ampliando il campo d'applicazione sia sotto il profilo oggettivo (estendendo il ventaglio di attività nelle quali è possibile farne uso) sia soggettivo (la possibilità di impiego in quest'ambito estesa praticamente a tutti i lavoratori e non più solo ad alcune fasce marginali), rilanciando proficuamente l'istituto.

Il legislatore, infatti, preso atto della crisi che ha colpito il mercato globale, ha inteso rinvigorire la suddetta finalità politica, attraverso il notevole ampliamento della platea dei soggetti che possono accedere al lavoro accessorio, trasformando quest'ultimo in un vero e proprio «ammortizzatore sociale», perfettamente cumulabile con quelli tradizionalmente previsti dal nostro ordinamento.

In una fase di crisi economica crescente, l'art. 70 è stato quindi ritoccato da successivi interventi normativi, in particolare con la L. 33/2009 e con la Finanziaria 2010, che ne hanno ampliato le potenzialità applicative.

Le numerose modifiche hanno denotato la parziale inadeguatezza della disciplina originaria e ne hanno incentivato e favorito la diffusione, tentando di dare un nuovo impulso alla disciplina del lavoro accessorio, al fine di soddisfare le molteplici esigenze che ne costituivano il fondamento e che ne avevano giustificato la sua introduzione nel nostro ordinamento.

Anche il Pubblico Impiego è stato interessato da tali interventi normativi, che ne hanno permesso lo sviluppo e l'estensione anche in tale settore su tutto il territorio nazionale.

La Riforma Fornero ha gettato successivamente le basi per un nuovo cambiamento del lavoro accessorio, intervento finalizzato questa volta ad evitare

un uso improprio dell'istituto, che dopo i mutamenti intervenuti, rischiava di mettere a repentaglio la tutela dei lavoratori.

Infine con il Jobs Act si ha la liberalizzazione dell'istituto. E' confermata l'eliminazione dei limiti oggettivi e soggettivi per l'espletamento di prestazioni di lavoro accessorio: nei limiti del nuovo compenso economico previsto, ogni tipo di attività può essere svolta da qualsiasi soggetto (disoccupato, inoccupato, lavoratore subordinato, studente, pensionato, lavoratore autonomo, percettore di prestazioni a sostegno del reddito).

Successivamente verrà analizzato il lavoro accessorio dal punto di vista giuridico, facendo emergere le criticità anche dal punto di vista costituzionale e verranno esaminate le condotte sanzionatorie rilevabili da un'attenta e necessaria attività di vigilanza, mettendo in evidenza la problematica legata all'utilizzo del lavoro accessorio e cioè il rischio del lavoro sommerso.

Nell'ultima parte di questo lavoro verrà confrontato il lavoro accessorio presente in altri Paesi in Europa e le differenze emergenti rispetto alla disciplina presente in Italia ed infine le potenzialità di questo istituto per lo sviluppo del settore sociale.

Lo scopo principale di questa analisi è pertanto quello di offrire un contributo di riflessioni, miranti ad evidenziare il ruolo e l'importanza che il lavoro accessorio ha svolto in passato e le sfide che essa dovrà affrontare nel presente, ma soprattutto nel futuro, in un clima di profonda incertezza nel mondo del lavoro, mettendo sempre al centro della propria iniziativa la tutela dei lavoratori e i loro diritti di libertà.

CAPITOLO I

LA RIFORMA BIAGI: NASCE IL LAVORO ACCESSORIO

I.1 L'INTRODUZIONE DEL LAVORO ACCESSORIO: LE RAGIONI

Il Decreto Legislativo del 10 Settembre 2003 n. 276, concernente l'attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla Legge 14 Febbraio 2003 n. 30 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 235 del 09.10.2003 – Supplemento Ordinario), il cui fine è di dare realizzazione ai principi sanciti da tale legge, nel rispetto degli orientamenti comunitari in materia di occupazione ed apprendimento professionale nonché di promozione della stabilità e qualità del lavoro, introduce nel Titolo VII intitolato "Tipologie contrattuali a progetto e occasionali", al Capo II le "Prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti". Negli articoli 70 e seguenti, si ha giusta esplicitazione di tale disciplina lavorativa.

Le esigenze da soddisfare in seguito all'introduzione di questo istituto contrattuale erano legate al contrasto del fenomeno del lavoro non dichiarato o "in nero" o "lavoro sommerso" ed all'incremento dei tassi di occupazione regolare e di partecipazione al mercato del lavoro¹.

Il lavoro accessorio è stato introdotto e regolato soprattutto per concorrere a soddisfare queste due esigenze. Ma in realtà realizza anche altre finalità:

- in primis, finanziare il sistema previdenziale, alimentando la contribuzione previdenziale. Una parte della dottrina è giunta a sostenere che il lavoro accessorio come era stato originariamente formulato sarebbe un istituto ideato per garantire agli enti previdenziali entrate economiche altrimenti non dovute o comunque funzionale al tentativo di recuperare della disponibilità di cassa attraverso piccoli rivioli contributivi². Anche se in realtà servono anche ai lavoratori per garantire loro una tutela previdenziale o più elevati livelli di tale tutela³;
- l'esigenza di garantire al prestatore di lavoro livelli minimi di tutela e semplificare, rendendo più agevole la gestione del rapporto di lavoro che ha ad

¹ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in "Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013", a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 177

² BELLOCCHI, *Il regime del lavoro accessorio e l'autonomia privata: logiche negoziali e dinamiche fattuali*, in "Tipologie contrattuali a progetto e occasionali. Certificazione dei rapporti di lavoro, Commentario al D.LGS. 276/2003", coordinato da F. Carinci, Milano, 2004

³ M. GAMBACCINI, *Il lavoro accessorio*, in "I Nuovi contratti di lavoro", diretto da M. PERSIANI, 2010, UTET, pag. 251

oggetto prestazioni occasionali, contribuendo a rendere trasparente la riemersione⁴;

- far rientrare nella legalità quelle prestazioni di lavoro che per la durata, l'oggetto e le specifiche modalità di svolgimento erano rimaste fino a quel momento prive di regolazione giuridica, in quanto nessuna delle tipologie contrattuali sembrava soddisfare le parti⁵;
- favorire l'occupazione di alcune fasce di lavoratori considerati marginali e quindi "a rischio di esclusione sociale"⁶ o, comunque, non ancora entrati nel mercato del lavoro⁷, ovvero in procinto di uscirne⁸.

Per soddisfare queste esigenze il legislatore ha deciso di introdurre una specifica disciplina ispirandosi a modelli già collaudati da altri paesi.

I.2 DEFINIZIONE

Per prestazioni occasionali accessorie, definite dall'art. 4, comma 1, lett. d), della Legge n. 30 del 2003 (Legge Biagi) e dall'art. 70 del D.Lgs. 276/2003, si intendono attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro⁹, ovvero in procinto di uscirne, nell'ambito:

- a) dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa l'assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap;
- b) dell'insegnamento privato supplementare;
- c) dei piccoli lavori di giardinaggio, nonché di pulizia e manutenzione di edifici e monumenti;
- d) della realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli;
- e) della collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi, o di solidarietà.

Viene poi precisato che le attività lavorative di cui al comma 1, anche se svolte a favore di più beneficiari, configurano rapporti di natura meramente occasionale e accessoria, intendendosi per tali le attività che coinvolgono il lavoratore per una

⁴ F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 386

⁵ M. TIRABOSCHI, *Lavoro accessorio: un ulteriore tassello per la messa a regime*, Guida al Lavoro, 2006, n. 3

⁶ P. RAUSEI, *Amministrazione del personale*, n. 1/2011, IPSOA, pag. 100

⁷ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 587

⁸ P. ALLEVA, *Ricerca e analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003 sul mercato del lavoro*, in "Rivista Giuridica del Lavoro", 2003, I, pag. 887 e ss., il quale evocando logiche mercantilistiche e "ghettizzanti" avverte il rischio di un "confinamento definitivo" dei prestatori di lavoro accessorio.

⁹ La legge delega n. 30/2003 non conteneva limiti quantitativi.

durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare e che, in ogni caso, non danno complessivamente luogo a compensi superiori a 3 mila euro sempre nel corso di un anno solare¹⁰.

All'art. 71 del D.Lgs. n. 276/2003 viene precisato che possono svolgere attività di lavoro accessorio:

- a) disoccupati da oltre un anno;
- b) casalinghe, studenti e pensionati;
- c) disabili e soggetti in comunità di recupero;
- d) lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro¹¹.

I soggetti di cui al comma 1, interessati a svolgere prestazioni di lavoro accessorio, comunicano la loro disponibilità ai servizi per l'impiego delle province, nell'ambito territoriale di riferimento, o ai soggetti accreditati di cui all'articolo 7.

A seguito della loro comunicazione, i soggetti interessati allo svolgimento di prestazioni di lavoro accessorio ricevono, a proprie spese, una tessera magnetica dalla quale risulti la loro condizione.

Il legislatore nella originaria versione dell'istituto, configura il lavoro occasionale di tipo accessorio come un sottotipo del contratto di lavoro autonomo, e lo pone in assonanza con il lavoro occasionale descritto nel comma 2 dell'art. 61, anch'esso qualificato da un duplice criterio quantitativo, temporale e pecuniario¹².

In questo contesto, le prestazioni di lavoro accessorio, pur non riferibili a un interesse imprenditoriale, sono tuttavia in grado di garantire una minima tutela a soggetti che hanno difficoltà ad accedere o permanere nel mercato del lavoro e di favorire l'inserimento lavorativo di fasce deboli maggiormente utilizzate in modo irregolare.

Nell'art. 72 sono fornite le istruzioni per l'applicazione del contratto, per il quale è previsto nel periodo di avvio una fase di sperimentazione.

Il datore di lavoro, per avvalersi di questi lavoratori, acquista dei buoni presso le rivendite autorizzate e con questi paga il lavoratore che riscuoterà il corrispettivo presso il concessionario del servizio.

Il compenso ricevuto dal lavoratore non va ad incidere sullo stato di disoccupazione ed è esente da imposizione fiscale¹³.

¹⁰ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in "Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013", a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 177

¹¹ E. MASSI, *Le nuove prestazioni di lavoro accessorio*, Modena, 6 giugno 2005, dal sito www.dplmodena.it

¹² L. CORSO, *Prestazioni occasionali di tipo accessorio*, in Commentario diretto da F. CARINCI, Torino, 2007, II, pag. 176

¹³ Ciò significa che essi sono "neutri" e che quindi non rilevano ai fini dell'art. 4, comma 1, D.Lgs. 181/2000, come modificato dall'art. 5 del D.Lgs. 297/2002.

Per quanto riguarda la quantificazione del compenso da corrispondere al lavoratore la disciplina iniziale non prevede un parametro minimo di riferimento¹⁴.

Conseguentemente, in tutti gli ambiti di attività il compenso per le prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio discende esclusivamente da un accordo tra il committente ed il prestatore¹⁵ i quali, nell'ambito della loro autonomia¹⁶, "adotteranno un criterio di corrispondenza tra prestazione e retribuzione attraverso i buoni, di tipo orario, giornaliero e a forfait per l'intera prestazione"¹⁷. Compito del concessionario (che trattiene per sé il 5% del valore nominale del buono) è registrare i dati del lavoratore ed effettuare il versamento dei contributi alla Gestione Separata dell'Inps (pari al 13% del valore nominale del buono) e all'Inail (nella misura del 7%)¹⁸.

Anche la Borsa Nazionale del Lavoro fa parte dei soggetti coinvolti, in quanto rende accessibili le domande e le offerte di lavoro e fornisce il canale telematico verso Inps e Inail.

Con l'art. 73 si impone, inoltre, all'Inps ed all'Inail di stipulare una convenzione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali finalizzata a verificare, attraverso una banca – dati, l'andamento delle prestazioni e delle entrate contributive al fine di procedere ad adeguamenti normativi e ad aggiornamenti degli importi¹⁹.

Trascorsi diciotto mesi dalla piena agibilità della nuova tipologia contrattuale il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali doveva riferire in Parlamento circa l'andamento della stessa: tale obbligo era da mettere in correlazione con la fase di sperimentazione sancita dall'art. 86, comma 12.

I.3 CARATTERI GENERALI

Per quanto riguarda le caratteristiche generali dell'istituto in esame, occorre osservare che il capo II del titolo VII, D.Lgs. n. 276/2003 è rubricato «lavoro occasionale di tipo accessorio», prefigurando, così, in primo luogo, l'esiguità della prestazione lavorativa e la marginalità del contesto in cui si inserisce.

¹⁴ Tale modalità pone più di un dubbio sulla congruità dello stesso perché nulla è stabilito per prevenire situazioni di squilibrio o iniquità.

¹⁵ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 601

¹⁶ F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 401

¹⁷ INPS, Direzione Generale Friuli Venezia Giulia – F.A.Q.

¹⁸ M. CINELLI, "Nuovi lavori" e tutele: quali spazi per la previdenza sociale, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2005, pag. 225

¹⁹ E. MASSI, *Le nuove prestazioni di lavoro accessorio*, Modena, 6 giugno 2005, dal sito www.dplmodena.it

I caratteri dell'occasionalità e della accessorietà, tuttavia, non sono definiti in maniera rigida, ma, vengono modulati a seconda dei requisiti soggettivi dei lavoratori e delle attività dedotte in contratto.

a) Occasionalità

L'occasionalità è un concetto già conosciuto dal nostro ordinamento²⁰, ed in particolare nell'ambito tributario, dove viene utilizzato (art. 67, comma 1, TUIR) per distinguere il regime fiscale dei redditi provenienti da attività lavorative autonome espressione di un'arte o di una professione, da quelle svolte in maniera non abituale e sistematica. In altre parole, in quella sede, l'aggettivo «occasionale» è concettualmente sinonimo di «non professionalità».

Lo stesso aggettivo è usato, in ambito lavoristico, dall'art. 1, D.Lgs. n. 368/2001, per identificare quelle prestazioni lavorative di tipo subordinato rese per non più di 12 giorni ed il cui termine non necessita della forma scritta.

Il carattere in esame è stato ripreso dal D.Lgs. n. 276/2003, sia per circoscrivere l'ambito applicativo delle mini collaborazioni di cui all'art. 61, sia le prestazioni di cui agli artt. 70 e ss.; tuttavia, mentre per le cc.dd. mini co.co.co, l'occasionalità sussiste se la prestazione lavorativa non supera i 30 giorni lavorativi e i 5.000 euro nell'anno solare, nel lavoro accessorio, invece, il concetto in parola viene modulato solo in riferimento al parametro reddituale per ogni singolo committente. Occorre, tuttavia, precisare che, a seconda dei soggetti committenti/prestatori, tale riferimento reddituale presenterà le seguenti variazioni:

- 10.000 euro annui (13.330 euro lorde), per ciascun committente, qualora la prestazione venga resa nell'ambito dell'impresa familiare di cui all'art. 230-bis c.c.;
- 3.000 euro annui (4.000 euro lorde), con riferimento a tutti i committenti, qualora la prestazione venga resa da soggetti percettori di misure di sostegno al reddito.

La caratteristica dell'occasionalità della prestazione, così come sopra prospettata, rappresenta la *condicio sin qua non* del lavoro accessorio che, tuttavia, da sola non riesce a definire il tipo contrattuale²¹.

Non basta, infatti, che il compenso sia inferiore ai vari limiti previsti dalla normativa, ma sarà necessario che la prestazione si rivolga a settori ed attività

²⁰ Corte di Cassazione n. 1495 del 26 febbraio 1996, ove si precisa che il rapporto è occasionale quanto ci si trova in presenza di un contratto a mera esecuzione istantanea e non è ravvisabile un interesse durevole del committente alla prestazione lavorativa. Al riguardo, lo stesso ex Ministero delle Finanze, nelle circolari n. 5/984 e n. 6/607 del 1997, rispondendo ad un quesito formulato in ordine alla differenza, ai fini fiscali, tra collaborazione coordinata e continuativa e prestazione di lavoro autonomo occasionale, rileva che le collaborazioni sono caratterizzate da “regolarità, stabilità e sistematicità”, mentre le prestazioni occasionali sono “episodiche, saltuarie e non programmate”.

²¹ P. RAUSEI, *La Riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in “La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del lavoro in una prospettiva di crescita”, a cura di M. MAGNANI – M. TIRABOSCHI, Giuffrè Editore, 2012, pag. 198

marginali, tali da giustificare l'applicazione della disciplina semplificata propria della figura in analisi.

b) Accessorietà

La caratteristica dell'accessorietà sembra evocare la marginalità dei contesti in cui s'inserisce tale prestazione lavorativa; così come è stato pensato nella Legge Biagi, tale carattere sembrava esser riferito alla natura delle attività deducibili nello schema contrattuale in esame.

Pertanto, il concetto in analisi aveva una certa attitudine a definire il tipo contrattuale. Le attività che potevano essere oggetto del lavoro accessorio (nella sua versione originaria) presentavano, infatti, un carattere di marginalità all'interno del mercato del lavoro che mal si conciliava con i classici modelli di lavoro riconosciuti dal nostro ordinamento.

Altrettanto spinoso appare l'ulteriore tentativo dell'istituto di circoscrivere l'ambito dell'accessorietà alle sole attività rivolte all'utilizzatore finale della prestazione lavorativa²², escludendo, così che «un'impresa possa reclutare e retribuire lavoratori per svolgere prestazioni a favore di terzi come nel caso dell'appalto e della somministrazione»²³.

Tale precisazione, infatti, sembra dire più di quello che vuole, dal momento che non solo inibisce l'utilizzo dello schema contrattuale in esame nei processi di esternalizzazione delle imprese, ma precluderebbe l'inserimento dei lavoratori «a rischio di esclusione sociale» in quei settori che istituzionalmente agiscono per conto terzi²⁴.

In particolare, renderebbe inutilizzabile tale tipologia di lavoro, ai datori di lavoro appartenenti ai settori dell'edilizia e dell'autotrasporto che, frequentemente, operano in regime di sub-appalto o sub-trasporto.

Dall'altro canto, il Ministero del lavoro, pur confermando l'inutilizzabilità del lavoro accessorio nelle ipotesi di appalto e somministrazione di manodopera²⁵, adotta una nozione di accessorietà più aderente alla lettera della norma, limitandosi a precisare che «sono da considerare accessorie tutte quelle attività svolte in maniera meramente occasionale, intendendosi per tali quelle che non danno complessivamente luogo, con riferimento al medesimo committente, a compensi superiori a 3.000 euro nel corso di un anno solare».

Tale chiarimento, sebbene abbia l'indubbio merito di far rientrare sotto l'ala della normativa de qua le innumerevoli attività che tradizionalmente sono oggetto

²² F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 403

²³ A.GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 7

²⁴ P. RAUSEI, *Amministrazione del personale*, n. 1/2011, IPSOA, pag. 101

²⁵ G. ANASTASIO, *Lavoro accessorio: quali limiti all'applicazione?*, 16 novembre 2010, dal sito www.dplmodena.it

di lavoro subordinato, ha sicuramente svalutato la portata qualificante dell'accessorietà per ridurla a mero presupposto quantitativo di legittimità.

In altre parole, sembrerebbe quasi che il concetto di accessorietà venga assunto quale sinonimo di occasionalità, o tutt'al più, quale elemento descrittivo di un fenomeno incentrato alternativamente su attività e soggetti ai margini del mercato del lavoro.

A ben vedere, l'accessorietà, come probabilmente l'occasionalità, non è una caratteristica volta a definire la qualificazione giuridico-formale di una prestazione lavorativa, ma solo un mero presupposto di legittimità volto a modulare l'ambito di applicazione della normativa in esame.

Ciò è dimostrato dalla circostanza che non necessariamente le attività che presentino le caratteristiche oggettive e soggettive di cui all'art. 70, D.Lgs. n. 276/2003, siano sussumibili sotto lo schema tipologico in analisi. Le parti potrebbero, infatti, legittimamente adottare un diverso schema contrattuale che preveda i limiti di cui sopra.

Così come prospettata, questa conclusione sembra in linea con quella dottrina secondo cui il lavoro occasionale di tipo accessorio non costituirebbe, pertanto, una nuova tipologia contrattuale, ma un contratto di lavoro speciale da qualificare come autonomo, subordinato o parasubordinato a seconda del regolamento pattizio e/o delle concrete modalità di svolgimento della prestazione.

Resta inteso, pertanto, che nel momento in cui le parti abbiano scelto di aderire alla disciplina di cui artt. 70 e ss. e la prestazione rimanga entro i limiti oggettivi e soggettivi di cui sopra, la disciplina del «tipo contrattuale scelto dalle parti», sarà applicabile solo se ed in quanto compatibile con quella di cui si tratta.

Alla luce di ciò, appare chiaro il motivo della inidoneità del carattere dell'accessorietà e dell'occasionalità a definire il tipo contrattuale: il lavoro accessorio, così come disegnato dal legislatore, non contiene delle caratteristiche ontologiche così particolari da farlo assurgere ad una diversa e nuova tipologia contrattuale, ma solo delle norme speciali, di fonte legale, che s'inseriscono nel regolamento complessivo del tipo contrattuale scelto dalle parti. In altre parole, la disciplina del lavoro accessorio sembrerebbe rendere "speciale" la tipologia di lavoro (autonoma, subordinata o parasubordinata) voluta e, di fatto, realizzata dalle parti.

1.4 DIFFERENZE CON FIGURE CONTRATTUALI AFFINI

Le prestazioni lavorative occasionali, nel nostro ordinamento, non hanno un riferimento normativo unitario, ma vengono regolate solo in maniera settoriale e costituiscono delle forme contrattuali speciali rispetto alla macrocategoria di appartenenza. Ad esempio, in riferimento alla macrocategoria di cui all'art. 2222 c.c., è prevista la figura del lavoro autonomo occasionale che riceve, all'interno

dell'art. 67, comma 1, lett. l) del TUIR, una speciale disciplina fiscale²⁶; in riferimento ai contratti parasubordinati, l'art. 61, comma 2, prevede la figura delle collaborazioni occasionali (c.d. mini co.co.co.); infine, all'interno della macrocategoria del lavoro subordinato, gli artt. 33 e ss., D.Lgs. n. 276/2003, prevedono la speciale figura del contratto a chiamata, ugualmente incentrato su prestazioni episodiche e saltuarie.

Si ritiene opportuno sottolineare le differenze tra il lavoro accessorio e quello occasionale, disciplinato dall'art. 61, comma 2. Quest'ultimo, infatti, è connotato da prestazioni che, nel limite dei 5.000 euro e dei 30 giorni nell'anno solare²⁷, si caratterizzano attraverso i requisiti della continuità e del coordinamento e che danno luogo alle c.d. "mini co.co.co.", per le quali non è previsto il contratto a progetto nella forma scritta²⁸.

La prima formulazione legale di prestazione occasionale di lavoro definisce prestazioni occasionali quei rapporti lavorativi di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente che producono per il prestatore un compenso complessivo annuo da ciascun committente non superiore a Euro 3.000.

La tipologia contrattuale è caratterizzata dall'esecuzione di lavoro meramente saltuario e di portata limitata²⁹.

Nel rapporto l'elemento della collaborazione tra prestatore e committente non è di natura subordinata ed è svincolato da un orario di lavoro.

E' presente una autonomia operativa, propria del contratto d'opera di cui all'art. 2222 del Codice Civile, anche se non perfettamente coincidente, mancando qui l'organizzazione significativa dei mezzi propri, la sostanzialità di un'opera finita, la possibile forma contrattuale, ecc..

Per queste ragioni ibride e per la loro portata limitata il legislatore non ha ritenuto necessario il riferimento ad un progetto o programma organico, richiesti invece per le collaborazioni coordinate e continuative di più lunga durata, né ha ritenuto di accordare alcuna tutela assicurativa.

Dette prestazioni occasionali restano pur sempre distinte dalle attività del contratto d'opera per lavoro autonomo ex art. 2222 e dalle prestazioni occasionali di tipo accessorio, anche se nella correttezza tendono a rientrare sempre più nella sfera di applicazione dei vouchers³⁰.

²⁶ A. GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 7

²⁷ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 588

²⁸ N. DE MARINIS, *Il lavoro occasionale e il lavoro accessorio nel D.LGS. 276/2003. Il diritto del lavoro oltre il mercato*, in "Massimario giurisprudenza del lavoro" 2004, pag. 139

²⁹ P. RAUSEI, *Amministrazione del personale*, n. 1/2011, IPSOA, pag. 102

³⁰ F. LUNARDON, *Ai confini dell'impero: il lavoro autonomo regolato (lavoro a progetto e lavoro occasionale) e la certificazione*, in "Lavoro nella giurisprudenza", n. 3/2004, p. 269

La possibile divaricazione è negli effetti dopo il decorso del tempo o del limite reddituale per le mere prestazioni occasionali³¹.

Infatti, nel caso in cui nella realtà vengono ad essere superati i parametri di durata (30 giorni annui per committente) e di reddito (Euro 5.000 annue per committente), troveranno applicazione le disposizioni del Titolo VII dello stesso D.Lgs. 276/2003.

Più esattamente, la formula contrattuale dovrà trasformarsi:

- o contratto a progetto (co.co.pro), supportato da un progetto o programma, in presenza pure degli elementi della coordinazione con l'imprenditore nell'esecuzione dell'opera o del servizio e della continuità dell'attività;
- o nel contratto d'opera per lavoro autonomo, nel caso in cui il reddito percepito dal lavoratore da parte dello stesso committente abbia superato il limite reddituale previsto, riferito a singole prestazioni discontinue nel tempo e per le quali non sia possibile una riconducibilità organica a progetto o programma di lavoro.

Solo nella prima delle due fattispecie è dovuta l'iscrizione all'Inps ed il versamento dei contributi previdenziali alla Gestione separata dell'Istituto, ai sensi della Legge 335/1995.

Per quanto riguarda i contratti di lavoro occasionale, questi possono essere stipulati per qualsiasi tipologia di attività lavorativa, con l'eccezione delle professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è richiesta apposita iscrizione ad Albi, nei contratti di collaborazione coordinata e continuativa intrattenuti con associazioni sportive, nelle strutture soggettive degli Organi societari, Collegi, Commissioni, Pubblica Amministrazione.

I.5 AMBITO DI APPLICAZIONE

I.5.1 Attività e settore produttivo

Come già accennato, il vero tratto distintivo del lavoro accessorio è costituito dal suo ambito residuale di applicazione all'interno del mercato del lavoro.

Non a caso, l'art. 70 definisce, in primo luogo, l'accessorietà in funzione della marginalità dei settori in cui la figura in esame potrebbe trovare applicazione. In altre parole, le attività indicate dall'art. 70 costituiscono il naturale ambito di destinazione del lavoro accessorio, poiché presentano tutte dei tratti distintivi comuni: realizzano interessi episodici o residuali del beneficiario della prestazione e mal si prestano ad essere dedotte all'interno delle classiche tipologie contrattuali e, pertanto, maggiormente interessate dal fenomeno del lavoro sommerso.

³¹ Sulla differenza tra lavoro occasionale ai sensi dell'art. 61, 2° comma e lavoro occasionale accessorio, si veda Circolare Ministero del Lavoro n. 1 del 22/01/2004.

Ne consegue che il legislatore, all'interno dei predetti settori, non richiede alcun requisito/status al prestatore per accedere a tale forma di lavoro, se non quelli abilitanti allo svolgimento dell'attività dedotta in contratto.

➤ *Lavoro domestico*

Il sempre minor tempo a disposizione delle famiglie per lo svolgimento di quei compiti che una volta venivano eseguiti in totale autonomia ha determinato un crescente ricorso a collaboratori esterni ai quali affidare tali incombenze (per esempio: domestici, baby sitter, badanti, ecc.) che, nella quasi totalità dei casi, sono assunti senza alcun contratto, con conseguente totale evasione delle quote obbligatorie di contribuzione assicurativa, previdenziale e fiscale.

In virtù di tale premessa, il legislatore ha inteso allargare lo spettro di utilizzabilità del lavoro accessorio anche a questo tipo di attività nel rispetto, tuttavia, dei termini e dei limiti sopra indicati.

Il lavoro domestico, più che per le sue caratteristiche ontologiche, si caratterizza soprattutto per il suo profilo teleologico; in altre parole, è considerato lavoratore domestico colui che presta la propria opera per assecondare le necessità della vita familiare del datore di lavoro. Solo tenendo in considerazione tale elemento finalistico, sarà possibile definire le attività che rientrano in tale settore e quindi le possibilità di utilizzo del lavoro accessorio.

L'art. 70, nella sua versione originaria, prevedeva il ricorso alla figura in esame solo per i «piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa la assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap».

Si pensi che il CCNL sul lavoro domestico riconosce la gran parte dei profili e quindi delle attività esercitabili in tale settore, come: l'addetto alle pulizie, addetto alla lavanderia, aiuto di cucina, stalliere, assistente ad animali domestici, addetto alla pulizia ed annaffiatura delle aree verdi, addetto alla compagnia, collaboratore generico polifunzionale, addetto alla stireria, cameriere, giardiniere, operaio qualificato, addetto al riassetto camere e servizio di prima colazione, cuoco, amministratore dei beni di famiglia, maggiordomo, governante, istitutore, assistente a persone non autosufficienti, direttore di casa e autista.

Detto ciò, appare scontato che la limitazione di cui si discute vada circoscritta al profilo funzionale dell'attività svolta, ovvero alla realizzazione d'interessi episodici e temporanei del beneficiario della prestazione.

➤ *Insegnamento privato supplementare*

Come suggerisce la norma in esame, l'attività d'insegnamento oggetto di lavoro accessorio non può essere svolta a favore di scuole o istituti privati, dal momento che le stesse si pongono quale via parallela e non supplementare al ciclo di studi ordinario.

Né sarebbe plausibile una prestazione resa a favore di istituti che si occupano del recupero anni scolastici e di preparazione di esami universitari, in quanto

implicherebbe comunque il pieno inserimento del prestatore nel ciclo produttivo di una impresa.

Pertanto, l'attività d'insegnamento di cui si tratta, può essere svolta sì da qualsiasi soggetto, ma sempre a favore di persone fisiche, in chiave di ausilio o integrazione di un ordinario ciclo di studi.

In ultimo, vale la pena ricordare il regime di incompatibilità, ex art. 508 D.Lgs. n. 297/1994, dei pubblici insegnanti, che si concreta nel divieto d'impartire lezioni private ad alunni del proprio istituto nonché nell'obbligo d'informare il dirigente scolastico dell'assunzione di lezioni private³².

➤ *Lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici e monumenti*

Non potranno usufruire di tale tipologia contrattuale coloro che istituzionalmente provvedono ad effettuare lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici e monumenti, anche e soprattutto per conto terzi, in quanto le sopraindicate attività lavorative soddisferebbero esigenze ordinarie del committente con un pieno coinvolgimento del prestatore nel ciclo produttivo del datore di lavoro³³.

Infine, con particolare riguardo ai lavori di manutenzione degli edifici, occorre evidenziare l'adempimento degli obblighi in materia d'igiene e sicurezza.

➤ *Manifestazioni sociali, sportive, culturali, caritatevoli o lavori di emergenza o di solidarietà*

Sempre in riferimento a tale ambito di applicazione, va osservato che l'utilizzo della tipologia contrattuale di cui si tratta, prescinde dalla assoggettabilità della relativa attività alla contribuzione Enpals.

Riguardo all'utilizzo del lavoro accessorio da parte di associazioni o società sportive dilettantistiche, appare utile fare un parallelismo con quelle prestazioni disciplinate dall'art. 67 del TUIR:

- rese nell'esercizio diretto di attività sportivo dilettantistico;
- rese in forma di collaborazioni amministrativo-gestionali.

Le prime possono concretarsi sia in attività di natura sportiva che formativa, didattica, di preparazione e assistenza, indipendentemente da un collegamento funzionale con una manifestazione sportiva; le seconde, invece, sono delle vere e proprie collaborazioni coordinate e continuative non professionali, aventi ad oggetto attività, per lo più segretariali.

Entrambe le prestazioni sono accomunate dalla circostanza che sono prive di una copertura assicurativa e contributiva nonché esonerate dal prelievo fiscale fino a 7.500 euro.

³² V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in “La Circolare di lavoro e Previdenza” n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 9

³³ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in “La Circolare di lavoro e Previdenza” n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 9

Il riferimento a tali figure appare rilevante, visto che gran parte di queste attività, ben potrebbero essere dedotte all'interno dello schema del lavoro accessorio, con la differenza che, in quest'ultimo caso, l'art. 70 sembra evocare un necessario collegamento funzionale con la manifestazione sportiva.

La norma parla anche di manifestazioni culturali, caritatevoli, di emergenza o di solidarietà: la vasta gamma di ipotesi sembra comprendere una serie di situazioni ove il soggetto destinatario della prestazione è caratterizzato dal requisito della "non imprenditorialità" come, ad esempio, le associazioni di volontariato.

Per queste ultime sarà necessario raccordarsi con la legge quadro di settore, la n. 266/1991, che stabilisce che gli Enti no profit debbono ricorrere a prestazioni gratuite e solo eccezionalmente retribuite, nei limiti fissati dall'art. 3, comma 4.

Nel vecchio testo le associazioni di volontariato erano espressamente richiamate come, del resto, gli Enti pubblici.

I.5.2 Status del lavoratore

➤ *Prestazioni rese da giovani studenti*

Gli studenti, ovvero coloro che sono regolarmente iscritti ad un ciclo di studi, con un'età compresa tra i 16 e 25 anni, sono stati interessati da numerosi interventi legislativi volti a favorire l'occupazione giovanile.

Si pensi, ad esempio, che i soggetti con meno di 25 anni possono accedere condizionatamente, ovvero senza limiti temporali e settoriali, ad un altro contratto flessibile, come quello intermittente.

Nell'ipotesi, invece, di lavoro accessorio se la prestazione viene resa da giovani regolarmente iscritti ad un ciclo di studi di qualunque ordine e grado, è necessario che il lavoratore abbia compiuto almeno 16 anni e che la prestazione lavorativa sia compatibile con gli impegni scolastici.

A tal proposito, va precisato che, nell'ottica di una regolare alternanza scuola-lavoro, i giovani iscritti presso gli istituti scolastici potranno rendere la propria prestazione di lavoro solo nei periodi di vacanza³⁴ specificatamente individuati dalla Circolare del Ministero del Lavoro n. 4 del 3 febbraio 2005, la quale individua i seguenti intervalli temporali:

- vacanze natalizie, ovvero il periodo che va dal 1° dicembre al 10 gennaio;
- vacanze pasquali, ovvero il periodo compreso tra la domenica delle Palme e il martedì successivo al lunedì dell'Angelo;
- vacanze estive, ossia il periodo che va dal 1° giugno al 30 settembre;
- il sabato e la domenica durante tutto l'anno;
- studenti regolarmente iscritti ad un ciclo di studi universitario;

³⁴ A. BOLLANI, *La nuova disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in "Previdenza, mercato del lavoro, competitività", pag. 404

Non va dimenticato il rispetto della normativa sui lavoratori minorenni di cui alla Legge n. 977/1967.

A tal proposito, è utile distinguere:

- i bambini (ovvero coloro che non hanno compiuto ancora 15 anni o non hanno assolto l'obbligo scolastico), ai quali è preclusa qualsiasi attività lavorativa, salvo quelle a carattere culturale, artistico, sportivo e nel settore dello spettacolo, sempre previa autorizzazione della Direzione Provinciale del Lavoro (ora Direzione Territoriale del Lavoro);

- gli adolescenti (ovvero quelli con età compresa fra i 15 e 18 anni), per i quali, oltre al divieto di essere adibiti al lavoro notturno nonché a quelle attività insalubri e pericolose di cui all'allegato 1, va ricordato l'obbligo generale di visita medica per l'accertamento dell'idoneità al lavoro. Tali limiti non operano nel caso di lavori occasionali o di breve durata concernenti i servizi domestici in ambito familiare e nelle ipotesi di prestazioni di lavoro non pericolose all'interno di imprese a conduzione familiare.

➤ *Prestazioni rese da casalinghe*

Allo scopo di fugare possibili equivoci e fornire così maggiori certezze agli operatori sul puntuale ambito di applicazione della normativa in parola, la definizione di «casalinga» è stata opportunamente precisata dall'Inps, secondo il quale è tale il «soggetto che svolge, senza vincolo di subordinazione, lavori non retribuiti in relazione a responsabilità familiari e che non presti attività lavorativa autonoma o alle dipendenze di terzi».

Pertanto, in linea con quanto definito nell'«Avviso comune in materia di lavoro e previdenza in agricoltura», sottoscritto dalle Parti Sociali in data 26 giugno 2009 nell'ambito di cui si tratta si dovrà, conseguentemente ed in via sperimentale, intendere per casalinga «quel soggetto che non abbia comunque prestato lavoro subordinato in agricoltura nell'anno in corso e in quello precedente».

➤ *Prestazioni rese dai titolari di trattamento pensionistico obbligatorio*

La categoria in questione, secondo quanto precisato dall'INPS, comprende non solo i percettori di una pensione di anzianità o vecchiaia, ma anche i beneficiari di:

- pensione di reversibilità;
- di assegno sociale;
- pensione d'invalidità;
- assegno ordinario d'invalidità.

Non sono chiaramente compresi i percettori di assegno di inabilità ai quali, per definizione, è preclusa qualsiasi attività lavorativa.

I compensi da lavoro accessorio, non costituendo un vero e proprio reddito, non influiscono sulla sussistenza dei requisiti validi ai fini della maturazione dei trattamenti assistenziali e sono pienamente compatibili con i trattamenti pensionistici, i quali, pertanto, non saranno soggetti ad alcuna riduzione.

Questo regime di piena compatibilità appare fortemente derogatorio rispetto a quello generale, non tanto sul versante delle pensioni di vecchiaia e di anzianità, quanto piuttosto su quello inerente la pensione ai superstiti e d'invalidità.

Basti pensare che l'assegno ordinario di invalidità è soggetto a riduzione del 25%, se il reddito del titolare del trattamento è superiore, di quattro volte, al trattamento minimo Inps e del 50%, se superiore di cinque volte. Ancora, nel caso di pensione ai superstiti, la riduzione del 25% è prevista in caso di reddito superiore, di tre volte, al trattamento minimo Inps; la riduzione sale al 40% e al 50%, se vi è un superamento, rispettivamente, di quattro e cinque volte.

Le deroghe al regime ordinario in tema di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro, sono in linea con quanto affermato dall'Inps in tema di cumulo con le prestazioni di sostegno al reddito.

In tale sede, tuttavia, è sufficiente rilevare che il regime di piena compatibilità tra i compensi da lavoro accessorio e i trattamenti di sostegno al reddito, trovano un limite importante nella soglia dei 3.000 euro annui cui il prestatore di lavoro accessorio è soggetto.

I pensionati, invece, sottostanno al limite ordinario dei 5.000 euro annui per ogni singolo committente, e pertanto, il cumulo totale con il trattamento pensionistico potrebbe tradursi in una importante deroga alle regole ordinarie sopra analizzate.

➤ *Lavoratori extracomunitari*

I lavoratori extracomunitari possono essere inquadrati con lavoro accessorio per tutte le attività indicate dall'art. 70, se regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, indipendentemente dallo status di inoccupato o disoccupato, e cumulare il reddito da lavoro accessorio con altri redditi da lavoro autonomo o subordinato.

I lavoratori extracomunitari hanno accesso alle prestazioni occasionali ed accessorie qualora posseggano un permesso di soggiorno che consenta lo svolgimento di un'attività lavorativa, come quello per lavoro subordinato:

- per motivi familiari;
- per "rifugio politico";
- per motivi di protezione;
- o, nei periodi di disoccupazione, "per attesa occupazione"³⁵.

Si intendono i lavoratori extra comunitari regolarmente soggiornanti in Italia nei sei mesi successivi alla cessazione del loro rapporto di lavoro.

La disposizione riprende quanto già previsto all'art. 18, comma 11, della Legge n. 189/2002 che ha sostituito il contenuto dell'art. 22 del D.Lgs. n. 286/1998.

La perdita del posto di lavoro, anche se ciò è avvenuto per dimissioni, non comporta la revoca del permesso di soggiorno: infatti, per un periodo non inferiore a sei mesi (o superiore se la durata del periodo residuo è tale), il lavoratore può

³⁵ E. MASSI, *Le prestazioni occasionali e accessorie nell'anno 2011*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza" n. 19 del 9 maggio 2011, pag. 11

iscriversi negli elenchi anagrafici dei servizi per l'impiego, dichiarando la propria disponibilità ad un'occupazione, seguendo le modalità procedurali individuate dall'art. 37 del D.P.R. n. 394/1999, come modificato dal D.P.R. n. 334/2004, che vedono coinvolti, a vario titolo, nell'iter procedimentale sia il Centro per l'Impiego competente che lo Sportello Unico per l'Immigrazione istituito presso la Prefettura UTG.

I.6 TUTELE SOCIALI

I.6.1 Disciplina previdenziale

La grande novità del lavoro accessorio, come già anticipato, sta proprio nella circostanza che il pagamento del compenso attraverso il buono-lavoro comprende già l'accREDITAMENTO dei contributi previdenziali.

I voucher, a prescindere dal loro diverso valore nominale, comprendono il 13% di contributi previdenziali.

Il concessionario del servizio, una volta pagato il lavoratore che presenta il buono - lavoro, renderà il tutto all'Inps attraverso un flusso informativo telematico contenente i dati informativi presenti su ciascun buono.

Il processo si chiude con l'accREDITO dei contributi sulle posizioni assicurative individuali dei prestatori - lavoratori.

Ciò avviene mediante l'invio da parte del sistema di gestione di un flusso (analogo a quello dell'Emens) dati verso gli archivi:

- della Gestione Separata Inps, per la generalità dei lavoratori accessori;
- del Fondo pensioni lavoratori dipendenti per i lavoratori accessori delle imprese familiari;
- della gestione previdenziale a carico della quale è posto l'onere dell'accREDITO figurativo inerente i titolari di misure di sostegno al reddito.

Prima di analizzare le regole inerenti l'accREDITO contributivo e le prestazioni proprie della Gestione Separata, occorre subito chiarire che il predetto versamento contributivo incide solo ai fini pensionistici ed in particolare sulla pensione di vecchiaia, di inabilità e ai superstiti nonché ai fini dell'assegno d'invalidità.

Sono esclusi i trattamenti previdenziali inerenti la maternità, la malattia, gli assegni al nucleo familiare ed i permessi per l'assistenza di familiari diversamente abili.

In particolare i giovani fino ai 25 anni di età, non potranno utilizzare dette giornate di lavoro per perfezionare il requisito delle 78 giornate annue per la disoccupazione con requisiti ridotti, o le 102 giornate nel biennio per un'eventuale diritto alla disoccupazione in agricoltura.

Il lavoro accessorio inoltre non determina mai l'apertura di una posizione assicurativa personale (c.d. biennio assicurativo) ai fini del perfezionamento del diritto a tutte le prestazioni di disoccupazione presenti nel nostro ordinamento³⁶.

Riguardo al computo e alle modalità di accredito dei contributi, va subito detto che questi ultimi sono ad esclusivo carico del lavoratore, per cui oltre la parte contributiva (pari al 13% del buono lavoro) inclusa nel buono lavoro, non è prevista un'ulteriore quota parte di esclusiva competenza del committente.

Non sorgendo alcun obbligo contributivo ulteriore in capo al committente, non è prevista una base imponibile minima giornaliera su cui calcolare i relativi contributi. Tuttavia, ai fini del raggiungimento di un anno di contribuzione, sarà necessario il versamento di una somma pari a quella prevista per la gestione commercianti.

Qualora il compenso percepito non soddisfi il minimale mensile previsto presso la Gestione Separata Inps, non viene accreditato sulla posizione assicurativa del lavoratore neppure un mese di contribuzione.

Fermo restante che i versamenti dei lavoratori accessori presso la Gestione Separata (ovvero presso il Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti nel caso d'impresa familiare) sono compatibili con la contribuzione volontaria, appare evidente che il flusso contributivo dei predetti lavoratori sia, di per sé, idoneo a far maturare il diritto ai trattamenti pensionistici di cui sopra.

Tuttavia, è stata introdotta la possibilità di totalizzare i contributi maturati presso diverse gestioni pensionistiche indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di accantonamento.

Si ricorda che la totalizzazione fa sì che il lavoratore possa utilizzare i diversi periodi di iscrizione alle varie gestioni previdenziali per un unico trattamento pensionistico, il quale viene posto, in maniera proporzionale, a carico delle singole gestioni che hanno riscosso le relative contribuzioni, ivi comprese quelle della Gestione Separata Inps.

Tre sono i requisiti fondamentali per la totalizzazione:

- a) il lavoratore non deve essere titolare di alcun trattamento pensionistico;
- b) presenza di contributi da totalizzare: non c'è più un limite, sicché risulta possibile cumulare qualsiasi periodo di contribuzione;
- c) contribuzione piena e per intero riferita ai periodi da totalizzare: questo principio sta a significare che eventuali omissioni o irregolarità contributive non sono ammesse.

Ogni gestione previdenziale interessata determina, ai sensi del D.Lgs. n. 180/1997, il trattamento pensionistico per la propria quota in rapporto al periodo di iscrizione, sulla base del puro sistema contributivo.

³⁶ A. GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 19

I.6.2 Disciplina assicurativa per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali

Innanzitutto va fatto presente che, in linea generale, nei confronti dei lavoratori che effettuano prestazioni occasionali di tipo accessorio, trovano applicazione tutte le disposizioni speciali vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute. Restano, tuttavia, totalmente esclusi dal campo di applicazione del suddetto TUSL i lavoratori (e conseguentemente i committenti/datori di lavoro che li assumono) «che svolgono piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati ed ai disabili».

Conseguentemente, il prestatore di un'attività accessoria di tipo occasionale, sarà da considerare, ai fini prevenzionistici, come un normale lavoratore e sarà destinatario di tutte quelle garanzie anti-infortunistiche proprie del settore di appartenenza³⁷.

Tale previsione fa il pari con la circostanza che, anche i prestatori occasionali di tipo accessorio sono coperti, in base agli articoli 2 e 3 del D.P.R. n. 1124/1965, dalla relativa assicurazione obbligatoria Inail e che, pertanto, il voucher include anche il pagamento dei premi assicurativi. La determinazione del premio, tuttavia, a differenza di quanto previsto per la generalità dei lavoratori, non viene rapportata alla tipologia di attività, o meglio al reale rischio infortunistico, ma viene stabilito a forfait:

- pari al 7% del valore nominale del voucher per la generalità dei lavoratori accessori;
- pari al 4% del valore nominale del voucher per i lavoratori delle imprese familiari.

Le prestazioni assicurative erogate dall'Istituto saranno quelle previste dall'art. 66 del TUIL³⁸ e dall'art. 13 del D.Lgs. n. 38/2000³⁹.

Ai fini della determinazione delle prestazioni economiche riconosciute a questa categoria di lavoratori, la retribuzione da prendere come riferimento è quella pari al minimale di rendita; quest'ultima, divisa per 300, costituisce l'imponibile giornaliero per l'erogazione dell'indennità di inabilità temporanea.

³⁷ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in “La Circolare di lavoro e Previdenza n. 36/2009”, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 5

³⁸ Le prestazioni dell'assicurazione sono le seguenti:

- 1) indennità giornaliera per l'inabilità temporanea;
- 2) una rendita per l'inabilità permanente;
- 3) un assegno per l'assistenza personale continuativa;
- 4) una rendita ai superstiti e un assegno in caso di morte;
- 5) le cure mediche e chirurgiche, compresi gli accertamenti clinici;
- 6) le forniture degli apparecchi di protesi.

³⁹ Viene definito come danno biologico la lesione all'integrità psicofisica, suscettibile di valutazione medico-legale della persona. Le prestazioni per il ristorno del danno biologico sono determinate in misura indipendente dalla capacità di produzione del reddito del danneggiato.

Sul punto, l'Inail precisa che, in tale ipotesi, non troverà applicazione l'obbligo, previsto dall'art. 70 del D.P.R. n. 1124/1965 nei confronti della generalità dei datori di lavoro, di anticipare l'indennità per l'inabilità temporanea, bensì quello previsto dall'art. 100 del medesimo decreto che si concreta nell'indennizzo diretto da parte dell'Istituto assicuratore non oltre i venti giorni dall'infortunio.

Questa copertura Inail, alle condizioni previste dagli articoli 10 e 11 del TUIL, esonera pertanto il beneficiario delle prestazioni occasionali di tipo accessorio dalla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro eventualmente occorsi al prestatore di lavoro. Chiaramente, tale esonero sarà sempre subordinato ad una mancata responsabilità del committente nella verifica dell'evento infortunistico; diversamente, quest'ultimo sarà soggetto all'azione di regresso da parte dell'Istituto assicuratore e quindi alla restituzione delle somme liquidate.

In caso di infortunio o di malattia professionale, il beneficiario ed il prestatore sono tenuti rispettivamente agli adempimenti degli obblighi previsti dagli articoli 52, 53⁴⁰ e 54 del TUIL, nei termini e con le modalità ivi previste.

L'unica accortezza necessaria sarà quella di evidenziare, nella denuncia di infortunio, che trattasi di lavoratore soggetto a «voucher» in quanto l'Inail effettua un monitoraggio specifico su questi lavoratori.

1.7 DISCIPLINA FISCALE DEI COMPENSI

L'esenzione fiscale dei compensi da lavoro accessorio (art. 72, comma 3, D.Lgs. n. 276/2003), oltre a rappresentare una grande novità nel nostro sistema fiscale, senza dubbio costituisce un importante incentivo economico per qualsiasi prestatore.⁴¹

Come conseguenza della non imponibilità ai fini Irpef del reddito in parola, discende l'ulteriore vantaggio che consiste nella non cumulabilità del medesimo reddito ai fini del calcolo degli indicatori delle situazioni economiche (ISE o ISEE) previsti per la fruizione delle prestazioni assistenziali⁴² o servizi di pubblica utilità⁴³. Tuttavia, l'INPS puntualizza alcune particolarità in merito ai dati da indicare all'interno della nuova Dsu (dichiarazione sostitutiva unica) per il calcolo del nuovo Isee. Il messaggio n. 2353/2015 ha infatti diffuso alcune risposte (FAQ) a domande maggiormente ricorrenti, tra cui anche le modalità di inserimento dei voucher;

⁴⁰ L'art. 53 stabilisce che il datore di lavoro è tenuto a denunciare all'Istituto assicuratore gli infortuni da cui siano colpiti i dipendenti prestatori d'opera e che siano prognosticati non guaribili entro tre giorni, indipendentemente da ogni valutazione circa la ricorrenza degli estremi di legge per l'indennizzabilità.

⁴¹ G. ANASTASIO, *Lavoro accessorio: quali limiti all'applicazione?*, 16 novembre 2010, dal sito www.dplmodena.it

⁴² D.Lgs. 109/1998 e successive integrazioni e modificazioni

⁴³ A.GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 21

quest'ultimi saranno da dichiarare all'interno della Dsu, visto che non rientrano all'interno dei trattamenti assistenziali, né tra quelli previdenziali e/o indennitari erogati dall'Inps e non inclusi nel reddito ai fini Irpef. I voucher devono essere indicati all'interno del modulo FC1, quadro FC4 in "redditi esenti da imposta".

A tal proposito, tuttavia, si rendono necessarie una serie di considerazioni alla luce dei principi costituzionali in materia. Originariamente il legislatore aveva previsto l'esenzione del reddito di lavoro occasionale di tipo accessorio da qualsiasi imposizione fiscale in ragione, presumibilmente, del fatto che era stato definito un limite soggettivo annuo che il lavoratore occasionale "marginale" non poteva assolutamente superare.

Le modifiche successivamente apportate alla norma di riferimento hanno, tuttavia, sostanzialmente modificato questo limite.

Un lavoratore può legittimamente intraprendere più di un rapporto di lavoro occasionale di tipo accessorio, avendo l'unica accortezza di non superare il limite reddituale previsto con ciascuno dei suoi committenti. Da ciò discende un evidente problema di «equità orizzontale» tra i lavoratori considerati occasionali che svolgono attività di tipo accessorio e tutti gli altri lavoratori che, diversamente dai primi, sono invece inesorabilmente chiamati a versare quanto dovuto all'erario.

Al riguardo, quindi, risulta manifesta una disparità di trattamento alla luce dei due principi di «uguaglianza sostanziale» e di «solidarietà sociale» sanciti dall'art. 53 della nostra Costituzione in base ai quali le aliquote delle imposte devono essere tanto più alte quanto più alto è il reddito imponibile⁴⁴.

1.8 CUMULABILITA' DEI REDDITI

Per quanto concerne la cumulabilità dei redditi, il lavoratore che percepisce emolumenti da lavoro accessorio, potrà continuare a percepire l'integrazione salariale o l'altra prestazione a sostegno del reddito, per l'intero spettante, senza che questa venga sospesa o ridotta.

Tale previsione ha una portata sostanzialmente derogatoria al principio generale sancito nell'articolo 3 del D.Lgs. n. 788/1945, dove lo svolgimento di attività lavorativa remunerata, sia essa subordinata od autonoma, durante i periodi di integrazione salariale comporta una riduzione dell'integrazione medesima in proporzione ai proventi di quell'altra attività lavorativa⁴⁵.

⁴⁴ Art. 53 della Costituzione stabilisce che "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività".

⁴⁵ A. GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 18

Conseguentemente, l'interessato non sarà obbligato a dare alcuna comunicazione all'Istituto. Laddove, invece, tale limite venga superato, il lavoratore ha l'obbligo di presentare preventiva comunicazione all'Inps.

Nel caso che il lavoratore superi individualmente il tetto dei 3.000 euro, andrà applicato il regime ordinario di cumulabilità o cumulabilità parziale di cui all'art. 3 del D.Lgs. n. 788/1945, ovvero:

- nell'ipotesi di lavoro accessorio pienamente compatibile con quello in regime di cassa integrazione e quindi non sovrapponibile da un punto di vista temporale, vi sarà comunque la piena cumulabilità tra l'integrazione salariale e i compensi eccedenti i 3.000 euro;

- nell'ipotesi, invece, di attività di tipo accessorio parzialmente compatibile con quella in regime di cassa integrazione e quindi parzialmente sovrapponibile da un punto di vista temporale, l'integrazione salariale non sarà dovuta per le giornate nelle quali il lavoratore beneficiario si dedichi ad altre attività remunerate; in tal caso, tuttavia, qualora il lavoratore dimostri che quest'ultimo è inferiore al trattamento integrativo, avrà diritto ad una quota pari alla differenza tra l'intero importo dell'integrazione salariale spettante e il reddito percepito⁴⁶.

Va osservato, inoltre, che anche il regime degli accrediti della contribuzione figurativa relativa alla prestazione di sostegno assume una portata sostanzialmente innovativa.

Nell'ipotesi di riduzione dell'integrazione in proporzione ai proventi dell'altra attività, il lavoratore sarà titolare di due flussi contributivi: uno relativo alla prestazione effettivamente svolta e l'altro di tipo figurativo, da calcolare in base alla differenza tra l'intera retribuzione presa a base per il calcolo dell'integrazione salariale e la retribuzione percepita in relazione all'attività svolta.

Nella diversa ipotesi di lavoro accessorio, invece, la quota di contribuzione Ivs non confluirà sulla posizione contributiva del singolo lavoratore, bensì alla gestione a carico della quale è posto l'onere dell'accredito figurativo relativo ai trattamenti integrativi, a parziale ristoro del relativo onere.

In ultimo, non può non evidenziarsi che anche nel caso della mobilità, non si applicherà l'istituto della sospensione dell'indennità.

I.9 ALTRE TUTELE

Come in precedenza accennato, il legislatore non si è minimamente speso nel disciplinare il rapporto civilistico intercorrente tra le parti, lasciando a queste una notevole autonomia nella regolamentazione degli aspetti patrimoniali ed esecutivi. Anche se viene stabilito il valore nominale dei buoni lavoro, non v'è nessuna

⁴⁶ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 595

previsione normativa che lo leghi ad un parametro temporale o fattuale. Sulla scorta di questo dato, le istituzioni, a più riprese, hanno concluso che le parti sono libere nella determinazione del compenso che potrà, indifferentemente, essere forfettizzato, legato ad un parametro temporale ovvero ad un determinato risultato produttivo.

Anche riguardo alle modalità esecutive della prestazione, sarà preponderante la fonte pattizia che potrà stabilire il luogo e il tempo dei lavori. Entrambi gli aspetti (sia quello patrimoniale che esecutivo), tuttavia, impongono una riflessione circa i limiti dell'autonomia delle parti nella predisposizione del contenuto negoziale.

Non sembra scontata, l'osservazione secondo cui una prestazione lavorativa, ancorché legittimamente inquadrata negli artt. 70 e ss. D.Lgs. n. 276/2003, debba comunque rispettare i principi fondamentali in materia di lavoro, specialmente se resa in forma subordinata.

Occorre, infatti, chiedersi se un regolamento pattizio possa prevedere dietro pochi voucher un numero considerevole di ore lavorative o, addirittura, prevedere dei tempi di lavoro così irragionevoli da inficiare in maniera considerevole la salute e il benessere dei prestatori⁴⁷.

La problematica si acuisce, quando si parla di lavoratrici in gravidanza o, più in generale, in maternità. Sebbene si possa condividere la mancata applicazione delle misure economiche a tale categoria di lavoratrici, maggiori dubbi potrebbero sorgere per la mancata applicazione delle misure a tutela della salute delle puerpere. In tutti questi casi, non è da escludere che i principi sanciti negli artt. 36 e 37 della Costituzione possano fungere da limite esterno all'autonomia contrattuale delle parti, almeno nelle ipotesi in cui la prestazione lavorativa abbia, di fatto, i caratteri della subordinazione, i quali, si ripete, non andranno ad incidere sulla qualificazione della prestazione lavorativa, bensì sul richiamo allo «statuto protettivo dei lavoratori» di ordine costituzionale.

I.10 MODALITA' OPERATIVE DEL SISTEMA DEI VOUCHER

I.10.1 Caratteristiche generali

Per attivare un rapporto di lavoro occasionale di tipo accessorio erano disponibili, fino al 2010 (data di entrata in vigore della terza procedura tramite tabaccherie, che poi verrà descritta) due diverse modalità: una procedura che prevede l'acquisto ed il pagamento del corrispettivo mediante buoni cartacei, un'altra che prevede, invece, l'uso dei buoni telematici⁴⁸.

⁴⁷ A. GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 22

⁴⁸ F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 399

Queste procedure, come vedremo, hanno analoga efficacia e sono indifferentemente utilizzabili dalle parti; l'unica differenza è rappresentata dalla smaterializzazione del voucher che, con la procedura telematica, viene direttamente accreditato sulla tessera magnetica (una sorta di bancomat) del lavoratore⁴⁹.

I.10.2 Procedura per i voucher cartacei

E' questa la procedura più lineare e di immediata attuazione la quale prevede:

- una volta individuato il proprio fabbisogno numerico di buoni lavoro, il committente dovrà effettuare la richiesta di prenotazione dei voucher cartacei, compilando ed inviando via fax il modulo predisposto dall'Inps, presso le sedi regionali dello stesso Istituto. Va precisato che nella richiesta di prenotazione occorre indicare la sede provinciale Inps prescelta per il ritiro;
- a questo punto, il committente dovrà effettuare il versamento del relativo importo complessivo sul conto corrente postale n. 89778229 intestato a: «Inps DG Lavoro Occasionale Acc.».
- la ricevuta di questo pagamento dovrà essere esibita alla sede Inps prescelta per il ritiro da parte dei committenti/datori di lavoro. Si fa presente che il ritiro dei voucher può eventualmente avvenire - previo conferimento di apposita delega - anche attraverso le associazioni di categoria⁵⁰.

L'Istituto cura direttamente la stampa dei buoni (in modalità protetta contro le falsificazioni) apponendo, su ciascuno di essi, un numero identificativo univoco.

Dopo aver così provveduto all'acquisto dei buoni e prima, in ogni caso, dell'inizio della prestazione i committenti devono effettuare una comunicazione preventiva (cosiddetta Dna) nei confronti dell'Inail; in particolare tale comunicazione può essere alternativamente effettuata⁵¹:

- tramite telefono al Contact center Inps/Inail (numero gratuito 803.164);
- via fax all'Inail (numero gratuito 800.657.657);
- per via telematica, collegandosi via internet al sito www.inail.it ed entrando nell'apposita sezione «Punto Cliente»⁵².

Tale comunicazione dovrà essere effettuata in base al modello di denuncia nominativa allegato alla nota Inail n. 8401, del 4 novembre 2008 e dovrà dettagliatamente indicare:

- i dati anagrafici del committente comprensivi del codice fiscale;
- l'anagrafica di ogni prestatore col relativo codice fiscale;

⁴⁹ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in “La Circolare di lavoro e Previdenza” n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 13

⁵⁰ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in “La Circolare di lavoro e Previdenza” n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 13

⁵¹ F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 404

⁵² Nota INAIL n. 8270 del 07/09/2009.

- il luogo dove si svolgerà la prestazione;
- la data presunta d’inizio e di fine dell’attività lavorativa.

Si fa presente che, in caso di modificazione delle suddette date, il committente dovrà effettuare una nuova comunicazione di variazione che dovrà essere effettuata sempre con le medesime modalità suindicate e, in ogni caso, preventivamente rispetto all’inizio della variazione⁵³.

Una volta eseguita la prestazione, il committente retribuirà il lavoratore con un numero di buoni del valore corrispondente all’importo della prestazione concordato fra le parti.

Il datore di lavoro tuttavia, prima di consegnare al lavoratore i buoni, deve provvedere ad intestarli scrivendo su ciascun buono, negli appositi spazi:

- il proprio codice fiscale;
- il codice fiscale del lavoratore destinatario;
- la data della relativa prestazione;
- la convalida con la propria firma.

I buoni cartacei acquistati dal datore di lavoro ed eventualmente non utilizzati sono rimborsabili⁵⁴.

Il lavoratore - dopo aver convalidato i buoni così ricevuti con la propria firma - può riscuotere il corrispettivo netto presentandoli all’incasso presso qualsiasi ufficio postale del territorio nazionale esibendo un valido documento di riconoscimento.

Il procedimento si conclude con l’accredito dei contributi sulle posizioni assicurative individuali dei lavoratori.

La suddetta contribuzione sarà identificata dal codice rapporto «16» relativo, appunto, alle prestazioni occasionali di tipo accessorio.

L’Inps, infine, provvede al riversamento all’Inail delle quote di contributo destinato all’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

I.10.3 Procedura per i voucher telematici

Va subito detto che il voucher telematico si presta maggiormente all’utilizzo per attività occasionali che si ripetono nel tempo come, ad esempio, le attività svolte nell’ambito del settore commercio, turismo e servizi⁵⁵.

⁵³ Nota INAIL n. 8401 del 04/11/2008.

⁵⁴ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in “Rivista giuridica del lavoro”, n. 4, 2009, pag. 598

⁵⁵ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in “Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013”, a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 191

Questa procedura, prima di potere essere messa in atto, necessita, tuttavia, del preventivo accreditamento⁵⁶ sia del lavoratore che del committente sul sistema informatico Inps⁵⁷.

Il lavoratore che intende svolgere prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio deve (se non lo ha già fatto) provvedere alla registrazione dei propri dati anagrafici seguendo una delle seguenti vie⁵⁸:

- tramite Contact center Inps/Inail (numero gratuito 803.164);
- via internet, collegandosi al sito www.Inps.it nella sezione Servizi OnLine/per il cittadino/Lavoro Occasionale Accessorio, oppure utilizzando l'apposita icona presente nella «home page» del sito (in tal caso, anche se con l'assistenza di enti di patronato o associazioni di categoria, l'iscrizione avverrà sempre in modo soggettivo ed in assoluta sicurezza, essendo prevista la successiva verifica dell'identità del richiedente da parte del Contact center);
- presso le sedi Inps;
- presso i Centri per l'impiego che forniranno anche assistenza e consulenza nella registrazione.

Alla conclusione della procedura di accreditamento anagrafico, Poste Italiane invierà al lavoratore:

- la carta magnetica (Inps Card), con la quale è possibile accreditare e riscuotere gli importi delle prestazioni eseguite (di tale invio Poste Italiane dà inoltre comunicazione all'Inps); la carta, utilizzabile come borsellino elettronico ricaricabile e con funzioni di bancomat, potrà essere usata dal titolare anche per funzioni ulteriori rispetto a quelle legate alla prestazione di lavoro occasionale;
- del materiale informativo;
- dei prestampati delle ricevute da utilizzare a fine rapporto.

La fase di ingresso al sistema si chiude con la sottoscrizione del contratto relativo all'utilizzo della carta magnetica (Inps Card) da parte del prestatore e l'attivazione della carta presso un qualsiasi ufficio postale. Si fa presente, tuttavia che quest'ultima fase non è indispensabile e, qualora il lavoratore decida di non attivare l'Inps Card, il pagamento dei buoni gli verrà effettuato attraverso un bonifico domiciliato, riscuotibile presso tutti gli uffici postali.

Anche il committente, direttamente o per il tramite della propria associazione di categoria, deve provvedere alla propria registrazione preventiva seguendo, alternativamente, uno dei seguenti canali:

- presso gli sportelli Inps, previa esibizione di un documento di riconoscimento (canale obbligatorio se il nominativo non risulta presente negli archivi dell'Inps);

⁵⁶ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 597

⁵⁷ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in "La Circolare di lavoro e Previdenza" n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 15

⁵⁸ P. RAUSEI, *Amministrazione del personale*, n. 1/2011, IPSOA, pag. 103

- sul sito internet www.inps.it, nella sezione Servizi OnLine/Per il cittadino/Lavoro Occasionale Accessorio (se il nominativo risulta già presente negli archivi e già in possesso del Pin);
- tramite il Contact center Inps/Inail - numero gratuito 803.164 (se il nominativo risulta già presente negli archivi Arca dell'Inps);
- tramite le associazioni di categoria dei datori di lavoro.

Completata con successo la procedura di registrazione, verrà rilasciato al committente un codice Pin che dovrà essere utilizzato per l'accesso alla procedura telematica di rilascio dei voucher. In particolare, il committente, dopo aver individuato i lavoratori disponibili a svolgere attività di lavoro accessorio e, comunque, prima di dare concretamente inizio all'attività lavorativa, richiede all'Inps (attraverso il sito internet www.inps.it oppure il Contact Center 803.164) i buoni lavoro. La richiesta dovrà contenere⁵⁹:

- l'anagrafica di ogni prestatore ed il relativo codice fiscale;
- la data di inizio e di fine presunta dell'attività lavorativa;
- il luogo dove si svolgerà la prestazione;
- il numero di buoni presunti per ogni prestatore.

Con la comunicazione dei dati contenuti nella richiesta dei buoni il committente assolve contestualmente agli obblighi di comunicazione preventiva all'Inail (cui l'Inps riverserà tempestivamente l'informazione di inizio attività lavorativa) e all'intestazione provvisoria dei buoni lavoro.

Anche in questo caso, qualora sopravvengano variazioni sia nei periodi di inizio e fine lavoro che relativamente ai prestatori, tali variazioni dovranno essere tempestivamente e preventivamente comunicate dal committente all'Inail attraverso:

- il Contact Center Inps/Inail (numero gratuito 803.164);
- il numero di fax gratuito Inail 800.657657;
- tramite la nuova procedura Dna telematica, collegandosi via internet al sito www.inail.it ed entrando nell'apposita sezione «Punto Cliente».

Le procedure Inps attualmente in uso prevedono che il datore di lavoro, prima dell'inizio della prestazione, provveda al versamento complessivo dei buoni che verranno utilizzati; ciò dovrà avvenire utilizzando una delle seguenti modalità:

a) tramite modello F24 (indicando - nella sezione Inps del modello il codice sede e il codice fiscale - la causale LACC appositamente istituita e il periodo di riferimento della prestazione; rispetto a questa forma di pagamento - possibile solo per

⁵⁹ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in “La Circolare di lavoro e Previdenza” n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 15

l'acquisto di voucher telematici è opportuno sottolineare che i relativi accrediti ai lavoratori sono materialmente possibili soltanto dopo l'avvenuta contabilizzazione nei conti dell'Inps degli importi versati con F24, il che avviene, in media, dopo circa 10 giorni lavorativi dall'effettuazione del pagamento);

b) tramite versamento sul conto corrente postale 89778229 intestato ad INPS DG LAVORO OCCASIONALE ACC;

c) tramite pagamento on-line collegandosi al sito www.inps.it, nella sezione Servizi OnLine/Per il cittadino/ Lavoro Occasionale Accessorio, tramite addebito su conto corrente postale BPIOL/BPOL o su Postepay o carta di credito Visa-Mastercard.

Una volta conclusa la prestazione lavorativa, il datore di lavoro deve comunicare all'Istituto (confermando o variando i dati della richiesta già effettuata a preventivo attraverso i canali sopra indicati), per ciascun lavoratore, l'entità della prestazione svolta e, quindi, l'effettivo utilizzo dei buoni lavoro.

La procedura di gestione Inps, ricevuta tale rendicontazione, provvederà a notificare l'operazione:

- al lavoratore, via e-mail e/o sms ovvero per posta, comunicando i dati di sintesi (nome, cognome, voucher utilizzati, importo corrisposto e istruzioni per la riscossione in caso di bonifico domiciliato);
- al datore di lavoro (o alla sua associazione di categoria) mediante un rendiconto, inviato per posta ordinaria o via e-mail, nel caso in cui la rendicontazione sia stata effettuata tramite Contact Center, oppure risultante dalla ricevuta di presentazione, nel caso in cui la rendicontazione sia stata effettuata via internet o presso le sedi.

Dopo alcuni controlli tesi a verificare la copertura economica delle prestazioni, l'Inps procederà ad effettuare il pagamento del compenso a favore del lavoratore, ad accreditare i contributi maturati sulle posizioni assicurative individuali dei lavoratori e, infine, allo storno a favore dell'Inail del contributo del 7% destinato all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali⁶⁰.

I.10.4 Riscossione e rimborso dei voucher

Il lavoratore, fatta salva l'ipotesi di utilizzo dei voucher telematici, dovrà recarsi dai concessionari del servizio (Poste Italiane Spa e banche abilitate) per «cambiare» e quindi riscuotere i buoni consegnatigli dal committente.

Il lavoratore, già dopo due giorni, per riscuotere deve presentarsi con la propria tessera sanitaria, per la verifica del codice fiscale. Prima di consentire il pagamento, la procedura controlla che i dati del prestatore corrispondano a quanto dichiarato dal committente.

⁶⁰ A. GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 29

Nei casi in cui il buono lavoro non sia pagabile, come accade se il prestatore non risulta registrato, il prestatore è invitato a rivolgersi alla sede Inps. La riscossione dei voucher è possibile entro un anno dal giorno dell'emissione. Riguardo al rimborso dei buoni inutilizzati, il datore di lavoro dovrà consegnarli alla Sede provinciale Inps, che rilascerà ricevuta e disporrà un bonifico per il loro controvalore al netto del 5% a favore del committente.

Il rimborso dei voucher sarà consentito anche:

- per l'acquisto di voucher cartacei, anche nel caso in cui il committente abbia effettuato il versamento, senza provvedere al ritiro dei buoni lavoro;
- per l'acquisto dei voucher tramite procedura telematica, senza utilizzare - o utilizzando solo in parte - l'importo versato.

Il committente deve presentare la richiesta di rimborso, anche per via postale, utilizzando il modulo predisposto reperibile sul sito www.inps.it alla sede presso la quale ha acquistato i buoni lavoro, allegando copia del bollettino di versamento. Quindi i buoni non utilizzati sono ritirati dalla sede che, provvederà a verificarne l'integrità e la corrispondenza tra i dati relativi al bollettino di versamento e i voucher di cui si chiede il rimborso.

In caso di smarrimento o furto di buoni lavoro, occorso ad un committente, consegnando copia della denuncia alle autorità competenti, la Sede Inps può effettuare la stampa di un duplicato dei buoni lavoro, previa verifica dei dati relativi all'acquisto e della validità dei voucher.

Se lo smarrimento o il furto di buoni lavoro interessa un prestatore, consegnando copia della denuncia alle autorità competenti, la Sede può effettuare la stampa di un duplicato dei buoni lavoro, previa verifica della dichiarazione di inizio prestazione effettuata dal committente e della pagabilità dei voucher.

I.11 GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

I.11.1 Semplificazione degli adempimenti amministrativi

Il rapporto di lavoro occasionale di tipo accessorio, come già in precedenza anticipato, presenta delle notevoli novità in punto di semplificazione degli adempimenti amministrativi⁶¹.

Rispetto alla generalità dei rapporti di lavoro, infatti, non necessita di una preventiva comunicazione al Centro per l'Impiego, bensì solo di una comunicazione d'inizio lavoro al Contact center Inps/Inail, secondo le modalità operative sopra illustrate.

⁶¹ M. GAMBACCIANI, *Il lavoro accessorio*, in "I Nuovi contratti di lavoro", diretto da M. PERSIANI, 2010, UTET, pag. 256

Tale tipologia contrattuale, inoltre, non richiede l'adempimento di tre fondamentali obblighi connessi all'instaurazione e allo svolgimento del rapporto di lavoro:

- la consegna al lavoratore, all'atto dell'assunzione, di una dichiarazione sottoscritta da entrambe le parti, contenente le informazioni di cui all'art. 1, D.Lgs. n. 152/1997;
- l'iscrizione dei dati del lavoratore e della retribuzione dovuta, entro la fine del mese successivo all'assunzione, sul Libro unico del lavoro introdotto da agosto 2008⁶²;
- la consegna al lavoratore, all'atto della corresponsione della retribuzione, del prospetto paga contenente oltre ai dati del dipendente, tutte le voci che compongono la retribuzione nonché le relative trattenute⁶³.

Circa il primo adempimento, nel caso di lavoro accessorio, non è prevista la forma scritta del contratto, né ai fini dell'esistenza del rapporto né ai fini di una mera regolarità amministrativa⁶⁴. Appare, tuttavia, superfluo aggiungere che la formalizzazione di tale contratto può rappresentare un notevole strumento probatorio per la parte che voglia far valere, in sede giudiziale, i termini ed i contenuti del rapporto di lavoro⁶⁵.

Riguardo agli altri due adempimenti, occorre evidenziare che la retribuzione, come già detto, potrà essere corrisposta solo attraverso i voucher e, pertanto, la tracciabilità del pagamento viene garantita da quel particolare meccanismo di cambio dei buoni-lavoro in moneta presso gli uffici postali e ad opera dello stesso lavoratore percipiente.

Infine, anche la fase della cessazione del rapporto lavorativo oltre a rientrare nell'area della libera recedibilità, non abbisogna di alcuna comunicazione al Centro per l'Impiego. Come tutti i rapporti a tempo determinato, infatti, la cessazione del rapporto coinciderà con la data di scadenza indicata nella comunicazione trasmessa al Contact center Inps/Inail.

⁶² Istituito con il D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nel quale vanno iscritti tutti i lavoratori subordinati, anche a domicilio, i collaboratori coordinati e continuativi, nonché a progetto e gli associati in partecipazione con apporto di lavoro, anche misto.

⁶³ Le informazioni in oggetto sono: l'identità delle parti, il luogo di lavoro, la data di inizio del rapporto di lavoro, la durata del rapporto di lavoro, precisando se si tratta di rapporto di lavoro a tempo determinato o indeterminato, la durata del periodo di prova se previsto, l'inquadramento, il livello e la qualifica attribuiti al lavoratore, oppure le caratteristiche o la descrizione sommaria del lavoro, l'importo iniziale della retribuzione e i relativi elementi costitutivi, con l'indicazione del periodo di pagamento, la durata delle ferie retribuite cui ha diritto il lavoratore o le modalità di determinazione o di fruizione delle ferie, l'orario di lavoro, i termini del preavviso in caso di recesso.

⁶⁴ E. MASSI, *Le prestazioni occasionali e accessorie nell'anno 2011*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza" n. 19 del 9 maggio 2011, pag. 12

⁶⁵ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 597

I.11.2 Adempimenti di carattere previdenziale, assicurativo e fiscale

Come già ampiamente illustrato, gli oneri contributivi e assicurativi sono già inclusi nei voucher consegnati al lavoratore. Conseguentemente non saranno necessari tutti quegli adempimenti amministrativi propedeutici al pagamento dei vari oneri a favore degli Istituti, come ad esempio:

- la denuncia contributiva mensile (oggi UNIAMENS individuale) entro la fine del mese successivo alla prestazione lavorativa e il relativo F24 di pagamento;
- l'autoliquidazione dei premi assicurativi entro il 16 febbraio di ogni anno e relativo F24 di pagamento.

Sul versante fiscale, i compensi da lavoro occasionale di tipo accessorio sono completamente esonerati dal versamento dell'Irpef e pertanto non saranno necessari tutti quegli adempimenti propri del sostituto d'imposta come:

- la consegna al lavoratore della certificazione unica dei redditi (mod. CUD) entro il 28 febbraio dell'anno successivo alla corresponsione degli stessi o entro 12 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro (se lavoratore dipendente o collaboratore coordinato e continuativo);
- certificazione di compensi entro il 28 febbraio dell'anno successivo alla corresponsione degli stessi (se lavoratore autonomo).

Parallelamente, le somme corrisposte non saranno denunciabili con il mod. 770 né con la dichiarazione dei redditi del percipiente⁶⁶.

I.11.3 Obblighi antinfortunistici

La gestione degli adempimenti amministrativi muta radicalmente in materia di igiene e sicurezza sul lavoro. L'art. 3, comma 8, D.Lgs. n. 81/2008 rende applicabile il complesso di norme antinfortunistiche anche nei confronti dei lavoratori che effettuano prestazioni occasionali di tipo accessorio, ai sensi dell'articolo 70 e seguenti del Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni e integrazioni, con esclusione dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili⁶⁷.

Ne consegue che anche il committente (pubblico o privato) di una prestazione occasionale di tipo accessorio sarà destinatario di tutti gli obblighi genericamente previsti dagli artt. 17 e 18 del T.U. come, ad esempio:

- effettuare la valutazione dei rischi;
- designare il responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi;

⁶⁶ A. GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 22

⁶⁷ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in “La Circolare di lavoro e Previdenza” n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 5

- nominare il medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal presente Decreto legislativo;
- affidare i compiti ai lavoratori, tenere conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e alla sicurezza;
- fornire ai lavoratori i necessari e idonei dispositivi di protezione individuale, sentito il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente, ove presente; prendere le misure appropriate affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni e specifico addestramento accedano alle zone che li espongono ad un rischio grave e specifico;
- richiedere l'osservanza da parte dei singoli lavoratori delle norme vigenti, nonché delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza e di igiene del lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuali messi a loro disposizione;
- inviare i lavoratori alla visita medica entro le scadenze previste dal programma di sorveglianza sanitaria e richiedere al medico competente l'osservanza degli obblighi previsti a suo carico nel presente decreto;
- consentire ai lavoratori di verificare, mediante il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, l'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione della salute.

Va osservato che l'inadempienza di questi obblighi è penalmente sanzionata dall'art. 55, comma 5, del T.U..

I.12 LE PRIME MODIFICHE AL D.LGS. 276/2003

I.12.1 La Legge 14 maggio 2005, n. 80

La tipologia contrattuale del lavoro accessorio è rimasta inizialmente inattuata per difficoltà operative e per la carenza di provvedimenti amministrativi connessi al suo utilizzo. Il legislatore gli aveva attribuito una natura sperimentale, ovvero dopo 18 mesi dalla sua entrata in vigore il Ministero del Lavoro doveva comunicare al Parlamento l'opportunità di prolungare o meno la sperimentazione o di passarla a regime.

Con la legge di conversione n. 80/2005 del D.L. n. 35/2005 sono state, tra le altre cose, introdotte alcune disposizioni finalizzate a modificare l'istituto delle prestazioni occasionali accessorie, disciplinate dagli articoli 70 e seguenti del D.Lgs. n. 276/2003 le quali, per una serie di motivi connessi ad alcune difficoltà operative ed alla carenza di provvedimenti amministrativi postulati dagli stessi, non sono state, subito, agibili⁶⁸.

L'art. 1-bis della L. n. 80 del 14 maggio 2005 introduce infatti alcune modifiche ed integrazioni agli articoli 70 e 72 del DLgs n. 276/03, in materia di lavoro accessorio. Si segnala in particolare il comma e) all'articolo 70, il comma 2 è

⁶⁸ E. MASSI, *Le nuove prestazioni di lavoro accessorio*, Modena, 6 giugno 2005, dal sito www.dplmodena.it

sostituito dai seguenti: "2. Le attività lavorative di cui al comma 1, anche se svolte a favore di più beneficiari, configurano rapporti di natura meramente occasionale e accessoria, intendendosi per tali le attività che non danno complessivamente luogo, con riferimento al medesimo committente, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare; 2-bis. Le imprese familiari possono utilizzare prestazioni di lavoro accessorio per un importo complessivo non superiore, nel corso di ciascun anno fiscale, a 10.000 euro".

Le novità introdotte devono tenere conto anche delle modifiche inserite dal D.Lgs. n. 251/2004⁶⁹.

La disposizione normativa appena citata ha cambiato anche la quantificazione del compenso e le modalità di svolgimento. Infatti, il nuovo comma 2 dell'art. 70, dopo aver ribadito che le prestazioni possono svolgersi in favore di più beneficiari, ha affermato che il parametro economico cui occorre far riferimento è rappresentato dal solo limite dei 5.000 euro nel corso di un anno solare, riferito (cosa che non c'era nel precedente testo) al medesimo committente, ed è, altresì, scomparso il tetto dei trenta giorni complessivi nell'arco temporale appena citato. Una prima considerazione si rende necessaria: l'eliminazione, avvenuta con la legge n. 80/2005, del limite temporale dei 30 giorni per il lavoro accessorio (rimasto, peraltro, per il lavoro occasionale ex art. 61, comma 2), accompagnato dalla riferibilità del limite economico dei 5.000 euro solo al singolo committente, potrebbe far venire meno la caratteristica dell'occasionalità, atteso che il prestatore di lavoro accessorio potrebbe lavorare per più committenti durante l'anno solare, giungendo, con la somma dei vari compensi, ad un reddito di una certa entità⁷⁰.

Da un punto di vista dottrinario (perché di questo si tratta, in quanto l'istituto non ha ancora avuto alcuna applicazione) è stato, a suo tempo dibattuto, la modalità di calcolo delle 30 giornate, atteso che molte prestazioni (si pensi all'insegnamento complementare) si esaurivano nell'ambito di un'ora o di poche ore della stessa giornata: ora, essendo intervenuta l'abrogazione per effetto della legge n. 80/2005, quelle discussioni non hanno più avuto ragione.

La singolarità della disposizione, già contenuta nel D. Lgs. n. 251/2004, è rappresentata dal fatto che, propedeutico al ricorso alle prestazioni accessorie, è l'acquisto da parte dei beneficiari, presso le rivendite autorizzate, di "carnet" di buoni con cui andranno retribuiti i prestatori ed il cui valore nominale è fissato con decreto del Dicastero del Welfare, aggiornato periodicamente.

⁶⁹ E. MASSI, *Le nuove prestazioni di lavoro accessorio*, Modena, 6 giugno 2005, dal sito www.dplmodena.it

⁷⁰ P. GIORGIUTTI, *Lavoro accessorio: nuova disciplina*, in *Diritto & Pratica del Lavoro* n. 37/2012, pag. 2314

La determinazione del quantum di ogni singolo buono discende dalla media delle retribuzioni rilevate per prestazioni lavorative affini e dal costo di gestione del servizio⁷¹.

Rispetto al testo originario contenuto nella prima versione del D. Lgs. n. 276/2003 è sparito il riferimento al valore nominale del buono che era pari a 7,5 euro: esso doveva essere determinato da un decreto ministeriale e far riferimento alle retribuzioni che si ottengono per prestazioni simili.

Pertanto con D.M. 30 settembre 2005, il ministero del Welfare ha dato via libera al decreto ministeriale di attuazione della riforma Biagi relativo alla tipologia contrattuale del lavoro accessorio. In particolare, il decreto del 30 settembre stabilisce tra l'altro il valore nominale del buono per le prestazioni di lavoro accessorio, fissato nella misura di 10 euro, l'autorizzazione per il concessionario del servizio a trattenere il 5% del valore nominale del buono come rimborso spese, l'avvio di una prima fase di sperimentazione nelle aree prescelte e la scelta del concessionario tramite una gara.

Il concessionario del servizio non svolge soltanto il servizio di "cambia – buono" ma ha una funzione attiva, nel senso che è il garante dell'avvenuto versamento contributivo ed assicurativo nei confronti degli Istituti previdenziali i cui estremi, probabilmente, andranno riportati sulla tessera magnetica dei lavoratori.

Una piccola, ulteriore, correzione è stata apportata con l'ultimo provvedimento al comma 5: è scomparso il riferimento alle aree "metropolitane"⁷². Ciò significa che l'entrata a regime della nuova tipologia non sarà necessariamente legata ad alcune grandi città, ma il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali potrà avviare una prima fase di sperimentazione in alcune parti del territorio individuandole, con proprio decreto, sulla base di criteri oggettivi riferibili sia alla presenza di soggetti teoricamente disponibili per tali attività, che per un tessuto socio-produttivo disponibile allo sviluppo di tali esperienze. Con lo stesso provvedimento vanno individuati sia il concessionario del servizio (probabilmente, a seguito di gara) che i criteri e le modalità di versamento dei contributi. Da ciò si evince che, forse, anche dopo questi ultimi "ritocchi" la piena funzionalità dell'istituto non sia dietro l'angolo.

I.12. 2 La Legge n. 248/2005

La Legge 2 dicembre 2005 n. 248 ha convertito con modificazioni il Decreto Legge 30 settembre 2005, n. 203 (collegato alla Finanziaria 2006), con il quale è stata

⁷¹ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 601

⁷² E. MASSI, *Le nuove prestazioni di lavoro accessorio*, Modena, 6 giugno 2005, dal sito www.dplmodena.it

anticipata, rispetto all'emanazione della Legge Finanziaria, l'entrata in vigore di una serie di provvedimenti⁷³.

Per quanto riguarda gli aspetti lavoristici, al comma 1 dell'articolo 70 del Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è aggiunta la seguente lettera: "e-ter) dell'esecuzione di vendemmie di breve durata e a carattere saltuario, effettuata da studenti e pensionati".

I pensionati e gli studenti potevano lavorare nelle vendemmie soltanto se avessero preventivamente comunicato la loro disponibilità ai servizi per l'impiego, mentre il lavoro poteva riguardare soltanto le vendemmie di breve durata a carattere saltuario.

La Legge n. 248/2005 rappresenta pertanto un passo prezioso per dare il via alla prima sperimentazione del lavoro accessorio con la vendemmia del 2008.

⁷³ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 586

CAPITOLO II

IL LAVORO ACCESSORIO DOPO UN QUINQUENNIO PRENDE IL VIA

II.1 LA PRIMA SPERIMENTAZIONE NEL SETTORE DELLA VENDEMMIA 2008

Nonostante le modifiche del 2004 e del 2005, il lavoro accessorio non è riuscito nel primo quinquennio a trovare applicazione; l'effetto è stato quello di rilegare in una sorta di limbo tale tipologia contrattuale⁷⁴, nel quale le sue potenzialità erano restate inesprese⁷⁵.

Il lavoro occasionale accessorio, pensato dal Legislatore del 2003, per trovare una qualche forma di regolamentazione rispetto a prestazioni lavorative "molto elusive" e marginali, non ha avuto infatti nel quinquennio precedente alcun esperimento, neanche nelle zone che dovevano far da cavia all'istituto (undici province).

Dopo una prima sporadica sperimentazione nella città di Treviso, la prima significativa applicazione della disciplina contenuta nella Legge Biagi è stata pertanto attuata in occasione della vendemmia 2008 (limitatamente a studenti e pensionati)⁷⁶.

Il legislatore, con il Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale 12 marzo 2008, ha deciso di avviare, per il 2008, la sperimentazione di questa tipologia contrattuale con esclusivo riferimento alle vendemmie di breve durata e a carattere saltuario⁷⁷.

Il Ministero del Lavoro con questo atto decreta che il valore nominale del buono è fissato in 10 euro⁷⁸. La retribuzione è erogata attraverso buoni il cui valore nominale è calcolato sulla media delle retribuzioni rilevate per le attività svolte nel settore agricolo⁷⁹.

⁷⁴ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 585

⁷⁵ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio tra mancata riforma e limitata sperimentazione*, in "Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate" a cura di M. CINELLI – G. FERRARO, 2008, UTET, pag. 164

⁷⁶ M. GAMBACCIANI, *Il lavoro accessorio*, in "I Nuovi contratti di lavoro", diretto da M. PERSIANI, 2010, UTET, pag. 259

⁷⁷ P. GIORGIUTTI, *Lavoro accessorio: nuova disciplina*, in *Diritto & Pratica del Lavoro* n. 37/2012, pag. 2314

⁷⁸ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio tra mancata riforma e limitata sperimentazione*, in "Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate" a cura di M. CINELLI – G. FERRARO, 2008, UTET, pag. 171

⁷⁹ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in "Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013", a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 181

In questa fase di sperimentazione il concessionario dei buoni è individuato nell'Inps che, in fase di pagamento, è autorizzato a trattenere il 5% del valore, come rimborso spese.

Entro 20 giorni dall'entrata in vigore del decreto è stipulata una convenzione (secondo lo schema allegato) tra l'Inps, l'Inail, le Regioni e le Province per l'attuazione della sperimentazione.

La regolamentazione è stata avviata in fase applicativa con Circolare INPS n. 81/2008.

Si trattava di un provvedimento lungamente atteso in un'ottica di trasparenza e legalità.

Con i voucher, oltre ad offrire nuove opportunità di reddito a categorie particolarmente deboli come studenti e pensionati, senza per questo destrutturare il mercato del lavoro agricolo, si garantivano infatti tutele assicurative e previdenziali a tutti quei lavoratori occasionali che trovavano nella vendemmia un'opportunità per integrare il proprio reddito.

Allo stesso tempo, il sistema dei voucher avrebbe portato una semplificazione degli adempimenti burocratici a carico delle imprese agricole⁸⁰, facilitando anche la lotta al lavoro illegale. L'auspicio sollevato da più soggetti del mondo agricolo, e poi concretizzatosi, era che questo primo tentativo fosse coronato da successo per essere poi esteso ad altre attività stagionali.

La sperimentazione infatti terminava il 31 dicembre 2008; oltre questa data l'Inps doveva monitorare i risultati, che sarebbero stati valutati dal Ministero del Lavoro, sentite le organizzazioni sindacali, al fine di prorogare o estendere la sperimentazione.

La sperimentazione decorrente dal 19 agosto 2008 riguardava, in questa prima fase, l'esecuzione della vendemmia ma effettuata esclusivamente da studenti e pensionati.

La diffusione dei "buoni lavoro" avviata ad agosto 2008, in occasione della vendemmia per retribuire i lavori saltuari, si è confermata, in breve tempo, un utile strumento per far emergere quelli che fino a ieri erano considerati "lavoretti".

Visto l'esito positivo nell'ambito delle vendemmie 2008, il Legislatore, con il D.L. n. 112/2008, ha esteso tale tipologia contrattuale anche ad altre attività inerenti il settore agricolo. In particolare, lo ha reso accessibile:

- ad ogni attività agricola stagionale ed in favore di imprese di qualsiasi dimensione, purché la prestazione sia resa da giovani con meno di 25 anni di età regolarmente iscritti ad un ciclo di studi presso l'università o istituto scolastico di ogni ordine e grado, ovvero da pensionati e casalinghe;
- ad ogni attività agricola stagionale, svolta da qualsiasi soggetto, purché resa in favore delle imprese di cui all'art. 34, comma 6, D.P.R. n. 633/1972.

⁸⁰ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 589

Sul punto la Circolare Inps n. 94 del 27 ottobre 2008 chiarisce che trattasi delle imprese con un volume d'affari annuo non superiore ai 7.000 euro e che tale cifra rappresenta un limite dimensionale dell'azienda, "non avente quindi riferimento a regimi contabili"⁸¹.

II.2 LA L. 133/2008: UNA SPINTA AL LAVORO ACCESSORIO

La definizione di lavoro occasionale di tipo accessorio è contenuta nell'articolo 22, intitolato "Modifiche alla disciplina dei contratti occasionali di tipo accessorio", del Decreto Legge del 25.06.2008 n. 112 convertito e modificato con la Legge n. 133 del 06.08.2008, nel quale all'articolo 1, di quest'ultima, si sancisce che "Per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito: a) di lavori domestici; b) di lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti; c) dell'insegnamento privato supplementare; d) di manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o di lavori di emergenza o di solidarietà; e) dei periodi di vacanza da parte di giovani con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado; f) di attività agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati e da giovani di cui alla lettera e) ovvero delle attività agricole svolte a favore dei soggetti di cui all'articolo 34, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633; g) dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile, limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi; h) della consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica".

La lettera "h)", dell'articolo 1, della Legge n. 133/2008 unitamente al precedente D.Lgs. n. 276/2003, pertanto danno ampia luce ai seguenti principi fondamentali, di seguito esposti⁸²:

- il lavoro occasionale è riconducibile alle attività dei lavoratori dediti alla consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica;
- i lavoratori con mansioni riconducibili alla consegna porta a porta e ambulante ovvero con funzioni di distribuzione e/o promozione ambulante sia di stampa quotidiana e periodica che di volantini pubblicitari o informativi attinenti al

⁸¹ L'art. 34, comma 6, D.P.R. n. 633/1972 recita: "I produttori agricoli che nell'anno solare precedente hanno realizzato, o in caso di inizio di attività, prevedono di realizzare un volume d'affari non superiore a 7.000 euro, costituito per almeno due terzi da cessione di prodotti di cui al comma 1, sono esonerati dal versamento dell'imposta e da tutti gli obblighi documentali e contabili, compresa la dichiarazione annuale".

⁸² M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in "Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013", a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 182

settore dell'editoria hanno sempre più la manifesta opportunità di avere una tutela previdenziale e assicurativa;

- i datori di lavoro interessati, con il sistema dei voucher (buoni) possono usufruire di prestazioni lavorative legalizzate e non abbandonate nel "sommerso", con notevole semplificazione degli obblighi contributivi e retributivi.

Con la modifica introdotta con l'art. 22 della L. 133/2008 il Legislatore inoltre ha voluto recuperare un istituto del tutto diverso, quello dei tirocini formativi estivi, già previsto dall'art. 60 del D.Lgs. n. 276/2003, cassato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 50/2005, per "invasione" delle competenze regionali. Previsti come esperienza lavorativa estiva, non avevano decollato⁸³. L'esecutivo pensando alle attività "in nero" di molti giovani nei posti di villeggiatura cerca di dare dimensione di legalità alle stesse, chiedendo anche una forma contributiva, attraverso versamenti alla Gestione Separata dell'Inps.

Va sottolineato che l'istituto non è più rivolto, come era originariamente previsto (ex art. 71, DLgs n. 276/03, che è stato abrogato dall'art. 22 del D.L. n. 112/08, convertito in Legge n. 133/08), solo ai soggetti a rischio di esclusione sociale o non ancora entrati nel mondo del lavoro (giovani/studenti) o in procinto di uscirne (pensionati), ma riguarda tutte le attività lavorative di natura occasionali che non danno luogo a compensi nel corso di un anno solare, per ogni singolo committente superiori a 5.000 euro (10.000 euro per le imprese familiari per anno fiscale)⁸⁴.

Il D.L. n. 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008, ha sostituito il comma 1 dell'art. 70 e ha modificato sia l'ambito soggettivo che oggettivo del lavoro accessorio.

II.3 LA CIRCOLARE INPS N. 104/2008

Le modalità tecniche sono state rese note dall'istituto con le circolari n. 81/2008 e 94/2008 e richiamate nella circolare 104/2008.

L'INPS con la circolare n. 104 del 01.12.2008, avente ad oggetto: "*articolo 22 del D.L. 112/08, convertito in legge 6 agosto 2008 n.133 - Utilizzazione del lavoro occasionale di tipo accessorio, attraverso i c.d. voucher o buoni lavoro, nel settore commercio, al turismo e ai servizi e nell'ambito dell'impresa familiare di cui all'articolo 230 bis del codice civile, limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi*" ha chiarito i seguenti aspetti:

- è stato definito in modo esplicito che i buoni (voucher) cartacei sono acquistabili da parte dei committenti in tutte le sedi provinciali Inps del territorio nazionale e sono riscuotibili da parte dei lavoratori in tutti gli uffici postali dislocati nel territorio nazionale;

⁸³ E. MASSI, *I giovani ed il lavoro accessorio*, Modena, 3 febbraio 2009, dal sito www.dplmodena.it

⁸⁴ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 586

- più specificatamente, il voucher cartaceo (o buono cartaceo) può essere acquistato, dai datori di lavoro, in carnet, presso le sedi provinciali dell'Inps dislocate su tutto il territorio nazionale previa esibizione della ricevuta di pagamento dell'importo corrispondente ai buoni che si intendono acquistare⁸⁵; il ritiro dei buoni può essere eseguito dagli stessi datori di lavoro o tramite le associazioni di categoria dei datori di lavoro agricoli, più rappresentative, purché, comunque, muniti di apposite deleghe debitamente sottoscritte; i buoni dovranno essere intestati a ciascun lavoratore interessato.
- con il voucher telematico, invece, il datore di lavoro si registra presso l'Inps o direttamente (secondo le modalità indicate) o per il tramite di una associazione di categoria abilitata ed il lavoratore direttamente o per il tramite dei Centri per l'Impiego. Il datore di lavoro deve richiedere i voucher prima dell'inizio del rapporto di lavoro accessorio previo versamento dell'importo corrispondente ai buoni da acquistare, che può essere eseguito tramite Modello F24, bollettino postale o on-line tramite il sito internet dell'Inps;
- sono previste le comunicazioni all'Inail, contenenti i dati relativi all'attività lavorativa affidata al prestatore, ed i dati anagrafici del committente e del prestatore, le quali devono essere fatte prima dell'inizio della prestazione lavorativa e comunque ogni qualvolta intervengano variazioni relative al periodo di lavoro.
- il lavoratore, o prestatore, può percepire nel corso dell'anno solare compensi, per lavoro occasionale di tipo accessorio, non superiori ad € 5.000,00 da parte di ciascun singolo committente; e tale compensi sono esenti da ogni imposizione fiscale e non incidono sullo stato di disoccupazione o in occupazione (D.Lgs. n. 276/03, art. 72, comma 3);
- il valore nominale di ogni voucher (buono) è pari ad € 10,00 "fermo restando che si provvederà a rendere disponibile anche un carnet, o buono 'multiplo', del valore di 50 euro equivalente a cinque buoni non separabili. Il valore nominale è comprensivo della contribuzione a favore della Gestione Separata INPS (convenzionalmente stabilita dall'art 72, comma 4 del D.Lgs. n. 276/2003 e successive modifiche, per questa tipologia lavorativa, nell'aliquota del 13%), di quella in favore dell'INAIL (7%) e di una quota pari al 5% per la gestione del servizio. Il valore netto del voucher da 10 euro nominali, cioè il corrispettivo netto della prestazione, in favore del prestatore, è quindi pari a 7,50 euro. Il valore netto del buono 'multiplo' da 50 euro, cioè il corrispettivo netto della prestazione, in favore del prestatore, è quindi pari a 37,50 euro.

Le attività relative alla distribuzione (anche gratuita) e vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica, nonché le attività della vendita dei giornali, e quelle di carattere promozionale quali la distribuzione di volantini pubblicitari o fogli

⁸⁵ E. MONTEMARANO, *Formulario del lavoro*, Gruppo 24 ore, 2012, pag. 169

informativi relativi a prodotti o iniziative editoriali collegate alla stampa quotidiana o periodica, rientrano nel significato, seppur generico, di quanto sancito nella lettera h), dell'art. 70, del D.Lgs. 276/2003; pertanto nulla impedisce che i distributori ambulanti di stampa quotidiana e periodica, di volantini pubblicitari e fogli informativi di iniziative editoriali nonché i promotori ambulanti di prodotti o iniziative editoriali collegate a stampa quotidiana o periodica, possano essere trattati secondo la disciplina delle prestazioni occasionali di tipo accessorio.

Tra le novità introdotte dalla L. 133/2008 che ha riformulato il contenuto dell'art. 70 D.Lgs. n. 276/2003 spicca una norma che, in un primo momento era passata sotto silenzio, ma che la circolare Inps n. 104 del 1 dicembre 2008 ha reso evidente a tutti gli operatori.

La circolare Inps n. 104/2008, oltre a fornire le indicazioni circa la piena operatività, al sistema di regolazione del lavoro occasionale di tipo accessorio, anche nei settori del commercio, del turismo e dei servizi, tiene a sottolineare come le attività di lavoro occasionale non diano titolo a prestazioni di malattia, maternità, di disoccupazione, né ad assegni per il nucleo familiare⁸⁶; ciò dà l'esatta dimensione di come tali attività siano considerate del tutto marginali e minime. Proseguendo nell'allargamento "in progress" dell'istituto è stata estesa inoltre la concreta operatività per le imprese familiari nel settore commercio, servizi e turismo⁸⁷.

Nelle imprese familiari il lavoro accessorio è possibile fino ad un tetto di 10.000 euro l'anno per ogni lavoratore, nel corso di ciascun anno fiscale, con una differenza specifica rispetto alla ordinaria gestione dei lavoratori accessori: i contributi previdenziali ed assistenziali non sono compresi nell'importo complessivo dei "voucher", ma sono uguali a quelli relativi ai lavoratori dipendenti.

Da ciò ne consegue, sul piano operativo, che l'impresa familiare non dovrà fare alcuna comunicazione dell'instaurando rapporto al sistema telematico del Centro per l'Impiego, né dovrà riportare il nominativo e gli importi sul Libro unico del lavoro; ovviamente, dovrà essere aperta la normale posizione assicurativa presso gli istituti previdenziali⁸⁸.

Fin dal decreto ministeriale del 2007 sul lavoro accessorio in agricoltura, si è chiarita per prassi la necessità che sia comunque operata una comunicazione preventiva all'impiego dei prestatori di lavoro.

Come bene chiariscono le note dell'Inail del 7 settembre 2009, prot. n. 8270 e del 22 settembre 2009, prot. n. 8625, tale denuncia deve precedere l'inizio

⁸⁶ E. MASSI, *Le prestazioni occasionali e accessorie nell'anno 2011*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza" n. 19 del 9 maggio 2011, pag. 12

⁸⁷ E. MASSI, *Le novità "in progress" sul lavoro accessorio e differenze con altri rapporti "atipici"*, Modena, 9 dicembre 2008, dal sito www.dplmodena.it

⁸⁸ F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 408

dell'attività di lavoro, deve contenere i dati del committente, quelli del lavoratore, la data di inizio e fine dell'impiego, nonché il luogo in cui tale impiego avverrà.

Alle medesime comunicazioni essi devono anche procedere in caso di eventuali variazioni sopravvenute in costanza del periodo di lavoro (cessazione/nuova assunzione, con conseguente modifica del periodo di attività) e sono da inviare all'Inail "sempre preventivamente rispetto all'inizio della variazione" (nota Inail 4 dicembre 2008 prot. n. 9105).

II. 4 LA LEGGE 9 APRILE 2009 N. 33

La legge n. 33/2009, ha ampliato ulteriormente la portata oggettiva e soggettiva delle prestazioni e ha completato un processo di liberalizzazione della fattispecie la cui funzione sembra essere esclusivamente promozionale, cioè finalizzata ad aumentare il tasso di occupazione mediante una tipologia contrattuale più «a buon mercato»⁸⁹.

La Legge n. 33/09 infatti ha apportato significative modifiche all'art. 70 del D.Lgs n. 276/03 in merito al campo di applicazione del lavoro occasionale di tipo accessorio.

Il nuovo dettato normativo amplia, l'ambito di applicazione del sistema di regolazione dei "buoni lavoro", inserendo ulteriori attività e nuovi committenti, sempre nell'ambito tuttavia di prestazioni di tipo accessorio e occasionale.

La natura di accessorietà comporta che le attività disciplinate dall'articolo 70 del DLgs n. 276/03 debbano essere svolte direttamente a favore dell'utilizzatore della prestazione, senza il tramite di intermediari. Il ricorso ai buoni lavoro è dunque limitato al rapporto diretto tra prestatore e utilizzatore finale, mentre è escluso che una impresa possa reclutare e retribuire lavoratori per svolgere prestazioni a favore di terzi come nel caso dell'appalto o della somministrazione.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo, le novità introdotte dal comma 12 dell'art. 7-ter della Legge n. 33/09, interessano gli studenti, le casalinghe, i pensionati e i percettori di prestazioni integrative del salario o sostegno al reddito.

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo, l'art. 70, comma 1, lettera d) è stato riformulato inserendo tra le attività per le quali è possibile ricorrere ai buoni lavoro anche le manifestazioni fieristiche.

II.5 IL LAVORO ACCESSORIO ALLA LUCE DELLE MODIFICHE

Dopo le riforme del 2008 e del 2009, che ne hanno riscritto l'originaria disciplina, il legislatore ha liberalizzato il lavoro accessorio, garantendone l'immediata

⁸⁹ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 590

utilizzabilità grazie anche alla collaborazione dell'Inps che ha emanato una serie di Circolari assurte a rango di fonte suppletiva della materia⁹⁰.

La nuova disciplina delle prestazioni occasionali di tipo accessorio – che sembra aver scardinato il concetto unitario di subordinazione definito nel codice civile – conferma l'interesse del legislatore per questa tipologia contrattuale alla quale sono ora affidate nuove funzioni⁹¹, tra le quali quella di contribuire a superare l'attuale fase di emergenza occupazionale in aree sensibili alle oscillazioni del ciclo economico⁹².

La manovra economica del 2008 e le misure anticrisi del 2009, proseguendo una tendenza iniziata nel 2005, hanno esteso il lavoro accessorio a tutte le tipologie di datori di lavoro e imprese e a una platea molto ampia di lavoratori nell'ambito di attività disparate tra loro, tutt'altro che accessorie, tanto che l'avverbio «meramente» scompare dal comma 1 dell'art. 70 mentre l'aggettivo «occasionale», ancorché conservato, non deve trarre in inganno perché non è sinonimo di attività resa senza vincolo di subordinazione⁹³, né fissa una presunzione assoluta di autonomia, potendosi avere, come è noto, rapporti di lavoro subordinato anche per periodi brevissimi (ad esempio, in settori del commercio o in agricoltura).

In conseguenza dei recenti interventi normativi si può dire, inoltre, che non c'è alcun limite per quanto riguarda i committenti o beneficiari.

Questi possono essere famiglie, privati, aziende di ogni tipo, imprese familiari, imprenditori agricoli, enti senza fini di lucro, enti pubblici.

Si capisce come l'istituto del lavoro accessorio – diversamente dalle indicazioni dell'art. 4, lett. d), della legge n. 30/2003 che prevedeva tra i beneficiari soltanto le famiglie e gli enti senza fini di lucro – abbia subito una eterogeneità dei fini essendo ormai ammesso sia nell'impresa familiare sia in ogni altro settore produttivo⁹⁴.

Queste novità, se, da un lato, sono in grado di garantire l'incremento occupazionale, con un elevato tasso di flessibilità sia in entrata che in uscita⁹⁵, dall'altro, possono comportare rischi di destrutturazione del mercato (*dumping contrattuale*), considerato che il nuovo istituto porta con sé la potenziale riduzione delle tutele per tutti coloro i quali già svolgono o hanno svolto le attività sopra

⁹⁰ Tali riforme hanno configurato una sorta di lavoro accessorio di “seconda generazione”.

⁹¹ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in “Rivista giuridica del lavoro”, n. 4, 2009, pag. 590

⁹² M. BIAGI – continuato da M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè Editore, 2012, pag. 207

⁹³ F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 386

⁹⁴ M. GAMBACCIANI, *Il lavoro accessorio*, in “I Nuovi contratti di lavoro”, diretto da M. PERSIANI, 2010, UTET, pag. 260

⁹⁵ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in “Rivista giuridica del lavoro”, n. 4, 2009, pag. 586

indicate mediante altre tipologie contrattuali (ad esempio, contratto a termine, part-time verticale, lavoro intermittente, apprendistato, contratto di inserimento). Sempre con riferimento alle imprese, è altresì possibile un uso fraudolento del lavoro accessorio considerato che la prestazione di lavoro si inserisce in una organizzazione produttiva ed è destinata a un risultato altrui⁹⁶.

Tale aspetto non è affatto considerato dal legislatore il quale non ha disciplinato l'apparato sanzionatorio.

II.5.1 Ambito soggettivo

Come detto, a seguito dell'abrogazione dell'art. 71, le prestazioni occasionali di tipo accessorio possono essere rese da:

- tutti coloro che ne abbiano interesse per le attività indicate nell'art. 70, comma 1, lett. a), b), c), d), e), f), g), h);
- pensionati titolari di trattamento pensionistico in regime obbligatorio;
- giovani;
- casalinghe;
- disoccupati e cassaintegrati nelle attività di seguito indicate⁹⁷.

Costoro, in un'ottica di sostanziale *deregulation* che incide sui meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, privi ormai di qualsiasi controllo *ex ante* diversamente da quanto stabilito prima della riforma del 2008, non devono più comunicare la loro disponibilità ai servizi per l'impiego delle Province, nell'ambito territoriale di riferimento, o ai soggetti pubblici e privati accreditati (art. 7, D.Lgs. n. 276/2003). Di conseguenza, ai lavoratori non verrà più rilasciata la tessera magnetica dalla quale risulti la loro condizione o status.

➤ Pensionati

I pensionati, già contemplati dall'abrogato art. 71, possono ora svolgere prestazioni accessorie in qualsiasi settore produttivo (art. 70, comma 1, lett. *h-bis*) in attività agricole di carattere stagionale e in attività agricole di qualunque tipo (art. 70, comma 1, lett. f) e anche in favore del committente pubblico (ad esempio, in favore degli enti locali, per attività fieristiche, culturali o di beneficenza o a carattere sociale, quali i cosiddetti «nonni vigili») oltre a tutte le altre attività previste dall'art. 70, comma 1⁹⁸.

Si tratta di soggetti anche relativamente giovani (si pensi ai percettori di pensione di anzianità), per i quali è già previsto il cumulo tra redditi da lavoro autonomo o dipendente e prestazione previdenziale di anzianità e vecchiaia⁹⁹.

⁹⁶ L. VALENTE, *op. citata*, pag. 591

⁹⁷ E. MONTEMARANO, *Formulario del lavoro*, Gruppo 24 ore, 2012, pag. 169

⁹⁸ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 592

⁹⁹ E. MONTEMARANO, *op. citata*, pag. 242

Per costoro il *Libro bianco* suggerisce «la permanenza nel mercato del lavoro», in quanto ciò rappresenta la strategia centrale per combattere il disagio sociale ed economico.

L'utilizzo di adeguate flessibilità (contratti a tempo parziale, lavoro ripartito, buoni lavoro per prestazioni accessorie) è particolarmente indicato per garantire ancora un ruolo attivo nella società e, nel contempo, per favorire la trasmissione di saperi ed esperienze e un'uscita morbida e regolata dal mercato del lavoro.

➤ *Giovani*

Tra le novità introdotte dalla legge n. 133/2008 e dalla legge n. 33/2009 vi è anche la disciplina del lavoro accessorio per i giovani.

La circolare INPS n. 104/2008 afferma che gli studenti "under 25" possono prestare lavoro occasionale in tutti i settori produttivi ed a favore di imprese di ogni dimensione e tipologia¹⁰⁰. La nota dell'INPS fornisce un'interpretazione di "periodo di vacanza" che ricalca quanto affermato dalla Circolare del Ministero del Lavoro n. 4/2005 a proposito del lavoro intermittente¹⁰¹.

Si precisa inoltre che per quanto riguarda gli studenti, lo svolgimento di prestazioni lavorative accessorie può essere effettuato nei periodi liberi¹⁰² da impegni scolastici¹⁰³.

Con riguardo alle finalità di tale estensione si possono fare due considerazioni.

La prima è che al lavoro accessorio non trova applicazione il D.Lgs. n. 66/2003 e successive modificazioni sulla disciplina dell'orario di lavoro. Di tal che i giovani, soprattutto nei periodi delle vacanze estive, che durano ben quattro mesi, o nel fine settimana, possono essere reclutati, in quanto più convenienti, per lavori che si svolgono anche durante la notte (si pensi alle discoteche e alla numerosa schiera di giovani che vi lavorano: disc-jockey, barman, camerieri, uscieri, addetti alla reception, biglietteria, addetti alle pulizie, ecc.) o durante le festività (si pensi alle attività di ristorazione ma anche al settore del commercio la domenica o durante le vacanze religiose).

Analoga considerazione vale per l'agricoltura e in tutti gli altri settori produttivi, nei quali i giovani possono essere utilizzati durante le vacanze (estive o religiose) o nei fine settimana – al di fuori di ogni controllo se non quello ex post sul voucher – in una organizzazione di lavoro senza il rispetto di turni, pause, riposi, orario normale, straordinario, festivo, ecc..

In secondo luogo si osserva che a seguito delle riforme al lavoro sull'apprendistato apportate di recente è possibile stipulare contratti per periodi anche inferiori a due anni.

¹⁰⁰ E. MASSI, *I giovani ed il lavoro accessorio*, Modena, 3 febbraio 2009, dal sito www.dplmodena.it

¹⁰¹ E. MONTEMARANO, *Formulario del lavoro*, Gruppo 24 ore, 2012, pag. 238

¹⁰² La norma sembra voler impedire che il lavoro ancorché accessorio possa incidere sul normale corso di studi universitari o interferire sul normale orario delle lezioni.

¹⁰³ P. RAUSEL, *Amministrazione del personale*, n. 1/2011, IPSOA, pag. 107

Tale novità apre la strada all'apprendistato cd. stagionale¹⁰⁴.

Senonché per i lavori stagionali e per tutti i settori produttivi, è ora possibile utilizzare il lavoro dei giovani fino a 25 anni¹⁰⁵ mediante il lavoro accessorio che costituisce uno strumento alternativo e realisticamente utilizzabile¹⁰⁶.

Questa tipologia è più conveniente dell'apprendistato¹⁰⁷ soprattutto perché non deve essere assolto alcun obbligo formativo, sia interno che esterno (art. 49, comma 5-ter, aggiunto dall'art. 23, comma 2, D.L. n. 112/2008, conv. in legge n. 133/2008).

➤ *Casalinghe*

Con una disposizione che sembra più orientata a favorire le imprese agricole che promuovere l'occupazione femminile, il disposto normativo (art. 70, comma 1, lett. f)) stabilisce ora che le casalinghe – quindi le donne che generalmente sono a rischio di esclusione sociale perché si occupano della vita familiare, con il lavoro di cura e la maternità – possono svolgere lavoro accessorio soltanto in attività agricole di carattere stagionale¹⁰⁸ (ad esempio, vendemmia, raccolta delle olive ecc.), purché non abbiano prestato lavoro subordinato sempre in agricoltura nell'anno in corso e nell'anno precedente¹⁰⁹.

➤ *I percettori di prestazioni integrative del salario o sostegno al reddito*

Il nuovo comma 1-bis dell'art. 70 prevede, in via sperimentale per l'anno 2009, che prestazioni di lavoro accessorio possano essere rese in tutti i settori produttivi da percettori di prestazioni integrative del salario o sostegno al reddito¹¹⁰, compatibilmente con quanto stabilito dall'art. 19, comma 10, del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito in Legge 28 gennaio 2009, n. 2. La norma ora citata dispone che qualsiasi trattamento di sostegno al reddito è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, cd. «condizionalità»¹¹¹.

Questo significa che i percettori di integrazione salariale o di prestazioni connesse con lo stato di disoccupazione, per usufruire del trattamento

¹⁰⁴ Analoghe considerazioni possono essere svolte per l'apprendistato di primo livello che richiede un impegno formativo più ampio per i minori.

¹⁰⁵ La prestazione è possibile se il giovane non ha ancora compiuto i 25 anni (ossia fino a 24 anni e 364 giorni).

¹⁰⁶ E. MASSI, *Le novità "in progress" sul lavoro accessorio e differenze con altri rapporti "atipici"*, Modena, 9 dicembre 2008

¹⁰⁷ Per quanto concerne l'età minima il Legislatore non sembra aver limitato le prestazioni accessorie ai soli studenti maggiorenni, pur nel rispetto delle norme di tutela previste dalla L. 977/1967, come integrata dal D.LGS. 345/1999 (età superiore almeno ai 16 anni).

¹⁰⁸ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 594

¹⁰⁹ M. GAMBACCIANI, *Il lavoro accessorio*, in "I Nuovi contratti di lavoro", diretto da M. PERSIANI, 2010, UTET, pag. 263

¹¹⁰ E. MASSI, *Le prestazioni occasionali e accessorie nell'anno 2011*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza" n. 19 del 9 maggio 2011, pag. 13

¹¹¹ E. MONTEMARANO, *Formulario del lavoro*, Gruppo 24 ore, 2012, pag. 169

previdenziale, devono dichiarare di essere disponibili a partecipare a progetti di riqualificazione, o per coloro che non sono in costanza di rapporto di lavoro, accettare una offerta lavorativa congrua¹¹².

Resta da capire se un'offerta di lavoro accessorio sia da considerare «congrua» e se il rifiuto di detta prestazione comporti o no la perdita del trattamento previdenziale.

Se così fosse, saremmo di fronte a una torsione del concetto di «condizionalità» che, all'opposto, ha la finalità di garantire una tutela del lavoro che tenga conto anche della professionalità del lavoratore¹¹³. Si considera, perciò, che al lavoratore non possa essere proposto un lavoro accessorio come percorso formativo o di riqualificazione, né che si possa negare il trattamento previdenziale in caso di suo rifiuto.

Sembra più corretto ritenere che il lavoro accessorio diventi per i percettori di ammortizzatori sociali, un modo per integrare l'esiguo trattamento previdenziale di integrazione del salario o del reddito in godimento, tanto che il corrispettivo derivante dai voucher – 3 mila euro per anno solare – è cumulabile per intero con le prestazioni integrative del salario e di sostegno al reddito, «sebbene legate a prestazioni effettuate nei confronti di diversi datori di lavoro accessorio»¹¹⁴.

Come già specificato nella Circolare Inps n. 88/2009, i soggetti destinatari di tali disposizione sono:

- i percettori di prestazioni d'integrazione salariale;
- i percettori di prestazioni connesse allo stato di disoccupazione come l'indennità di mobilità, di disoccupazione ordinaria nonché quella speciale per gli edili.

Non sono, invece, da considerare destinatari di questa norma i percettori di prestazioni pagate «a consuntivo» sulla base del numero di giornate lavorate nel corso dell'anno precedente (quali le indennità di disoccupazione in agricoltura e quella non agricola con requisiti ridotti), per le quali il problema di compatibilità e cumulabilità con remunerazione da attività di lavoro subordinato o autonomo non si pone¹¹⁵.

In relazione a tale categoria di prestatori, si precisa che non va applicato il limite generale dei compensi pari a 5.000 euro, ma quello minore di 3.000 euro previsto dalla specifica disposizione di riferimento; va osservato, inoltre, che, a differenza del regime ordinario previsto per le altre categorie di lavoratori, tale limite non va

¹¹² M. GAMBACCIANI, *op. citata*, pag. 264

¹¹³ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 594

¹¹⁴ Circolare Inps n. 75/2009.

¹¹⁵ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in "La Circolare di lavoro e Previdenza" n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 7

individuato sul singolo committente¹¹⁶, ma va riferito al singolo lavoratore nell'ambito di ciascun anno solare¹¹⁷.

➤ *Lavoratori extracomunitari*

Ignorati del tutto dalla nuova normativa, che in tal modo ha superato di netto i contrasti interpretativi sorti sotto il vigore della precedente disciplina che li contemplava espressamente, le Circolari Inps chiariscono che le prestazioni accessorie non consentono né il rilascio né il rinnovo del permesso di soggiorno¹¹⁸.

II.5.2 L'impresa familiare

La Legge n. 133/2008 ha introdotto tra le prestazioni di lavoro accessorio anche le attività lavorative di natura occasionale svolte nell'ambito dell'impresa familiare solo limitatamente nel settore del commercio, turismo e servizi.

Pertanto, quella familiare é l'unica tipologia d'impresa che può accedere a tale forma di lavoro, anche al di là delle attività normativamente qualificate come accessorie ed indipendentemente dai requisiti soggettivi del prestatore¹¹⁹.

Tuttavia, prima di analizzare la disciplina, occorre puntualizzare il concetto d'impresa familiare richiamato dall'art. 70, comma 1, lett. g) del D.Lgs. 276/2003. Sul punto la successiva circolare Inps n. 76 del 26 maggio 2009 chiarisce che «per imprese familiari rilevanti ai fini della disciplina sul lavoro accessorio di cui alla lettera g) dell'articolo 70 devono intendersi le imprese, legalmente costituite, regolate dall'art. 230-bis cod. civ., operanti nei settori del commercio, turismo e servizi¹²⁰, indipendentemente dalla forma giuridica assunta dall'imprenditore (titolare di impresa individuale, società in nome collettivo, socio accomandatario di Sas e socio di Srl) e dalla gestione previdenziale (artigiani e commercianti) cui sono iscritti i titolari e/o soci dell'impresa familiare stessa».

L'intervento dell'Istituto previdenziale sembra, tuttavia, dare il là ad un duplice interrogativo:

- 1) cosa s'intende per «impresa legalmente costituita»?
- 2) è possibile avere una impresa familiare ex art. 230-bis c.c. a prescindere dalla natura giuridica assunta?

Riguardo a quest'ultimo quesito, la circolare in parola non tiene conto della ormai nota clausola residuale contenuta nell'art. 230-bis c.c.; infatti, l'inciso «salvo che sia configurabile un diverso rapporto», in esso contenuto, è da tempo interpretato nel senso che l'impresa in oggetto sussiste solo quando i familiari non

¹¹⁶ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in “La Circolare di lavoro e Previdenza” n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 7

¹¹⁷ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in “Rivista giuridica del lavoro”, n. 4, 2009, pag. 594

¹¹⁸ L. VALENTE, *op. citata*, pag. 595

¹¹⁹ G. ANASTASIO, *Il lavoro accessorio nell'impresa familiare*, in Circolare n. 30/2009, pag. 22

¹²⁰ P. RAUSEL, *Amministrazione del personale*, n. 1/2011, IPSOA, pag. 103

abbiano inteso dar vita ad un diverso rapporto negoziale, come la società, il lavoro subordinato, l'associazione in partecipazione, ecc..¹²¹

Pertanto, la sussistenza dell'istituto di cui all'art. 230-bis c.c., non può prescindere dalla natura giuridica assunta dall'impresa¹²².

Si pensi all'ipotesi di una società in nome collettivo, in cui i due coniugi sono anche soci-amministratori; qui, l'art. 230-bis, vista la clausola residuale in esso contenuta, non troverà applicazione ed i rapporti interni saranno regolati dalle norme in tema di società in nome collettivo.

Conseguentemente, la disciplina derogatoria, in tema di lavoro accessorio, non potrà applicarsi a quelle imprese che, sebbene abbiano un assetto proprietario e gestionale concentrato in un nucleo familiare, assumano una forma societaria o collettiva; una diversa lettura, quindi, disattenderebbe il riferimento che l'art. 70 fa all'impresa di cui all'art. 230-bis c.c..¹²³

Un altro spunto di riflessione fornito dalla circolare n. 76 riguarda l'inciso «imprese legalmente costituite» atteso che, secondo la giurisprudenza di legittimità, l'impresa familiare non si costituisce in via pattizia, bensì con la mera sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge¹²⁴.

Viste tali premesse, occorre soffermarsi sui presupposti di fatto che integrano la fattispecie di cui all'art. 230-bis c.c., il quale stabilisce che: «il familiare che presta in modo continuativo la sua attività di lavoro nella famiglia o nell'impresa familiare ha diritto al mantenimento secondo le condizioni patrimoniali della famiglia e partecipa agli utili dell'impresa familiare ed ai beni acquistati con essi nonché agli incrementi dell'azienda, anche in ordine all'avviamento, in proporzione alla quantità e qualità del lavoro prestato. Le decisioni concernenti l'impiego degli utili e degli incrementi nonché quelle inerenti alla gestione straordinaria, agli indirizzi produttivi e alla cessazione dell'impresa, sono adottate, a maggioranza, dai familiari che partecipano all'impresa stessa. I familiari partecipanti all'impresa che non hanno la piena capacità di agire sono rappresentati nel voto da chi esercita la potestà su di essi».

a) Presupposti oggettivi

¹²¹ La stessa giurisprudenza (Cass. 6 agosto n. 11881) ribadisce che non è applicabile la disciplina di cui all'art. 230-bis c.c. con riferimento all'attività lavorativa svolta nell'impresa commerciale gestita da una società in nome collettivo di cui sia compartecipe il congiunto o l'affine del lavoratore.

¹²² F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 395

¹²³ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in “La Circolare di lavoro e Previdenza” n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 12

¹²⁴ La Corte di Cassazione con sentenza n. 4650 del 16 aprile 1992 precisa che “*ad integrare la fattispecie dell'impresa familiare è sufficiente il fatto giuridico dell'esercizio continuativo di attività economica da parte di un gruppo familiare, non essendo a detto fine necessaria una dichiarazione di volontà o, addirittura, un negozio giuridico*”.

Il primo presupposto dell'istituto in esame è la sussistenza di un'impresa in senso tecnico così come descritta dall'art. 2082 c.c.: inoltre, ai fini dell'applicazione della speciale disciplina prevista per il lavoro accessorio, questa deve necessariamente operare nei settori del commercio, turismo o servizi, indipendentemente dalla gestione previdenziale (artigiani o commercianti) cui sono iscritti i suoi titolari.

Altro presupposto necessario è costituito dalla circostanza che il familiare presti una qualsiasi attività (intellettuale, manuale, direttiva o esecutiva) astrattamente idonea a costituire oggetto di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo, ma che, tuttavia, non assurga al rango di cogestione dell'impresa¹²⁵.

Tale attività deve, altresì, essere svolta in modo continuativo ovvero con una certa costanza e regolarità temporale, senza l'osservanza di un orario di lavoro predeterminato¹²⁶.

Proprio il presupposto della continuità costituisce il discrimine tra una collaborazione familiare onerosa da quella resa *affectionis vel benevolentiae* causa. Il carattere della continuità non implica e non va confuso con quello della prevalenza¹²⁷.

La giurisprudenza di legittimità¹²⁸, difatti, ha sostenuto a più riprese la rilevanza della prestazione lavorativa continuativa svolta o in via non esclusiva o a tempo parziale.

Alla base di tale conclusione vi è, in primo luogo, una motivazione di ordine letterale secondo cui l'art. 230-bis, diversamente dalla normativa fiscale e previdenziale, non richiamerebbe il requisito della prevalenza; in secondo luogo, si argomenta che la norma in esame avrebbe, oltre ad una finalità assistenziale (che si concreta nel diritto al mantenimento), anche una precisa funzione retributiva che si cristallizza in un diritto agli utili dell'impresa in proporzione alla qualità e quantità del lavoro.

Ebbene, tale funzione verrebbe meno qualora non si riconoscesse al familiare un siffatto diritto nell'ipotesi di prestazione lavorativa svolta con continuità, ma non in via esclusiva, a favore del familiare imprenditore¹²⁹.

Sulla scorta di tali riflessioni, la dottrina ammette la contemporanea partecipazione a più imprese familiari, con conseguente cumulo dei vari diritti patrimoniali derivanti dalle molteplici collaborazioni.

b) Presupposti soggettivi

¹²⁵ In tale ipotesi più che ad un'impresa individuale saremmo di fronte ad una società di fatto.

¹²⁶ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 602

¹²⁷ G. ANASTASIO, *Il lavoro accessorio nell'impresa familiare*, in Circolare n. 30/2009, pag. 23

¹²⁸ Corte di Cassazione del 16 dicembre 2005 n. 27839.

¹²⁹ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in "La Circolare di lavoro e Previdenza" n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 12

Il legislatore del '75 ha posto particolare attenzione alla composizione dell'impresa di cui si tratta, precisando che per familiare s'intende il coniuge, i parenti entro il terzo grado e gli affini entro il secondo¹³⁰.

Va, tuttavia, precisato che il legame di parentela o affinità non necessariamente deve concretizzarsi in una convivenza, tant'è che la giurisprudenza ha ammesso la sussistenza di una impresa familiare anche nell'ipotesi di separazione tra i coniugi. Diversamente, nella fattispecie della convivenza more uxorio, la Cassazione, per lungo tempo, ha negato le tutele di cui all'art. 230-bis c.c., muovendo dalla non applicabilità analogica di tale norma in virtù della sua natura eccezionale.

Va, comunque, osservato che gli stessi giudici, hanno recentemente esteso l'istituto dell'impresa familiare anche alla famiglia di fatto, in quanto formazione sociale atipica a rilevanza costituzionale¹³¹.

c) Disciplina speciale

Una volta chiarito che l'istituto disciplinato dall'art. 230-bis c.c. ha una natura pattizia e non negoziale, va registrato che per l'Inps l'impresa familiare è, indipendentemente dalla forma giuridica assunta, quella costituita tra familiari:

- legati da un vincolo di coniugio, parentela entro il terzo grado e affinità entro il terzo, e non quando v'è una mera convivenza more uxorio;
- iscritti alla Gestione lavoratori autonomi dell'Inps commercianti/artigiani.

Passando alle particolarità dell'impresa familiare quale soggetto committente di una prestazione occasionale di tipo accessorio, occorre ribadire che la stessa potrà ricorrere al c.d. voucher, indipendentemente dai requisiti soggettivi del lavoratore.

Pertanto, questi ultimi potranno ricevere una retribuzione, nell'arco dell'anno solare, non superiore a 10.000 euro (13.330 euro lordi), anziché a 5.000 euro¹³².

In secondo luogo, il regime contributivo da applicare, sarà quello tipico dei lavoratori dipendenti; ne consegue che l'aliquota assicurativa sarà pari al 4%, mentre, quella previdenziale sarà del 33%. Inoltre, considerando l'aggio del 5% a

¹³⁰ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio tra mancata riforma e limitata sperimentazione*, in "Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate" a cura di M. CINELLI – G. FERRARO, 2008, UTET, pag. 163

¹³¹ Corte di Cassazione – Sezione Lavoro del 15 marzo 2006 n. 5632: *"L'attività lavorativa e di assistenza svolta all'interno di un contesto familiare in favore del convivente di fatto trova abitualmente la sua causa nei vincoli di solidarietà ed affettività esistenti, che di regola sono alternativi ai vincoli tipici di un rapporto a prestazioni corrispettive, qual è il rapporto di lavoro subordinato, mentre talvolta è possibile inquadrare il rapporto stesso nell'ipotesi dell'impresa familiare, applicabile anche alla famiglia di fatto in quanto essa costituisce una formazione sociale atipica di rilevanza costituzionale ex art. 2"*.

¹³² M. GAMBACCIANI, *Il lavoro accessorio*, in "I Nuovi contratti di lavoro", diretto da M. PERSIANI, 2010, UTET, pag. 257

favore del concessionario del servizio¹³³, ad un buono di 10 euro corrisponderà una retribuzione netta di 5,80 euro.

Per completezza di informazione va ricordato come il Ministro del Lavoro, con decreto del 30 settembre 2005, abbia individuato il valore nominale del buono pari a 10 euro.

Esso non è, in alcun modo, riferibile ad un parametro orario: del resto, lo stesso art. 4, lettera d), della legge n. 30/2003 aveva affermato che i buoni erano corrispondenti ad un certo ammontare dell'attività lavorativa, che può avere un valore per un certo lavoro e per un altro no.

Anche in tale ipotesi, i compensi percepiti dal prestatore, liberamente pattuibili con il datore di lavoro, sono esenti da ogni imposizione fiscale e non incidono sullo stato di disoccupato o inoccupato¹³⁴.

Ultima differenza, rispetto al regime ordinario, è costituita dall'utilizzabilità della sola procedura telematica per l'acquisto dei buoni lavoro.

La Circolare Inps del 26 maggio 2009, n. 76 fornisce le istruzioni operative in merito all'utilizzo dei buoni lavoro da parte dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile, nel caso sia operante nel commercio, nel turismo e nei servizi.

Con circolare n. 104 del 1° dicembre 2008, l'INPS aveva fornito indicazioni in merito all'estensione nei settori del commercio, del turismo e dei servizi, del sistema di regolazione del lavoro occasionale di tipo accessorio di cui all'articolo 70 del Decreto Legislativo n. 276/03, e successive modificazioni.

In particolare, nei confronti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile che, ai sensi del citato articolo 70 del Decreto n. 276/03, lett. g), opera limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi, è stato previsto un regime di applicabilità solo parziale dell'utilizzo dei buoni lavoro e l'Inps ha fornito ulteriori istruzioni per dare piena operatività all'istituto del lavoro occasionale accessorio anche in questo settore.

L'Inps sottolinea che nei confronti dei rapporti di lavoro occasionale di tipo accessorio resi a favore delle imprese familiari di cui all'art. 70, c. 1, lettera g) troverà applicazione l'aliquota di finanziamento del regime pensionistico previsto per i lavoratori dipendenti e fissata nella misura complessiva del 33%, di cui 9,19% a carico del lavoratore.

Il valore nominale di ogni singolo buono o voucher che è pari a 10 euro – fermo restando che è disponibile anche un buono "multiplo", del valore di 50 euro equivalente a cinque buoni non separabili - è comprensivo della contribuzione a favore del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (33%), di quella in favore dell'INAIL 4% e di una quota pari al 5% per la gestione del servizio.

¹³³ F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 596

¹³⁴ Il lavoratore può pertanto accedere alle misure offerte dai Servizi all'impiego.

Il valore netto del voucher da 10 euro nominali, cioè il corrispettivo netto della prestazione, in favore del prestatore, è quindi pari a 5,80 euro. Il valore netto del buono "multiplo" da 50 euro, cioè il corrispettivo netto della prestazione, in favore del prestatore, è quindi pari a 29,00 euro¹³⁵.

Per quanto concerne l'accredito della contribuzione a favore dei lavoratori occupati in prestazioni di lavoro occasionale si precisa che, sulla base di quanto disposto dall'art. 72, c. 4-bis, del DLgs n. 276/03, questa seguirà i criteri applicati per la generalità dei lavoratori dipendenti.

In considerazione della specificità della disciplina contributiva e assicurativa applicata all'impresa familiare che utilizza il lavoro occasionale accessorio operando nell'ambito dell'articolo 70, lett. g), con conseguente diverso valore netto del buono lavoro rispetto al sistema generale di regolazione delle prestazioni occasionali di tipo accessorio, l'Inps prevede, per questa particolare fattispecie, esclusivamente l'utilizzo della procedura con voucher telematico¹³⁶.

Sul punto la circolare Inps sopra citata, facendo espresso riferimento "alle imprese, legalmente costituite, regolate dall'art. 230-bis c.c., indipendentemente dalla forma giuridica assunta dall'imprenditore (titolare di impresa individuale, s.n.c, socio accomandatario di s.a.s e socio di srl)", non sembra in linea con il concetto civilistico di impresa familiare.

Non può non osservarsi, infatti, che, nelle società in cui l'assetto proprietario e gestionale sia riconducibile ad un nucleo familiare, non trova applicazione l'art. 230-bis c.c..

Pertanto se si vuol far salva l'accezione allargata di impresa familiare sancita nella circolare Inps, sarà necessario sacrificare il riferimento all'art. 230-bis c.c.. Diversamente, la disciplina derogatoria di cui si tratta, sarà applicabile solo all'impresa individuale in cui vi collabori formalmente un familiare ai sensi dell'art. 230-bis c.c..

Del resto proprio la giurisprudenza di legittimità ha ribadito che *"non è applicabile la disciplina di cui all'art. 230-bis c.c., con riferimento all'attività lavorativa svolta nell'impresa commerciale gestita da una società in nome collettivo di cui sia compartecipe il congiunto (o l'affine) del lavoratore, poiché il concetto di lavoro familiare, applicabile alle sole imprese individuali, è estraneo alle imprese collettive in genere e sociali in particolare, non essendo configurabile nella stessa compagine la coesistenza di due rapporti, uno fondato sul contratto di società e l'altro fra il socio e i suoi familiari, derivante dal vincolo familiare o di affinità"*¹³⁷.

¹³⁵ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in "La Circolare di lavoro e Previdenza" n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 16

¹³⁶ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in "La Circolare di lavoro e Previdenza" n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 12

¹³⁷ Corte di Cassazione n. 11881 del 6 agosto 2003

II.5.3 Ambito oggettivo

➤ *Lavori domestici*

Solo a seguito della Legge n. 33/2008, si è dato spazio al lavoro domestico tout court, nel cui ambito, ai sensi dell'art. 1, legge n. 93/1958, vi rientrano «coloro che prestano a qualsiasi titolo la loro opera per il funzionamento della vita familiare». Vista la potenziale indeterminatezza dell'inciso usato dall'art. 70, l'Inps, con circolare n. 44 del 24 marzo 2009, ha avuto cura di precisare che le prestazioni occasionali di cui si tratta sono solo quelle che si qualificano per tratti di discontinuità e non siano riconducibili a specifiche tipologie di contratti di lavoro. In altre parole, per l'Istituto Previdenziale, il ricorso al lavoro accessorio, nell'ambito delle attività domestiche, va limitato a quelle prestazioni «non ricoperte da alcuna tutela previdenziale ed assicurativa, quindi ad attività non riconducibili né a un rapporto di lavoro già disciplinato dalla legge (il rapporto di lavoro domestico, di cui alla legge 2 aprile 1958, n. 339 ha uno specifico obbligo assicurativo previsto dal D.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1403) né a regolamentazioni contrattuali afferenti a tale ambito lavorativo (CCNL del 16 febbraio 2007)»¹³⁸.

Tale precisazione è perfettamente coerente con un altro intervento dell'Istituto, secondo cui il lavoro accessorio non potrebbe riguardare attività riconducibili a tipologie contrattuali tipiche di lavoro subordinato o autonomo.

Resta fermo che tale limitazione, non può riguardare la natura dell'attività svolta, bensì il suo profilo teleologico.

Non può pensarsi che tutte le attività indicate nei profili previsti dal contratto collettivo non siano, a priori, deducibili all'interno del lavoro accessorio a cui rimarrebbe una area a dir poco marginale di applicazione¹³⁹.

In altre parole, il ricorso al lavoro accessorio sarebbe legittimo anche in quei casi in cui l'attività svolta coincida con una di quelle inerenti i profili previsti dalla contrattazione collettiva, purché non realizzi degli interessi duraturi e quindi strutturali all'organizzazione delle faccende domestiche¹⁴⁰.

La nota prot. 16/SEGR/1044 del 16 febbraio 2009, precisa che può essere utilizzato il lavoro accessorio domestico per esigenze solo temporanee, ivi compreso il babysitting così come il dogsitting. Come è facile capire si tratta di attività notoriamente continuative che richiedono lo svolgimento di funzioni essenziali sia alle persone che agli animali e che, per giunta, difficilmente possono prescindere da un rapporto fiduciario e stabile con il prestatore di lavoro¹⁴¹.

¹³⁸ E. MASSI, *Le prestazioni occasionali e accessorie nell'anno 2011*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza" n. 19 del 9 maggio 2011, pag. 12

¹³⁹ A.GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 8

¹⁴⁰ E. MONTEMARANO, *Formulario del lavoro*, Gruppo 24 ore, 2012, pag. 234

¹⁴¹ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 603

Se invece il lavoro domestico è caratterizzato da prestazioni non occasionali e con carattere continuativo si applicano le vigenti disposizioni in materia previdenziale e assicurativa con relativo obbligo di comunicazione riguardante l'instaurazione, la proroga, la trasformazione e la cessazione del rapporto medesimo.

Resta da capire quando il lavoro domestico è prevalente o accessorio, considerato che nel limite di 5 mila euro nell'anno solare è possibile rendere, da chiunque ne abbia interesse, una serie di prestazioni che nell'ambito domestico sono facilmente riconducibili all'area della subordinazione (ad esempio, addetto alle pulizie, assistente di animali domestici, operario di fatica, baby sitter, addetto alla stireria, giardiniere, autista, assistente a persone autosufficienti o non autosufficienti, attività notturna di cura alla persona, ecc.).

Tra l'altro, è appena il caso di osservare che, ove dette prestazioni siano effettivamente connotate dalla saltuarietà od occasionalità, non si comprende l'interesse del prestatore di lavoro a guadagnare 7,50 euro netti piuttosto che 10 euro lordi.

Infine, una diversa interpretazione, non solo vanificherebbe lo spirito «estensivo» del legislatore del 2008, ma precluderebbe l'utilizzo della figura in esame nelle ipotesi di mera sostituzione della domestica in ferie o in malattia, in cui si annida una cospicua fetta di manodopera irregolare.

Tale interpretazione, è perfettamente in linea con quanto affermato dal Ministero del lavoro nell'interpello n. 40/2010, che ha riconosciuto l'accesso a tale tipologia di lavoro alle scuole materne private solo nelle ipotesi in cui il prestatore sia uno di quei soggetti cosiddetti a rischio di esclusione sociale e sempre che vi siano i necessari titoli abilitativi¹⁴². A contrario, si è pertanto, escluso il ricorso al lavoro accessorio in virtù della mera attività d'insegnamento¹⁴³.

L'art. 70 riformato nel 2008 consente di usufruire dei voucher per il lavoro domestico tout court introducendo per tale settore una sostanziale fungibilità tra il contratto di lavoro accessorio e il contratto di lavoro subordinato, posto che entrambi possono essere utilizzati per attività che attengono al normale svolgimento della vita familiare in riferimento alle declaratorie e alle mansioni contenute nel contratto collettivo di categoria.

I vantaggi del lavoro accessorio nell'ambito del lavoro domestico sono notevoli. Innanzitutto al lavoro domestico prestato attraverso i buoni lavoro, non si applica alcun onere amministrativo; per il datore di lavoro è sufficiente la mera consegna dei voucher, nel rispetto della procedura di registrazione/accreditamento semplificata.

¹⁴² R. CAMERA, *Il lavoro occasionale accessorio dopo gli interPELLI del ministero del lavoro*, in "La lente sul fisco", n. 104 del 07/03/2011

¹⁴³ G. ANASTASIO, *Lavoro accessorio: quali limiti all'applicazione?*, 16 novembre 2010, dal sito www.dplmodena.it

Inoltre ai lavoratori domestici retribuiti con il voucher non si applica la retribuzione oraria effettiva, né la tredicesima, le ferie e la disciplina dell'orario di lavoro¹⁴⁴.

➤ *Lavori di giardinaggio, pulizia, e manutenzione*

Analoghe considerazioni possono essere svolte per i lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti (art. 70, comma 1, lett. b), come sostituito dall'art. 22, comma 1, legge n. 133/2008, che ha aggiunto strade e parchi).

È possibile ritenere che anche in questo caso si tratti di attività continuative (soprattutto la manutenzione) concorrenti con quelle rese in regime di subordinazione, le quali sono riconducibili alle attività affini disciplinate dal contratto collettivo dei dipendenti dei proprietari di fabbricati (portierato) o dei servizi di pulizia.

Per questi lavori, resta ambigua la valenza qualificatoria del concetto di occasionalità.

Infatti, il giardinaggio, la pulizia e la manutenzione si concretizzano in attività affatto occasionali che ben possono essere rese con un contratto di lavoro anche a tempo determinato o a tempo parziale verticale o intermittente.

In merito la Circolare Inps n. 88 dell'8 luglio 2009, nel precisare che tutti i lavoratori possono svolgere queste tipologie di attività, precisa che "le prestazioni di lavoro debbono essere svolte direttamente a favore dell'utilizzatore della prestazione, senza il tramite di intermediari. Il ricorso ai buoni lavoro è dunque limitato al rapporto diretto tra prestatore e utilizzatore finale, mentre è escluso che una impresa possa reclutare e retribuire lavoratori per svolgere prestazioni a favore di terzi come nel caso dell'appalto o della somministrazione". L'osservanza delle norme in materia di prevenzione gioca qui un ruolo di primaria importanza soprattutto con riferimento alla manutenzione di edifici.

➤ *L'insegnamento privato supplementare*

Quanto all'insegnamento privato supplementare espressamente previsto dall'art. 70, comma 1, lett. c), si può ritenere che dopo le recenti riforme, tali prestazioni possano essere rese non soltanto esclusivamente in favore delle famiglie come prestazioni orarie a domicilio, ma anche presso istituti privati di istruzione o strutture assimilate nei quali vengano impartite con continuità lezioni supplementari¹⁴⁵, ad esempio, di lingua straniera, informatica, corsi di recupero (a studenti universitari ma anche a dipendenti pubblici o privati)¹⁴⁶.

¹⁴⁴ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 604

¹⁴⁵ E. MONTEMARANO, *Formulario del lavoro*, Gruppo 24 ore, 2012, pag. 237

¹⁴⁶ E. MASSI, *Le prestazioni occasionali e accessorie nell'anno 2011*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza" n. 19 del 9 maggio 2011, pag. 17

In tali aziende è possibile che vengano osservati dei turni per garantire con continuità le lezioni e che la scuola metta a disposizione del docente il materiale per la didattica (si pensi ai tanti istituti che offrono prestazioni per la preparazione degli esami universitari)¹⁴⁷.

➤ *Manifestazioni fieristiche e sportive*

Inizialmente limitato alla «collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi o di solidarietà» il lavoro accessorio è stato esteso dapprima a «manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o lavori di emergenza o di solidarietà» (art. 22, comma 1, Legge n. 133/2008) poi a manifestazioni «fieristiche» anche in caso di «committente pubblico» (legge n. 33/2009)¹⁴⁸.

Quanto alle manifestazioni sportive, premesso che la norma non specifica se trattasi di manifestazioni professionali o dilettantistiche, va subito detto che un notevole problema interpretativo si è posto in riferimento al contratto di lavoro degli *steward* negli stadi di calcio.

All'indomani della riscrittura del comma 1 dell'art. 70, e della abrogazione dell'art. 71, l'introduzione delle manifestazioni sportive nell'elenco delle attività ammesse dall'art. 70 come modificato dall'art. 22, comma 1, Legge n. 133/2008, ha fatto ritenere possibile l'impiego degli *steward* negli stadi di calcio mediante il lavoro accessorio.

Il lavoro degli *steward* è stato disciplinato con D.M. 8 agosto 2007, il quale prevede che le società organizzatrici delle partite ufficiali delle squadre di calcio professionistiche, che si svolgono in impianti sportivi con capienza superiore a 7.500 posti «sono responsabili dei servizi finalizzati al controllo dei titoli di accesso, all'instradamento degli spettatori e alla verifica del rispetto del regolamento d'uso dell'impianto».

Detto decreto dispone inoltre che tali compiti siano svolti dalla società organizzatrice «attraverso propri addetti – denominati *steward* –, assicurandone la direzione e il controllo da parte del responsabile per il mantenimento della sicurezza degli impianti sportivi».

Sulla base delle premesse indicazioni, la Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro con lettera Circolare 6 maggio 2009, prot. 25/II/0006544, è intervenuta per fornire i chiarimenti necessari al fine di orientare e uniformare l'operato del personale ispettivo.

Nella nota si dice a chiare lettere che «le prestazioni lavorative rese dagli *steward*» sono prestazioni rese in regime di subordinazione in considerazione della totale assenza di autonomia operativa e organizzativa e l'assoggettamento degli

¹⁴⁷ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 605

¹⁴⁸ E. MONTEMARANO, *Formulario del lavoro*, Gruppo 24 ore, 2012, pag. 235

steward al potere direttivo e di controllo, nonché l'inserimento e la collaborazione nell'ambito di una struttura rigidamente e gerarchicamente organizzata.

Ne dovrebbe seguire l'assenza della occasionalità posto che lo *stewarding* deve essere garantito, tra l'altro, con continuità e in coordinamento con le Autorità pubbliche preposte alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nella Provincia.

Ciò nonostante, appare interessante la conclusione cui giunge detta Circolare quando afferma che qualora il personale ispettivo accerti che le prestazioni rese da personale adibito alle attività di steward – sia nell'ipotesi in cui i servizi siano affidati a istituti di vigilanza privata, sia nel caso in cui vengano assicurati direttamente dalla società organizzatrice di eventi calcistici – siano state ricondotte nell'ambito di contratti aventi natura autonoma «lo stesso provvederà a diffidare i datori di lavoro a regolarizzare la posizione dei lavoratori interessati anche attraverso le tipologie contrattuali del lavoro subordinato, anche con modalità part-time, intermittente o accessorio, nel rispetto, evidentemente, dei presupposti di legge».

Questa affermazione – se, da un lato, esclude il reclutamento degli steward attraverso contratti di lavoro autonomo (art. 2222) anche occasionale (art. 61, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003) – avvalorata la tesi della riconducibilità del lavoro accessorio nell'area del lavoro subordinato e la fungibilità tra le due fattispecie, perché lascia chiaramente intendere che sono riconducibili al modello del lavoro accessorio anche attività rigidamente organizzate (il lavoro degli steward, tra l'altro, è strettamente legato al calendario delle partite programmate all'inizio di ogni stagione) ed etero-dirette¹⁴⁹.

➤ *Attività agricole di carattere stagionale e altre attività agricole*

Nella legge n. 133/2008 all'art. 7-ter, comma 13, vi è una disposizione che, modificando l'art. 74 del D.Lgs. n. 276/2003, ha ulteriormente agevolato le imprese agricole¹⁵⁰.

Le prestazioni rese nell'ambito del lavoro agricolo, infatti, presentano le seguenti caratteristiche¹⁵¹:

- devono essere svolte in modo meramente occasionale o ricorrente di breve periodo, cioè l'attività è resa senza carattere di abitudine, in via eccezionale e straordinaria, anche ripetutamente nel corso dell'anno, ma sempre per brevi intervalli di tempo;
- devono essere rese da parenti e affini entro il quarto grado;

¹⁴⁹ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 605

¹⁵⁰ L'art. 74 recita "con specifico riguardo alle attività agricole non integrano in ogni caso un rapporto di lavoro autonomo o subordinato le prestazioni svolte da parenti e affini sino al terzo grado in modo meramente occasionale o ricorrente di breve periodo".

¹⁵¹ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 608

- devono essere svolte esclusivamente a titolo di aiuto, mutuo aiuto, obbligazione morale; qualora, infatti, la prestazione sia fornita in esecuzione di una obbligazione giuridica, non sussistono gli estremi della obbligazione di cortesia;
- devono essere gratuite, ovvero senza corresponsione di compensi, salvo le spese di mantenimento e di esecuzione dei lavori.

Non alterano la gratuità della prestazione i rimborsi delle spese di mantenimento e di esecuzione dei lavori (per esempio: vitto, alloggio, spese per l'acquisto di mezzi, ecc.), che l'imprenditore può pertanto corrispondere ai prestatori, senza che ciò comporti modifica del titolo della prestazione¹⁵².

Mediante tale norma il legislatore ha individuato una ulteriore tipologia di lavoro occasionale privilegiato perché completamente gratuito e, perciò, esonerato da contribuzione, che è priva di ogni riferimento quantitativo/temporale ma è qualificata dalla tipologia dei soggetti e dalle attività da questi prestate.

Sotto il profilo soggettivo, le prestazioni devono essere svolte da parenti e affini (cd. famiglia estesa) entro il quarto grado. La disposizione normativa, tuttavia, non fa riferimento esplicito alla figura in relazione alla quale deve sussistere il grado di parentela.

Sotto il profilo oggettivo, invece, qualunque attività agricola ai sensi dell'art. 2135 c.c. (quindi non solo la raccolta dei prodotti agricoli tipicamente stagionale) può essere disimpegnata mediante lavoro accessorio, purché resa a titolo gratuito vale a dire in assenza di corrispettivo. Vi rientrano, perciò, tutte le attività connesse al ciclo produttivo ivi comprese la manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti.

Ancorché non sia indicato il perimetro quantitativo/temporale entro il quale la prestazione resa dal familiare fino al quarto grado può essere considerata meramente occasionale, riteniamo tuttavia che non operi *de iure* una sorta di presunzione assoluta di gratuità o di non subordinazione della prestazione tra familiari, e che a seconda dell'area in cui il rapporto di lavoro è giudizialmente ricondotto, deriveranno i conseguenti adempimenti fiscali e previdenziali.

➤ *Consegna e vendita di stampa quotidiana e periodica*

Il lavoro accessorio nel settore editoriale (art. 70, comma 1, lett. h), introdotto nel 2008 a seguito della riscrittura dell'art. 70), riguarda sia la «consegna» che la «vendita» di stampa quotidiana e periodica.

Si tratta di prestazioni di lavoro esercitate al di fuori dell'impresa editrice, ma non per questo svincolate da uno stingente potere di coordinamento funzionale all'organizzazione aziendale, anzi, con questa necessariamente integrate considerato che costituiscono una fase importante del ciclo produttivo trattandosi sia della consegna del materiale (essenzialmente stampa quotidiana), che della

¹⁵² E. MONTEMARANO, *Formulario del lavoro*, Gruppo 24 ore, 2012, pag. 239

distribuzione e vendita sul territorio¹⁵³ (ad esempio, ai semafori, alla uscita delle metropolitane, sui mezzi di trasporto pubblico, nei grandi centri commerciali, nelle stazioni ferroviarie ecc.) nell'arco di un orario di lavoro predefinito (generalmente dalle ore 8 alle ore 11).

Tali prestazioni di lavoro sono dunque caratterizzate da un penetrante potere organizzativo perché sono funzionali e/o complementari al lavoro eseguito all'interno dell'azienda costituendo un segmento del processo produttivo del committente/datore di lavoro essendo direttamente correlate con lo smistamento del prodotto finale dell'impresa¹⁵⁴.

Per completezza, merita di essere segnalata una risposta della Direzione Generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro, n. 17 del 5 marzo 2009, prot. 25/1/003376, a istanza di interpello della Federazione italiana editori di giornali (Fieg), in merito alla possibilità di utilizzare il lavoro accessorio disciplinato dagli artt. 70 ss., D.Lgs. n. 276/2003, per la consegna porta a porta e la vendita di stampa quotidiana e periodica.

L'art. 70, comma 1, lett. h), ricomprendendo tutte quelle attività in qualche modo legate sia alla distribuzione che alla vendita di giornali, richiama espressamente, nel settore in parola, anche le seguenti attività:

- distributori ambulanti di stampa quotidiana e periodica, anche gratuita (c.d. free press);
- dimostratori/promotori ambulanti, anche presso rivendite o spazi commerciali in genere, di prodotti o iniziative editoriali collegate a stampa quotidiana o periodica;
- distributori ambulanti di volantini pubblicitari o fogli informativi relativi a prodotti o iniziative editoriali collegate alla stampa quotidiana o periodica¹⁵⁵.

Anche in tale contesto, dovrebbe valere il divieto del conto-terzismo, più volte ribadito dall'Inps e dal Ministero del lavoro.

Ciò implicherebbe la non utilizzabilità del lavoro accessorio da parte di quelle imprese pubblicitarie che istituzionalmente provvedono a garantire un servizio alle case editrici.

II.6 LA FINANZIARIA 2010

II.6.1 Lavoratori part-time

A seguito della Legge 23 dicembre 2009 n. 191 (Finanziaria 2010), in via sperimentale per l'anno 2010 (termine poi prorogato con il DPCM 25 marzo

¹⁵³ E. MONTEMARANO, *Formulario del lavoro*, Gruppo 24 ore, 2012, pag. 240

¹⁵⁴ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 609

¹⁵⁵ A. GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 8

2011¹⁵⁶), per prestazioni di lavoro accessorio si intendono anche le attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito di qualsiasi settore produttivo da parte di prestatori di lavoro titolari di contratti di lavoro a tempo parziale, con esclusione della possibilità di utilizzare i buoni lavoro presso il datore di lavoro titolare del contratto a tempo parziale¹⁵⁷.

La previsione normativa sembra abbracciare tutti i lavoratori part-time ovvero coloro che, contrattualmente, s'impegnano ad effettuare la prestazione lavorativa con un orario ridotto rispetto a quello normale.

Pertanto, rientrano in tale categoria i part-timer verticali, orizzontali e misti. Anche per tale categoria non vi sono dei limiti legati al settore merceologico del committente o alla natura dell'attività eseguita.

Tale ipotesi, se da un lato è finalizzata, sostanzialmente, a far emergere forme di lavoro sommerso particolarmente presenti in alcuni peculiari settori (si pensi ai pubblici esercizi durante il fine settimana), dall'altro può rappresentare un incentivo per i lavoratori che percepiranno i compensi esenti da imposizione fiscale: in pratica, valgono gli stessi principi per i quali può essere conveniente prestare lavoro occasionale e accessorio¹⁵⁸.

La disposizione, che ha natura sperimentale, merita alcune riflessioni.

Innanzitutto, va chiarita l'ampia portata.

Non ci sono limiti di età o di settore produttivo: la disposizione può trovare applicazione nei confronti di chi è, semplicemente, parte di un contratto a tempo parziale, determinato o indeterminato, orizzontale, verticale o misto, anche con una riduzione di orario minima, rispetto a quello pieno contrattuale.

C'è, poi, un secondo aspetto che va rimarcato: le prestazioni occasionali e accessorie non possono essere effettuate presso lo stesso datore di lavoro con il quale si intrattiene il rapporto a tempo parziale.

La specificazione appare oltre modo giusta, atteso che si sarebbe trattato di una "destrutturazione" del contratto part-time per il quale il D.Lgs. 61/2000 prevede, nel caso in cui ci sia bisogno di prestazioni ulteriori, il ricorso al lavoro supplementare con le modalità fissate dalla contrattazione collettiva.

La terza considerazione concerne direttamente la previsione normativa: perché il Legislatore ha espressamente previsto le prestazioni occasionali e accessorie per i titolari del rapporto di lavoro a tempo parziale? Forse tali prestazioni di fatto non sono possibili per chi ha in essere un contratto a tempo pieno?

¹⁵⁶ E. MASSI, *Le prestazioni occasionali e accessorie nell'anno 2011*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza" n. 19 del 9 maggio 2011, pag. 15

¹⁵⁷ E. MONTEMARANO, *Formulario del lavoro*, Gruppo 24 ore, 2012, pag. 169

¹⁵⁸ P. GIORGIUTTI, *Lavoro accessorio: nuova disciplina*, in *Diritto & Pratica del Lavoro* n. 37/2012, 2012, pag. 2315

La risposta è semplice: i titolari di un contratto a orario ridotto possono prestare lavoro occasionale e accessorio in tutti i settori produttivi¹⁵⁹, mentre coloro che lavorano a tempo pieno possono prestare lavoro accessorio soltanto nei settori e nelle attività indicati dall'art. 70 del D.Lgs. 276/03 come, ad esempio, avviene per le attività di steward, laddove l'utilizzazione può avvenire sia in forma diretta da parte delle società di calcio, nel rispetto della nota ministeriale del 6 maggio 2009, che attraverso appalti con imprese del settore o somministrazioni (unico settore ove ciò è possibile), attraverso agenzie di lavoro temporaneo, nel rispetto delle indicazioni fornite dal Ministro dell'Interno con il D.M. 4 febbraio 2010 e dall'Inps con il messaggio n. 999/10.

Una diversa lettura sarebbe senza significato, atteso che una seconda attività sia autonoma che subordinata non è affatto preclusa a chi lavora a full-time.

II.6.2 Centri e scuderie ippiche

La Finanziaria 2010 ha allargato l'ambito di applicazione del lavoro accessorio anche ai centri e alle scuderie ippiche.

In primo luogo, va osservato che il legislatore sembra aver individuato un intero settore di applicazione e non una specifica attività e, pertanto, la presente disposizione riguarderà sia le attività rese all'interno dei centri equestri, che quella nelle scuderie poste all'interno degli ippodromi.

La norma, inoltre, non fa riferimento alla natura commerciale o associativa dell'ente gestore del maneggio; conseguentemente, nelle associazioni sportive dilettantistiche, la tipologia contrattuale in esame ben potrà accostarsi alle prestazioni disciplinate dall'art. 67, comma 1, lett. m) del TUIR¹⁶⁰.

II.6.3 Estensione nelle imprese familiari

Il lavoro accessorio nell'ambito dell'impresa familiare, ha subito un sostanziale ampliamento a seguito della Finanziaria 2010.

Il ricorso ai voucher in tale contesto è stato reso possibile non solo più nel settore del commercio, turismo e servizi, ma in ogni altro ambito¹⁶¹.

Ora si fa riferimento a tutte le imprese familiari, essendo stato soppresso il precedente riferimento "limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi".

L'Inps chiarisce, poi, con Circolare Inps del 3 Febbraio 2010, n. 17, che l'impresa familiare può ricorrere all'utilizzo del lavoro occasionale per tutti i settori produttivi, precisando che nel caso in cui l'impresa familiare utilizzi prestatori nell'ambito delle proprie specifiche attività (art. 70, c.1, lett. g) potrà far ricorso ai buoni lavoro esclusivamente se applichi il regime contributivo ed assicurativo del lavoro

¹⁵⁹ E. MONTEMARANO, *Formulario del lavoro*, Gruppo 24 ore, 2012, pag. 244

¹⁶⁰ E. MONTEMARANO, *Formulario del lavoro*, Gruppo 24 ore, 2012, pag. 243

¹⁶¹ P. RAUSEI, *Amministrazione del personale*, n. 1/2011, IPSOA, pag. 106

subordinato, mentre nel caso l'impresa familiare utilizzi il lavoro accessorio per le altre tipologie di attività, previste dalle restanti lettere dell'art. 70, c. 1, potrà utilizzare i buoni lavoro con il regime contributivo e assicurativo agevolato. In entrambi i casi resta fermo il limite stabilito dall'art. 70, c. 2 bis dei 10.000 euro quale importo complessivo dei compensi per singola impresa familiare¹⁶².

II.7 IL LAVORO ACCESSORIO COME “AMMORTIZZATORE SOCIALE”

Il nuovo istituto che emerge dalle successive modifiche intervenute nel corso degli anni 2008-2010 ha come obiettivo quasi esclusivo quello di tutelare un ampio arco di attività lavorative del terziario che per il loro carattere discontinuo e per le loro specifiche caratteristiche presentano alti tassi d'irregolarità, in particolare nell'agricoltura.

Ma l'evidenza empirica mostra che il potere di questi strumenti normativi di contrastare il lavoro nero è strettamente legato alla loro capacità di ridurre il costo del lavoro al livello di quello non regolare.

Nel caso delle prestazioni occasionali di tipo accessorio, che hanno comunque il vantaggio di supplire alla assenza di reali alternative al “lavoro nero” per quelle attività che, per le loro caratteristiche, non sono riconducibili agli schemi contrattuali classici, occorre comprendere in quale modo sia possibile ridurre la diminuzione dell'introito per il lavoratore determinata dal prelievo contributivo e dal costo del servizio del 25% e con quali misure fiscali possa essere promosso il suo utilizzo da parte dei datori di lavoro che, in questo caso, hanno il ruolo determinante per far emergere queste attività dal sommerso.

Le modifiche della normativa che le riguarda, intervenute ultimamente con la Legge Finanziaria 2010 e con le Leggi n. 33 dell'aprile 2009 e n. 133 dell'agosto 2008, hanno ampliato in modo significativo il campo di applicazione oggettivo e soggettivo dell'istituto e ne hanno semplificato l'utilizzazione, allo scopo di far emergere dal “lavoro nero” e irregolare, attività occasionali ed accessorie espressamente indicate dalla legge e di far valere a fini assicurativi e previdenziali, piccole attività lavorative che altrimenti andrebbero disperse.

La capacità qualificante del carattere dell'accessorietà, tuttavia, sembra esser venuta meno a seguito delle profonde modifiche legislative intervenute negli anni 2009-2011.

Assieme a quelle attività definite, a monte dal legislatore, come accessorie, si sono aggiunte, infatti, anche tutte quelle indicate nell'odierno testo normativo che, per natura, sono tutt'altro che ai margini del mercato del lavoro.

¹⁶² L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in “Rivista giuridica del lavoro”, n. 4, 2009, pag. 595

Basti pensare che i percettori di misure di sostegno al reddito, i giovani e i part-timer ben potrebbero prestare qualsiasi attività sotto lo schema della prestazione accessoria di tipo occasionale. Pertanto, oggi l'accessorietà viene ridefinita non solo in funzione dell'attività prestata, ma anche, o meglio, alternativamente, allo status del lavoratore.

Da mezzo di lotta preventiva al lavoro sommerso, il lavoro accessorio è divenuto anche un «ammortizzatore sociale», volto a lenire gli effetti della recente crisi economica¹⁶³.

Il lavoro accessorio non è solo più uno strumento per dare la veste di legalità ad attività che rimanevano nel limbo dell'economia sommersa, ma è anche un'occasione che consente ai soggetti «a rischio di esclusione sociale» di entrare, o non uscire, dal mercato del lavoro, senza perdere i benefici economici e normativi che l'ordinamento gli riconosce.

Per questo, il legislatore dal 2009, ha dato e dà la possibilità a tali soggetti di accedere alla tipologia di lavoro in parola anche al di fuori del suo ambito naturale, ovvero, in ogni settore/attività.

Questa "nuova vita" del lavoro accessorio, del resto, sembra trovare conferma nella circostanza che le recenti modifiche del lavoro accessorio s'inseriscono in una serie di provvedimenti legislativi volti, per lo più a fronteggiare la crisi economica e ad ampliare i classici ammortizzatori sociali.

Resta inteso, tuttavia, che l'ampliamento della sfera oggettiva di applicazione del lavoro accessorio era una misura sperimentale, la cui efficacia, era destinata a venir meno il 31 dicembre 2010.

II.7.1 Le proroghe fino al 31/12/2012

I primi slittamenti erano già arrivati dal "Milleproroghe", ma si limitavano al 31 marzo 2011.

Con la Pubblicazione del D.P.C.M. del 25 marzo 2011 in Gazzetta Ufficiale del 31 marzo 2011, è arrivata la conferma della possibilità di mantenere per tutto il 2011 la normativa sui voucher per part-time, cassaintegrati e percettori di indennità di disoccupazione al fine di sostenere il reddito e garantire l'occupazione regolare¹⁶⁴. Il D.P.C.M. ha infatti esteso al 31 dicembre 2011 il lavoro con i voucher per part-time, cassaintegrati e percettori di indennità di disoccupazione.

Fino al 31 dicembre 2011 sarà possibile quindi attivare il lavoro occasionale accessorio nell'ambito di qualsiasi settore produttivo con prestatori di lavoro titolari di contratti di lavoro a tempo parziale, con l'unica esclusione della possibilità

¹⁶³ A. GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e & Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 15

¹⁶⁴ E. MASSI, *Le prestazioni occasionali e accessorie nell'anno 2011*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza" n. 19 del 9 maggio 2011, pag. 12

di utilizzare i buoni lavoro presso il datore di lavoro titolare del contratto a tempo parziale¹⁶⁵.

Ovvvia l'esclusione imposta dalla norma che altrimenti avrebbe vanificato la previsione dell'art. 3 del D.Lgs 61/00, consentendo di fatto il superamento dell'orario di lavoro senza il rispetto né delle clausole di elasticità, peraltro in gran parte recepite dai CCNL, né dell'applicazione delle percentuali di maggiorazione previste per il lavoro supplementare.

Si ritiene, inoltre, che tale attività di lavoro accessorio possa essere svolta solo al di fuori dell'orario previsto nel suddetto contratto in essere.

Sempre in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2011, prestazioni di lavoro occasionale ed accessorio possono essere rese, in tutti i settori produttivi compresi gli enti locali, con il limite massimo di 3.000 euro per anno solare, dai percettori di prestazioni economiche integrative del salario o di sostegno al reddito.

Questo solo compatibilmente con quanto stabilito dall'art. 19, comma 10, della Legge n. 2/09: il diritto è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale.

L'Inps, per questi lavoratori, sottrarrà dalla contribuzione figurativa relativa alle prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito corrisposte, gli accrediti contributivi derivanti dalle prestazioni di lavoro accessorio¹⁶⁶.

La norma consente il cumulo delle prestazioni integrative del salario e delle altre prestazioni di sostegno del reddito con i compensi per lavoro accessorio entro il limite di 3.000 euro a prescindere dal numero dei committenti.

Ed infine l'ultimo «Decreto mille-proroghe» ha prorogato per tutto il 2012 la possibilità di impiego di lavoratori part-time e di percettori di ammortizzatori sociali con i voucher, in qualsiasi settore produttivo.

II.8 PROCEDURA PER L'ACQUISTO DEI VOUCHER TRAMITE TABACCHERIE E POSTE

A seguito del Protocollo d'Intesa tra l'Inps e la Federazione italiana tabaccai, è stato attivato dal 17 maggio 2010 presso i Tabaccai aderenti all'iniziativa, il servizio per la vendita e riscossione dei buoni lavoro.

In tal modo si è provveduto a semplificare notevolmente la procedura, così schematizzata dal messaggio Inps n. 13211 del 14 maggio 2010¹⁶⁷.

¹⁶⁵ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in "Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013", a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 182

¹⁶⁶ F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 394

¹⁶⁷ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in "Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013", a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 191

Il committente, infatti, acquista i voucher presentando al tabaccaio abilitato la propria Tessera Sanitaria definitiva oppure il tesserino del codice fiscale rilasciato dall'Agenzia delle Entrate.

Per l'acquisto dei voucher (indipendentemente dal loro numero) è previsto il versamento della commissione di 1 euro al rivenditore autorizzato.

E' possibile acquistare in una sola operazione fino a 2.000 euro di buoni lavoro. Anche se l'Inail chiarisce che non è più necessaria la comunicazione preventiva d'assunzione di cui sopra, in quanto sarà il sistema informatico stesso che procederà automaticamente all'invio all'Inail dei dati che il committente è tenuto a comunicare prima dell'inizio della prestazione, l'Inps, sul proprio sito, tiene a precisare la indispensabilità di tale comunicazione che, oltre ad essere effettuabile usando i consueti canali (analiticamente indicati nella parte relativa alla procedura per l'acquisto nelle Banche popolari), dovrà indicare:

- la tipologia e i dati anagrafici del committente comprensivi del codice fiscale;
- l'anagrafica di ogni prestatore col relativo codice fiscale;
- il luogo dove si svolgerà la prestazione;
- giorni/periodi di effettiva prestazione e non l'arco temporale in cui le prestazioni si collocano.

Sempre in ordine a tale comunicazione, viene, infine, precisato dall'Inps che:

- le prestazioni svolte dallo stesso prestatore, vanno inserite senza sovrapposizione di periodi;
- le prestazioni devono essere comunicate in ordine cronologico, sulla base della data di fine prestazione sia nel caso facciano riferimento ad un unico prestatore, sia nel caso in cui i prestatori coinvolti siano più d'uno.

Nel caso di più acquisti di buoni lavoro presso gli sportelli bancari abilitati, la data di inizio della prestazione deve essere sempre successiva a quella dell'operazione con la quale sono stati acquistati i voucher per remunerarla.

La medesima procedura è prevista per l'acquisto dei voucher in banche appositamente autorizzate (Banca Popolare di Sondrio e la Banca Popolare dell'Emilia Romagna). In tali casi la particolarità consiste nell'aumento del limite massimo di spesa per i buoni-lavoro che, da 2.000 euro passa a 5.000 euro.

Anche la comunicazione d'inizio prestazione dovrà indicare i dati elencati per la procedura presso i tabaccai, sfruttando i seguenti canali:

- telefonare al Contact Center Inps al numero 803164;
- collegarsi al sito www.inps.it attivando la connessione alla pagina Lavoro Occasionale/Accesso ai servizi;
- recarsi presso le sedi dell'Inps.

Si ricorda che dal 1° dicembre 2011, in via sperimentale, è possibile acquistare i buoni lavoro presso gli uffici postali della Lombardia e della Puglia.

In tal caso la procedura è identica a quella prevista per l'acquisto presso le banche.

A seguito di un accordo stipulato in data 27 febbraio 2012 la sperimentazione tramite Poste Italiane è stata estesa a tutto il territorio nazionale, abilitando i 14.000 uffici postali italiani alle procedure di acquisto e riscossione dei buoni lavoro.

CAPITOLO III

IL LAVORO ACCESSORIO NEL PUBBLICO IMPIEGO

III.1 INTRODUZIONE DEL LAVORO ACCESSORIO NELLA P.A.: D.L. 78/2009

La possibilità di ricorso al lavoro accessorio da parte degli Enti locali, prevista per la prima volta dalla L. 33/2009, si pone come eccezione al D.Lgs n. 276/03 che all'art. 1 esclude espressamente l'applicabilità del decreto alle pubbliche amministrazioni e al loro personale¹⁶⁸.

A conferma di tale apertura, è l'art. 17 comma 26 del D.L. 78/2009 (decreto anticrisi) convertito in L. 102/2009 che ha introdotto il lavoro accessorio tra le tipologie di lavoro flessibile utilizzabili dalle amministrazioni pubbliche in caso di esigenze temporanee ed eccezionali¹⁶⁹.

Il comma 26 dell'art. 17 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ha modificato l'art. 36 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, inserendo il lavoro accessorio di cui alla lett. d), del comma 1, dell'art. 70 del D.Lgs. n. 276/2003, e successive modificazioni ed integrazioni, tra le ipotesi di "lavoro flessibile" previste nella Pubblica Amministrazione dal Testo unico del pubblico impiego; data la caratteristica del lavoro accessorio che non è regolamentato dai contratti collettivi e non è riconducibile ad una forma contrattuale specifica, assume un mero valore ricognitivo degli strumenti oggi a disposizione del datore di lavoro P.A..¹⁷⁰

La specifica attività lavorativa destinata in principio solamente al datore di lavoro privato rientra oggi, seppur limitatamente, tra le possibilità di lavoro flessibile delle amministrazioni che applicano il D.Lgs. n. 165/2001¹⁷¹.

Con tale intervento il Legislatore ha aperto al committente pubblico l'istituto disciplinato dal D.Lgs. 276/2003.

III.2 LA CIRCOLARE INPS N. 88/2009: CHIARIMENTI

La Circolare n. 88/2009 dell'Inps, nel definire il settore pubblico, fa riferimento all'art.1, comma 2, del D.Lgs. n.165/2001, il quale include nel concetto di Pubblica

¹⁶⁸ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 606

¹⁶⁹ D. PASCALE, *Il lavoro accessorio negli enti locali*, dal sito www.dplmodena.it

¹⁷⁰ F. FAZIO, *La riforma dei buoni lavoro e le previsioni per il pubblico*, Il Sole 24 ore, ottobre 2012, n. 10, pag. 37

¹⁷¹ M. BIAGI – continuato da M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè Editore, 2012, pag. 196

Amministrazione "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300"¹⁷².

Infine anche gli Enti locali potranno occupare con il lavoro accessorio i percettori di trattamenti di integrazione salariale in tutti i settori produttivi¹⁷³ entro il limite massimo di 3.000 euro¹⁷⁴.

L'ambito applicativo del lavoro accessorio così delineato sembra destinato a risolvere il problema, avvertito specialmente nei comuni di piccole dimensioni, di inquadramento delle prestazioni lavorative medio basse.

Infatti ai sensi dell'art.7 comma 6 del D.Lgs. n. 165/2001 (T.U. Pubblico Impiego) le Pubbliche Amministrazioni possono conferire incarichi esterni solo per acquisire prestazioni ad elevato contenuto professionale.

Pertanto il ricorso all'appalto di servizi, laddove sia preordinato all'acquisizione di professionalità medio basse, va fatalmente incontro al rischio di integrare il reato di somministrazione illecita di manodopera per violazione degli artt. 18 e 29 del D.Lgs. n. 276/03.

Anche il ricorso a improbabili forme contrattuali "flessibili" quali pseudo collaborazioni a progetto o mini co.co.co.¹⁷⁵, ai sensi dell'art. 61 del D.Lgs. 276/03, se volti a dissimulare mere prestazioni di lavoro subordinato, si espone al rischio un disconoscimento da parte degli organi di vigilanza e alle conseguenti sanzioni amministrative pecuniarie.

III.2.1 Incompatibilità

La Circolare dell'Inps n. 88/2009 spiega inoltre che per i dipendenti pubblici di altre amministrazioni vige il principio dell'incompatibilità riassunto nel dettaglio

¹⁷² P. RAUSEI, *La Riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in "La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del lavoro in una prospettiva di crescita", a cura di M. MAGNANI – M. TIRABOSCHI, Giuffrè Editore, 2012, pag. 198

¹⁷³ M. BIAGI – continuato da M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè Editore, 2012, pag. 196

¹⁷⁴ E. MASSI, *Le prestazioni occasionali e accessorie nell'anno 2011*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza" n. 19 del 9 maggio 2011, pag. 12-13

¹⁷⁵ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 589

dall'art. 53 del D.lgs. 165/2001 e che pertanto per poter svolgere lavoro accessorio presso altre amministrazioni devono procurarsi l'autorizzazione di cui al medesimo articolo.

La precisazione appare alquanto strana e fuorviante. Ci si chiede infatti quando un dipendente pubblico possa trovarsi in una delle situazioni soggettive di quelle previste dalla normativa.

III.3 FINANZIARIA 2010: L'ESTENSIONE

La Finanziaria 2010 ai commi 148 e 149 della L. 191 del 23 dicembre 2009 è intervenuta sull'art. 70 del D.Lgs. n. 276/03, la quale ha aggiunto dopo il comma 2-bis dell'art. 70, il comma 2-ter, secondo cui "il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio da parte di un committente pubblico e degli Enti locali è consentito nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e ove previsto dal patto di stabilità interno"¹⁷⁶.

III.3.1 Ambito soggettivo

In merito ai prestatori di lavoro che senza particolari limitazioni possono svolgere attività di lavoro accessorio anche a favore degli Enti locali¹⁷⁷, si ricorda che questi sono¹⁷⁸:

- gli studenti di età non superiore a 25 anni, i quali potranno altresì ottenere "buoni lavoro" anche da scuole e università;
- i pensionati;
- limitatamente al 2010, prorogato poi fino al 2012, i percettori di prestazioni integrative a sostegno del reddito (che possono cumulare ai trattamenti di sostegno il reddito del lavoro accessorio sino a 3.000 euro nell'anno solare);
- i titolari di contratto di lavoro a tempo parziale. Dubbia, sembra essere l'apertura nei confronti dei lavoratori part-time; sebbene l'Inps, nel paragrafo 3 della circolare n. 17/2010, li annoveri tra i soggetti assumibili a mezzo voucher dagli Enti locali (a prescindere dall'attività svolta), l'art. 1, comma 148, legge n. 191/2009 (Finanziaria 2010), nell'introdurre tale categoria tra i possibili lavoratori accessori, non riporta, a differenza di quanto stabilito per gli altri soggetti a rischio di esclusione sociale, l'inciso «comprensivo degli Enti locali». Pertanto, andrebbe avallata una interpretazione negativa, così come del resto

¹⁷⁶ F. FAZIO, *La riforma dei buoni lavoro e le previsioni per il pubblico*, Il Sole 24 ore, ottobre 2012, n. 10

¹⁷⁷ F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 396

¹⁷⁸ G. BERTAGNA, *Il lavoro accessorio per gli enti locali*, in "Gli Approfondimenti di Publika", n. 21, ottobre 2009, pag. 3

fa il Ministero del lavoro sul proprio sito nella sezione dedicata al lavoro occasionale di tipo accessorio.

È qui necessaria una piccola precisazione. Dato atto che anche il committente pubblico può ricorrere a tali prestazioni è opportuno individuare una corretta ed adeguata modalità di accesso al lavoro accessorio.

Non vi è infatti dubbio che vadano preservati quei minimi requisiti di trasparenza e pubblicità all'accesso all'attività lavorativa della pubblica amministrazione.

Sarà pertanto necessario che ciascun ente individui procedure anche semplificate (avvisi, liste, ecc.) a cui attingere per individuare i soggetti destinatari dell'attività prescelta.

III.3.2 Ambito oggettivo

Gli Enti locali, ossia i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni, nonché i consorzi cui partecipano Enti locali (ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali), possono far ricorso al lavoro accessorio, in via esclusiva rispetto alle altre pubbliche amministrazioni, per le attività riguardanti lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi, monumenti¹⁷⁹.

Invece, riguardo alle restanti pubbliche amministrazioni, è da ricordare che secondo l'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003, salvo contraria disposizione, il decreto stesso "non trova applicazione per le Pubbliche Amministrazioni e per il loro personale".

A detta regola fanno eccezione le attività relative alle manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà, che pertanto possono essere rese in favore di qualsiasi committente pubblico, da individuare, ai sensi dell'art. 1 comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, sopra richiamato. L'elencazione delle casistiche è particolarmente rigida e solo all'interno delle stesse l'ente potrà muoversi utilizzando la "nuova" forma lavorativa.

Inoltre, essendo il lavoro accessorio inserito nell'art. 36 del 165/2001 è sempre opportuno verificare preliminarmente che si tratti di esigenze temporanee ed eccezionali, ovvero connotate dal requisito della straordinarietà.

¹⁷⁹ G. BERTAGNA, *Il lavoro accessorio per gli enti locali*, in "Gli Approfondimenti di Publika", n. 21, ottobre 2009, pag. 3

III.4 IL PROFILO CONTABILE: LE SPESE DI PERSONALE

Un'ulteriore questione riguarda l'inclusione o meno delle prestazioni di lavoro accessorio tra il concetto di spese di personale da considerare ai fini del rispetto delle limitazioni vigenti¹⁸⁰.

Alla luce di diversi pareri resi dalle sezioni regionali della Corte dei conti, appare evidente come quello che più rilevi sull'argomento non è tanto la denominazione assegnata ad una spesa, né tantomeno l'imputazione della stessa sul bilancio dell'ente.

L'aspetto importante appare essere infatti la riconducibilità al concetto di attività lavorativa all'interno dell'amministrazione¹⁸¹.

Il lavoro accessorio quindi, salvo ulteriori chiarimenti ed interpretazioni, potrebbe avere tutte le caratteristiche per rientrare nelle limitazioni della spesa di personale di cui al comma 557 della finanziaria 2007 e successive modifiche ed integrazioni¹⁸².

La Legge Finanziaria 2010, computando il lavoro accessorio nelle spese sostenute dall'Ente locale per il personale¹⁸³, risolve così una "vexata quaestio" ponendosi come norma di interpretazione autentica rispetto dell'art.1 comma 557 della Legge Finanziaria 2007.

Quest'ultima infatti non contemplava espressamente le prestazioni di lavoro accessorio e occasionale tra le spese per il personale ma si limitava alle sole prestazioni rese in regime di co.co.pro..

Con la Finanziaria 2010 pertanto anche le spese per rapporti di lavoro accessorio sono computabili entro i tetti di spesa per il personale e, per i comuni che vi sono soggetti, al patto di stabilità.

Sul concetto e l'interpretazione delle spese per il personale, di cui all'art. 76 comma 5 del D.L. 112/2008 convertito in L. 133/2008, si segnala il recente parere della sezione regionale per la Lombardia della Corte dei Conti n. 973/2009 che ha affermato come il dato principale cui gli Enti locali devono riferirsi per misurare la loro virtuosità, in vista del contenimento della spesa, è quello relativo ai tetti di spesa per il personale.

Il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio da parte di Enti locali ed amministrazioni pubbliche va esaminato quindi anche sotto il profilo contabile¹⁸⁴, con riferimento al rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di

¹⁸⁰ M. BIAGI – continuato da M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè Editore, 2012, pag. 196

¹⁸¹ Parere n. 94/07 della C.C. Veneto.

¹⁸² G. BERTAGNA, *Il lavoro accessorio per gli enti locali*, in "Gli Approfondimenti di Publika", n. 21, ottobre 2009, pag. 4

¹⁸³ D. PASCALE, *Il lavoro accessorio negli enti locali*, dal sito www.dplmodena.it

¹⁸⁴ G. BERTAGNA, *Il lavoro accessorio per gli enti locali*, in "Gli Approfondimenti di Publika", n. 21, ottobre 2009, pag. 4

contenimento delle spese di personale e ove previsto dal patto di stabilità interno¹⁸⁵.

In base al disposto dell'art. 9 comma 28 del D.L. 78 del 31 maggio 2010 (convertito in legge 122/2010, nella formulazione risultante per effetto della modifica apportata dall'art. 4, comma 102, lett. b), della legge 183/2011) "A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi "di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009".

Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le Regioni, le Province autonome, gli Enti locali e gli Enti del Servizio sanitario nazionale.

Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Sul punto la Corte dei conti è intervenuta in diverse occasioni:

- Corte dei conti, Sezioni riunite, Delibera n. 6 del 15 febbraio 2005: "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento d'incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, commi 11 e 42). In tale documento è stata, tra l'altro, evidenziata la differenza tra i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ed il lavoro autonomo;
- Corte dei Conti della Lombardia - deliberazione n. 722/pareri/2010- per la quale i buoni lavoro (voucher) emessi per lavoro accessorio dagli Enti locali rientrano a pieno titolo tra le spese di personale ai sensi dei commi 557 e 562 della finanziaria

¹⁸⁵ M. BIAGI – continuato da M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè Editore, 2012, pag. 208

2007 (Legge n. 296/2006). Tale orientamento è confermato dalla Corte dei Conti del Piemonte con delibera 112 del 13 luglio 2011.

III.5 I LIMITI DEL LAVORO ACCESSORIO NELLA P.A.

Un limite implicito al lavoro accessorio impiegato dal committente pubblico, sta nella occasionalità della prestazione e nella utilizzazione diretta da parte del beneficiario.

Perciò si esclude a priori tale tipo di contratto per far fronte a carenze di organico per l'esecuzione di compiti istituzionali dell'ente.

In detti casi non si può prescindere da un rapporto di immedesimazione organica tra il soggetto e la P.A., occorrendo un rapporto di pubblico impiego per incardinare il soggetto nella funzione svolta.

In tal senso, è stato censurato l'impiego, con lavoro accessorio, da parte di un Comune di agenti di polizia municipale di altri Comuni, fuori dall'orario di servizio per incrementare l'organico già in forza durante una manifestazione fieristica.

Altro limite invalicabile, anche per il committente pubblico, è l'utilizzazione diretta del lavoro accessorio senza che sia possibile un uso indiretto realizzato per il tramite di soggetti terzi, quali l'appaltatore o il somministratore di manodopera. Ciò al fine di eliminare qualsiasi "filtro" alla responsabilità del diretto utilizzatore delle prestazioni accessorie nei confronti del lavoratore.

Quanto ai criteri di selezione del personale destinato a svolgere prestazioni di lavoro accessorio per conto del committente pubblico, la natura occasionale della prestazione non determina la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato con l'ente pubblico¹⁸⁶, pertanto si esclude che la selezione dei candidati avvenga mediante procedure concorsuali¹⁸⁷.

Tuttavia non sembra si possa prescindere da forme di pubblicità che evidenzino i criteri di scelta dei soggetti incaricati, in un'ottica di trasparenza e imparzialità della Pubblica Amministrazione coerente con i principi di buona amministrazione enunciati dall'art. 97 cost. e dalla L. 241/90.

III.6 LA DIRETTIVA DEL MINISTRO PER LA P.A. E L'INNOVAZIONE N. 2 DEL 16 FEBBRAIO 2010

La Direttiva afferma che un tema di grande rilevanza che merita l'approfondimento è quello dell'utilizzo delle tipologie di lavoro flessibile da parte delle P.A., non solo per gli aspetti connessi con l'organizzazione del lavoro e degli

¹⁸⁶ D. PASCALE, *Il lavoro accessorio negli enti locali*, dal sito www.dplmodena.it

¹⁸⁷ L'incentivazione del lavoro accessorio consente di superare le rigidità in materia di lavoro flessibile introdotte per contrastare l'uso improprio del contratto a termine ampiamente praticato in passato per supplire al blocco dei concorsi e delle assunzioni.

uffici, ma anche in ragione delle implicazioni che ne derivano sul piano politico, economico e sociale.

Ciò premesso la Direttiva chiarisce che l'art. 36 del D.Lgs n. 165/2001 novellato oltre ad introdurre il monitoraggio risponde alla necessità di rendere omogenea, ove possibile, la disciplina in materia di durata massima dei contratti di lavoro flessibile nelle P.A. con quella del settore privato, sia per soddisfare esigenze organizzative della P.A. sia per il fatto che la normativa del settore privato, se applicata correttamente dal datore di lavoro pubblico, garantisce e tutela il lavoratore dall'utilizzo distorto dei contratti atipici.

La Direttiva specifica, poi, che il legislatore per combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, con il novellato art. 36, prevede la comminazione della sanzione al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile a seguito di giudizio negativo emerso dall'esame del rapporto informativo del dirigente sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate.

Tanto il monitoraggio che la responsabilità del dirigente e la conseguente sanzione si applicano anche qualora l'utilizzo improprio si riferisca ai contratti flessibili relativi a rapporti di lavoro autonomo, nella forma di collaborazione di natura coordinata e continuativa.

Con specifico riguardo al monitoraggio la Direttiva chiarisce che lo stesso si svolgerà, non appena sarà pronta la relativa applicazione informatica, attraverso la compilazione on-line, da parte delle P.A., di "un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate" che dovrà essere sottoposto agli Organismi indipendenti di valutazione della performance, i quali redigeranno una relazione. Sulla base dei dati ricevuti la Presidenza del Consiglio dei Ministri redigerà una relazione al Parlamento.

La portata di un'indagine di questo tipo è resa molto complessa dall'ampiezza dei destinatari coinvolti dalla rilevazione che sono le P.A. di cui all'art. 1, c. 2 del D.Lgs. n. 165/2001, rimanendo escluso solo il personale del comparto scuola, ed il personale in regime di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 3, del D.Lgs. n. 165/2001, nonché dall'elevato numero delle tipologie di lavoro flessibile oggetto della rilevazione, anche in questo caso rimanendo esclusi unicamente le collaborazioni occasionali, il patrocinio e la rappresentanza in giudizio dell'amministrazione, i contratti e gli incarichi conferiti nell'ambito delle materie regolate dal Codice degli Appalti Pubblici (D.Lgs. n.163/2006 e successive modificazioni) e gli incarichi di docenza.

La Direttiva rileva che la finalità del monitoraggio risponde da un lato all'esigenza di rafforzare la responsabilità della dirigenza al fine di migliorarne le performance, il merito, la trasparenza e l'integrità, dall'altro la conoscenza del fenomeno potrà favorire l'adozione di misure mirate dal punto di vista normativo, organizzativo e di controllo, ricorrendo, ove necessario all'Ispettorato per la Funzione Pubblica.

In ultimo la Direttiva informa le P.A. in indirizzo che non appena l'applicativo informatico sarà completato, saranno emanate le istruzioni tecniche e fornite le indicazioni necessarie all'adempimento di quanto previsto dall'art. 36, c. 3 del D.Lgs n. 165/2001, pertanto, per questo primo monitoraggio le scadenze subiranno uno slittamento temporale.

III.7 PENSIONATI LAVORATORI NEGLI ENTI LOCALI: LAVORO ACCESSORIO?

La Direzione Generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con interpello n. 44 del 14 novembre 2011, ha risposto ad un quesito della Confcommercio e dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) in merito alla corretta interpretazione dell'art. 70 comma 1, lett h) bis D.Lgs. 276/2003, relativamente allo svolgimento da parte di pensionati di attività di natura occasionale nei confronti degli Enti locali.

L'istante solleva la problematica afferente alla possibilità da parte degli Enti Locali di utilizzare lavoratori ex dipendenti di Enti locali, collocati a riposo con pensione di anzianità da meno di 5 anni, per l'espletamento di attività a carattere "accessorio".

L'attuale formulazione dell'art. 70, lett. b) stabilisce che l'Ente locale può utilizzare prestazioni di natura accessoria per peculiari tipologie di attività, quali il giardinaggio, la pulizia, la manutenzione di edifici, strade, parche e monumenti. Al di là dell'ambito oggetto di applicazione del lavoro accessorio, occorre evidenziare che, ai sensi dell'art. 70, lett h) bis, i pensionati possono svolgere le attività occasionali in esame "in qualsiasi settore produttivo, compresi gli Enti locali".

Il quadro normativo in questione va coordinato, come richiesto dall'istante, con il disposto di cui all'art. 25 comma 1, Legge n. 724/1994 in ordine alle limitazioni prescritte per il personale delle amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2, D.L. 29/1993 confluito nell'attuale art. 1 comma 2 D.Lgs. n.165/2001. Lo stesso preclude infatti il conferimento di incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca da parte dell'amministrazione di provenienza o di altre amministrazioni al dipendente "che cessa volontariamente dal servizio, pur non avendo il requisito previsto per il pensionamento di vecchiaia, ma che abbia tuttavia il requisito per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità da parte dell'amministrazione di provenienza o di amministrazioni con le quali ha avuto rapporti di impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione".

Tale previsione non sembra tuttavia trovare applicazione con riferimento al lavoro accessorio che si connota per l'occasionalità della prestazione la quale, in ogni caso, non può superare dei limiti di compenso ben definiti dal Legislatore¹⁸⁸. Detti limiti infatti consentono di scongiurare quei possibili fenomeni elusivi che lo stesso Legislatore ha voluto contrastare introducendo particolari vincoli in ordine alla possibilità da parte delle Pubbliche Amministrazioni di avvalersi di soggetti cessati dal servizio anticipatamente¹⁸⁹.

Rimandando a quanto detto sopra circa la specifica sui settori/attività che consentono alle P.A. di accedere alla tipologia contrattuale in oggetto, occorre chiarire che le possibilità di utilizzo dei voucher da parte degli Enti locali dovranno fare, i conti con l'ambito applicativo degli incarichi individuali (lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa) di cui all'art. 7, comma 6 del TUPI, previsti per le prestazioni altamente qualificate non ottenibili dal personale interno delle P.A..

III.8 I DIPENDENTI PUBBLICI E IL LAVORO ACCESSORIO

I dipendenti pubblici, alla stessa stregua degli altri lavoratori occupati, possono svolgere lavoro occasionale di tipo accessorio; per costoro, tuttavia, è necessario richiedere all'amministrazione di appartenenza una specifica autorizzazione preventiva¹⁹⁰.

Fanno eccezione a questa regola generale le attribuzioni di incarichi a favore di dipendenti pubblici titolari di un rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento, ai docenti universitari a tempo definito e alle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali¹⁹¹.

La richiesta all'amministrazione di appartenenza deve essere effettuata o da parte dello stesso dipendente o, alternativamente, da parte dei soggetti pubblici e privati che intendono avvalersi delle prestazioni del lavoro occasionale.

L'impiego di dipendenti pubblici senza la preventiva autorizzazione comporta la responsabilità disciplinare dell'interessato e l'obbligo di versare i relativi compensi all'amministrazione di appartenenza, a cura del soggetto erogante o in mancanza da parte dello stesso percettore¹⁹².

¹⁸⁸ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in “La Circolare di lavoro e Previdenza” n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 7

¹⁸⁹ D. PASCALE, *Il lavoro accessorio negli enti locali*, dal sito www.dplmodena.it

¹⁹⁰ A. GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e & Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 14

¹⁹¹ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in “La Circolare di lavoro e Previdenza” n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 7

¹⁹² Art. 53, comma 7, D.LGS. 165/2001 – Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 5 del 29/05/1988

Si sottolinea il fatto che neppure le Pubbliche Amministrazioni possono conferire incarichi a lavoratori dipendenti da un'altra Amministrazione Pubblica, senza la preventiva autorizzazione di quest'ultima, pena la nullità dell'atto e la responsabilità per infrazione disciplinare del funzionario responsabile del procedimento, oltre all'obbligo di riversare i relativi compensi all'amministrazione di appartenenza.

L'impiego di dipendenti pubblici senza la preventiva autorizzazione comporta l'applicazione delle sanzioni previste dai commi 7, 8 e 9 dell'art. 53 del D.Lgs. n.165/2001 a carico sia del dipendente che dell'Amministrazione Pubblica committente¹⁹³.

Per i soggetti privati e gli enti pubblici economici che trasgrediscano il divieto, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio dell'importo degli emolumenti corrisposti¹⁹⁴, in qualsiasi forma, senza la prescritta autorizzazione¹⁹⁵. Il presupposto dell'autorizzazione costituisce un corollario del principio generale secondo cui, anche per lo svolgimento di prestazioni occasionali di tipo accessorio, è necessario il possesso di ogni titolo abilitativo¹⁹⁶ per lo svolgimento di una determinata attività¹⁹⁷.

¹⁹³ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *op.citata*, pag. 8

¹⁹⁴ Art. 53, comma 9, D.LGS. 165/2001, il quale rinvia alle sanzioni previste dall'art. 6, comma 1, del D.L. n. 79/1997, convertito in L. n. 140/1997.

¹⁹⁵ R. CAMERA, *Il lavoro occasionale accessorio dopo gli interpellati del ministero del lavoro*, in "La lente sul fisco", n. 104 del 07/03/2011, pag. 7

¹⁹⁶ Interpello MLPS n. 37/2009.

¹⁹⁷ *Il lavoro occasionale accessorio dopo gli interpellati del ministero del lavoro*, in "La lente sul fisco", n. 104 del 07/03/2011, pag. 7

CAPITOLO IV

LA RIFORMA FORNERO: UN CAMBIAMENTO DI ROTTA?

IV. I LA RIFORMA FORNERO: LE NOVITA'

La legge 28 giugno 2012, n. 92, "Riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", in vigore dal 18 luglio 2012, all'articolo 1, commi 32 e 33, e la Legge n. 134 del 7 agosto 2012, all'articolo 46-bis, hanno apportato una significativa innovazione nella disciplina del lavoro occasionale accessorio.

La norma, nelle intenzioni del legislatore, vorrebbe rappresentare uno dei punti di intervento più qualificanti della riforma, a contrasto della ritenuta "flessibilità cattiva"¹⁹⁸.

La novità legislativa consiste nell'integrale sostituzione dell'articolo 70 e parziale modificazione dell'articolo 72 del D.Lgs. n. 276/2003 e successive modificazioni. L'art. 1, comma 32, lett. a), del D.D.L. sostituisce integralmente l'art. 70 del D.Lgs. n. 276/2003 per restringere il campo di operatività del lavoro occasionale accessorio, mediante voucher o buoni lavoro¹⁹⁹.

L'annunciato intervento normativo, dunque, nel voler modificare tale istituto contrattuale per limitarne «l'uso improprio e distorsivo» e combattere «la precarietà che ne deriva» (così nel documento approvato dal Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012), riscrive l'art. 70 del D.Lgs. n. 276/2003, il quale sancisce, al nuovo primo comma, che possono considerarsi prestazioni di lavoro accessorio soltanto le «attività lavorative di natura meramente occasionale che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare, annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente».

E' indubbia la difficoltà di lettura della nuova disciplina poiché appare fortemente limitativa rispetto alle possibilità applicative previste per questo istituto nella precedente versione.

E quindi ci si chiede quali rapporti di lavoro avviati in passato con questo istituto possano sopravvivere dopo il 17 luglio 2012, ovvero con l'entrata in vigore della legge n. 92/2012.

¹⁹⁸ P. RAUSEI, *La Riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in "La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del lavoro in una prospettiva di crescita", a cura di M. MAGNANI – M. TIRABOSCHI, Giuffrè Editore, 2012, pag. 197

¹⁹⁹ S. TOPPI, *Il lavoro accessorio*, in "Lavoro, famiglie e categorie deboli", a cura di Paolo Stern, Maggioli Editore, 2012, pag. 9

Con la recentissima riforma il legislatore ha cambiato rotta riscrivendo l'articolo 70, anzi sostituendolo con una versione totalmente diversa.

Negli ultimi tempi in Italia effettivamente si poteva contare su un considerevole "esercito di voucheristi", ai quali frequentemente veniva concesso un trattamento retributivo nettamente inferiore rispetto alle previsioni dei CCNL²⁰⁰.

A seguito dell'ampliamento del campo di applicabilità avvenuto nel corso delle modifiche legislative intervenute, il lavoro accessorio da strumento di incentivo alla regolarizzazione di prestazioni altrimenti svolte "in nero" e di occupazione di soggetti deboli del mercato del lavoro è divenuto difatti potenziale strumento di precarietà e di "legittima" elusione del fisco²⁰¹.

La criticità più evidente era l'assenza di regolamentazione del rapporto di lavoro in riferimento a tempo di lavoro, adeguatezza della retribuzione e della prestazione²⁰².

Dal 18 luglio 2012, il primo comma dell'articolo 70 sancisce che per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative meramente occasionali²⁰³.

A confronto con la prima versione del 2003:

- a) ricompare l'avverbio meramente;
- b) scompare il riferimento a categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale (come già da modifica dell'art. 22 del D.L. n. 112/2008);
- c) scompare l'elencazione delle attività o dei soggetti con i quali poter adottare l'istituto.

Non viene più riproposto neanche il comma 2 dell'articolo 70 che nelle previgenti versioni definiva l'accessorietà e l'occasionalità solo in termini di compenso annuo, senza riferimenti temporali.

Quindi se in passato le valutazioni circa l'adozione del lavoro accessorio erano legate sostanzialmente a due condizioni, ovvero la presenza di una delle attività previste ed il limite del compenso, la nuova disciplina richiederebbe l'individuazione di attività meramente occasionali, secondo il significato letterale del termine.

Non è semplice individuare quali possano essere potenzialmente attività meramente occasionali.

²⁰⁰ M. GIARDETTI, *Mercato del lavoro. Cosa cambia*, Giuffrè Editore, 2012, pag. 5

²⁰¹ S. TOPPI, *Il lavoro accessorio*, in "Lavoro, famiglie e categorie deboli", a cura di Paolo Stern, Maggioli Editore, 2012, pag. 10

²⁰² M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in "Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013", a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 183

²⁰³ P. GIORGIUTTI, *Lavoro accessorio: nuova disciplina*, in *Diritto & Pratica del Lavoro* n. 37/2012, pag. 2316

Nella loro individuazione, oltre al termine temporale forse sarebbe necessario far riferimento anche alla natura della prestazione resa, la quale non dovrebbe risultare tra le attività ordinarie svolte in azienda.

IV.1.1 Ambito soggettivo e oggettivo

In via sperimentale fino al 31/12/2013 - come previsto dalla lettera a), comma 32, articolo 1 della Legge 92/2012, modificato dall'articolo 46-bis della Legge 134/2012 (Decreto Sviluppo) - le prestazioni possono essere rese in qualunque ambito di attività, compresi i committenti pubblici e da qualunque soggetto interessato²⁰⁴, nel rispetto dei limiti economici definiti, ad esclusione delle attività di lavoro agricolo come indicate dalla norma.

IV.1.2 Limiti economici

La prima novità consiste nel limite economico che è inteso come cumulativo rispetto alla totalità dei committenti, anziché al singolo committente.

Se nel testo originario proposto dal Governo era prevista (novità importante e clamorosa) la esplicita esclusione dal ricorso al lavoro accessorio per qualsiasi prestazione resa per committenti imprenditori commerciali o professionisti, l'attuale ultimo periodo del novellato art. 70, comma 1, del D.Lgs. n. 276/2003 stabilisce che – fermo restando il limite complessivo di 5.000 euro nel corso di un anno solare – nei confronti «dei committenti imprenditori commerciali o professionisti», le attività lavorative occasionali accessorie possono essere svolte «a favore di ciascun singolo committente per compensi non superiori a 2.000 euro», rivalutati annualmente sempre sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati”.

I compensi percepiti non devono superare pertanto 5.000 euro per prestazioni rese alla totalità dei committenti nell'anno solare²⁰⁵.

Se i committenti sono imprenditori commerciali (qualunque soggetto sia persona fisica che giuridica che opera su un determinato mercato, poiché l'aggettivo commerciale non pone particolari limiti all'attività di impresa) o professionisti, fermo restando il tetto massimo dei 5.000 euro, le attività svolte non devono superare 2.000 euro per prestazioni rese allo stesso committente²⁰⁶. Il limite dei 2.000 euro trova applicazione anche nei confronti dei committenti professionisti²⁰⁷.

²⁰⁴ S. TOPPI, *Il lavoro accessorio*, in “Lavoro, famiglie e categorie deboli”, a cura di Paolo Stern, Maggioli Editore, 2012, pag. 12

²⁰⁵ S. TOPPI, *op. citata*, pag. 13

²⁰⁶ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in “Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013”, a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 184

²⁰⁷ M. GIARDETTI, *Mercato del lavoro. Cosa cambia*, Giuffrè Editore, 2012, pag. 46

In merito alla categoria dei professionisti occorre fare riferimento al Testo unico delle imposte sui redditi, art. 53 comma 1 (ex art. 49, comma 1) il quale prevede che “sono redditi di lavoro autonomo quelli che derivano dall’esercizio di arti e professioni. Per esercizio di arti e professioni si intende l’esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, di attività di lavoro autonomo diverse da quelle considerate al capo VI, compreso l’esercizio in forma associata di cui alla lettera c) del comma 3 dell’articolo 5”.

La norma trova applicazione nei riguardi sia degli iscritti agli ordini professionali, anche assicurati presso una cassa diversa da quella del settore specifico dell’ordine, sia dei titolari di partita IVA, non iscritti alle casse, ed assicurati all’INPS presso la Gestione Separata di cui all’articolo 2, comma 26, legge n. 335/1995.

IV.1.3. Settore agricolo

Con riferimento alle attività agricole il novellato art. 70, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003 prevede che le norme sul lavoro occasionale accessorio trovano applicazione in agricoltura²⁰⁸:

- nelle attività lavorative di natura occasionale rese nel contesto delle attività agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati e da giovani con meno di 25 anni di età²⁰⁹;
- nelle attività agricole svolte a favore degli agricoltori con basso volume di affari (non superiore a 7.000 euro annui), che non possono, tuttavia, essere svolte da persone iscritte, nell’anno precedente, negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli²¹⁰.

Il minimo previsto come importo-orario del voucher non va applicato al settore agricolo, ma dovrà far riferimento alla retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata, individuata esclusivamente dalla contrattazione collettiva di riferimento.

IV.1.4 Committente pubblico

Per il committente pubblico l’art. 70, comma 3, introdotto dal D.D.L. ripete esattamente i contenuti del vigente art. 70, comma 2-ter, del D.Lgs. n. 276/2003, con la sola eccezione del mancato richiamo degli Enti locali oggi espressamente menzionati dal Legislatore²¹¹ (non si comprende se ciò sottintenda il divieto di utilizzo per gli Enti locali o se questi debbano genericamente essere considerati committenti pubblici *tout court*).

²⁰⁸ S. TOPPI, *Il lavoro accessorio*, in “Lavoro, famiglie e categorie deboli”, a cura di Paolo Stern, Maggioli Editore, 2012, pag. 15

²⁰⁹ M. GIARDETTI, *Mercato del lavoro. Cosa cambia*, Giuffrè Editore, 2012, pag. 47

²¹⁰ P. RAUSEI, *Nuove rigidità e limiti operativi per l’utilizzo dei voucher per il lavoro occasionale accessorio*, in “Lavoro: una riforma sbagliata”, ADAPT n. 2/2012

²¹¹ F. FAZIO, *La riforma dei buoni lavoro e le previsioni per il pubblico*, Il Sole 24 ore, ottobre 2012, n. 10, pag. 39

La legge n. 92 del 28 giugno 2012, ribadisce, all'art. 1, comma 32, la nozione di committente pubblico quale utilizzatore del lavoro occasionale di tipo accessorio e conferma, al punto 3 dello stesso articolo, il fatto che l'utilizzo da parte della P.A. debba avvenire *"nel rispetto dei limiti previsti dalle disposizioni di spesa relative al personale nonché dei vincoli stabiliti, eventualmente, dal patto di stabilità interno"* (previsione già presente nella legge 23 dicembre 2009, n. 191)²¹².

L'art. 1, comma 32, della legge n. 92/2012 ha, infatti, abrogato l'art. 70 e parzialmente modificato l'art. 72 del Dlgs n. 276/2003 (legge Biagi), con l'effetto che oggi *"tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Aran le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300"* (nozione di committente pubblico ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.Lgs n. 165/2001) possono utilizzare lavoro occasionale di tipo accessorio senza limite di applicazione soggettiva od oggettiva, ovvero da parte di tutti i soggetti prestatori (disoccupato, inoccupato, studente, pensionato, lavoratore autonomo o subordinato, full-time o part-time, percettore di integrazioni a sostegno del reddito) in qualsiasi settore produttivo²¹³.

Ai sensi della nuova disciplina va ricompreso all'interno della nozione *"committente pubblico"* anche l'Ente locale²¹⁴, pertanto devono intendersi superate le precedenti indicazioni che distinguevano l'impiego dei buoni lavoro per la tipologia di committenti pubblici e degli Enti locali rispetto a un novero specifico e tassativo di attività e di prestatori²¹⁵.

La nuova norma, quindi, estende per tali tipologie di committenti le possibilità di utilizzo del lavoro occasionale accessorio con sole limitazioni di tipo economico, da un lato facendo riferimento al patto di stabilità interno, valido solo per gli Enti

²¹² S. TOPPI, *Il lavoro accessorio*, in *"Lavoro, famiglie e categorie deboli"*, a cura di Paolo Stern, Maggioli Editore, 2012, pag. 15

²¹³ F. FAZIO, *La riforma dei buoni lavoro e le previsioni per il pubblico*, Il Sole 24 ore, ottobre 2012, n. 10, pag. 40

²¹⁴ P. RAUSEI, *La Riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *"La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del lavoro in una prospettiva di crescita"*, a cura di M. MAGNANI – M. TIRABOSCHI, Giuffrè Editore, 2012, pag. 201

²¹⁵ P. RAUSEI, *Nuove rigidità e limiti operativi per l'utilizzo dei voucher per il lavoro occasionale accessorio*, in *"Lavoro: una riforma sbagliata"*, ADAPT n. 2/2012, pag. 119

pubblici territoriali, dall'altro alle limitazioni vigenti in materia di spese del personale per le Pubbliche Amministrazioni nel loro complesso²¹⁶.

Per quanto concerne l'aspetto economico, si precisa che per il committente pubblico vale il limite economico generale fissato in 5.000 euro per prestatore.

Restano fermi, per le attività di lavoro occasionale accessorio per le quali è possibile utilizzare i lavoratori del pubblico impiego, i limiti di cui all'art. 53 D.Lgs. n. 165/01, già evidenziati dalla circolare Inps n. 88/2009.

In particolare, si tratta della disciplina in tema di incumulabilità, cumulo di impieghi e incarichi, che prevede la richiesta di autorizzazione all'amministrazione di appartenenza per lo svolgimento di "tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e nei doveri d'ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso" (art. 53, comma 6).

Alla luce della nuova normativa devono ritenersi quindi superate le indicazioni per cui la tipologia del committente pubblico può attivare forme di prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio esclusivamente nell'ambito delle categorie previste dal previgente comma 1, lett. d), dell'art. 70 del Dlgs n. 276/2003²¹⁷, relative a "manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà"²¹⁸.

IV.1.5 Imprese familiari

La Legge n. 92/2012 ha inoltre abolito le limitazioni previste per le imprese familiari – di cui all'art. 230 bis del c.c.: prima della Riforma Fornero infatti un'impresa familiare poteva usufruire di prestazioni di lavoro accessorio per un importo complessivo non superiore a 10.000 euro nel corso di ciascun anno fiscale.

La nuova formulazione dell'articolo 70 D.Lgs. n. 276/03 non richiama più l'impresa familiare che, ai sensi del previgente comma 1, lett. g, prevedeva la possibilità di utilizzo dei buoni lavoro per l'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile.

Così come non opera più il comma 2-bis del previgente articolo 70 per il quale le imprese familiari potevano utilizzare prestazioni di lavoro accessorio per un importo complessivo non superiore, nel corso di ciascun anno fiscale, a 10.000 euro.

²¹⁶ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in "Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013", a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 186

²¹⁷ F. FAZIO, *La riforma dei buoni lavoro e le previsioni per il pubblico*, Il Sole 24 ore, ottobre 2012, n. 10, pag. 39

²¹⁸ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in "Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013", a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 187

Di conseguenza, a far tempo dal 18 luglio 2012, anche l'impresa familiare rientra nell'ambito della disciplina generale e potrà ricorrere al lavoro occasionale per lo svolgimento di ogni tipo di attività, con l'osservanza dei soli limiti economici previsti dalla nuova normativa, pari a 2.000 euro annui, trattandosi di committenti imprenditori commerciali o professionisti.

Inoltre, la nuova formulazione dell'articolo 70 rende non applicabile, nella sostanza, il comma 4-bis dell'articolo 72 dove, invece, permane il rinvio all'impresa familiare di cui all'articolo 70, comma 1, lettera g), con riferimento alla disciplina contributiva e assicurativa.

La permanenza di tale riferimento rende difficilmente applicabile la nuova normativa all'impresa familiare, in considerazione dell'eliminazione degli ambiti soggettivi e oggettivi relativi al lavoro occasionale accessorio, e quindi della difficile individuazione dei casi in cui si continuerebbe ad applicare la contribuzione ordinaria, prevista dal residuo comma 4 bis dell'art. 72.

Pertanto, sulla base di tali considerazioni, devono intendersi superate le disposizioni previgenti sullo speciale regime contributivo proprio del lavoro subordinato (Circolare n. 76 del 26 maggio 2009), con la conseguenza che ai buoni lavoro utilizzati dall'impresa familiare si applica la contribuzione previdenziale pari al 13% da versare alla Gestione Separata, ai sensi della disciplina generale di cui all'articolo 72, comma 4.

IV.1.6 Rilascio del permesso di soggiorno

Il nuovo quarto comma del riscritto art. 70 prevederebbe che i compensi percepiti dal lavoratore per le prestazioni di lavoro accessorio devono essere computati «ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno»²¹⁹.

La previsione parifica senza ragione alcuna²²⁰ un reddito del tutto occasionale e accessorio al reddito che deve essere valutato dallo Sportello Unico per l'Immigrazione ai fini della capacità economica del lavoratore per il proprio sostentamento o per quello della sua famiglia²²¹.

Sul punto occorre dunque ricordare che, ai sensi dell'art. 26, comma 3, del D.Lgs. n. 286/1998 "il lavoratore non appartenente all'Unione europea deve comunque dimostrare di disporre di idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo,

²¹⁹ S. TOPPI, *Il lavoro accessorio*, in "Lavoro, famiglie e categorie deboli", a cura di Paolo Stern, Maggioli Editore, 2012, pag. 17

²²⁰ P. RAUSEI, *La Riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in "La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del lavoro in una prospettiva di crescita", a cura di M. MAGNANI – M. TIRABOSCHI, Giuffrè Editore, 2012, pag. 202

²²¹ P. RAUSEI, *Nuove rigidità e limiti operativi per l'utilizzo dei voucher per il lavoro occasionale accessorio*, in "Lavoro: una riforma sbagliata", ADAPT n. 2/2012

proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria".

Inoltre, ai sensi dell'art. 13 del D.P.R. n. 394/1999 (come modificato dal D.P.R. n. 334/2004) "ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno la documentazione attestante la disponibilità di un reddito da lavoro o da altra fonte lecita, sufficiente al sostentamento proprio e dei familiari conviventi a carico può essere accertata d'ufficio sulla base di una dichiarazione temporaneamente sostitutiva resa dall'interessato con la richiesta di rinnovo".

Rimane fermo quanto previsto nella circolare n. 44/2009 secondo cui per quanto riguarda i cittadini extracomunitari il reddito da lavoro occasionale accessorio da solo, in considerazione della natura occasionale delle prestazioni e dei limiti reddituali richiesti per l'ottenimento del titolo di soggiorno (importo annuo dell'assegno sociale, pari per il 2013 a 439,00 € mensili), non è utile ai fini del rilascio o rinnovo dei titoli di soggiorno per motivi di lavoro.

IV.1.7 I buoni lavoro

Con l'art. 1, comma 32, lett. b), il D.D.L. interviene nel corpo dell'art. 72, comma 1, del D.Lgs. n. 276/2003 anzitutto per stabilire che i "carnet di buoni" devono essere «orari, numerati progressivamente²²² e datati²²³», con ciò determinando una inevitabile e preventiva tracciabilità dei voucher, parrebbe prima della loro messa in uso, congiuntamente ad una valorizzazione dei buoni in corrispondenza della prestazione lavorativa stimata in ore; la norma si occupa anche dell'aggiornamento periodico del valore nominale dei buoni che deve tenere conto anche delle risultanze istruttorie del confronto con le parti sociali²²⁴.

La novella legislativa cambia anzitutto il criterio di quantificazione del compenso del lavoratore accessorio che, da una "negoiazione" in relazione al valore di mercato della prestazione, passa ad un "ancoraggio" di natura oraria parametrato alla durata della prestazione stessa, così da evitare che un solo voucher, attualmente del valore di € 10, possa essere utilizzato per remunerare prestazioni di diverse ore²²⁵.

Sul piano di utilizzo dei buoni lavoro, nello specifico dei profili previdenziali, l'art. 1, comma 32, lett. c) aggiunge un periodo al comma 4 del vigente art. 72 del D.Lgs. n. 276/2003 per stabilire che la percentuale relativa al versamento dei contributi previdenziali deve essere rideterminata con decreto interministeriale ²²⁶ "in

²²² Identificati e identificabili al fine di contrastare abusi e utilizzi infraudolenti dell'istituto.

²²³ Rispetto alla giornata in cui è resa la prestazione.

²²⁴ P. RAUSEI, *Nuove rigidità e limiti operativi per l'utilizzo dei voucher per il lavoro occasionale accessorio*, in "Lavoro: una riforma sbagliata", ADAPT n. 2/2012

²²⁵ S. TOPPI, *Il lavoro accessorio*, in "Lavoro, famiglie e categorie deboli", a cura di Paolo Stern, Maggioli Editore, 2012, pag. 19

²²⁶ P. RAUSEI, *La Riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in "La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del lavoro in

funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla Gestione Separata dell'Inps"²²⁷.

IV.1.8 Regime transitorio

La Legge 92/2012, art.1, comma 32 ha modificato gli ambiti di attività e le tipologie di destinatari del lavoro accessorio valide per i voucher acquistati a partire dal 18 luglio 2012. I buoni acquistati prima del 18 luglio 2012 potranno essere spesi entro il 31 maggio 2013 in base alla precedente disciplina.

Considerato che la Legge n. 92 è entrata in vigore il 18 luglio 2012, con riferimento a tutti i buoni lavoro già in possesso dei committenti alla data del 17 luglio 2012 e per tutti i buoni lavoro acquistati entro la medesima data, anche con riferimento a prestazioni in corso o da avviare, continuerà ad essere applicata la normativa previgente fino e comunque non oltre il 31 maggio 2013²²⁸.

Conseguentemente, per i voucher acquistati entro il 17 luglio 2012, continueranno ad operare tutte le precedenti disposizioni in materia di buoni lavoro relativamente sia agli ambiti soggettivi ed oggettivi di applicazione, sia alle norme riferite ai percettori a sostegno del reddito, sia ai limiti economici e senza vincoli di parametrizzazione oraria.

Situazione del tutto eccezionale è quella verificatasi nella fase di approvazione della nuova disciplina, e relativa al versamento effettuato per l'acquisto di voucher in data successiva al 18 luglio 2012, con riferimento a prestazioni di lavoro occasionale accessorio per le quali il committente ha provveduto ad effettuare la comunicazione di avvio della prestazione di lavoro accessorio in data precedente al 18 luglio.

In considerazione delle sostanziali novità normative introdotte dalla Legge n. 92/2012 sul lavoro occasionale accessorio e della circostanza che, nel caso di specie, i prestatori avevano svolto o stavano svolgendo la relativa prestazione, la cui data di avvio era stata comunicata nelle forme e nei tempi previsti, si ritiene che questa situazione, del tutto particolare, possa rientrare nella disciplina del regime transitorio.

IV.2 CIRCOLARE MPLS N. 18 DEL 28 LUGLIO 2012

Nella prima circolare esplicativa del Ministero del lavoro, n. 18/2012, si afferma che la riforma comporta una limitazione nel suo utilizzo. La circolare prosegue

una prospettiva di crescita", a cura di M. MAGNANI – M. TIRABOSCHI, Giuffrè Editore, 2012, pag. 203

²²⁷ Senza un adeguato intervento di rivalutazione del valore assoluto di ciascun buono tale previsione avrebbe rischiato di comportare una obiettiva diminuzione dei corrispettivi riconosciuti ai lavoratori accessori.

²²⁸ M. GIARDETTI, *Mercato del lavoro. Cosa cambia*, Giuffrè Editore, 2012, pag. 47

sostenendo che «si evince la volontà del legislatore di riaffermare l'originaria finalità dello strumento, quella cioè di ricoprire "spazi" non coperti da altri istituti, consentendo di ricondurre alla regolarità possibili attività svolte abitualmente "in nero"».

La circolare fornisce un'ulteriore precisazione che potrebbe apparire fuorviante: sulla base del primo periodo dell'art. 70 è dunque possibile attivare sempre e comunque lavoro accessorio tenendo conto di un limite di carattere economico; si ritiene che «sempre e comunque» non possono essere interpretati avulsi dalla presenza di un'attività meramente occasionale²²⁹. Infatti, come sopra descritto, con la riforma il limite del compenso perde valenza e centralità nella definizione del lavoro accessorio occasionale e diviene un semplice vincolo al suo utilizzo.

Inoltre viene specificato che per "imprenditore commerciale" si intende qualsiasi soggetto, persona fisica o giuridica che opera su un determinato mercato, senza che l'aggettivo "commerciale" possa in qualche modo circoscrivere l'ambito settoriale dell'attività di impresa di intermediazione nella circolazione dei beni.

Perciò l'art. 70 così come riformulato assume una caratterizzazione ancor più restrittiva rispetto alla prima versione del 2003 rendendo difficoltosa l'individuazione dei suoi ambiti applicativi²³⁰. D'altra parte la Riforma Fornero nella sua interezza non lascia agevolmente spazi ad altre forme contrattuali che non sia quella del lavoro subordinato²³¹.

IV.3 CIRCOLARE MLPS N. 4 DEL 18 GENNAIO 2013

Il Ministero del Lavoro con Circolare n. 4/2013 ha fornito chiarimenti in merito alle modifiche apportate dalla Legge n. 92/2012 alla normativa in materia di lavoro accessorio.

Si premette che le modifiche in materia di lavoro accessorio dettate dalla L. n. 92/2012 hanno comportato, da un lato, una forte semplificazione dello strumento e, dall'altro, uno snellimento del relativo quadro normativo attraverso l'eliminazione delle causali soggettive e oggettive che consentivano il ricorso all'istituto, sostituite con una disposizione che prevede limiti di carattere essenzialmente economico.

Viene poi specificato il campo di applicazione e i presupposti dell'istituto, ribadendo che il riferimento all'attività "*meramente*" accessoria non è altro che una

²²⁹ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in "Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013", a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 185

²³⁰ P. GIORGIUTTI, *Lavoro accessorio: nuova disciplina*, in *Diritto & Pratica del Lavoro* n. 37/2012, pag. 2317

²³¹ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in "Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013", a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 186

sottolineatura che ribadisce, considerato il modesto apporto economico in capo al lavoratore, la sostanziale occasionalità delle prestazioni, certamente non in grado di costituire solido sostentamento economico del lavoratore stesso.

Viene poi confermato che per quanto riguarda la possibilità di ricorrere al lavoro accessorio da parte di un committente pubblico, il ricorso all'istituto "è consentito nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e, ove previsto, dal patto di stabilità interno".

Si precisa poi che i buoni richiesti alla data di entrata in vigore della legge non saranno conteggiati ai fini del raggiungimento dei predetti limiti di € 5.000 e € 2.000 e rispetto ad essi non sussiste alcun vincolo di parametrizzazione oraria.

IV.3.1 Appalti

Infine, visto che il lavoro accessorio costituisce uno strumento attraverso il quale ricondurre nell'ambito della regolarità talune prestazioni di carattere occasionale che, frequentemente, sono di fatto escluse da qualsiasi formalizzazione, la ridefinizione dell'istituto e il contenimento del suo ambito applicativo non lasciano peraltro alcun dubbio in ordine alla perdurante esigenza che lo stesso non si presti a fenomeni di destrutturazione di altre tipologie contrattuali e a possibili fenomeni di "dumping" sociale nell'ambito degli appalti, a sfavore delle imprese che ricorrono a contratti di lavoro più stabili.

In relazione a tale aspetto, pertanto, è possibile confermare l'orientamento secondo il quale il lavoro accessorio è utilizzabile in relazione a prestazioni rivolte direttamente a favore dell'utilizzatore della prestazione stessa, senza il tramite di intermediari (con la sola eccezione degli steward delle società calcistiche, come esplicitamente previsto con D.M. 8 agosto 2007 modificato dal D.M. 24 febbraio 2010).

Il ricorso ai buoni lavoro è dunque limitato al rapporto diretto tra prestatore e utilizzatore finale, mentre è escluso che una impresa possa reclutare e retribuire lavoratori per svolgere prestazioni a favore di terzi come nel caso dell'appalto e della somministrazione (già in tal senso Circolari Inps n. 88/2009 e n. 17/2010).

IV.3.2 Durata della prestazione

Diventa fondamentale, da parte del personale ispettivo, una ricostruzione in sede di verifica circa la durata della prestazione resa, da effettuarsi secondo le tradizionali modalità accertative proprie del lavoro subordinato.

Resta evidentemente salva la possibilità di remunerare una prestazione lavorativa in misura superiore rispetto a quella prevista dal Legislatore corrispondendo, ad esempio, per un'ora di lavoro anche più voucher.

Ad analoghe esigenze accertative soccorrono anche le precisazioni in ordine al fatto che i voucher siano "*numerati progressivamente e datati*", atteso che la data

in particolare consentirà di verificare se i voucher sono utilizzati in relazione al periodo evidenziato.

A tal proposito, considerata la natura preventiva della comunicazione sull'utilizzo del lavoro accessorio, al fine di consentire la massima flessibilità sia del voucher telematico, sia di quello cartaceo, il riferimento alla data non può che implicare che la stessa vada intesa come un arco temporale di utilizzo del voucher non superiore ai 30 giorni decorrenti dal suo acquisto.

Una diversa interpretazione, infatti, renderebbe assai difficile e oltremodo oneroso per il committente formalizzare preventivamente le singole giornate e la quantità di voucher da attribuire ad ogni lavoratore, in particolare in alcuni settori ove la effettuazione e la quantificazione della prestazione è condizionata da fattori esterni, anche di carattere climatico, di difficile prevedibilità.

IV.3.3 Disciplina sanzionatoria

Le possibili violazioni della disciplina in materia di lavoro accessorio attengono principalmente al superamento dei limiti quantitativi – e pertanto qualificatori – previsti, nonché all'utilizzo di voucher al di fuori del periodo consentito (30 giorni dall'acquisto)²³².

Quanto al primo profilo va anzitutto ribadito che il limite quantitativo diventa elemento qualificatorio della fattispecie e pertanto, in sede di verifica, è necessario che non sia stato già superato l'importo massimo consentito.

Nelle more che l'Istituto completi il sistema informatizzato di monitoraggio in ordine ai limiti di ammissibilità in capo al lavoratore dell'accredito di voucher, il committente potrà opportunamente richiedere al lavoratore una dichiarazione in ordine al non superamento degli importi massimi previsti, ai sensi dell'art. 46, comma 1 lett. o), del D.P.R. n. 445/2000, in quanto tali circostanze non possono non essere conosciute dallo stesso lavoratore.

Premesso quanto sopra, ferme restando le conseguenze penalmente rilevanti in capo al lavoratore in caso di false dichiarazioni, il superamento dei limiti anzidetti non potrà non determinare una "trasformazione" del rapporto in quella che costituisce la "*forma comune di rapporto di lavoro*", ossia in un rapporto di natura subordinata a tempo indeterminato, con applicazione delle relative sanzioni civili e amministrative; ciò almeno con riferimento alle ipotesi in cui le prestazioni siano rese nei confronti di una impresa o di un lavoratore autonomo e risultino funzionali all'attività di impresa o professionale.

In altri termini sarà possibile operare la trasformazione del rapporto ogniqualvolta le prestazioni del lavoro accessorio siano verosimilmente fungibili con le prestazioni rese da altro personale già dipendente dell'imprenditore o del professionista.

²³² F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 406

Analoghe conseguenze sanzionatorie non potranno non aversi anche nell'ipotesi di un utilizzo dei voucher in un periodo diverso da quello consentito (30 giorni dal suo acquisto).

In assenza del titolo legittimante la prestazione di lavoro accessorio, come peraltro già chiarito con Circolare n. 38/2010, la prestazione stessa sarà inoltre da ritenersi quale "prestazione di fatto", non censita preventivamente e pertanto da considerarsi "in nero"²³³.

IV.4 LA LETTERA CIRCOLARE MLPS N. 3439 DEL 18 FEBBRAIO 2013

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha pubblicato la nota n. 3439 del 18 febbraio 2013, con la quale fornisce ulteriori chiarimenti in merito all'utilizzo dei *voucher* nei rapporti di lavoro occasionale accessorio, così come previsto dagli artt. 70 e ss. del D.Lgs. 276/2003, come modificati dalla Riforma del Lavoro.

In pratica, il Ministero ha inteso limitare la disposizione che obbligava l'utilizzo del voucher nei 30 giorni decorrenti il loro acquisto, al momento in cui verrà implementata la procedura telematica prevista per il rilascio dei *voucher* da parte dell'Inps.

Nelle more della procedura informatizzata non viene previsto un limite temporale all'utilizzo dei voucher acquistati, fermo restando le limitazioni di carattere economico.

Inoltre, è stato precisato che il minimo previsto come importo-orario del *voucher* non va applicato al settore agricolo, ma dovrà far riferimento alla retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata esclusivamente dalla contrattazione collettiva di riferimento comparativamente più rappresentativa.

IV.5 LA CIRCOLARE INPS N. 49 DEL 29 MARZO 2013

La Circolare Inps n. 49 del 29 marzo 2013 conferma l'obbligatorietà della comunicazione preventiva all'Inail/Inps necessaria per l'attivazione delle prestazioni occasionali accessorie.

Per quanto riguarda le modalità di contatto per effettuare la comunicazione obbligatoria di inizio attività, che attualmente sono differenziate a seconda del canale di acquisto dei buoni lavoro, si anticipa che, a seguito di un accordo Inail-Inps, la dichiarazione preventiva di inizio prestazione relativa ai voucher cartacei distribuiti dalle strutture operative dell'Istituto dovrà essere effettuata

²³³ F. BACCHINI, *op. citata*, pag. 407

direttamente all'Inps tramite i canali consueti (sito istituzionale, contact center integrato o sede), e non più con l'invio del fax all'Inail. In merito saranno fornite le opportune indicazioni operative e i relativi tempi di adeguamento²³⁴.

Infine, si conferma che le prestazioni di natura occasionale accessoria non danno diritto alle prestazioni di malattia, maternità, disoccupazione e assegni familiari²³⁵ (Circolare Inps n. 44/2009) e che il compenso del prestatore/lavoratore che ha svolto attività occasionale accessoria è esente da ogni imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato (D.Lgs. n. 276/03, art. 72, comma 3)²³⁶.

IV.6 LA CIRCOLARE INAIL N. 21 DEL 24 APRILE 2013

Nella Circolare Inail n. 21 del 24 aprile 2013 si precisa che resta invariato l'obbligo del committente di effettuare, prima dell'inizio della prestazione di lavoro occasionale accessorio, la comunicazione preventiva all'INAIL indicando:

- i propri dati anagrafici, la tipologia e il codice fiscale;
- i dati anagrafici e il codice fiscale del prestatore;
- il luogo e le date presunte di inizio e fine della prestazione;
- la tipologia dell'attività.

Parimenti, si ribadisce l'obbligo del committente di comunicare all'Inail eventuali variazioni sopravvenute del periodo di inizio e fine della prestazione o annullamenti della dichiarazione²³⁷.

Al fine di semplificare gli adempimenti dei datori di lavoro è in corso di formalizzazione specifico accordo con l'Inps volto a far sì che la comunicazione preventiva pervenga all'Inail dall'Inps in tempo reale; ciò consentirà al committente di fruire, al fine dei proprio adempimenti, di un unico canale.

L'Inail ribadisce che la comunicazione preventiva all'Inail, a carico del committente, di attivare prestazioni di lavoro occasionale accessorio condiziona la regolarità dell'attivazione stessa. L'inosservanza dell'obbligo è sanzionata ai sensi dell'art. 4 Legge n. 183/2010.

²³⁴ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in “Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013”, a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 195

²³⁵ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in “Rivista giuridica del lavoro”, n. 4, 2009, pag. 596

²³⁶ G. ANASTASIO, *Lavoro accessorio: quali limiti all'applicazione?*, 16 novembre 2010, dal sito www.dplmodena.it

²³⁷ Si ricorda che le attuali modalità di comunicazione di inizio prestazione e di variazione/annullamento sono differenziate a seconda del canale di distribuzione: direttamente all'INAIL, tramite il fax 800657657, il contact center integrato INPS/INAIL e il sito www.inail.it - Sezione Punto Cliente; direttamente all'INPS per i voucher emessi dai tabaccai abilitati, dagli uffici postali e dagli sportelli delle Banche Popolari e per i voucher gestiti con procedura telematica dal sito INPS.

Per quanto riguarda infine le prestazioni, la circolare Inail rinvia alle istruzioni vigenti ai sensi delle quali, ai fini della determinazione della misura delle prestazioni economiche, la retribuzione da prendere a base è quella pari al minimale di rendita²³⁸ il cui importo, diviso per trecento, costituirà l'imponibile giornaliero per l'erogazione dell'indennità per inabilità temporanea assoluta²³⁹.

IV.7 PROROGHE FINO AL 2013

La legge n. 134 del 7 agosto 2012 di conversione del decreto Legge n. 83/2012, all'articolo 46 bis nel modificare il comma 32 lett. a) dell'articolo 1, della Legge 28 giugno 2012 n. 92 ha aggiunto i seguenti periodi: "Per l'anno 2013 prestazioni di lavoro accessorio possono essere altresì rese, in tutti i settori produttivi, compresi gli Enti locali e nel limite massimo di 3.000 euro di corrispettivo per anno solare, da percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito".

L'Inps provvede a sottrarre dalla contribuzione figurativa relativa alle prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito gli accrediti contributivi derivanti dalle prestazioni di lavoro accessorio".

La disposizione pertanto conferma per l'anno 2013 la possibilità per i lavoratori percettori di prestazioni integrative del salario o con sostegno al reddito di effettuare lavoro accessorio in tutti i settori produttivi compresi gli Enti locali nel limite massimo di 3.000 euro per anno solare.

Il limite dei 3.000 euro (da intendersi al netto dei contributi previdenziali) è riferito al singolo lavoratore; pertanto va computato in relazione alle remunerazioni da lavoro accessorio che lo stesso percepisce nel corso dell'anno solare, sebbene legate a prestazioni effettuate nei confronti di diversi datori di lavoro.

IV.8 ALCUNI DATI STATISTICI

E' stato pubblicato sul portale Inps, sezione Dati e Bilanci - Osservatori, l'Osservatorio statistico sul lavoro occasionale accessorio, per il periodo 2008-2012.

Questa nuova banca dati Inps si compone di due sezioni: la prima contiene i dati sulla vendita dei buoni lavoro su tutto il territorio nazionale, la seconda offre informazioni sui lavoratori prestatori di lavoro occasionale accessorio che sono stati retribuiti con il sistema dei buoni lavoro.

Sulla base di dati presenti negli archivi gestionali, il Coordinamento statistico-attuariale, ha potuto strutturare questa banca dati, utile strumento di monitoraggio

²³⁸ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in "La Circolare di lavoro e Previdenza" n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 6

²³⁹ E. MASSI, *Le prestazioni occasionali e accessorie nell'anno 2011*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza" n. 19 del 9 maggio 2011, pag. 20

messo a disposizione di tutti gli operatori, elaborando, da una parte, la significativa quantità di dati derivante dalla vendita dei buoni attraverso i diversi canali dedicati (sportelli Inps e uffici postali, procedura telematica nel portale Inps, rete dei tabaccai e banche popolari convenzionate) e, dall'altra, le informazioni ricavate dalle comunicazioni obbligatorie di inizio prestazione che i datori di lavoro sono tenuti ad effettuare ai fini assicurativi ed antinfortunistici ed per il relativo accredito della quota di contribuzione.

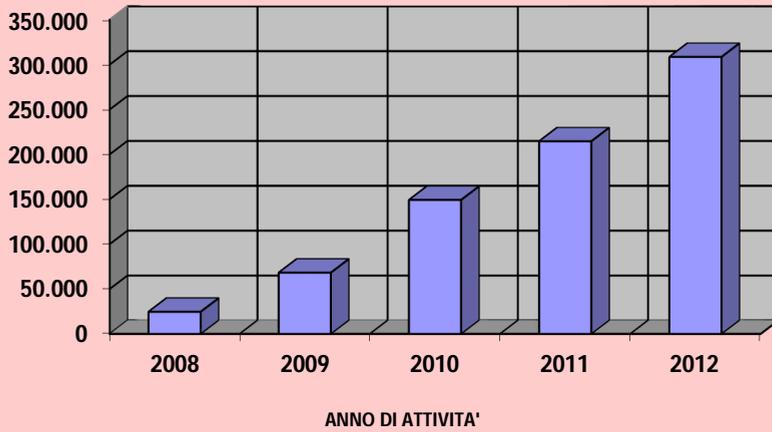
VOUCHER VENDUTI

<i>Anno di vendita</i>	<i>Banche Popolari</i>	<i>Procedura telematica</i>	<i>Sedi INPS</i>	<i>Tabaccai</i>	<i>Uffici postali</i>	TOTALI
2008		24.060	512.013			536.073
2009		247.196	2.504.388			2.751.584
2010		1.196.454	8.093.084	440.671		9.730.219
2011	64.007	1.883.183	11.591.235	1.863.184	7.468	15.409.077
2012	651.125	2.768.861	13.305.013	5.647.922	1.328.937	23.701.858

PRESTATORI DI LAVORO ACCESSORIO

<i>Anno di attività</i>	<i>Media annua del numero dei lavoratori</i>	<i>Numero dei lavoratori</i>	<i>Numero dei voucher riscossi</i>
2008	2.232	24.715	479.796
2009	8.035	68.322	2.646.829
2010	24.172	149.308	9.183.924
2011	38.862	214.710	14.805.686
2012	55.315	308.680	18.588.628

NUMERO DEI LAVORATORI



NUMERO DEI VOUCHER RISCOSSI



CAPITOLO V

IL LAVORO ACCESSORIO DOPO IL JOBS ACT

V.1 IL JOBS ACT

La Legge-Delega n. 183/2014 sul Jobs Act, approvata in via definitiva dal Senato in data 3 dicembre 2014, ha introdotto delle modifiche al lavoro accessorio, prevedendo la possibilità di estendere il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio per le attività lavorative discontinue ed occasionali nei diversi settori produttivi, fatta salva la piena tracciabilità dei buoni lavoro acquistati.

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale n. 144 S.O. n. 34 del 24 giugno 2015, il D. Lgs n. 81 del 15 giugno 2015 *"Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183"*, è entrato in vigore apportando alcune rilevanti modifiche anche al lavoro accessorio, attraverso l'abrogazione e la sostituzione integrale degli artt.70-73 del D.Lgs. 276/2003.

V.1.1 Limiti economici

Le modifiche apportate con il D.Lgs. 81/2015 segnano un'ulteriore liberalizzazione dell'istituto attraverso l'aumento del tetto massimo complessivo annuo.

Secondo il nuovo testo, per prestazioni di lavoro accessorio si intendono "attività lavorative di natura subordinata o autonoma che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 7.000 euro nel corso di un anno civile, annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati".

La causale della prestazione viene quindi definitivamente e formalmente neutralizzata e il limite economico passa da 5.000 a 7.000 Euro (rivalutabili annualmente) pur sempre riferiti, però, alla totalità dei committenti a favore dei quali, nell'anno, può essere resa la prestazione. Rimane, infatti, fermo il limite di 2.000 Euro (anch'esso rivalutato annualmente) per il valore delle prestazioni che possono essere rese nei confronti del singolo committente imprenditore o professionista.

V.1.2 Percettori di prestazioni a sostegno del reddito

Viene confermata e resa strutturale (art. 48, comma 2) la possibilità per i percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito, di rendere prestazioni di lavoro accessorio in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali, nel limite complessivo di 3.000 Euro di compenso per anno civile, annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT.

Per l'anno 2015 il limite complessivo dei 3.000 Euro di compenso deve essere verificato includendo anche le prestazioni di lavoro accessorio già rese dal 1.1.2015 al 24.6.2015.

V.1.3 Lavoratori stranieri

L'art. 48 comma 5 conferma l'inclusione del reddito da lavoro accessorio ai fini della determinazione del reddito complessivo necessario per il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, caratterizzandosi per la sua funzione esclusivamente integrativa.

Rimane fermo, pertanto, quanto già previsto per i cittadini extracomunitari: il reddito da lavoro accessorio da solo, in considerazione della natura saltuaria delle prestazioni e dei limiti reddituali richiesti per l'ottenimento del titolo di soggiorno, non è utile ai fini del rilascio o rinnovo dei titoli di soggiorno per motivi di lavoro.

V.1.4 Settore agricolo

In agricoltura, ai sensi dell'art. 48 comma 3, il lavoro accessorio è ammesso per:

- aziende con volume d'affari superiore a 7.000 euro esclusivamente tramite l'utilizzo di specifiche figure di prestatori (pensionati e giovani con meno di venticinque anni di età, se regolarmente iscritti ad un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, compatibilmente con gli impegni scolastici, ovvero in qualunque periodo dell'anno se regolarmente iscritti ad un ciclo di studi presso l'università) per lo svolgimento di attività agricole di carattere stagionale;
- aziende con volume d'affari inferiore a 7.000 euro che possono utilizzare qualsiasi soggetto in qualunque tipologia di lavoro agricolo, anche se non stagionale purché non sia stato iscritto l'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

-

V.1.5 Misura del voucher

In attesa dell'emanazione del decreto di cui al comma 1 dell'art. 49, il valore nominale del buono orario è fissato in 10 euro, fatte salve le prestazioni rese nel settore agricolo in cui il valore è pari all'importo della retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata dal contratto collettivo stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

V.1.6 Acquisto dei buoni lavoro

Quale contropartita alla liberalizzazione delle prestazioni, il recente legislatore prevede un più stringente sistema di controllo.

In particolare, accentua la tracciabilità dei buoni e tal fine stabilisce all'art. 49, comma 1, che i committenti imprenditori o professionisti interessati sono tenuti ad acquistare esclusivamente con modalità telematiche *"uno o più carnet di buoni*

orari, numerati progressivamente e datati, per prestazioni di lavoro accessorio il cui valore nominale è fissato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, tenendo conto della media delle retribuzioni rilevate per le diverse attività lavorative e delle risultanze istruttorie del confronto con le parti sociali". Pertanto, committenti imprenditori e liberi professionisti potranno acquistare i buoni esclusivamente attraverso:

- la procedura telematica INPS (cosiddetto voucher telematico);
- Tabaccai che aderiscono alla convenzione INPS – FIT e tramite servizio internet Banking Intesa Sanpaolo²⁴⁰;
- Banche Popolari abilitate.

Di converso, i committenti non imprenditori o professionisti, possono continuare ad acquistare i buoni, oltre che attraverso i canali sopra descritti, anche presso gli Uffici Postali di tutto il territorio nazionale. Come specificato dalla Circolare INPS n. 149 del 12 agosto 2015 non possono essere, dunque, acquistati buoni lavoro cartacei presso le sedi INPS, ad eccezione, e comunque fino al 31 dicembre 2015, di quelli riferiti alla corresponsione di voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting introdotti, in via sperimentale, dall'articolo 4, comma 24, lettera b) della legge n. 92/2012 per il triennio 2013 – 2015.

V.1.7 Comunicazione telematica alla Direzione Territoriale del Lavoro

L'art. 49, comma 3 del decreto ha infine introdotto l'obbligo per gli imprenditori commerciali e i professionisti di comunicare prima dell'inizio della prestazione alla Direzione territoriale del lavoro competente (attraverso modalità telematiche, compresi sms o posta elettronica) i dati anagrafici e il codice fiscale del lavoratore nonché il luogo della prestazione con riferimento ad un arco temporale non superiore ai trenta giorni successivi.

Vi dovrà essere pertanto una doppia comunicazione: all'INPS, tramite i consueti canali telematici (in quanto a decorrere dal 15/01/2014 la dichiarazione di inizio attività e le eventuali variazioni, devono essere comunicate direttamente all'INPS ed esclusivamente con modalità telematica²⁴¹) e alla Direzione Territoriale del Lavoro competente.

²⁴⁰ Con una successiva nota del 26 giugno, il FIT Federazione Italiana Tabaccai ha stabilito che in base ad una convenzione in essere con l'INPS, rinnovata dalla FIT lo scorso febbraio 2016, l'emissione dei voucher in tabaccheria equivale all'acquisto "con modalità telematica", così come previsto dalla norma in questione.

²⁴¹ Al fine di razionalizzare e uniformare l'adempimento relativo alla comunicazione obbligatoria di inizio prestazione a carico dei committenti, nonché di rendere più tempestiva ed efficiente la gestione degli interventi previdenziali e assistenziali connessi allo svolgimento delle prestazioni del lavoro accessorio, l'INPS e l'INAIL - con determinazioni presidenziali INPS n. 43 del 1 marzo 2013 e INAIL

Il Ministero del Lavoro con nota prot. n. 3337 del 26 giugno 2015 ha precisato che, pur se il decreto è entrato in vigore immediatamente, fino a che non sarà reso disponibile un apposito sistema telematico per la comunicazione preventiva alla DTL, rimarrà invariata la vecchia normativa che prevede l'unica comunicazione all'INPS.

V.2 E IL LAVORO ACCESSORIO NEGLI APPALTI?

Il D.Lgs. n. 81/2015 ha introdotto l'espresso divieto di ricorrere al lavoro accessorio nell'esecuzione di appalti di opere e servizi, fatte salve specifiche ipotesi che saranno individuate con successivo decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

In precedenza, la Sezione Lavoro del Tribunale di Milano, con la Sentenza n. 318 depositata il 1° aprile 2014, aveva disatteso le disposizioni fornite dal Ministero del Lavoro (con Circolare n. 4/2013) e l'Inps (con Circolare n. 88/2009 e Circolare n. 49/2013), in merito all'illiceità di utilizzo dei lavoratori occasionali accessori nell'ambito degli appalti. In pratica, il Tribunale aveva affermato che *"... non si rinvergono nella normativa vigente indicazioni che confinino, come sostiene il ricorrente, la liceità del lavoro accessorio nell'ambito della utilizzazione diretta dei lavoratori da parte dell'utilizzatore con esclusione dei rapporti di appalto o di somministrazione"*. Unico limite al lavoro accessorio è quello relativo al compenso.

Nonostante l'ampio dibattito sviluppatosi in questi anni, secondo tale Sentenza, il legislatore, con la Riforma Fornero, non aveva ritenuto necessario introdurre uno specifico divieto dell'uso dei voucher negli appalti, pur avendo pesantemente ridimensionato i contenuti economici della fattispecie.

La sentenza sconfessava, pertanto, la limitazione creata dalla prassi INPS, poi ribadita dal Ministero del Lavoro, secondo la quale il committente avrebbe dovuto coincidere con l'utilizzatore finale della prestazione, in quanto il ricorso ai buoni lavoro doveva essere limitato al rapporto diretto tra prestatore e utilizzatore finale, mentre era escluso che una impresa potesse reclutare e retribuire lavoratori per svolgere prestazioni a favore di terzi come nel caso dell'appalto e della somministrazione. Ma non solo. A ben vedere, la stessa tesi dell'INPS era stata contraddetta da fonti normative di segno opposto.

Ad esempio, in una delle diverse formulazioni che si sono avvicendate, la Legge n. 191/2009 aveva previsto, fra le prestazioni ammissibili anche «attività di lavoro svolte nei maneggi e nelle scuderie», ossia attività che usualmente sono svolte non già in favore del soggetto datore di lavoro/committente (il proprietario del

n. 87 del 4 aprile 2013 - hanno stipulato un Accordo finalizzato alla realizzazione del coordinamento informativo e operativo per una migliore gestione dei buoni lavoro prevedendo che tutte le comunicazioni di inizio attività nonché le eventuali variazioni siano effettuate direttamente all'INPS, esclusivamente in modalità telematica, qualunque sia il canale di acquisizione dei buoni lavoro.

maneggio), ma in favore del proprietario dell'animale che viene affidato al maneggio o alla scuderia. Ancora, la lettera e) dell'art. 70 (ante-riforma) prevedeva quali possibili campi di attività le «manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà anche in caso di committente pubblico»; anche per tali lavorazioni si verifica una normale "dissociazione" tra chi richiede la prestazione (l'ente che organizza l'evento sportivo, l'organizzazione di volontariato, la società editrice, il comune, ecc.) e chi beneficia della prestazione (la società proprietaria dello stadio di calcio, l'ente che ha organizzato la fiera o l'evento culturale o di solidarietà, ecc.).

D'altra parte, un'espressa norma (D.M. 24 febbraio 2010 del Ministero dell'Interno) dettata in materia di organizzazione e servizio degli assistenti sportivi ("steward"), autorizzava espressamente le società sportive all'impiego dei voucher anche in presenza di un contratto di appalto o di somministrazione.

La realtà è che la prestazione di lavoro è (o almeno può essere) normalmente diretta a soddisfare un interesse che è quello del datore di lavoro/committente, indipendentemente da chi poi benefici degli "effetti finali" dell'attività.

La finalità della fattispecie non può essere altro che quella dettata dalla legge stessa, e cioè, nel caso specifico, di retribuire le prestazioni lavorative di carattere accessorio, per tali intendendosi quelle che rientrano entro i tetti stabiliti dalla norma. Ciò indipendentemente dai motivi, purché legittimi, per i quali il committente ritenga di farvi ricorso. Ad esempio, come avvenuto nel caso in esame (riguardante l'utilizzo dei voucher da parte di una società in house, per conto di un Comune, per il pagamento degli addetti al servizio di manutenzione e pulizia di strade), lo strumento è stato funzionale, come colto dal Tribunale, alla concretizzazione di un progetto di sperimentazione, di carattere sociale, avente lo scopo di favorire sostegno economico ad un certo numero di soggetti in situazione di difficoltà economica dovuta allo stato di disoccupazione. L'appaltatore resterebbe dunque il vero e unico destinatario della prestazione, ovvero l'utilizzatore, visto che per legge si accolla il rischio di impresa e si impegna a organizzare i mezzi per la realizzazione di una determinata opera o servizio.

Stabilito definitivamente con il D.Lgs. 81/2015 il divieto di ricorrere al lavoro accessorio nell'esecuzione di appalti di opere e servizi, si resta ora pertanto in attesa di conoscere le eccezioni che saranno stabilite dal Decreto ministeriale.

CAPITOLO VI

CRITICITA' DEL LAVORO ACCESSORIO DAL PUNTO DI VISTA GIURIDICO E CONDOTTE SANZIONATORIE

VI.1 LA NATURA GIURIDICA AMBIGUA DEL LAVORO ACCESSORIO

La problematica inerente la natura giuridica del lavoro accessorio non ha solo una valenza teorica, ma presenta dei risvolti pratici di non poco conto che coinvolgono, sia la disciplina sostanziale applicabile, che le verifiche e i controlli circa l'abuso nonché l'uso illegittimo di tale istituto.

E' necessario premettere che il lavoro occasionale di tipo accessorio, sin dalla sua nascita, è stato al centro di un acceso dibattito circa la propria natura contrattuale. Parte della dottrina, infatti, ritiene che il lavoro accessorio non costituisca una nuova tipologia contrattuale, bensì una mera prestazione lavorativa con precise caratteristiche soggettive ed oggettive.

Della prestazione lavorativa il legislatore disciplina le conseguenze, se ed in quanto effettivamente eseguita, e non il titolo, con esclusiva attenzione alle caratteristiche materiali delle varie attività più che alla qualificazione giuridico-formale di queste come oggetto di debito-credito.

Tale ricostruzione sarebbe avvalorata dalla circostanza che il legislatore, a differenza di tutte le altre tipologie contrattuali disciplinate all'interno del Capo II del Titolo VII del D.Lgs. n. 276/2003, non parla mai di contratto.

Inoltre, sarebbe proprio la finalità pubblicistica della figura in esame, a confermare che il legislatore non avrebbe inteso regolamentare un rapporto obbligatorio ma solo regolarizzare una prestazione che, altrimenti, avrebbe alimentato il fenomeno del sommerso.

Sebbene le posizioni "acontrattuali" abbiano buon gioco nel ritenere superata ogni problematica circa la qualificazione giuridica della prestazione in termini di subordinazione ed autonomia, non sembra cogliere nel segno quando non considera che ad innescare la disciplina di cui agli artt. 70 e ss., non è la mera esecuzione della prestazione lavorativa con le caratteristiche sopra indicate, ma è sempre la volontà delle parti.

Si pensi che il committente sin dal momento della comunicazione d'inizio della prestazione, deve indicare preventivamente il nome del lavoratore nonché la durata della prestazione, presupponendo, pertanto, la conclusione di un accordo tra le parti almeno nel suo stato embrionale.

La volontà contrattuale appare determinante non solo nel momento genetico, ma anche nella regolamentazione della disciplina sostanziale che, nella normativa in esame, è del tutto carente.

Coloro che, invece, sostengono la natura negoziale della figura in analisi, si trovano di fronte all'esigenza di definire la natura giuridica di tale tipologia contrattuale anche alla luce di una classica impostazione, avallata dalla giurisprudenza, secondo cui ogni attività umana economicamente rilevante (e quindi anche quella dedotta nella tipologia contrattuale di cui si tratta) può essere oggetto sia di un rapporto di lavoro subordinato che autonomo, a seconda delle modalità del suo svolgimento²⁴².

Tale impostazione porta con sé il naturale corollario secondo cui gli aspetti disciplinari, non espressamente regolati dalla legge, sarebbero mutuabili dalla macrocategoria giuslavoristica in cui la prestazione accessoria s'inserisce. All'interno di tale filone interpretativo, v'è chi sostiene la natura squisitamente autonoma del rapporto contrattuale in esame, muovendo dall'assunto secondo cui solo alle prestazioni che siano effettivamente autonome si potrebbe applicare la disciplina speciale del lavoro accessorio²⁴³, mentre alle prestazioni occasionali di tipo accessorio di natura subordinata, in virtù del principio di indisponibilità del tipo contrattuale da parte del legislatore, si applicherebbe esclusivamente la disciplina propria del lavoro subordinato²⁴⁴.

Per questo la figura contrattuale in esame sarebbe sostanzialmente un contratto d'opera speciale, o meglio una specie del lavoro occasionale di cui all'art. 61, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003. Tale ricostruzione riceverebbe una precisa conferma nella collocazione della tipologia contrattuale in oggetto all'interno del Capo II del Titolo VII del D.Lgs. n. 276/2003, dedicato proprio alle forme di lavoro autonomo.

Detto ciò, il risvolto pratico di tale impostazione, se da un lato, porterebbe all'esaltazione dell'autonomia delle parti nella regolamentazione dei profili sostanziali, dall'altro, tuttavia, implicherebbe un sindacato interno circa la reale sussistenza del requisito dell'autonomia, così come oggi avviene per i contratti parasubordinati disciplinati nel medesimo testo legislativo.

Particolarmente suggestiva, appare la ricostruzione dottrinale secondo cui il lavoro accessorio sarebbe da includere nell'area della subordinazione²⁴⁵, intesa come controllo quantitativo e qualitativo del risultato finale della prestazione nonché vincolo di disponibilità nel tempo e nello spazio in funzione dell'inserimento nell'organizzazione aziendale²⁴⁶.

²⁴² M. GAMBACCIANI, *Il lavoro accessorio*, in "I Nuovi contratti di lavoro", diretto da M. PERSIANI, 2010, UTET, pag. 266

²⁴³ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 589

²⁴⁴ A. GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 5

²⁴⁵ Si precisa che per la subordinazione socio-economica non è un elemento della fattispecie tipica, utile ai fini della qualificazione del rapporto di lavoro subordinato. La dipendenza socio-economica rappresenta un elemento che può condurre ad una nuova considerazione unitaria del lavoro autonomo.

²⁴⁶ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 589

Secondo tale impostazione, il lavoro accessorio, presentando queste ultime caratteristiche, rappresenterebbe «uno dei modi in cui è possibile lavorare subordinatamente».

Il pregio di tale posizione sarebbe quello di rendere compatibile la disciplina di cui agli artt. 70 e ss. con lo statuto protettivo dei lavoratori di matrice costituzionale.

L'autonomia contrattuale, in altre parole, troverebbe comunque un limite in tutte quelle garanzie fondamentali in materia di retribuzione, orario e tempi di lavoro.

Le due interpretazioni, sebbene, addiventano a conclusioni diverse, partono dallo stesso principio, di stampo costituzionale, della "indisponibilità del tipo contrattuale di lavoro subordinato da parte del legislatore", secondo cui «il legislatore non può negare la qualificazione giuridica di rapporto di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura, ove da ciò derivi l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento per dare attuazione ai principi, alle garanzie e ai diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato»²⁴⁷.

La classica dicotomia lavoro autonomo/lavoro subordinato viene superata da quella parte della dottrina che, pur riconoscendone la natura contrattuale, parla di «irrilevanza della qualificazione giuridica del rapporto di lavoro accessorio»²⁴⁸. Tale ricostruzione parte dall'assunto secondo cui il principio di ordine costituzionale della «indisponibilità del tipo» non sarebbe assoluto, per cui il legislatore potrebbe legittimamente prevedere una disciplina derogatoria, rispetto a quella tradizionale, per quelle tipologie contrattuali che, sebbene di natura subordinata, presentino delle caratteristiche peculiari e siano rivolte ad un specifico contesto di riferimento. Pertanto, il lavoro accessorio costituirebbe una tipologia contrattuale a sé stante, con una propria esaustiva e speciale disciplina che, comunque, garantirebbe ai lavoratori un nucleo minimo di diritti e garanzie.

Questa specialità sembra prescindere dall'alternativa lavoro autonomo e lavoro subordinato, del resto difficile a risolversi nei casi concreti, dalla cui cura il legislatore moderno ha dunque voluto esonerare il giudice; inoltre, sarebbe giustificata dalla circostanza secondo cui il legislatore ha limitato la disciplina del lavoro accessorio soltanto a particolari tipologie di attività ed entro limiti quantitativi marginali²⁴⁹.

Tale ricostruzione, sebbene appaia la più coerente con lo spirito delle continue riforme inerenti la figura in esame, non sembra, del tutto convincente quando parla di disciplina esaustiva, dal momento che il legislatore non si è speso minimamente

²⁴⁷ Corte di Cassazione n. 30 del 12 febbraio 1996.

²⁴⁸ A. GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 6

²⁴⁹ M. GAMBACCIANI, *Il lavoro accessorio*, in "I Nuovi contratti di lavoro", diretto da M. PERSIANI, 2010, UTET, pag. 269

nella regolamentazione del rapporto contrattuale in esame che, chiaramente, non può riempirsi di qualsiasi contenuto.

Non appare del tutto legittimo che, nel silenzio legislativo, le parti possano, ad esempio, concordare una prestazione lavorativa che preveda dei tempi di esecuzione e delle retribuzioni del tutto irragionevoli e, quindi, in spregio ai fondamentali principi costituzionali. Trova pertanto applicazione l'art. 1326, comma 1, c.c., il quale dispone che «il contratto è concluso nel momento in cui chi ha fatto la proposta ha conoscenza dell'accettazione dell'altra parte»²⁵⁰.

L'accordo tra le parti, sembra costituire la fase iniziale di un contratto a formazione progressiva nel quale il procedimento amministrativo è necessario sia per la legittimità dello stesso sia per dare inizio alla esecuzione.

Del resto, solo con la comunicazione preventiva al centro di contatto Inps-Inail, è possibile conoscere l'indicazione specifica di tutti gli elementi del contratto²⁵¹: nome delle parti; durata presunta; luogo di lavoro; numero dei buoi presunti che si intendono utilizzare e, quindi, il corrispettivo.

Ne segue che le prestazioni di lavoro accessorio possono essere rese nell'ambito di un contratto bilaterale con prestazioni corrispettive in cui l'interesse delle parti è quello dello scambio (tra prestazioni di lavoro e pagamento delle stesse mediante il sistema del voucher).

Nel quadro di una minima formalizzazione negoziale è dunque possibile inserire una relazione contrattuale, potenzialmente di durata, finalizzata non tanto alla produzione di un opus o più opera o servizi quanto alla messa a disposizione di energie lavorative utilizzabili in determinati settori e fino a un determinato tetto economico²⁵².

Ciò nonostante, resta ambigua la natura giuridica e incerta la collocazione di tale tipologia negoziale, considerato che la struttura legale del contratto²⁵³ non prevede né esclude (come, ad esempio, per il lavoro a progetto) l'assoggettamento a eterodirezione²⁵⁴.

²⁵⁰ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 600

²⁵¹ P. RAUSEI, *Amministrazione del personale*, n. 1/2011, IPSOA, pag. 107

²⁵² Il legislatore avrebbe potuto ispirarsi a tariffe professionali o agli usi (locali o nazionali che costituiscono un parametro sussidiario alla determinazione consensuale e autonomia delle parti).

²⁵³ P. RAUSEI, *La Riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in "La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del lavoro in una prospettiva di crescita", a cura di M. MAGNANI – M. TIRABOSCHI, Giuffrè Editore, 2012, pagg.197-198

²⁵⁴ P. RAUSEI, *Voucher e lavoro accessorio*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, n. 9/2011, secondo cui di tratterebbe di "un lavoro senza contratto, il quale di caratterizza a tratti come puramente autonomo e a tratti come chiaramente subordinato, ma per il quale il legislatore sceglie un trattamento normativo di tipo speciale e innovativo".

VI.2 LA PREDETERMINAZIONE DEI CONFINI SPAZIO-TEMPORALI DELLA PRESTAZIONE

Come si vede il contratto non è completo *ab inizio*, ma sembra assoggettabile a una sorta di *ius variandi* o potere di conformazione della prestazione di lavoro tanto che, ove il committente abbia sbagliato i suoi calcoli o subentri una causa di sospensione del rapporto, questi può comunicare *ex post* le eventuali variazioni della quantità di lavoro svolta dal lavoratore e rettificare i dati forniti alle sedi competenti²⁵⁵.

Dall'esame della procedura per il pagamento sia con voucher telematico che cartaceo, emerge inoltre come questa tipologia contrattuale sia comunque caratterizzata da un contenuto essenziale e costante che non può non esserci perché in mancanza il lavoro sarebbe prestato in modo irregolare.

In particolare il committente deve indicare preventivamente la durata (anche solo presunta) del contratto. Sembra trattarsi appunto di un termine di durata e non di adempimento stante la mancanza di un'obbligazione avente a oggetto un *opus*.

Ciò induce a ritenere che il lavoro accessorio sia un contratto di durata; trattasi, se abbiamo ben compreso, di durata della prestazione e non di durata del rapporto, che chiama inevitabilmente in causa la disciplina dell'orario di lavoro. Questo dato avvalorata la tesi della mancanza di un risultato predeterminato dalle parti e consente di affermare che le prestazioni di lavoro accessorio abbiano a oggetto una mera attività. Si capisce allora come nella struttura del rapporto obbligatorio il tempo non sia irrilevante e come il prestatore di lavoro non sia libero di collocare nel tempo la sua prestazione di lavoro.

Questo elemento, induce a ritenere che la prestazione di lavoro possa essere qualificata dalla sua durata, nel senso della continuità del comportamento solutorio, il che sottende la soddisfazione di bisogni durevoli del committente, e avvicina ulteriormente il lavoro accessorio al lavoro subordinato.

Anche l'esatta indicazione del luogo dove si svolgerà la prestazione aiuta a comprendere i caratteri strutturali del rapporto obbligatorio, perché anche la dislocazione geografica della prestazione è rimessa alla libera e unilaterale determinazione del committente, restando esclusi margini di discrezionalità o di autodeterminazione nella scelta in capo al prestatore di lavoro²⁵⁶.

Ciò significa riconoscere che le prestazioni di lavoro accessorio sono funzionalmente connesse con l'organizzazione del committente, sia esso

²⁵⁵ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 599

²⁵⁶ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 599

imprenditore o no, perché richiedono contatti più o meno frequenti tra il beneficiario e il prestatore di lavoro.

Il creditore della prestazione, in altri termini, mediante la comunicazione preventiva all'Inail, vincola il prestatore di lavoro a svolgere la prestazione in un dato luogo e in un dato lasso di tempo; ciò è funzionale alla corrispondenza stretta fra l'oggetto dell'attività lavorativa dedotta – ancorché indirettamente – nel contratto e l'attività principale del committente²⁵⁷.

VI.3 IL LAVORO ACCESSORIO E LA NEGAZIONE LEGALE DELLE TUTELE

Da quanto sopra esposto, sembra che il legislatore del 2003 abbia inizialmente voluto tipizzare un nuovo modello di lavoro reso in favore di beneficiari non imprenditori, utilizzando una tecnica per certi versi analoga a quella già sperimentata per il lavoro a domicilio (Legge 18 dicembre 1973, n. 877) definito da una nozione specifica di subordinazione, indipendente da quella dell'art. 2094, al quale le norme sul lavoro nell'impresa si applicano in quanto compatibili con le caratteristiche specifiche del modo e del luogo di svolgimento della prestazione o al lavoro sportivo subordinato (art. 3, Legge 23 marzo 1981, n. 91).

Senonché questa tecnica desta più di un dubbio interpretativo dopo le varie riforme considerato che il lavoro accessorio, allargato a tutti i settori produttivi e a tutte le categorie di prestatori di lavoro con le modalità sopra indicate, ha perso i suoi tratti di specialità che prima giustificavano la differenziazione delle tutele.

Tuttavia, all'estensione della fattispecie, non ha fatto seguito una estensione delle tutele²⁵⁸; anzi, dall'enunciato normativo si capisce come sia stata esclusa l'applicazione delle norme inderogabili costitutive di quello che è definito lo statuto protettivo del lavoratore come persona e come contraente debole²⁵⁹, frammentando o, meglio, destrutturando la rigidità del tipo in funzione di una negazione – e non di una modulazione – delle tutele²⁶⁰.

In sostanza, il legislatore ha costruito un tipo legale molto simile se non addirittura identico al lavoro subordinato ad ambito maggiore, ma il lavoratore accessorio è privato totalmente della tutela essenziale del lavoro subordinato; ad esempio, del diritto alla retribuzione sufficiente, diritti previdenziali (se non in

²⁵⁷ Anche il vincolo del coordinamento spazio-temporale, come il carattere della continuità o illimitata divisibilità in ragione del tempo, è peraltro di per sé pienamente compatibile con il carattere autonomo della prestazione, abbia per oggetto un opus indivisibile o una mera attività.

²⁵⁸ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 591

²⁵⁹ E. GHERA, *Subordinazione, statuto protettivo e qualificazione del rapporto di lavoro*, in "Il nuovo diritto del lavoro", pag. 145

²⁶⁰ L. MENGONI, *Quale disciplina per i lavoro atipici?*, in "Diritto e Lavoro", 2000, I, pag. 317

misura ridotta), diritto alla disciplina limitativa dei licenziamenti²⁶¹, diritti sindacali: insomma l'operazione incide solo sulla disciplina a parità di fattispecie²⁶².

Tale negazione non avviene però in ragione della categoria dei prestatori di lavoro o della tipologia del datore di lavoro o del settore produttivo/dimensione dell'impresa (come era in passato), visto che entrambi i modelli sono utilizzabili indifferentemente nei medesimi settori produttivi e nei confronti dei medesimi soggetti (l'esempio degli *steward* degli stadi è eloquente; ma lo stesso vale, ad esempio, per il personale di un albergo dove è possibile per la stessa tipologia di lavoro utilizzare contratti flessibili e/o lavoro accessorio).

La diversificazione delle tutele, a parità di lavori, non avviene insomma nell'ambito di situazioni differenziate, il che avrebbe una sua razionalità, ma avviene nell'ambito di attività omogenee che possono convenzionalmente definirsi flessibili. L'unico elemento di distinzione attiene al limite quantitativo temporale, che come abbiamo detto, è un elemento che possiede scarsa efficacia qualificatoria, mentre nessuna differenza è dato riscontrare sul piano qualitativo delle obbligazioni assunte dalle parti.

È chiaro che questo discorso presuppone già risolto il problema della qualificazione del rapporto e la riconducibilità del lavoro accessorio nell'area della subordinazione.

Tale riconducibilità, allo stato attuale, sembra però esclusa dalla interpretazione della disciplina operata dalle circolari, che lascia pensare a una sorta di presunzione *iuris et de iure* di lavoro autonomo, invero insostenibile.

Abbiamo visto, infatti, che esiste una forte compatibilità della prestazione occasionale di tipo accessorio con lo schema causale del contratto di lavoro subordinato. Al riguardo vale la pena ricordare che ogni attività umana economicamente rilevante può essere oggetto sia di rapporto di lavoro subordinato che di lavoro autonomo²⁶³.

A ciò si aggiunga che nel procedimento di qualificazione, resta prevalente – e non senza critiche – il ricorso al metodo tipologico, che rende trasparente e controllabile il processo di aggiornamento giurisprudenziale della nozione di subordinazione in base alla evoluzione dei modelli sociali, all'opposto del metodo sussuntivo che non consente di aggiornare la nozione di subordinazione altrimenti che mediante manipolazioni più o meno esplicite del modello astratto.

²⁶¹ Il legislatore inoltre non introduce alcun limite temporale alla reiterazione dei contratti con lo stesso committente per evitare la possibilità di una catena di contratti, né è previsto un diritto di precedenza in favore del lavoratore soprattutto per le attività stagionali.

²⁶² L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 602

²⁶³ Corte di Cassazione n. 2622 del 11 febbraio 2004; Corte di Cassazione n. 18692 del 6 settembre 2007.

VI.4 RAZIONALITÀ DEL SISTEMA E DUBBI DI COSTITUZIONALITÀ

Si capisce allora che il problema non è tanto di unità o pluralità del tipo lavoro subordinato, e conseguente opportunità di relativizzare il nesso fattispecie/effetti, quanto piuttosto di razionalità del sistema.

I prestatori di lavoro accessorio sono, al pari dei lavoratori subordinati, contraenti deboli, sforniti di forza o potere contrattuale.

Ciò si desume dal fatto che si tratta di lavoratori privi di mezzi di produzione che hanno storie lavorative brevi e frammentate tradizionalmente esclusi dal mercato perché non hanno professionalità da spendere, costituendo di solito quella che viene definita la «riserva di lavoro silenziosa».

A questi si affiancano, dopo l'abrogazione dell'art. 71, una platea di lavoratori tout court privi di uno status che possa giustificare una disparità di trattamento rispetto al lavoratore subordinato comparabile considerato altresì che non trattandosi di attività obiettivamente diverse dal social tipo – ma, anzi, lasciando invariato lo schema causale – non sollevano un problema di riequilibrio nella distribuzione delle tutele tra diverse figure di lavoratori²⁶⁴.

Per i lavoratori accessori (soprattutto giovani e donne) si prospetta, anzi, una situazione di precarietà a basso reddito. La negazione della tutela per costoro si traduce nella violazione del canone di eguaglianza, nella misura in cui l'enunciato normativo violi il principio di razionalità/ragionevolezza (art. 3 Cost.)²⁶⁵.

È condivisibile a tale riguardo l'opinione di chi ritiene che «la riconduzione all'art. 35 di diversi lavori, pur nell'ammissibilità di forme di tutela diverse (non maggiori o minori) ha un corollario: quello del necessario scrutinio di ragionevolezza. Insomma, se due tipi di lavoro sono ambedue riconducibili all'art. 35, potrà certamente esserci una differenza nelle regole apprestate in adempimento della norma costituzionale, ma la differenza normativa dovrà trarre adeguata giustificazione dalla differenza tra le due fattispecie: non sarà sufficiente affermarne la diversità. Anzi, può aggiungersi che una mera differenza quantitativa di tutela debba essere sospetta di incostituzionalità; ciò che è consentito dall'art. 35, in combinato disposto con il principio di eguaglianza, è, infatti, non una differenziazione del grado di tutela, ma nelle forme di regolazione in quanto congrue con la specificità della forma contrattuale nella quale il lavoro viene effettuato.

A questo punto «il problema fondamentale del diritto del lavoro è quello di individuare quali diritti debbano essere considerati fondamentali e quali invece

²⁶⁴ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 611

²⁶⁵ L. MENGONI, *Quale disciplina per i lavoro atipici?*, in "Diritto del Lavoro", 2000, I, pag. 317

vadano affidati alla discrezionalità del legislatore ordinario»²⁶⁶. Ciò incide sulla disponibilità del tipo legale a opera del legislatore²⁶⁷.

VI.5 LA DOPPIA ALIENITÀ COME PRESUPPOSTO PER L'ESTENSIONE DELLE TUTELE

Si è già visto come secondo la Corte Costituzionale, la subordinazione in senso stretto o dipendenza coincida con una condizione di doppia alienità del lavoratore, del risultato e dell'organizzazione produttiva, in cui la prestazione si inserisce e che rappresenta la sostanza ultima del vincolo di subordinazione.

La dottrina fa derivare da questa impostazione la svalutazione del potere direttivo come elemento caratterizzante la fattispecie, ritenendo che la doppia alienità consenta di valorizzare l'elemento della dipendenza a fini qualificatori a discapito dell'elemento dell'etero-direzione, che meriterebbe di essere collocata più propriamente sul piano degli effetti conseguenti a una qualificazione già operata.

Se si accoglie questa condizione di doppia alienità come espressione della «subordinazione in senso stretto», che costituisce per la Corte la ragione ultima dell'imputazione delle tutele del diritto del lavoro, è altresì possibile affermare che anche il nuovo lavoro accessorio sia caratterizzato da due elementi: l'inserimento e la dipendenza che, come è noto, caratterizzano il lavoro reso nell'area della subordinazione ma, talvolta, sono compatibili anche con il lavoro autonomo della prestazione²⁶⁸.

Tuttavia, il requisito della dipendenza identifica, proiettandosi sul piano dei rapporti socio-economici a quello dell'individuazione dell'essenza tipica del contratto di lavoro, lo stato di assoggettamento e passività del prestatore di lavoro direttamente connesso alla disponibilità dei mezzi di produzione per promuovere l'iniziativa economica.

Insomma l'inserimento e la disponibilità dell'organizzazione produttiva definiscono e isolano il modo di lavorare in condizione di subordinazione sicché il requisito di lavorare alle altrui dipendenze – troppo spesso svalutato e ridotto a un

²⁶⁶ M. NAPOLI, *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del diritto del lavoro*, in "Scritti in onore di Edoardo Ghera", Bari, 2008, pag. 753

²⁶⁷ ²⁶⁷ E. GHERA, *Subordinazione, statuto protettivo e qualificazione del rapporto di lavoro*, in "Il nuovo diritto del lavoro", pag. 121

²⁶⁸ E' noto l'orientamento secondo il quale il tratto distintivo del rapporto di lavoro subordinato è l'inserimento del prestatore di lavoro nella struttura imprenditoriale del datore di lavoro, con assoggettamento del medesimo al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore stesso, rispetto al quale altri elementi (assenza del rischio, fissità della retribuzione) assumono, ove singolarmente considerati, natura meramente sussidiaria e non decisiva. Tra le tante, Cass. 25 ottobre 2004, n. 20669.

mero sinonimo del lavorare sotto l'altrui "direzione" – acquista un preciso significato valutativo e selettivo delle singole prestazioni di lavoro.

VI.6 LAVORO ACCESSORIO COME TIPO LEGALE DEL LAVORO DIPENDENTE

Per superare i dubbi di costituzionalità, si può ritenere allora che anche il lavoro accessorio possa assurgere a tipo legale del lavoro dipendente, perché vi sono le condizioni per l'estensione dei diritti attribuiti al lavoro subordinato.

Del resto, il modello normativo di cui stiamo parlando, è fondato sulla esclusiva e reale volontà dei contraenti (che ora può anche essere certificata) i quali, senza alcuna formalità, possono decidere di accedere a un contratto che consente una relazione bilaterale fondata su regole semplici e tutele ridotte.

I più recenti orientamenti giurisprudenziali sminuiscono, tuttavia, modificando un precedente abbastanza consolidato orientamento, la valenza del *nomen iuris* assegnato dalle parti al rapporto, in quanto affermano che l'indagine deve avere riguardo al concreto atteggiarsi del rapporto, ossia al comportamento tenuto dai contraenti nell'esecuzione del contratto, prescindendo dalle previsioni formali²⁶⁹.

Nei casi in cui taluni contratti – e tra questi il contratto per prestazioni di lavoro accessorio – si distaccano dalla normalità, occorrerà indagarne il grado di compatibilità con la particolarità del rapporto.

È noto che il controllo di compatibilità è affidato ai giudici che spesso si avvalgono – non senza critiche – di procedimenti analogici o per induzione, con conseguente dilatazione dei confini della fattispecie legale tipica²⁷⁰.

Si può dire però, che nell'ambito di un più ampio processo di rivisitazione della nozione di subordinazione che sta interessando il dibattito dottrinale ma anche la giurisprudenza ormai da anni, accanto al modello tradizionale (di stampo taylorfordista) della subordinazione come etero-direzione, si avverte l'importanza di un modello organizzativo diverso, quello della subordinazione-coordinamento²⁷¹ caratterizzato dal mero controllo del risultato finale, quantitativo o qualitativo della prestazione e, in definitiva, compatibile con un livello anche elevato di autoregolazione o, come si è anche detto, di autonomia nella subordinazione.

Alla nozione di subordinazione-coordinamento si affianca la nozione di subordinazione-continuità, e cioè qualificata dal vincolo di disponibilità nel tempo e nello spazio in funzione dell'inserimento nell'organizzazione aziendale.

Detto questo, è possibile ritenere che anche il nuovo lavoro occasionale accessorio – ancorché nel limite quantitativo temporale richiesto dalla legge –

²⁶⁹ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 613

²⁷⁰ A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Padova, 2008, pag. 8

²⁷¹ E. GHERA, *Subordinazione, statuto protettivo e qualificazione del rapporto di lavoro*, in "Il nuovo diritto del lavoro", pag. 145

possa essere incluso nell'area del lavoro subordinato, come modello flessibile vale a dire come uno dei tanti modi in cui è possibile lavorare subordinatamente; del resto 5 mila o 10 mila euro nell'anno solare sono cifre che possono consentire la disponibilità nel tempo intesa come continuità²⁷² e possono concretizzare il coordinamento nel senso sopra indicato²⁷³.

Da ciò discende il carattere potenzialmente continuativo dell'obbligazione anche se la prestazione è, di fatto, discontinua. Vale la pena qui ricordare che l'unità o la pluralità del tipo lavoro subordinato dipende dal ruolo che, in linea generale, viene riconosciuto all'elemento della etero-direzione.

Per chi ritiene di ricondurre la subordinazione all'etero-direzione nella sua accezione più rigida, vale a dire assunzione da parte del prestatore di un vincolo di assoggettamento dell'attività dedotta nel contratto al potere direttivo del creditore, cioè l'assunzione di un obbligo di obbedienza, l'attenuazione del vincolo giuridico dell'assoggettamento a etero-direzione in riferimento soprattutto ad alcuni tipi speciali, consente di svalutare l'attributo della subordinazione assegnato ai rapporti speciali di lavoro, e considerare questi ultimi invece come altrettanti componenti di una ampia gamma di tipi legali che vanno dal lavoro subordinato nell'impresa al lavoro autonomo.

All'opposto, chi sostiene l'unitarietà della fattispecie, identifica la peculiarità del diritto del lavoro nella circostanza che dalla stipulazione del contratto di lavoro non discende il rapporto di lavoro subordinato, ma possono trarre origine molteplici rapporti, tutti di lavoro subordinato, ancorché sottoposti a discipline parzialmente differenziate²⁷⁴.

Ciò se, da un lato, non consente di escludere a priori, come si tenta di fare, la riconduzione delle prestazioni di lavoro accessorio dall'area del lavoro subordinato qualora sia rigorosamente rispettato il limite quantitativo/temporale, quindi il voluto delle parti²⁷⁵ – considerato che all'accordo delle parti, pur necessario e sufficiente alla costituzione del rapporto, è inibito disporre degli effetti separando la subordinazione dallo statuto protettivo del contraente lavoratore - potrebbe condurre l'interprete o meglio il giudice a qualificare le prestazioni di lavoro accessorio come lavoro c.d. parasubordinato²⁷⁶.

²⁷² Per la svalutazione del credito quantitativo v. Tribunale Milano 21 dicembre 2007

²⁷³ Deve considerarsi l'orientamento secondo il quale *“una volta provata la subordinazione, è onere del datore di lavoro provare i requisiti formali richiesti dalla legge per le tipologie contrattuali diverse dal rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato”* (Cass. 6 settembre 2007 n. 18692).

²⁷⁴ R. SCOGNAMIGLIO, *La disponibilità del rapporto di lavoro subordinato*, in *“Rivista italiana di diritto del lavoro”*, 2001, pag. 119, il quale aderendo alla nozione relativamente aperta di rapporto di lavoro subordinato recepita dalla legislazione ordinaria, ritiene che norme di legge ben possono *“sottrarre o aggiungere all'area del lavoro subordinato taluni tipi o forme di prestazioni lavorative”*.

²⁷⁵ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in *“Rivista giuridica del lavoro”*, n. 4, 2009, pag. 614

²⁷⁶ In tale seconda ipotesi paradossalmente il lavoratore sarebbe agevolato sul piano probatorio considerato che, una volta provata la continuità e il coordinamento, dunque l'esistenza di un

Mediante una soluzione inedita che colma solo in parte la domanda di tutela per una consistente platea di lavoratori, il nuovo lavoro accessorio sembra atteggiarsi a fattispecie non standard, la quale, iscrivendosi nell'area del lavoro subordinato, oltre a competere con il modello legale tipico, è in concorrenza con altri modelli non standard o flessibili²⁷⁷.

Come abbiamo descritto, il lavoro occasionale di tipo accessorio è caratterizzato dal pagamento della prestazione mediante buoni lavoro il cui valore incorpora la contribuzione previdenziale e il premio assicurativo.

Tale sistema semplificato di pagamento introduce un nuovo modello a flessibilità unilaterale da parte del datore di lavoro privo di alcun controllo sindacale; per questa ragione, in settori come l'agricoltura, il lavoro domestico, il lavoro nei settori del commercio, turismo e servizi, il lavoro degli steward negli stadi di calcio, la consegna porta a porta e la vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica, e altri ancora, il lavoro accessorio rischia di diventare la forma normale del rapporto di lavoro.

Il nuovo lavoro accessorio, in buona sostanza, sembra riconducibile a un contratto di lavoro subordinato a requisiti ridotti²⁷⁸, funzionale a una logica di selezione delle tutele, capace di contrastare la tendenza espansiva del lavoro subordinato dell'impresa ritenuta dai più ormai insostenibile.

VI.7 LAVORO "GRIGIO": IL LAVORO ACCESSORIO E LA NECESSITA' DELL'ATTIVITA' DI VIGILANZA

Il mercato del lavoro italiano è connotato da una forte presenza di lavoro irregolare che interessa in vario modo tutto il tessuto sociale, dalle imprese alle famiglie. Secondo taluni sarebbe una manifestazione spontanea dello stesso mercato che obbedisce alla legge dell'economia di sussistenza. E' presente la soluzione al ribasso dei diritti per reagire alla mancanza di lavoro e alle iniquità del sistema.

Il fenomeno del "lavoro nero" non tutela il lavoratore, produce vantaggi per pochi a danno di molti, danneggia le imprese oneste, grava la collettività di costi sociali. Il bisogno di sopravvivere nella vita di tutti i giorni. E' questo il motivo principale che spinge molte persone ad accontentarsi di forme, modi e tempi di lavoro ai limiti delle loro forze, senza orario, ai limiti molte volte dell'umano.

rapporto di collaborazione atipica, la contestuale mancanza del progetto inciderà sul conseguente apparato sanzionatorio trovando applicazione la conversione del contratto ex art. 69, comma 1, D.Lgs. 276/2003.

²⁷⁷ P. BELLOCCHI, *Il regime del lavoro accessorio e l'autonomia privata: logiche negoziali e dinamiche fattuali*, in "Tipologie contrattuali a progetto e occasionali. Certificazione del rapporto di lavoro. Commentario al D.LGS. 276/2003", coordinato da F. CARINCI, Milano, 2004, pag. 85

²⁷⁸ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 587

E' nello stesso tempo l'esigenza di ridurre il costo del lavoro, il bisogno di competitività, di farsi largo in un mercato sempre più globalizzato in cui vince chi è più concorrente rispetto agli altri, che orienta le aziende ad investire in manodopera che renda in termini di produttività, ma che riduca ai minimi termini i costi di impresa.

Accanto al "lavoro nero", si fa sempre più spesso ricorso, da parte delle aziende, a modalità di lavoro irregolare, rapporti di lavoro di cui si conosce l'esistenza in cui, però, i lavoratori sono impiegati in violazione delle disposizioni vigenti in materia contributiva e fiscale, fino ad approdare a forme di irregolarità connesse all'utilizzo improprio di rapporti di lavoro diversamente qualificati come nel caso di lavoratori con contratti a progetto che nascondono rapporti di lavoro subordinato.

E' questo il lavoro sommerso²⁷⁹ più comunemente definito come "lavoro grigio" cioè una modalità intermedia tra il lavoro regolare ed il "lavoro nero".

Di azioni per contrastare sia i fenomeni di irregolarità che di "lavoro nero", negli ultimi anni ne sono state adottate molte: si va dalla comunicazione preventiva di instaurazione dei rapporti di lavoro che consentono agli organi ispettivi di avere conoscenza immediata delle posizioni lavorative esistenti in un'azienda e rinvenire tempestivamente i casi di "lavoro nero", al Documento Unico di Regolarità Contributiva, dapprima introdotto nel settore dell'edilizia ed oggi esteso a tutti i settori ed attestante la regolarità contributiva dell'impresa che richieda la fruizione di benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e di legislazione sociale, nonché per poter fruire di benefici e sovvenzioni previste dalla disciplina comunitaria; alla possibilità di regolarizzare, con procedure di emersione, posizioni "in nero"; al tesserino di riconoscimento nei cantieri sia per lavori in appalto che in subappalto; alla combinazione della maxi-sanzione per lavoro nero²⁸⁰ fino al provvedimento di sospensione dell'attività, in qualsiasi settore produttivo, per presenza oltre una certa percentuale di lavoratori in nero, per violazione di disposizioni su tempi di lavoro (ipotesi ora abrogata), per violazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Il sistema previdenziale del nostro Paese subisce la stratificazione di regimi contributivi di varia ponderazione, connessi a diverse forme di tutela accordate a tipologie di rapporti, a settori economici, ad aree geografiche svantaggiate, ecc.; questa particolarità è tuttavia una delle componenti che induce a fenomeni di evasione ed elusione contributiva.

²⁷⁹ M. GAMBACCIANI, *Il lavoro accessorio*, in "I Nuovi contratti di lavoro", diretto da M. PERSIANI, 2010, UTET, pag. 272

²⁸⁰ Ai sensi dell'art. 36 bis, comma 7, D.L. 4 luglio 2006, n. 223 (conv. nella legge 4 agosto 2006 n. 248) e prima del Collegato Lavoro, venivano considerati lavoratori in "nero", tutti quei soggetti "non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria", quindi "sconosciuti alla pubblica amministrazione" relativamente al loro status di lavoratori, sia subordinati che autonomi.

La globalizzazione e i mutamenti demografici hanno imposto la necessità di controlli maggiori nell'ambito dei rapporti di lavoro, soprattutto in quelli della "zona grigia". Tra questi rientra pertanto anche il lavoro accessorio.

Nell'ambito dei controlli tesi a verificare la corretta applicazione delle norme in materia di lavoro e di legislazione sociale, il compito di vigilare sulla corretta e genuina instaurazione di un rapporto di lavoro occasionale di tipo accessorio spetta principalmente al personale ispettivo del Ministero del Lavoro, dell'Inps e dell'Inail²⁸¹.

Va precisato, tuttavia, che i controlli su questa tipologia di attività lavorativa risultano essere alquanto complessi.

Come detto, difatti, la normativa di riferimento non prevede, a carico del committente, lo svolgimento di alcun adempimento formale. Più precisamente: non è prescritto l'obbligo della forma scritta del contratto, non è prevista una comunicazione obbligatoria telematica ai servizi per l'impiego, non vi è necessità di tenere libri obbligatori (es. Libro Unico del Lavoro) né di effettuare alcun tipo di registrazioni su di essi, non è previsto alcun contratto collettivo cui riferire lo svolgimento della prestazione lavorativa²⁸².

Per quanto concerne il contenuto dei controlli l'attenzione sarà principalmente rivolta sulla verifica della sussistenza di tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi che caratterizzano questa particolare forma di rapporto²⁸³.

VI.8 USO ILLEGITTIMO DEI VOUCHER E CONSEGUENZE SANZIONATORIE

Il lavoro occasionale di tipo accessorio, come tutte le altre tipologie contrattuali, si presta quindi ad un uso illegittimo ovvero ad un uso distorto rispetto alle finalità previste dal legislatore.

Verranno analizzate sia le ipotesi patologiche legate ad un utilizzo contra-*legem* dello strumento contrattuale che quelle legate ad utilizzo formalmente legittimo ma tale da sviarne la funzione economico-sociale riconosciuta e tutelata dal legislatore.

VI.8.1 Ipotesi contra-*legem*

Partendo da un'analisi delle forme patologiche contra-*legem*, occorre osservare che l'ipotesi più grave da un punto di vista sanzionatorio è costituita dall'utilizzo del lavoro occasionale di tipo accessorio senza provvedere alla comunicazione d'assunzione al Contact center Inps/Inail.

²⁸¹ V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in "La Circolare di lavoro e Previdenza" n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza, pag. 16

²⁸² V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *op.citata*, pag. 17

²⁸³ M. GAMBACCIANI, *Il lavoro accessorio*, in "I Nuovi contratti di lavoro", diretto da M. PERSIANI, 2010, UTET, pag. 272

Tale fattispecie viene inquadrata dallo stesso Ministero del lavoro come una normale ipotesi di lavoro "nero"²⁸⁴ ed, in quanto tale, stigmatizzabile con la c.d. maxi-sanzione. Nella Circolare n. 38/2010, il predetto Dicastero, nel precisare come la subordinazione sia elemento essenziale per l'applicazione della predetta sanzione anche alle forme di lavoro non comunicabili al Centro per l'Impiego, stabilisce che tale presupposto «è dato per accertato» nell'ipotesi in cui il datore di lavoro/committente non abbia provveduto ad effettuare «i diversi adempimenti formalizzati nei confronti della pubblica amministrazione utili a comprovare la regolarità del rapporto», e quindi, nell'ipotesi di lavoro occasionale accessorio, la comunicazione all'Inail/Inps.

Premesso ciò, l'impianto sanzionatorio presenta due varianti a seconda che, al momento dell'accesso ispettivo, la predetta comunicazione²⁸⁵:

- sia stata effettuata dopo un periodo di occupazione irregolare;
- non sia stata affatto inoltrata.

Appare, tuttavia, evidente, che la regolarizzazione del periodo "in nero" potrà avvenire solo con l'utilizzo del contratto di lavoro di cui all'art. 2094 c.c. nonché con il pagamento dei contributi evasi.

L'adempimento della comunicazione risulta, pertanto, di fondamentale importanza per scongiurare il pericolo, in caso di controlli, di vedersi riquilificare il rapporto occasionale di tipo accessorio *ab origine* in rapporto di lavoro subordinato, con la conseguente applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla vigente disciplina in caso di irregolare instaurazione del rapporto di lavoro (ivi compresa la c.d. *maxi-sanzione* per lavoro nero²⁸⁶ e l'eventuale sospensione dell'attività imprenditoriale²⁸⁷, nonché del relativo e maggiormente oneroso regime previdenziale²⁸⁸).

VI.8.2 Superamento limite legale

Altra ipotesi patologica è legata all'utilizzo del lavoro occasionale accessorio in caso di superamento del tetto massimo complessivo annuo di compenso.

Appare evidente che in tale ipotesi gli organi di vigilanza provvederanno alla riquilificazione del rapporto contrattuale entro le tipologie di lavoro ordinarie, a seconda delle sue caratteristiche fattuali.

Non può escludersi a priori che dietro un rapporto occasionale di tipo accessorio (per ipotesi *contra-legem*) vi sia, nei fatti, una forma di lavoro autonomo. Pertanto,

²⁸⁴ E. MASSI, *Le prestazioni occasionali e accessorie nell'anno 2011*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza" n. 19 del 9 maggio 2011, pag. 22

²⁸⁵ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 600

²⁸⁶ Art. 3, comma 3, D.L. n. 12/2002, convertito in Legge n. 73/2002.

²⁸⁷ Art. 14, D.Lgs. 81/2008.

²⁸⁸ A.GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 8/2012, pag. 24

qualora gli organi di vigilanza dovessero riqualificare il rapporto in termini di subordinazione l'impianto sanzionatorio sarà rappresentato dalle violazioni tipiche legate al disconoscimento del rapporto di lavoro²⁸⁹ (omessa consegna lettera di assunzione, omessa comunicazione obbligatoria Unificato Lav di assunzione, infedeli registrazioni nel LUL).

In ultimo, qualora il rapporto di lavoro dovesse avere le fattezze di una vera e propria prestazione d'opera ex art. 2222 c.c., non vi sarebbe nessuna conseguenza sanzionatoria in materia di lavoro, bensì solo un diverso inquadramento fiscale dei compensi percepiti.

VI.8.3 Altre ipotesi sanzionatorie

Una terza ipotesi patologica potrebbe essere legata ad un uso del lavoro accessorio entro i limiti economici previsti, ma in violazione ai principi generali in materia di lavoro, legislazione sociale e tributaria.

Si pensi ad un committente che, sebbene recluti un lavoratore accessorio nelle ipotesi ed entro i limiti retributivi previsti dalla normativa di settore, faccia eseguire una prestazione lavorativa (per ipotesi tipicamente subordinata) per cinque giorni a settimana, integrando il compenso a mezzo voucher con un pagamento in contanti²⁹⁰. Si pensi, ancora, ad un lavoratore che, nell'esercizio di una attività autonoma, abbia ricevuto dai suoi vari committenti dei voucher ammontanti, complessivamente, a 30.000 euro.

Appare evidente che nel primo caso lo schema del lavoro accessorio maschera un vero e proprio rapporto subordinato e sarà, quindi, meritevole dello stesso trattamento sanzionatorio previsto nell'ipotesi precedente²⁹¹.

Va da sé che accanto a siffatto contesto sanzionatorio s'innescano una serie di recuperi contributivi e assicurativi calcolati sulla base imponibile stabilita dall'art. 1, Legge n. 389/1989.

Più spinoso sembra essere il secondo caso che porta in sé il rischio di generare dei lavoratori accessori "professionali".

In tali casi, infatti, lo schema contrattuale in analisi, potrebbe costituire un modo per eludere il prelievo fiscale dai compensi percepiti per prestazioni che costituiscono esercizio abituale e sistematico di una vera e propria attività professionale.

²⁸⁹ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in "Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013", a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 190

²⁹⁰ Nel contratto di lavoro subordinato il prestatore di lavoro può anche essere retribuito in tutto o in parte con la "partecipazione agli utili e ai prodotti", "con provvigione o prestazioni in natura" o a cottimo, mentre per il lavoro domestico la retribuzione può comprendere anche il vitto e l'alloggio.

²⁹¹ Gli addetti alla vigilanza potranno fare le loro valutazioni sul concreto svolgimento del rapporto di lavoro, attivando anche lo strumento della conciliazione monocratica.

Non va sottovalutato che in realtà tali ipotesi potrebbero costituire anche un modo per sfuggire all'inquadramento previdenziale tipico dei lavoratori autonomi artigiani e commercianti che, a differenza di quello previsto per Gestione Separata, si fonda su un imponibile contributivo minimo forfettizzato e non sui redditi realmente incassati dal lavoratore.

CAPITOLO VII

IL LAVORO ACCESSORIO IN EUROPA E IL SUO CONTRIBUTO PER LO SVILUPPO DEL SETTORE SOCIALE

VII. 1 IL MOTIVO ISPIRATORE COMUNE

Problema comune a tutti gli Stati membri dell'Unione Europea è quello del "lavoro nero", fenomeno che, per la sua diffusione, si è imposto all'attenzione dei governi nazionali e delle istituzioni comunitarie²⁹².

Nell'ambito dell'Unione Europea l'Italia registra insieme alla Grecia e alla Spagna, i maggiori tassi di ricorso a prestazioni di lavoro irregolare che indubbiamente rappresentano una forma di degenerazione patologica delle forme di lavoro senza contratto. Diverse sono le strategie sperimentate in ambito europeo per contrastare il lavoro irregolare.

Taluni Paesi hanno promosso una riduzione della componente non salariale del costo del lavoro, al fine di ridurre i divari e le convenienze tra lavoro dichiarato e lavoro sommerso.

Altri Paesi hanno dato corso a iniziative contro la dissimulazione del lavoro subordinato, ampliando e modernizzando le tipologie di utilizzo di prestazioni di lavoro altrui, al fine di arginare quella che è stata definita una vera e propria fuga dal lavoro subordinato.

Altro aspetto rilevante è quello dei settori maggiormente colpiti da questo problema. In tutti gli Stati analizzati, l'ambito nel quale si registra la maggior incidenza del fenomeno è quello dei servizi domestici, con percentuali che, nel Sud del continente, arrivano a superare il 30%.

Occorre, tuttavia, segnalare che anche in altri settori ci sono significative quantità di prestazioni di lavoro svolte in modo irregolare, in particolare in agricoltura, in edilizia, nei servizi e nel commercio.

La diffusione del fenomeno in Italia, inoltre, appare particolarmente preoccupante: in Italia presterebbero la propria attività in nero il 25% dei lavoratori in agricoltura, il 19% nel commercio, il 30% negli alberghi, pubblici esercizi e trasporti, il 10% in edilizia.

Tale preoccupante situazione ha indotto i Governi nazionali a introdurre sistemi innovativi per favorire l'emersione del lavoro svolto in modo irregolare.

Le misure adottate rispondono, peraltro, alle diverse situazioni nazionali: mentre i legislatori belga, francese, austriaco e britannico si sono concentrati sui servizi

²⁹² M. BIAGI – continuato da M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè Editore, 2012, pag. 210

domestici e alla persona, c.d. servizi di prossimità, quello italiano ha esteso la propria azione anche ad altri settori.

A questa finalità principale si sono, inoltre, aggiunte considerazioni relative al mutato contesto sociale. La crescente occupazione femminile, in particolare, ha aperto la domanda della conciliazione lavoro-famiglia: la diminuzione del tempo disponibile per lo svolgimento dei lavori domestici e per la cura dei bambini e degli anziani, infatti, ha provocato una domanda crescente di lavoratori per le medesime attività.

Per rispondere a queste esigenze i Paesi esaminati hanno introdotto varie misure, simili in quanto al nome, voucher, *titres-services*, buoni lavoro, ma sempre calibrate sulla sensibilità giuridica e sulla situazione sociale dei singoli Paesi²⁹³. Si tratta di esperienze di grande interesse, trasferibili – *mutatis mutandis* – anche nel nostro Paese, ma che richiedono un altrettanto imponente sistema di sgravi fiscali per gli utilizzatori.

L'applicabilità di tali modelli implica un irrobustimento delle politiche nazionali di sostegno alle famiglie per anziani e bambini, anche se, come dimostrano le esperienze europee, lo sviluppo di nuova e più qualificata occupazione nel settore dei servizi alla persona come avvenuto in Francia, potrebbe rendere i costi per lo Stato decisamente accettabili e sostenibili.

Per tale ragione, la predisposizione di strumenti innovativi come il lavoro accessorio, declinato opportunamente in voucher per i servizi alla persona, potrebbe rappresentare un'opportunità non solo per le famiglie – che verrebbero in questo modo ad acquisire una nuova e più efficace centralità, un ruolo attivo nella scelta delle modalità attraverso cui soddisfare la propria domanda di servizi, grazie alla dotazione di uno strumento flessibile e immediatamente utilizzabile – ma anche l'intero sistema sarebbe spinto a ridefinire e riqualificare l'offerta di servizi, facendo emergere e dunque tracciando rapporti di lavoro "sommersi".

L'introduzione del lavoro accessorio e la sua progressiva agevolazione e incentivazione proprio nel settore dei servizi domiciliari e alla persona, con sgravi fiscali rilevanti, ha dato una precisa risposta ai diversi problemi.

Gli obiettivi principali erano lo sviluppo di questo settore attraverso uno strumento che garantisse la massima libertà di scelta delle persone nell'ambito di una pluralità di servizi offerti dal mercato e la semplificazione delle procedure amministrative e contrattuali.

A questi obiettivi principali si associava quello della creazione di nuove opportunità di lavoro regolare in un settore in forte crescita, la conciliazione fra vita professionale e familiare (in Belgio questo obiettivo è particolarmente evidente: dal 2006 le lavoratrici autonome hanno diritto, a seguito del parto, a un aiuto alla

²⁹³ F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 407

maternità sotto forma di 105 buoni-lavoro gratuiti per l'esternalizzazione delle attività domestiche) e il rafforzamento dell'assistenza alle categorie più fragili (bambini, anziani, persone non autosufficienti).

VII.2 IL LAVORO ACCESSORIO IN EUROPA

VII.2.1 In Belgio: *Titre-Services*

Introdotti all'inizio del 2004 con l'obiettivo di creare nuovi posti di lavoro regolari nel settore domestico – settore tradizionalmente imprigionato nelle maglie del lavoro nero – i buoni lavoro belgi (*titres-services*) continuano a registrare performance molto positive²⁹⁴.

Effettivamente, i buoni lavoro si sono dimostrati di facile utilizzazione e capaci di andare incontro alle esigenze degli utilizzatori, che necessitano di collaboratori flessibili ed affidabili per lo svolgimento delle mansioni domestiche.

Sono i c.d. "servizi di prossimità" che comprendono tutte le prestazioni lavorative rese in ambito domestico o al di fuori (acquisti, accompagnamento di persone disabili, ecc.) per la soddisfazione di piccole necessità quotidiane²⁹⁵.

I *titres-services* sono utilizzabili infatti per lo svolgimento di lavori domestici presso il domicilio dell'utilizzatore (ad esempio pulizie, preparazione di pasti, effettuazione di spese domestiche, operazioni di stiratura) oppure per prestazioni rese all'esterno, quali l'effettuazione di commissioni domestiche²⁹⁶, il trasporto di persone anziane o a mobilità ridotta e la stiratura di abiti presso apposite agenzie²⁹⁷. Il loro utilizzo è regolamentato dalle disposizioni contenute nella legge del 20 luglio 2001²⁹⁸.

Il meccanismo di funzionamento è piuttosto semplice: ogni individuo domiciliato in Belgio può acquistare fino ad un massimo di 500 buoni lavoro per anno solare. Tale limite è aumentato a 2 mila *titres-services* per anno solare per alcune categorie di utilizzatori considerati particolarmente fragili (ad esempio famiglie

²⁹⁴ A.M. SANSONI, *La sperimentazione del lavoro occasionale di tipo accessorio in Francia e Belgio*, in "La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare" a cura di M. TIRABOSCHI, Giuffrè, 2008, pag. 193

²⁹⁵ M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio tra mancata riforma e limitata sperimentazione*, in "Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate" a cura di M. CINELLI – G. FERRARO, 2008, UTET, pag. 167

²⁹⁶ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 588

²⁹⁷ AA.VV., *Lo sviluppo dei servizi alla persona e il lavoro accessorio. Ipotesi e prospettive*, II Conferenza Europea Servizi alla Persona, a cura di Italia Lavoro, pag. 18

²⁹⁸ O. NACCI, *Il lavoro accessorio nell'esperienza comparata: il caso belga*, in "Guida al Lavoro", supplemento 2003, n. 4, pag. 119

monoparentali con figli a carico, disabili, genitori con figli disabili a carico e persone anziane beneficiarie di sussidi sociali)²⁹⁹.

Il sistema belga si basa sull'interrelazione tra cinque categorie di attori³⁰⁰: la società che emette i buoni-lavoro, scelta con gara; gli utilizzatori; gli organismi accreditati dal Ministero del lavoro (agenzie locali per l'impiego, agenzie di somministrazione, imprese commerciali private, società di reinserimento, associazioni senza scopo di lucro, comuni, centri pubblici di azione sociale, persone fisiche in quanto datori di lavoro indipendenti) che sono i datori di lavoro; i lavoratori che operano nei servizi alla persona; lo Stato federale che cofinanzia i buoni-lavoro³⁰¹.

Le prestazioni lavorative sono retribuite attraverso buoni-servizio (cartacei o elettronici) del valore di 20,80 euro per ogni ora di servizio, che viene pagato dai privati 7,50 euro. Il resto è finanziato dallo Stato.

I privati beneficiano anche di una detrazione fiscale del 30%, con un costo reale per il cittadino di ciascun buono di 5,25 euro.

Il buono-servizio consiste quindi in un titolo di pagamento emesso da una società emittente a ciò autorizzata, che permette all'utente di regolare, con un aiuto finanziario da parte dello Stato, la prestazione di opere o servizi di prossimità prestati da un'impresa autorizzata³⁰².

VII.2.2 In Francia: CESU

L'esperienza più significativa e più estesa è quella francese del *chèque emploi service universel* (CESU), un assegno che gli utilizzatori possono ritirare presso istituti di credito autorizzati.

Il governo di questo complesso sistema di servizi è affidato, in Francia, all'Agenzia nazionale servizi alla persona (ANSP).

Il lavoro accessorio viene inteso esclusivamente come insieme di servizi alla persona.

Il sistema poggia su un rapporto di natura trilaterale: oltre al prestatore e all'utilizzatore del servizio, è sempre presente un organismo accreditato presso il quale il prestatore deve essere contrattualizzato.

²⁹⁹ O. NACCI, *Il lavoro accessorio nell'esperienza comparata: il caso belga*, in "Guida al Lavoro", supplemento 2003, n. 4, pag. 119

³⁰⁰ AA.VV., *Lo sviluppo dei servizi alla persona e il lavoro accessorio. Ipotesi e prospettive*, II Conferenza Europea Servizi alla Persona, a cura di Italia Lavoro, pag. 15

³⁰¹ A.M. SANSONI, *Belgio – lavoro accessorio e buoni lavoro: le ragioni di un successo*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2007, n. 1, pag. 311

³⁰² A.M. SANSONI, *L'utilizzo dei titres.services in Belgio*, in "Dossier Adapt" n. 11 del 2 luglio 2010, pag. 3

Sono previsti vantaggi fiscali sia per i datori di lavoro che per i dipendenti beneficiari del CESU. Le prestazioni sono retribuite attraverso il CESU, bancario o prepagato³⁰³.

Il CESU è di due tipi³⁰⁴:

- bancaire: è, di fatto, un libretto di assegni, che gli utilizzatori possono ritirare presso istituti di credito autorizzati e che comprende anche il *volet sociale*, con cui il privato versa i contributi ai lavoratori. Prevede il coinvolgimento di istituti bancari accreditati dallo Stato ad emettere i buoni, degli utilizzatori che remunerano i lavoratori che prestano loro servizi e di eventuali strutture, mandatarie o prestatarie, che offrono il servizio;
- préfinancé: finanziato totalmente o parzialmente da una pluralità di attori (imprese private, casse mutue o previdenziali, organismi sociali, collettività territoriali) a vantaggio dei loro dipendenti o associati. È l'aspetto più innovativo del sistema francese perché, anche grazie alle robuste deduzioni fiscali che rendono conveniente per l'impresa l'uso dei buoni-lavoro, estende il numero di soggetti che partecipano al finanziamento dei servizi alla persona, consente di rispondere all'esigenza dei lavoratori di conciliare le loro attività professionali con le cure familiari e fornisce anche uno strumento di fidelizzazione del personale. È utilizzato in maniera analoga ai buoni-pasto³⁰⁵.

Gli utilizzatori possono optare tra:

- l'impiego diretto, largamente predominante, e costituirsi quindi direttamente come datori di lavoro;
- il ricorso a una agenzia accreditata che svolgerà la funzione di datore di lavoro;
- il ricorso a strutture d'intermediazione che si occupano semplicemente della selezione e della gestione amministrativa del lavoratore, lasciando agli utilizzatori il ruolo di datori di lavoro.

Nel caso di impiego diretto occasionale, inferiore cioè alle otto ore settimanali o alle quattro settimane consecutive, il CESU sostituisce il contratto di lavoro scritto. In tutti gli altri casi, deve essere stipulato un contratto di lavoro ordinario tra le parti in causa³⁰⁶.

Occorre aggiungere che esiste in Francia anche il CESU *garde d'enfants*, come strumento di conciliazione fra vita professionale e familiare. È un voucher

³⁰³ AA.VV., *Lo sviluppo dei servizi alla persona e il lavoro accessorio. Ipotesi e prospettive*, II Conferenza Europea Servizi alla Persona, a cura di Italia Lavoro, pag. 18

³⁰⁴ A.M. SANSONI, *La sperimentazione del lavoro occasionale di tipo accessorio in Francia e Belgio*, in "La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare" a cura di M. TIRABOSCHI, Giuffrè, 2008, pag. 196

³⁰⁵ AA.VV., *Lo sviluppo dei servizi alla persona e il lavoro accessorio. Ipotesi e prospettive*, II Conferenza Europea Servizi alla Persona, a cura di Italia Lavoro, pag. 19

³⁰⁶ AA.VV., *Lo sviluppo dei servizi alla persona e il lavoro accessorio. Ipotesi e prospettive*, II Conferenza Europea Servizi alla Persona, a cura di Italia Lavoro, pag. 20

prefinanziato per la cura di bambini da 3 a 6 anni e per l'assistenza fuori domicilio, quindi non solo per servizi di babysitting.

Il CESU "di conciliazione" è uno strumento di politica attiva adottato da molti Enti locali (comuni, province). In questo caso lo Stato si accolla anche l'onere della commissione dovuta all'ente concessionario.

L'ambito di utilizzo di questa tipologia di lavoro è pertanto limitata in Francia ai soli servizi di cura alle persone, al sostegno scolastico e ad alcune prestazioni innovative, mentre la norma italiana consente di utilizzare l'istituto per un numero più ampio di attività ed è estesa anche alle imprese³⁰⁷.

Solo poche attività ammesse in Francia (assistenza amministrativa, cure estetiche, aiuto alla mobilità dei disabili) non sono espressamente previste dalla normativa italiana, ma possono essere offerte dagli studenti nei periodi di vacanza.

Le differenze derivano essenzialmente dalle diverse finalità dei due istituti: in Francia la priorità è lo sviluppo e la valorizzazione dei servizi alla persona e il superamento delle difficoltà che ne impedivano il loro utilizzo a causa degli alti costi; in Italia l'intento principale è tutelare un ampio arco di attività lavorative del terziario che per il loro carattere discontinuo e per le loro specifiche caratteristiche presentano alti tassi d'irregolarità.

VII.2.3 In Austria: *Dienstleistungscheck*

In Austria, come negli altri Paesi europei, il lavoro sommerso è molto diffuso in ambito domestico.

L'aumento dell'occupazione femminile, i cambiamenti di stile di vita e la conseguente riduzione del tempo disponibile per svolgere i lavori in casa e per dedicarsi alla cura dei bambini hanno determinato il ritorno dei collaboratori familiari e creato un vero e proprio settore, con nuove possibilità di occupazione. Tale occupazione si svolge, però, per via dell'alto costo dell'impiego regolare, "in nero".

Nel 2006 è entrata in vigore la legge sui buoni di servizio (*Dienstleistungscheck*). I motivi per l'introduzione di questo istituto sono esplicitamente individuati dal legislatore: l'eliminazione del lavoro sommerso nelle case private e la promozione dell'occupazione delle persone scarsamente qualificate.

I buoni dovrebbero creare un sistema poco burocratico per l'impiego di addetti alle pulizie, per l'acquisto di medicinali, baby-sitter, studenti per piccoli lavori di giardinaggio in maniera regolare. I buoni lavoro non sono utilizzabili per qualsiasi lavoro domestico.

La legge sui buoni lavoro non si applica a mansioni che richiedono una certa formazione o determinate competenze (per esempio servizi infermieristici), nonché

³⁰⁷ L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 588

ai rapporti triangolari, che coinvolgono un'agenzia o un'associazione, a differenza di quanto previsto in Belgio.

La stipulazione di un contratto di lavoro è legata a costi e problemi amministrativi, che eccedono regolarmente sia le capacità economiche che le conoscenze giuridiche dei committenti.

I buoni di servizio cercano di ridurre questi ostacoli amministrativi ed i costi che comportano la stipulazione di un contratto di lavoro.

I buoni sono utilizzabili per il pagamento di un lavoratore assunto a tempo determinato per un periodo inferiore ad un mese e la cui retribuzione non supera un certo limite (366,33 euro nel 2010).

La legge prevede inoltre una deroga al divieto della successione di contratti a termine e permette in questo modo di stipulare una serie di contratti a tempo determinato, senza che il rapporto di lavoro si converta in un contratto a tempo indeterminato.

Il datore di lavoro, per poter usufruire dei buoni, deve essere una persona fisica.

Il lavoratore, invece, deve essere in possesso di un permesso di lavoro (*arbeitsberechtigt*)³⁰⁸.

Ai lavoratori pagati con i voucher, inoltre, non vengono versati contributi previdenziali, né è garantita una tutela contro la disoccupazione.

Il *Dienstleistungscheck* crea in tal modo un lavoro di tipo secondario, di basso livello, che interessa soprattutto le donne.

Il difetto principale della legge, come notato non solo dalle rappresentanze sindacali, ma anche da organizzazioni e associazioni non statali che operano nel settore dei servizi alla persona, è l'esclusione di lavoratori stranieri senza permesso di lavoro, che svolgono la gran parte dei lavori domestici e dei servizi alla persona.

Pertanto, anche le rappresentanze datoriali e lavorative si sono dimostrate deluse dai buoni di servizio: la Camera per il lavoro (*Arbeiterkammer*) inoltre ha lamentato l'assenza dei diritti alle ferie e alla retribuzione durante periodi di malattia, oltre che della tutela contro il licenziamento.

VII.2.4 In Germania: *Mini Jobs*

Rispetto a ciò che in Italia chiamiamo prestazione occasionale di tipo accessorio, la Legge Hartz, disciplina una forma di prestazione occasionale, introducendo la tipologia dei *Mini Jobs*.

I *Mini Jobs* occupano il 16,3% degli occupati e sono uno strumento per la promozione di forme di attivazione al lavoro verso i disoccupati e nei confronti degli occupati a basso reddito³⁰⁹.

³⁰⁸ B. WINKLER, *I buoni lavoro nelle case austriache*, in "Dossier Adapt" n. 11 del 2 luglio 2010, pag. 4

³⁰⁹ F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 414

I settori nei quali risultano più diffusi sono l'assistenza domiciliare e lavoro di cura, edilizia, ecc.. Per il lavoro domestico l'aliquota è pari al 14,27%.

I Mini Jobs hanno una retribuzione tra i 400 e gli 800 euro, con un'aliquota a carico del datore di lavoro del 20%.

Non esistono buoni lavoro. I voucher sono solo per la formazione professionale.

VII.2.5 In Regno Unito: *Childcare Voucher*

Non esistono specifiche disposizioni in materia di contratti di lavoro del tipo del lavoro occasionale accessorio.

Una forma di utilizzo di voucher per il pagamento di servizi alla persona è stato introdotto a partire dal 2005, nell'ambito della Strategia nazionale per i servizi all'infanzia.

Il sistema prevede che le imprese possano offrire ai propri dipendenti dei voucher, per un importo massimo prestabilito, dal 2007: 55 sterline settimanali o 243 mensili, da spendere in servizi regolari per l'infanzia³¹⁰.

Dei voucher possono usufruire solo i genitori che lavorano, con figli fino a 15 anni (16 anni se disabili)³¹¹.

Il sistema dei *Childcare Vouchers*, in sintesi, funziona nel seguente modo: i datori di lavoro interessati possono aderire al Programma dei voucher per l'assistenza all'infanzia, avendo l'obbligo di offrire tale opzione a tutto il proprio personale in possesso dei requisiti.

Il programma può essere gestito direttamente dal datore di lavoro oppure – come di solito avviene – questi può affidare il servizio ad una impresa fornitrice di voucher, a fronte del pagamento di una commissione. Una volta introdotto in azienda il piano dei *childcare voucher*, i dipendenti che ne hanno i requisiti possono decidere di aderirvi³¹².

Nella gran parte dei casi, i datori di lavoro gestiscono il programma attraverso un "contributo salariale", ossia un accordo scritto che va a ridurre, per il periodo scelto o fino a che il bambino arriva all'età limite prevista dalla legge, il salario del dipendente, per una somma pari a quella che viene versata in voucher.

Sulla somma ricevuta in voucher, il dipendente non paga né tasse né trattenute previdenziali, mentre il datore di lavoro risparmia i versamenti previdenziali.

In questo caso però raramente i datori di lavoro decidono di offrire ai dipendenti i voucher addossandosene il costo, diversamente dalla logica applicativa del CESU

³¹⁰ AA.VV, *Lo sviluppo dei servizi alla persona e il lavoro accessorio. Ipotesi e prospettive*, II Conferenza Europea Servizi alla Persona, a cura di Italia Lavoro, pag. 22

³¹¹ AA.VV, *Lo sviluppo dei servizi alla persona e il lavoro accessorio. Ipotesi e prospettive*, II Conferenza Europea Servizi alla Persona, a cura di Italia Lavoro, pag. 23

³¹² *I Childcare Voucher nel Regno Unito e il Welfare aziendale in Italia*, a cura di Italia Lavoro marzo 2012, pagg. 3-4

francese, per il quale la possibilità di un finanziamento totale o parziale rappresenta una opzione scelta dalle imprese con maggiore frequenza.

L'opzione preferita dai dipendenti consiste nell'acquistare i buoni attraverso detrazioni dallo stipendio, in modo da ridurre in tal modo la quota soggetta ad imposizione fiscale.

I buoni possono essere su supporto cartaceo o elettronico. Si usano come mezzo di pagamento, valgono anche più di un anno e possono quindi essere utilizzati in maniera differita, nei periodi di maggior necessità: ad esempio, durante le vacanze scolastiche³¹³.

I dipendenti ricevono direttamente dal datore di lavoro o dal fornitore di buoni selezionato dal datore di lavoro, nelle date stabilite da quest'ultimo (di solito coincidenti con quelle in cui viene pagato lo stipendio), i voucher per la somma spettante, spendibili per servizi di puericultura o comunque di assistenza ai propri figli, forniti da organismi o persone registrate e accreditate, secondo quanto previsto dalla legge.

I fornitori dei servizi, per poter accettare i voucher e ottenerne il rimborso, devono iscriversi presso il fornitore dei voucher o il datore di lavoro, se il sistema viene da questi gestito direttamente (non sembrano esservi limiti al numero delle "convenzioni").

Il rimborso dei buoni elettronici funziona come un accredito bancario, mentre i buoni cartacei vanno inviati al fornitore degli stessi, a cura del soggetto che ha fornito il servizio – ad esempio per posta – e il fornitore provvede quindi a rimborsarne il valore tramite accredito sul conto corrente bancario.

VII.2.6 In Spagna e Svezia: assenza del lavoro accessorio

In Spagna non esiste il lavoro occasionale accessorio³¹⁴. Al lavoro di tipo occasionale si applica la normativa relativa ai contratti di lavoro in generale.

Per quanto riguarda i servizi alla persona si può fare riferimento al contratto di lavoro previsto per i prestatori d'opera a domicilio.

Il contratto può avere forma scritta o orale, a tempo determinato o indeterminato, a tempo pieno o parziale. La durata, se non espressa nel contratto, si intende di un anno.

Non esiste alcun sistema che preveda l'utilizzo di strumenti tipo voucher o buoni lavoro per il pagamento di servizi o lavori di tipo occasionale.

Anche in Svezia non esiste il concetto di lavoro accessorio così come viene inteso in Italia.

³¹³ AA.VV., *Lo sviluppo dei servizi alla persona e il lavoro accessorio. Ipotesi e prospettive*, II Conferenza Europea Servizi alla Persona, a cura di Italia Lavoro, pag. 22

³¹⁴ F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 416

La realtà svedese è ben diversa e l'assistenza alle persone è gratuita. Esiste una rete estesa di centri diurni, servizi domiciliari, nursing home e centri di riabilitazione.

Ecco perché in questo Paese non ha molto senso parlare di lavoro accessorio o servizi alla persona.

VII.3 LAVORO ACCESSORIO E SERVIZI SOCIALI

Il tema dei servizi alla persona, negli ultimi dieci anni, è diventato oggetto di delicata attenzione da parte dei governi europei.

L'invecchiamento progressivo della popolazione, la crescita dell'occupazione femminile ed i costi gravosi sostenuti dalle famiglie per l'assistenza, soprattutto in una fase di crisi economica acuta come quella manifestatasi nell'ultimo anno, hanno reso il tema uno dei più spinosi ed urgenti nel panorama delle politiche sociali ed occupazionali³¹⁵.

In Italia, che sconta un grave ritardo rispetto ad altri grandi paesi partner sul piano delle politiche che aiutino le famiglie soprattutto quelle più penalizzate a sostenere il carico della spesa per assistenza, la questione sta assumendo un peso ed una rilevanza del tutto particolari.

È ormai evidente che il modello italiano di prestazioni, che assegna alla famiglia un ruolo di ammortizzatore sociale di fatto, non è più sostenibile e sta contribuendo a destrutturare l'istituzione familiare, la sua capacità di investimento sociale esponendo, in modo crescente, numerose famiglie ai rischi di impoverimento.

La spesa per servizi alla persona rappresenta, infatti, un costo non voluttuario ma essenzialmente ineludibile, che grava soprattutto sulle famiglie più povere ed è collegato anche alla capacità di generare reddito, soprattutto da parte della componente femminile dei nuclei familiari, per la quale la disponibilità di servizi alla persona è condizione indispensabile per svolgere una attività lavorativa continuativa (si pensi alle famiglie con bambini ed anziani in un unico nucleo).

Per questa ragione è assolutamente essenziale intervenire. Gli esempi più interessanti provengono da Francia, Belgio e Regno Unito dove sono stati sperimentati con successo programmi centrati sull'uso dei "buoni lavoro", mentre esperienze di sviluppo del comparto dei servizi alla persona si registrano anche in Spagna e Svezia dove, tuttavia, le forme del lavoro accessorio sono assenti.

Sulla base di quanto sin qui osservato, il lavoro accessorio potrebbe rappresentare uno strumento utile all'interno di un nuovo sistema volto a soddisfare il crescente fabbisogno di servizi alla persona.

³¹⁵ AA.VV., *Lo sviluppo dei servizi alla persona e il lavoro accessorio. Ipotesi e prospettive*, II Conferenza Europea Servizi alla Persona, a cura di Italia Lavoro, pag. 34

Non è infatti un caso che il *Libro Bianco sul futuro del modello sociale* avverta che alla crescita della domanda di servizi di cura alla persona corrisponde una relativa offerta che è spesso inadeguata per quantità e qualità e che si esprime spesso in forme irregolari.

Lo stesso Libro Bianco sottolinea la necessità che cambi il ruolo dell'attore pubblico da erogatore monopolista dei servizi a programmatore e controllore della qualità degli interventi resi da una pluralità di soggetti pubblici e privati, anche attraverso la diffusione di un sistema integrato e universale di "buoni-lavoro"³¹⁶, attraverso cui acquistare ed erogare servizi personalizzati e di qualità a favore degli anziani, delle persone non autosufficienti e per facilitare la conciliazione tra tempi di lavoro e di famiglia.

Emerge, inoltre, la necessità di un maggiore coordinamento e di una migliore focalizzazione degli interventi resi dai diversi soggetti pubblici attraverso l'assistenza domiciliare alle persone non autosufficienti che, alla luce del forte invecchiamento della popolazione e della più marcata separazione generazionale degli anziani, non sembrano rispondere alle effettive necessità delle famiglie³¹⁷, che molto spesso sono costrette a ricorrere a forme private di assistenza continuativa³¹⁸.

Infatti, uno dei fattori chiave per lo sviluppo del Paese è proprio legato alla crescita e alla qualificazione dei servizi alla persona.

L'occupazione femminile, la qualità dell'assistenza alle famiglie, la qualità della vita nella terza età e nell'infanzia, la conciliazione tra tempi di lavoro e famiglia, dipendono in larga misura e dipenderanno sempre di più in futuro dalla capacità del comparto dei servizi alla persona di garantire risposte sostenibili per la gran parte della società italiana.

Un comparto che è destinato a crescere in ogni caso, ma che potrebbe continuare a mantenersi in bilico tra una prospettiva di forte aumento della domanda e una progressiva precipitazione nel sommerso.

Le evidenze che emergono da quanto sin qui osservato relativamente al contesto e alla potenzialità della domanda di servizi alla persona, devono indurre a riflettere sulle possibili riforme del sistema attualmente vigente in Italia.

VII.3.1 Il voucher universale

La definizione di una proposta di erogazione dei servizi alla persona, personalizzati secondo i bisogni delle famiglie, attraverso il voucher universale

³¹⁶ AA.VV, *Lo sviluppo dei servizi alla persona e il lavoro accessorio. Ipotesi e prospettive*, II Conferenza Europea Servizi alla Persona, a cura di Italia Lavoro, pag. 31

³¹⁷ *I Childcare Voucher nel Regno Unito e il Welfare aziendale in Italia*, a cura di Italia Lavoro marzo 2012, pag. 8

³¹⁸ F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009, pag. 415

(voucher universale per i servizi alla persona) deve rispondere alle seguenti esigenze³¹⁹:

- indirizzare le risorse pubbliche e private per sostenere prevalentemente i soggetti che domandano servizi alla persona, sulla base del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, consentendo così alle famiglie di scegliere liberamente i servizi che meglio si adattano alle proprie esigenze e riducendo i costi burocratici e le inefficienze pubbliche;
- far fronte all'incremento della domanda di servizi alla persona determinato dall'invecchiamento della popolazione, dall'aumento delle persone non autosufficienti, dalla maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e dalla crescita di famiglie monoparentali;
- far fronte ai rischi di maggiore esclusione sociale determinati dal ciclo recessivo e trasformare questa criticità in una opportunità di riforma dei servizi alla persona;
- creare un sistema di welfare che consenta alle famiglie di accedere ai servizi alla persona del mercato regolare, pubblico e privato, a costi sostenibili in rapporto al proprio reddito;
- promuovere modalità di certificazione delle competenze dei lavoratori che prestano servizi alla persona e di accreditamento di imprese e associazioni che operano nel settore per garantire una più alta qualità e personalizzazione dei servizi e la capacità relazionale dei lavoratori;
- promuovere l'occupazione femminile migliorando l'offerta e la pluralità di servizi che favoriscono la conciliazione fra vita familiare e attività professionale;
- rendere sostenibile un moderno sistema dei servizi alla persona attraverso la responsabilizzazione, il coinvolgimento e la valorizzazione di tutti i soggetti pubblici e privati del settore sociale e delle imprese al fine di mobilitare risorse aggiuntive a quelle pubbliche;
- contrastare il lavoro sommerso presente in larga misura nel settore dei servizi alla persona, promuovendo una maggiore domanda di servizi regolari, incrementare l'occupazione e la creazione di imprese attive in tale settore, valorizzare e certificare le professionalità e rendere visibile il saldo positivo fra i costi pubblici a sostegno dei servizi alla famiglia e gli introiti fiscali e contributivi derivanti dall'emersione del lavoro irregolare;
- disporre di un modello universale, flessibile e personalizzato di voucher per l'erogazione dei servizi alla persona nel quale convergano gli analoghi sistemi gestiti dallo Stato (social card), dalle regioni, dalle province e dai comuni;
- mettere a disposizione un sistema che semplifichi l'utilizzo dei servizi alla persona e che riduca gli oneri amministrativi e gli altri adempimenti burocratici che gravano sulla famiglia.

³¹⁹ AA.VV, *Lo sviluppo dei servizi alla persona e il lavoro accessorio. Ipotesi e prospettive*, II Conferenza Europea Servizi alla Persona, a cura di Italia Lavoro, pag. 32

L'utilizzo del sistema dei voucher per l'erogazione dei servizi alla persona viene incontro a tali esigenze e può avere successo se sono soddisfatte, almeno in parte, le seguenti condizioni:

- il costo a carico della famiglia dei servizi acquistati nel mercato regolare con il voucher è inferiore a quello del mercato irregolare;
- le imprese e gli enti hanno una convenienza, non solo fiscale, a cofinanziare il voucher per offrire l'accesso ai servizi alla persona, in particolare quelli di conciliazione fra vita familiare e professionale, ai propri dipendenti;
- il voucher universale per l'acquisto dei servizi alla persona prescinde dal rapporto giuridico o contrattuale con la società o la persona che offre il servizio;
- il voucher per il pagamento delle prestazioni occasionali di tipo accessorio è unificato, per la parte relativa ai servizi alla persona, con il voucher universale;
- tutte le articolazioni istituzionali dello Stato sono stimolate e interessate a utilizzare un unico modello di voucher per i servizi alla persona, cofinanziandolo, adattandolo e personalizzandolo secondo le proprie esigenze;
- è prevista una pluralità di società ed enti privati e pubblici autorizzati a emettere e a distribuire i voucher: tra queste le imprese specializzate nella emissione e gestione dei titoli al portatore per l'acquisto di beni e servizi, al fine di promuovere un mercato più dinamico e procedure meno complicate e burocratiche per la gestione del voucher;
- sono semplificati i meccanismi relativi alla emissione e alla gestione dei voucher da parte di tutti i soggetti della filiera e sono rimosse le inutili ridondanze burocratiche.

Spostando ora l'attenzione sugli aspetti più tecnici, il voucher universale è definibile come un titolo al portatore, nominativo e non cedibile, per l'acquisto dei servizi alla persona, emesso da società ed enti pubblici e privati autorizzati dallo Stato e dalle regioni, sulla base di una disposizione di legge, che beneficia di particolari vantaggi fiscali e contributivi a favore sia degli utilizzatori che dei prestatori accreditati.

Il voucher universale può essere acquistato direttamente dalle famiglie per pagare lavoratori o imprese che erogano servizi alla persona, oppure dalle imprese per fornire una facilitazione ai propri dipendenti per agevolare le loro attività lavorative e migliorare la conciliazione fra lavoro e cura della famiglia, ma anche da parte di enti pubblici e privati per l'erogazione dei servizi alla persona nell'ambito delle politiche di protezione sociale³²⁰.

Il vantaggio per l'utilizzatore del voucher (famiglia e impresa) risiede prevalentemente nella differenza fra il suo valore nominale e il suo costo effettivo

³²⁰ AA.VV., *Lo sviluppo dei servizi alla persona e il lavoro accessorio. Ipotesi e prospettive*, II Conferenza Europea Servizi alla Persona, a cura di Italia Lavoro, pag. 33

inferiore che, di conseguenza, consente di pagare i servizi alla persona nel mercato regolare a costi più bassi rispetto al mercato irregolare.

I servizi alla persona sono resi da imprese, enti pubblici e privati accreditati oppure da singoli lavoratori sulla base delle norme vigenti sui rapporti di lavoro, sui contributi previdenziali e sulla fornitura dei servizi.

Nel caso di prestazioni occasionali di tipo accessorio rese dal lavoratore nell'ambito delle lettere a) (lavori domestici) e c) (insegnamento privato supplementare), che non danno luogo, con riferimento al medesimo datore di lavoro (impresa, ente, datore di lavoro individuale), a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare, così come è previsto dagli articoli 70 e 72 del D.Lgs. 276/2003, la procedura di pagamento con il voucher universale sostituisce il contratto di lavoro.

L'utilizzo del voucher per il pagamento del lavoro accessorio in tutti gli altri ambiti previsti dalla legge (lavori agricoli stagionali, consegna porta a porta o vendita ambulante, lavori in ogni settore per studenti, pensionati e disoccupati ecc.) continua ad essere regolato dalle norme e dalle procedure vigenti e non beneficia dei vantaggi fiscali e contributivi previsti per il pagamento dei servizi alla persona.

Per chiarire il punto sulla natura dei rapporti contrattuali, si può semplificare l'idea di fondo in poche parole:

- il voucher universale si usa come il buono pasto ed è utilizzato per pagare i servizi alla persona resi sia da un lavoratore (badante, colf, assistente per le persone non autosufficienti ecc.) che da un'impresa (società che eroga servizi alla persona) o da un ente pubblico o privato (per esempio l'asilo nido);
- nel caso di servizio reso da un lavoratore il datore di lavoro stipula un regolare contratto di lavoro.

Nel solo caso di lavori occasionali non c'è bisogno di stipulare il contratto di lavoro e valgono le norme vigenti sulle prestazioni occasionali di tipo accessorio. Nel caso il servizio sia reso da una società, il voucher è utilizzato per pagare la fattura.

L'utilizzo dei voucher universali da parte di regioni, province e comuni per l'erogazione di servizi alla persona a favore delle fasce più deboli e per l'emersione del lavoro irregolare potrebbe essere finanziato sia canalizzando e razionalizzando le risorse proprie già destinate ai servizi di protezione sociale, sia attraverso i fondi FSE destinati ai servizi di conciliazione per le donne coinvolte in percorsi di reinserimento lavorativo.

VII.4 IL LAVORO ACCESSORIO E LE DONNE: IN ITALIA

Un contributo alla diffusione delle prestazioni occasionali di tipo accessorio, deriverà anche dall'applicazione del piano d'azione "Italia 2020 Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro", che prevede un piano strategico di azione per la conciliazione e le pari opportunità.

La principale linea di azione riguarda il potenziamento dei servizi di assistenza per la prima infanzia e la sperimentazione dei buoni lavoro per la strutturazione dei servizi privati di cura e assistenza alla persona.

In relazione a questa linea viene osservato che, per la strutturazione dei servizi di cura e assistenza alla persona si ritiene decisivo investire sull'utilizzo di uno strumento agile come i buoni lavoro della Legge Biagi, che uniscono semplicità gestionale dei rapporti di lavoro a una adeguata tutela previdenziale e assicurativa degli operatori del settore, entro limiti prestabiliti di compensi con il singolo committente.

I buoni lavoro potranno essere utilizzati per prestazioni occasionali di tipo accessorio e, in particolare, per l'avvio, in collaborazione con cooperative sociali e di servizio e associazioni del non profit, di nidi familiari con non più di cinque/ sei bambini assistiti da personale che opera presso il proprio domicilio o in altro ambiente adeguato a offrire cure familiari.

In questa prospettiva ci si propone di avviare una prima sperimentazione dei 'buoni infanzia' su base locale entro cui cercare di canalizzare – in una logica positiva di co-finanziamento – risorse locali tanto pubbliche che private. Le iniziative potranno essere incardinate nel programma di diffusione del lavoro accessorio di cui al PON 2007 – 2013.

Nella medesima direzione è rivolto il Piano di interventi del Dipartimento per le Pari Opportunità a valere sulle risorse del Fondo per i diritti e le pari opportunità, per favorire la conciliazione attraverso quattro linee di intervento: a) sperimentazione diffusa dei nuovi modelli di servizi di assistenza all'infanzia che consentano di innalzarne la disponibilità; b) sperimentazione dei buoni lavoro della Legge Biagi; c) incentivazione del telelavoro; d) sostegno al rientro dal congedo di maternità.

All'esito della sperimentazione si potrebbe valutare, sentite le parti sociali e le associazioni interessate, sia il concreto impatto sulle dinamiche del mercato dei servizi di cura sia l'opportunità o meno di eventuali interventi normativi rispetto alla attuale regolazione dei buoni lavoro nell'ambito dei servizi di cura e assistenza alla persona.

VII.4.1 I voucher di cura: strumento alternativo al congedo parentale

L'art. 4 comma 24 della L. 92/2012 ha introdotto, in forma sperimentale per gli anni 2013-2014-2015, uno strumento alternativo al congedo parentale che

consente alle lavoratrici di richiedere, al termine del congedo di maternità, un voucher di cura in sostituzione (anche parziale) del congedo parentale.

Il voucher di cura può essere utilizzato per l'acquisto di servizi di baby sitting o come contributo per sostenere il costo dei servizi pubblici per l'infanzia o di servizi privati accreditati.

Possono richiedere il voucher di cura:

- lavoratrici dipendenti;
- lavoratrici, anche libere professioniste iscritte alla Gestione Separata, che non risultino iscritte ad altra forma previdenziale obbligatoria e che siano pertanto tenute al versamento della contribuzione a suddetta gestione in misura piena.

La lavoratrice può fare richiesta di cura negli ultimi 11 mesi successivi al termine del congedo di maternità.

Il periodo massimo di fruizione è di sei mesi per le lavoratrici dipendenti e di tre mesi per le iscritte alla Gestione Separata. Il voucher di cura può essere chiesto anche per un periodo inferiore alla durata massima e non può essere frazionato a giorni³²¹.

Le lavoratrici rientranti nel campo di applicazione della legge possono fare richiesta dei voucher di cura per i bambini già nati o per quelli la cui data presunta del parto è fissata entro i quattro mesi successivi alla scadenza del bando per la presentazione della domanda. Il diritto è riconosciuto per singolo figlio.

L'importo del contributo è di 300,00 euro mensili. In caso di lavoratrice part-time il contributo viene riproporzionato in base alla riduzione di orario prevista dal contratto di lavoro part-time³²².

Il contributo per il pagamento dei servizi di baby sitting è erogato, attraverso il sistema dei buoni lavoro di cui all'art. 72 del D.Lgs. n. 276/2003.

I buoni lavoro vengono consegnati alla lavoratrice solo in forma cartacea da parte della sede Inps territorialmente competente.

VII.5 LAVORO ACCESSORIO E DISABILI

La dizione comprende sia i disabili, a vario titolo riconducibili alle liste della legge n. 68/1999 ed alle altre disposizioni di carattere speciale che regolano l'avviamento al lavoro di tale categoria, che i soggetti in recupero (tossicodipendenti, alcoolisti, ecc.).

³²¹ Ad esempio la madre può godere di 3 mesi di congedo parentale e per i restanti 3 mesi richiedere l'erogazione del voucher di cura.

³²² I voucher di cura saranno erogati fino al raggiungimento del limite di spesa massimo fissato dall'art. 10 del D.M. 22 dicembre 2012, pubblicato in G.U. n. 36 del 13 febbraio 2013 e pari a 20 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2013, 2014, 2015.

Pur nella limitatezza delle esperienze riferibili a tale tipologia contrattuale, la prestazione di lavoro occasionale ed accessorio potrebbe rappresentare uno strumento ulteriore, a disposizione dei servizi provinciali per il collocamento dei disabili, finalizzato a facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro di soggetti a "rischio esclusione"³²³.

³²³ E. MASSI, *Le nuove prestazioni di lavoro accessorio*, Modena, 6 giugno 2005, dal sito www.dplmodena.it

CONCLUSIONI

Un tale excursus evidenzia come il lavoro accessorio si sia evoluto nel tempo: da strumento teso a regolamentare prestazioni marginali rese da soggetti tendenzialmente esclusi dal mondo del lavoro, in strumento duttile e di facile gestione che si rivolge ad un'ampia platea di destinatari, suscettibile di applicazione in ogni settore produttivo.

I cambiamenti apportati dal nuovo testo legislativo alla disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio, che prevedono un più stringente sistema di controllo attraverso la tracciabilità dei voucher, paiono essere motivati dal sospetto del legislatore riguardo all'eventualità che, attraverso l'utilizzo del voucher, si nasconda un tentativo di elusione del lavoro subordinato standard, e quindi dal rischio di destrutturazione del mercato del lavoro, soprattutto in un momento di crisi occupazionale quale quello attuale.

Lo strumento dei buoni lavoro ha consentito, nel corso della sua evoluzione, la regolarizzazione di innumerevoli prestazioni occasionali nell'agricoltura, nei servizi, nel commercio, nonché, attraverso il committente pubblico, la possibilità di effettuare lavori utili alla collettività da parte di soggetti a rischio esclusione dal mercato del lavoro.

Ciò grazie ai notevoli vantaggi sia per i committenti che per i lavoratori. Sul primo versante, è indubbio che il ricorso a tale tipologia di lavoro rappresenti una possibilità di riduzione dei costi rispetto all'utilizzo di manodopera subordinata e autonoma. Anche l'aliquota per i contributi previdenziali comporta dei minori oneri per il datore di lavoro rispetto anche al lavoro a progetto, alle collaborazioni occasionali e all'associazione in partecipazione.

La riduzione degli oneri economici prevista per il lavoro accessorio si accompagna con un certo alleggerimento degli oneri gestionali.

Sul versante del lavoratore, va rilevato che il lavoro accessorio, pur non dando titolo a prestazioni previdenziali come la maternità, la malattia e gli assegni per il nucleo familiare, prevede comunque una copertura previdenziale ed assicurativa ad attività che, altrimenti, ne sarebbero del tutto sprovviste.

Infine l'esenzione fiscale dei compensi percepiti oltre a rappresentare una grande novità nel nostro sistema fiscale, senza dubbio costituisce un importante incentivo economico per qualsiasi prestatore.

L'istituto del lavoro accessorio specialmente garantisce un livello minimo di tutela retributiva e assicurativa, oltre che un qualche impegno per la sicurezza della salute del lavoratore. La normativa introdotta assicura anche alla previdenza un flusso finanziario, altrimenti indebitamente sottratto.

Inoltre, l'utilizzo di buoni lavoro da parte degli Enti locali è avvenuto spesso proprio alla stregua di politica attiva per il ricongiungimento al lavoro di disoccupati, inoccupati, tossicodipendenti e altri soggetti svantaggiati. Proprio per tale categoria

di soggetti da ultimo lo stesso D.Lgs. 81/2015 prevede all'art. 49 comma 6 la possibilità di stabilire con decreto specifiche condizioni, modalità e importi dei buoni orari.

Nonostante le modifiche introdotte dalla riforma Fornero prima ed infine dal Jobs Act, il punto critico della disciplina del lavoro accessorio resta tuttora individuabile nella difficoltà di ricondurre questo innovativo istituto alla sua principale finalità, individuata, agli albori della sua legalizzazione del nostro ordinamento giuridico, nel significativo contributo di lotta all'economia sommersa.

In un particolare e delicato momento di crisi come questo e in un contesto nel quale il costo del lavoro resta elevato, le aziende cercano sempre di più misure alternative ai contratti di lavoro subordinato.

Una possibile soluzione per evitare l'uso distorto di tale istituto potrebbe essere quella di inserire l'obbligo di indicare nella comunicazione preventiva la giornata e l'orario di utilizzo del buono lavoro. In tal senso la comunicazione da inviare alla Direzione Territoriale del Lavoro introdotta con il Jobs Act potrebbe rappresentare già un primo passo per rendere il sistema di controllo più persuasivo.

Le eventuali ulteriori modifiche che potrebbero pertanto essere apportate in futuro a tale istituto dovranno essere lette esclusivamente nell'ottica di impedire comportamenti illegali ed elusivi da parte delle aziende: solo in questo modo si potrà tollerare che il lavoro accessorio continui a restare nel nostro panorama lavorativo, di certo come modalità per far emergere il lavoro nero, ma non come leitmotiv di una nuova e moderna forma di precariato.

BIBLIOGRAFIA

- P. ALLEVA, *Ricerca e analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003 sul mercato del lavoro*, in "Rivista Giuridica del Lavoro", 2003, I, pag. 887 e ss.
- AA.VV., *Lo sviluppo dei servizi alla persona e il lavoro accessorio. Ipotesi e prospettive*, II Conferenza Europea Servizi alla Persona, a cura di Italia Lavoro
- G. ANASTASIO, *Il lavoro accessorio nell'impresa familiare*, in "Circolare n. 30/2009", pag. 20 e ss.
- G. ANASTASIO, *Lavoro accessorio: quali limiti all'applicazione?*, 16 novembre 2010, dal sito www.dplmodena.it
- P. BELLOCCHI, *Il regime del lavoro accessorio e l'autonomia privata: logiche negoziali e dinamiche fattuali*, in "Tipologie contrattuali a progetto e occasionali. Certificazione del rapporto di lavoro. Commentario al D.LGS. 276/2003", coordinato da F. CARINCI, Milano, 2004
- F. BACCHINI, *Lavoro intermittente, ripartito e accessorio. Subordinazione e nuove flessibilità*, Milano, 2009
- L. BELTRAMETTI, *I buoni servizio nelle politiche sociali di alcuni paesi europei. Possibili applicazioni in Italia*, ACCORS Services Italia, 2009
- G. BERTAGNA, *Il lavoro accessorio per gli enti locali*, in "Gli Approfondimenti di Publika", n. 21, ottobre 2009
- M. BIAGI – continuato da M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè Editore, 2012, pag. 207 e ss.
- A. BOLLANI, *La nuova disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in "Previdenza, mercato del lavoro, competitività", pag. 404
- A. BOLLANI, *Flessibilità e nuovi rapporti di lavoro*, in "Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali" a cura di M. MAGNANI – P. VARESI, Torino, 2005, pag. 433 e ss.
- M. BORZAGA, *Le prestazioni occasionali all'indomani della L. n. 30/2003 e del D.Lgs. n. 276/2003*, in "Rivista Italiana Diritto del Lavoro", 2004, pag. 277
- R. CAMERA, *Il lavoro occasionale accessorio dopo gli interPELLI del ministero del lavoro*, in "La lente sul fisco", n. 104 del 07/03/2011
- R. CARAGNANO, *Il lavoro accessorio, quali prospettive?*, in "Bollettino Adapt" 2006, n. 29
- C. CHIONNA – A. INNesti – R. ZUCARO, *La riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in "Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3246/2012. Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", ADAPT University Press, aprile 2008, pagg.155-158
- M. CHIRI SALA, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, Napoli, 2008
- M. CINELLI, *"Nuovi lavori" e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?*, in "Rivista Italiana di diritto del lavoro", 2005, pag. 225
- S. CORBASCIO – O. NACCI, *Riforma del mercato del lavoro e contrasto al lavoro nero*, in "La Riforma del mercato del lavoro", a cura di M. TIRABOSCHI, Milano, 2004, pag. 266 e ss.
- L. CORSO, *Prestazioni occasionali di tipo accessorio*, in Commentario diretto da F. CARINCI, Torino, 2007, II, pag. 176 e ss.
- N. DE MARINIS, *Il lavoro occasionale e il lavoro accessorio nel D.Lgs. 276/2003. Il diritto del lavoro oltre il mercato*, in "Massimario giurisprudenza del lavoro" 2004, pag. 139 e ss.
- M. DOGLIATTI, *L'impresa familiare*, dal sito www.altalex.com

- F. FAZIO, *La riforma dei buoni lavoro e le previsioni per il pubblico*, Il Sole 24 ore, ottobre 2012, n. 10
- G. FERRARO, *Tipologie di lavoro flessibile*, Giappichelli, 2009
- A. FONTANESI, *Prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio e buoni lavoro (voucher)* - Supporti documentali ed informativi per la governance e la qualificazione dei sistemi, febbraio 2011
- L. GALANTINO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, 2012
- M. GAMBACCIANI, *Il lavoro accessorio*, in "I Nuovi contratti di lavoro", diretto da M. PERSIANI, 2010, UTET, pag. 249
- M. GIARDETTI, *Mercato del lavoro. Cosa cambia*, Giuffrè Editore, 2012, pag. 46
- P. GIORGIUTTI, *Lavoro accessorio: nuova disciplina*, in "Diritto & Pratica del Lavoro" n. 37/2012, 2012
- E. GHERA, *Diritto del lavoro: il rapporto di lavoro*, Cacucci Editore, 2006
- E. GHERA, *Il nuovo diritto del lavoro. Subordinazione e lavoro flessibile*, Giappichelli, 2006, pag. 145
- A. GUGLIELMO - V. LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in "Diritto & Pratica del Lavoro" n. 8/2012, pag. 3 e ss.
- M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio tra mancata riforma e limitata sperimentazione*, in "Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate" a cura M. CINELLI – G. FERRARO, UTET, 2008
- M. LAMBERTI, *Il rilancio del lavoro accessorio*, in "Lavoro, Competitività, Welfare. Dal D.L. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico", Torino, 2009, pag. 83 e ss.
- M. LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in "Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013", a cura di M. CINELLI – G. FERRARO – O. MAZZOTTA Torino, Giappichelli, 2013, pag. 174 e ss.
- V. LIPPOLIS – G. ANASTASIO, *Vademecum Lavoro Accessorio*, in "La Circolare di lavoro e Previdenza" n. 36/2009, Centro Studi Lavoro e Previdenza
- A. LO FARO, *Prestazioni occasionali di tipo accessorio resa da particolari soggetti*, in "La Riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali", a cura di E. GRAGNOLI - A. PERULLI, Padova, 2004, pag. 801
- F. LUNARDON, *Ai confini dell'impero: il lavoro autonomo regolato (lavoro a progetto e lavoro occasionale) e la certificazione*, in "Il Lavoro nella giurisprudenza", n. 3/2004, p. 269
- M. MAGNANI, *I lavori flessibili*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 2006, pag. 31
- B. MASSARA – L. VOLPE, *Per l'attività accessoria limite assoluto di 5 mila euro*, in "La riforma del lavoro" a cura di M.C. DE CESARI – F. MICARDI, Milano, 2012, pag. 49 e ss.
- E. MASSI, *Le nuove prestazioni di lavoro accessorio*, Modena, 6 giugno 2005, dal sito www.dplmodena.it
- E. MASSI, *Le novità "in progress" sul lavoro accessorio e differenze con altri rapporti "atipici"*, Modena, 9 dicembre 2008, dal sito www.dplmodena.it
- E. MASSI, *I giovani ed il lavoro accessorio*, Modena, 3 febbraio 2009, dal sito www.dplmodena.it
- E. MASSI, *Le prestazioni occasionali e accessorie nell'anno 2011*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza" n. 19 del 9 maggio 2011, pag. 11 e ss.
- G. MAUTONE, *Lavoro accessorio e prestazioni che esulano dal mercato del lavoro*, in "Guida al Lavoro", 2003, n. 4, pag. 117

L. MENGONI, *Quale disciplina per i lavoro atipici?*, in "Diritto del Lavoro", 2000, I, pag. 317

B. MINENTI – B. WINKLER, *I buoni lavoro: misura contro il lavoro sommerso?*, in Dossier Adapt n. 11 del 2 luglio 2010

E. MONTEMARANO, *Formulario del lavoro*, Gruppo 24 ore, 2012

L. A. MURATORI, *Il lavoro accessorio*, in "Commentario alla Legge 133/2008. Lavoro privato, pubblico e previdenza", a cura di M. MISCIONE – D. GAROFALO, IPSOA, Milano, 2009, pag. 472 e ss.

O. NACCI, *Il lavoro accessorio nell'esperienza comparata: il caso belga*, in "Guida al Lavoro", 2003, n. 4, pag. 119 e ss.

M. NAPOLI, *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del diritto del lavoro*, in "Scritti in onore di Edoardo Ghera", Bari, 2008, pag. 753

NOGLER – BORZAGA, *Ipotesi sulla disciplina legale del lavoro accessorio: le virtù del modello belga*, in "Impresa Società", 2003, pag. 68 e ss.

D. PASCALE, *Il lavoro accessorio negli enti locali* – dal sito www.dplmodena.it

M. PEDRAZZOLI, *Prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti*, in "Il nuovo mercato del lavoro" coordinato da M. PEDRAZZOLI, Bologna, 2004, pag. 856

A. PEETERS, *Belgio: L'esperienza dei buoni-lavoro*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2007, n. 4, pag. 1271

N. PERSICO - A. SANSONI, *"Buoni lavoro" una buona pratica che non decolla*, in "Dossier Adapt" n. 3/2007

N. PERSICO – M. TIRABOSCHI, *La nuova disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in "La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare" a cura di Michele Tiraboschi, Giuffrè Editore, 2008,

N. PORELLI, *Il lavoro accessorio in sperimentazione*, in "Bollettino Adapt" n. 29, 2006

F. PROSPERI, *Impresa familiare*, in "Codice Civile. Commentario", Milano, pag. 214 e ss.

P. RAUSEI, *Amministrazione del personale*, n. 1/2011, IPSOA, pag. 100 e ss.

P. RAUSEI, *Voucher e lavoro accessorio*, in "Diritto & Pratica del Lavoro", n. 9/2011

P. RAUSEI, *Nuove rigidità e limiti operativi per l'utilizzo dei voucher per il lavoro occasionale accessorio*, in "Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012", ADAPT n. 2/2012, pagg. 117-123

P. RAUSEI, *Anche il lavoro (accessorio) senza contratto finisce sotto la scure della riforma*, in "Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3246/2012. Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", ADAPT University Press, aprile 2008, pagg. 159-162

P. RAUSEI, *La Riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in "La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del lavoro in una prospettiva di crescita", a cura di M. MAGNANI – M. TIRABOSCHI, Giuffrè Editore, 2012

P. RAUSEI – M. TIRABOSCHI, *Lavoro: una riforma sbagliata*, ADAPT, 2012 n. 2

P. SANDULLI, *Tutela previdenziale e assistenziale dei lavori atipici nell'ordinamento giuridico italiano*, in "Lavoro e Diritto", 2003, pag. 409 e ss.

A.M. SANSONI, *Belgio – lavoro accessorio e buoni lavoro: le ragioni di un successo*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2007, n. 1, pag. 311 e ss.

- A.M. SANSONI, *La sperimentazione del lavoro occasionale di tipo accessorio in Francia e Belgio*, in "La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare" a cura di M. TIRABOSCHI, Giuffrè, 2008
- A.M. SANSONI, *L'utilizzo dei titres-services in Belgio*, in "Dossier Adapt" n. 11 del 2 luglio 2010
- R. SCOGNAMIGLIO, *La disponibilità del rapporto di lavoro subordinato*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2001, pag. 95 e ss.
- C. SPINELLI, *Il lavoro accessorio*, in "Lavoro e diritti a tre anni dalla Legge 30/2003", Bari, 2006, pag. 498
- M. TIRABOSCHI, *La Riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del D.Lgs. 276/2003. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Milano, 2004
- M. TIRABOSCHI, *Lavoro accessorio: un ulteriore tassello per la messa a regime*, in "Guida al Lavoro", 2006 n. 3
- M. TIRABOSCHI, *La ricetta voucher contro il sommerso*, in "Bollettino Adapt" 2010, n. 4
- S. TOPPI, *Il lavoro accessorio*, in "Lavoro, famiglie e categorie deboli", a cura di Paolo Stern, Maggioli Editore, 2012, pag. 9 e ss.
- L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in "Rivista giuridica del lavoro", n. 4, 2009, pag. 585 e ss.
- A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro*, CEDAM, Padova, 2008, pag. 37 e ss.
- T. VETTOR, *Le prestazioni occasionali accessorie*, in "Il lavoro tra progresso e mercificazione, Commento critico al D.Lgs. 276/2003" a cura di G. GHEZZI, Roma, 2004, pag. 346
- E. VITIELLO, *I nuovi rapporti di lavoro secondo la Riforma Biagi*, CEDAM, 2004
- B. WINKLER, *I buoni lavoro nelle case austriache*, in "Dossier Adapt" n. 11 del 2 luglio 2010

L'AUTRICE

Marica Mercanti, è dipendente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Ancona, con la qualifica di ispettore del lavoro; nata ad Ancona (AN) il 15/10/1977, si è laureata nel 2002 in Economia e Commercio presso l'Università Politecnica delle Marche ed ha successivamente conseguito il Master in Gestione delle Risorse Umane presso la medesima Università.

Nel corso degli studi universitari, sin dal 1996, ha maturato diverse esperienze professionali, ricoprendo inizialmente un incarico nella gestione della contabilità presso una Società Internet Provider e successivamente, dal 1998 al 2001, sviluppando una significativa esperienza presso uno studio di consulenza del lavoro. Infine, dal 2001 al 2006, ha assunto un incarico presso l'amministrazione del personale di una grande azienda industriale operante nel settore cantieristico per la quale si è occupata oltre che degli aspetti lavoristici, fiscali, previdenziali e sindacali, anche dell'implementazione del sistema informativo SAP R/3 Human Resource Management. L'interesse verso l'area delle risorse umane la porta poi, negli stessi anni, ad approfondire gli studi in materia, conseguendo il Master in Gestalt Counseling.

Dopo essere risultata vincitrice al concorso per ispettore del lavoro è assunta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel maggio del 2006; i suoi studi universitari proseguono e consegue presso l'Università degli Studi di Macerata nel 2012 la Laurea in Scienze dei Servizi Giuridici e l'anno successivo la Laurea in Scienze delle Pubbliche Amministrazioni e delle Organizzazioni Complesse, sempre con lode.

INDICE

PRESENTAZIONE	5
INTRODUZIONE	7

CAPITOLO I

LA RIFORMA BIAGI: NASCE IL LAVORO ACCESSORIO

I.1	L'introduzione del lavoro accessorio: le ragioni	9
I.2	Definizione	10
I.3	Caratteri generali:	12
	a) Occasionalità	13
	b) Accessorietà	14
I.4	Differenze con figure contrattuali affini	15
I.5	Ambito di applicazione	17
	I.5.1 Attività e settore produttivo	17
	I.5.2 Status del lavoratore	20
I.6	Tutele sociali	23
	I.6.1 Disciplina previdenziale	23
	I.6.2 Disciplina assicurativa per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali	25
I.7	Disciplina fiscale dei compensi	26
I.8	Cumulabilità dei redditi	27
I.9	Altre tutele	28
I.10	Modalità operative del sistema dei voucher	29
	I.10.1 Caratteristiche generali	29
	I.10.2 Procedura per i voucher cartacei	30
	I.10.3 Procedura per i voucher telematici	31
	I.10.4 Riscossione e rimborso dei voucher	34
I.11	Gestione del rapporto di lavoro	35
	I.11.1 Semplificazione degli adempimenti amministrativi	35
	I.11.2 Adempimenti di carattere previdenziale, assicurativo e fiscale	37
	I.11.3 Obblighi antinfortunistici	37
I.12	Le prime modifiche al D.Lgs. 276/2003	38
	I.12.1 La Legge 14 maggio 2005 n. 80	38
	I.12.2 La Legge 248/2005	40

CAPITOLO II

IL LAVORO ACCESSORIO DOPO UN QUINQUENNIO PRENDE IL VIA

II.1	La prima sperimentazione nel settore della vendemmia 2008	42
------	---	----

II.2	La Legge n. 133/2008: una spinta al lavoro accessorio	44
II.3	La Circolare INPS n. 104/2008	45
II.4	La Legge 9 aprile 2009 n. 33	48
II.5	Il lavoro accessorio alla luce delle modifiche	48
	II.5.1 Ambito soggettivo	50
	II.5.2 L'impresa familiare	54
	a) Presupposti oggettivi	55
	b) Presupposti soggettivi	56
	c) Disciplina speciale	57
	II.5.3 Ambito oggettivo	60
II.6	La Finanziaria 2010	66
	II.6.1 Lavoratori part-time	66
	II.6.2 Centri e scuderie ippiche	68
	II.6.3 Estensione nelle imprese familiari	68
II.7	Il lavoro accessorio come "ammortizzatore sociale"	69
	II.7.1 Le proroghe fino al 31/12/2012	70
II.8	Procedura per l'acquisto dei voucher tramite Tabaccherie e Poste	71

CAPITOLO III

IL LAVORO ACCESSORIO NEL PUBBLICO IMPIEGO

III.1	Introduzione del lavoro accessorio nella P.A.: D.L. 78/2009	74
III.2	La Circolare INPS n. 88/2009: chiarimenti	74
	III.2.1. Incompatibilità	75
III.3	Finanziaria 2010: l'estensione	76
	III.3.1 Ambito soggettivo	76
	III.3.2 Ambito oggettivo	77
III.4	Il profilo contabile: le spese di personale	78
III.5	I limiti del lavoro accessorio nella P.A.	80
III.6	La Direttiva del Ministro per la P.A. e l'Innovazione n. 2 del 16 febbraio 2010	80
III.7	Pensionati lavoratori negli Enti locali: lavoro accessorio?	82
III.8	I dipendenti pubblici e il lavoro accessorio	83

CAPITOLO IV

LA RIFORMA FORNERO: UN CAMBIAMENTO DI ROTTA?

IV.1	La Riforma Fornero: le novità	85
------	-------------------------------	----

IV.1.1	Ambito soggettivo e oggettivo	87
IV.1.2	Limiti economici	87
IV.1.3	Settore agricolo	88
IV.1.4	Committente pubblico	88
IV.1.5	Imprese familiari	90
IV.1.6	Rilascio del permesso di soggiorno	91
IV.1.7	I buoni lavoro	92
IV.1.8	Regime transitorio	93
IV.2	Circolare MPLS n. 18 del 28 luglio 2012	93
IV.3	Circolare MPLS n. 4 del 18 gennaio 2013	94
IV.3.1	Appalti	95
IV.3.2	Durata della prestazione	95
IV.3.3	Disciplina sanzionatoria	96
IV.4	La Lettera Circolare MLPS N. 3439 del 18 febbraio 2013	97
IV.5	La Circolare INPS n. 49 del 29 marzo 2013	97
IV.6	La Circolare INAIL n. 21 del 24 aprile 2013	98
IV.7	Proroghe fino al 2013	99
IV.8	Alcuni dati statistici	99

CAPITOLO V

IL LAVORO ACCESSORIO DOPO IL JOBS-ACT

V.1	Il Jobs - Act	103
V.1.1	Limiti economici	103
V.1.2	Percettori di prestazioni a sostegno del reddito	103
V.1.3	Lavoratori stranieri	104
V.1.4	Settore agricolo	104
V.1.5	Misura del voucher	104
V.1.6	Acquisto dei buoni lavoro	104
V.1.7	Comunicazione telematica alla Direzione Territoriale del Lavoro	105
V.2	E il lavoro accessorio negli appalti?	106

CAPITOLO VI

CRITICITA' DEL LAVORO ACCESSORIO DAL PUNTO DI VISTA GIURIDICO E CONDOTTE SANZIONATORIE

VI.1	La natura giuridica ambigua del lavoro accessorio	108
VI.2	La predeterminazione dei confini spazio-temporali della prestazione	112
VI.3	Il lavoro accessorio e la negazione legale delle tutele	113
VI.4	Razionalità del sistema e dubbi di costituzionalità	115
VI.5	La doppia alienità come presupposto per l'estensione delle tutele	

VI.6	Lavoro accessorio come tipo legale del lavoro dipendente	116
VI.7	Lavoro "grigio": il lavoro accessorio e la necessità dell'attività di vigilanza	117
VI.8	Uso illegittimo dei voucher e conseguenze sanzionatorie	119
	VI.8.1 Ipotesi contra-legem	121
	VI.8.2 Superamento limite legale	122
	VI.8.3 Altre ipotesi sanzionatorie	123

CAPITOLO VII

IL LAVORO ACCESSORIO IN EUROPA E IL SUO CONTRIBUTO PER LO SVILUPPO DEL SETTORE SOCIALE

VII.1	Il motivo ispiratore comune	125
VII.2	Il lavoro accessorio in Europa	127
	VII.2.1 In Belgio: <i>Titre-Services</i>	127
	VII.2.2 In Francia: <i>CESU</i>	128
	VII.2.3 In Austria: <i>Dienstleistungscheck</i>	129
	VII.2.4 In Germania: <i>Mini Jobs</i>	131
	VII.2.5 In Regno Unito: <i>Childcare Voucher</i>	132
	VII.2.6 In Spagna e Svezia: assenza del lavoro accessorio	133
VII.3	Lavoro accessorio e servizi sociali	134
	VII.3.1 Il voucher universale	135
VII.4	Il lavoro accessorio e le donne in Italia	139
	VII.4.1 Voucher di cura: strumento alternativo al congedo parentale	139
VII.5	Lavoro accessorio e disabili	140
CONCLUSIONI		142
BIBLIOGRAFIA		144
L'AUTRICE		148

PUBBLICAZIONI DELLA FONDAZIONE MASSIMO D'ANTONA

COLLANA MASSIMO D'ANTONA

Lavoro e Diritto

- 1 Flavia Marchionni, *Il contratto a termine nell'ordinamento comunitario*;
Giuseppina Faillace, *Il lavoro in affitto dal pacchetto Treu alla riforma Biagi*;
Fabrizio Marozza, *Il trattamento normativo del lavoro a progetto*;
Antonello Olivieri, *Il danno psichico alla persona del lavoratore – I contratti di lavoro a termine. Clausola di durata e occupazione*;
Isabella Spanò, *Le prospettive di tutela previdenziale per giovani lavoratori neo occupati in funzione dei percorsi di transizione e di primo ingresso nel mercato del lavoro, anche con riferimenti di diritto comparato e internazionale. Un approccio multidisciplinare e soluzioni nuove per una questione complessa*;
Katia Elisabetta Provenzano, *Il danno psichico alla persona del lavoratore*.
Roma, 2011

- 2 Pietro Cesare Vincenti, *Le rinunzie e le transazioni del lavoratore*;
Milena Talarico, *Prescrizione e decadenza nel diritto del lavoro*;
Rosa Rubino, *La complessità della relazione tra lavoro e patologie oncologiche - Un quadro comparato sul panorama italiano e spagnolo*;
Davide Venturi, *L'ispezione del lavoro e la certificazione dei contratti di lavoro come strumenti di regolazione del mercato del lavoro. I problemi dell'effettività e dell'equità in particolare per i lavoratori non standard e le catene d'appalto*.
Roma, 2013

- 3 Antonino Ferruggia, *Le esternalizzazioni "relazionali" nel decentramento di attività dell'impresa*;
Gianna Elena De Filippis - *Il lavoro occasionale accessorio come strumento d'emersione del lavoro sommerso*.
Roma, 2015

- 4 Marica Mercanti, *L'introduzione del lavoro accessorio e la sua evoluzione*.
Roma, 2016

QUADERNI

1 Tavola rotonda del Ministro del lavoro con le parti sociali. Atti e immagini del convegno dal titolo: Uscire dalla crisi, quale riforma per il lavoro?
Roma, 2014

2 Tavola rotonda del Ministro del lavoro e le parti sociali. Atti e immagini del convegno dal titolo: Il nuovo modello di vigilanza. L'Ispettorato Unico del Lavoro.
Roma, 2015

PERIODICO BIMESTRALE ON-LINE DI ATTUALITÀ E DOTTRINA

Lavoro@Confronto
www.lavoro-confronto.it

L'ISTITUZIONE DEI PREMI "MASSIMO D'ANTONA"
MIGLIORI TESI in DIRITTO DEL LAVORO

Per onorare la memoria di Massimo D'ANTONA - *docente di diritto del lavoro all'Università "La Sapienza" di Roma e consigliere del Ministro del lavoro ucciso da un commando terrorista il 20 maggio del 1999* - e al fine di favorire lo sviluppo degli studi sui problemi del lavoro e dell'esperienza sindacale, la "Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus)" destina premi/borse di studio per le migliori tesi in diritto del lavoro.

La destinazione dei premi/borse di studio avviene tramite bando di concorso pubblico la cui partecipazione è riservata ai dipendenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai soci della Fondazione, a quanti diventino soci ai sensi dell'articolo 4 dello Statuto della Fondazione, nonché ai rispettivi figli.

Inoltre, a seguito dei Protocolli d'intesa stipulati con la Fondazione Prof. Massimo D'Antona in data 19.4.2007, 4.3.2010 e 4.6.2014, il Ministero del Lavoro ha istituito i premi di studio "Massimo D'Antona", destinati a giovani laureati (con laurea specialistica o vecchio ordinamento) e dottori di ricerca che abbiano discusso una tesi in materia di diritto del lavoro, da assegnarsi tramite procedura selettiva per titoli.

LA FONDAZIONE MASSIMO D'ANTONA

GLI SCOPI

E' stata costituita nel 2001 dalle Organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti dal Ministero del Lavoro. La Fondazione ha lo scopo di attuare quanto previsto dall'art. 10 del Decreto Legislativo n. 460/1997.

L'ATTIVITA' ED I SERVIZI

Borse di studio - Premio Massimo D'Antona

Per onorare la memoria del Prof. Massimo D'Antona,

- la Fondazione istituisce borse di studio a favore dei propri soci, dei dipendenti del Ministero del lavoro, nonché dei rispettivi figli, per le migliori tesi in diritto del lavoro (l'ultimo bando è stato approvato il 20-10-2015);
- il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, grazie ad uno specifico protocollo firmato fra il Ministro del Lavoro e la Fondazione, istituisce un premio di studio, destinato a giovani laureati (con laurea specialistica o vecchio ordinamento) e dottori di ricerca che abbiano discusso una tesi in materia di diritto del lavoro. L'ultimo avviso è stato approvato il 9-7-2014

Pubblicazioni

- A partire dal 2011 la Fondazione ha dato vita alla Collana editoriale "Premio Massimo D'Antona" con l'obiettivo di pubblicare le tesi in materia di diritto del lavoro i cui autori sono stati annualmente dichiarati vincitori del premio, a seguito degli appositi bandi emanati dalla Fondazione stessa e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- Dal 2013 la Fondazione ha dato vita alla pubblicazione della rivista bimestrale on line "LAVORO@CONFRONTO" (www.lavoro-confronto.it), con l'intento di mettere a disposizione degli operatori del Ministero del Lavoro, nonché delle associazioni imprenditoriali e dei lavoratori, un punto di vista ma, soprattutto, uno strumento semplice e pratico di supporto alla attività quotidiana di migliaia di addetti ai lavori sparsi sul territorio nazionale, sui diversi aspetti che investono il mondo del lavoro ed il welfare.

Approfondimenti

Dal 2014 la Fondazione ha dato vita alla pubblicazione non

periodica di Quaderni su argomenti di attualità riguardanti il DIRITTO DEL LAVORO e la LEGISLAZIONE SOCIALE attraverso la pubblicazione di libri o articoli.

Convegni

La Fondazione, in collaborazione con il Ministero del Lavoro, organizza annualmente un evento convegnistico su tematiche inerenti il diritto del lavoro, con la partecipazione di studiosi della materia nonché di personalità delle istituzioni, della politica e del mondo del lavoro.

Università Uninettuno

E' attiva la convenzione con l'Università Telematica Internazionale UNINETTUNO, finalizzata a sostenere i soci della Fondazione (e loro familiari di primo grado) nella frequenza di tutti i corsi di laurea triennali e dei master universitari programmati da Uninettuno, usufruendo di uno sconto del 30% sulla quota di iscrizione.

Adesione

Per aderire alla Fondazione è necessario presentare, attraverso il modulo on-line, richiesta formale di iscrizione al Consiglio d'Amministrazione della Fondazione. Possono aderire alla Fondazione in qualità di:

Soci Onorari, gli ex collocatori comunali a contratto, inquadrati nei ruoli organici del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ai sensi della Legge 1336 del 1961.

Soci Aggregati, tutti i dipendenti ed ex dipendenti, inclusi i dirigenti, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'ISFOL e di ITALIA LAVORO, nonché il coniuge o il convivente, i figli ed i genitori dei dipendenti, ancorché cessati dal servizio, delle stesse Amministrazioni ed Enti; possono aderire alla Fondazione anche i vincitori dei premi intitolati alla memoria del Prof. Massimo D'Antona, istituiti dal Ministero del Lavoro.

Finito di stampare