Lavoro: una riforma sbagliata

Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita

a cura di

Pierluigi Rausei
Michele Tiraboschi

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 2

www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

Articolo 1, commi 32-33 – Lavoro accessorio

Nuove rigidità e limiti operativi per l'utilizzo dei *voucher* per il lavoro occasionale accessorio

di Pierluigi Rausei*

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 lavoro* (felice intuizione di Marco Biagi del quale, forse mai come in queste ore, si avverte enormemente il peso dell'assenza).
La norma vorrebbe rappresentare uno dei punti di intervento più qualificanti della riforma, a contrasto della ritenuta "flessibilità cattiva", ma per tentare di comprendere le prospettive concrete di riforma occorre ripercorrere, pur sinteticamente, la disciplina attuale. Il lavoro accessorio deve essere, in ogni caso, affrontato in una dimensione dinamico-evolutiva, nella consapevolezza che si tratta dell'istituto della precedente riforma del mercato del lavoro introdotta dal d.lgs. n. 276/2003 che ha trovato attuazione per ultimo, a partire dall'estate 2008, per effetto della profonda rimodulazione dell'assetto normativo operata dal d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008, ma che ha dato ottima prova di sé a contrasto del lavoro sommerso, in particolare con riguardo al lavoro domestico, al lavoro in agricoltura e ai piccoli lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione. Non poche sono le voci che si possono annoverare nel tentativo di inquadramento della fattispecie lavorativa in argomento: vi è chi si è speso per la natura della prestazione come autonoma, chi invece ha parlato di contratto di lavoro autonomo speciale e non è mancato neppure chi ha parlato di contratto di lavoro a disciplina speciale; d'altra parte, il lavoro accessorio non presenta astrattamente caratteristiche definitorie e classificatorie universalmente valide, essendo possibile qualificarne le prestazioni soltanto in base alle concrete modalità di svolgimento di esse. Si tratta, piuttosto, di un "lavoro senza contratto", il quale si 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, una sorta di *all inclusive* di prestazioni retributive, previdenziali e assicurative, senza alcun obbligo di tipo documentale o adempimenti di altra natura. Nel testo originario del d.lgs. n. 276/2003, l'art. 70 introduceva, in sede sperimentale, il "lavoro accessorio", rivolto a soggetti a rischio di esclusione sociale o non entrati nel mondo del lavoro o in procinto di uscirne, la cui caratteristica essenziale era data dalla occasionalità, che scaturiva dalla brevità della prestazione e dal compenso complessivamente percepito, con riferimento a lavori meramente occasionali e accessori tassativamente elencati: piccoli lavori domestici a carattere straordinario,

* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

@ 2012 ADAPT University Press

compresa l'assistenza domiciliare ai bambini ed alle persone anziane, ammalate o con handicap; insegnamento privato complementare; piccoli lavori di giardinaggio, nonché di pulizia e manutenzione di edifici e monumenti; realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli; 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.
Nell'attuale e vigente disciplina normativa, invece, l'uso corretto e la diffusione del lavoro accessorio sono previsti, quale utile strumento di contrasto al lavoro "in nero", per quelle particolari categorie di lavoratori e per le attività lavorative che tradizionalmente sfuggono ad una ordinaria riconduzione a forme di lavoro regolari, fermo restando il limite economico (5.000,00 euro netti) per ciascun committente in ragione di anno solare. Sul punto la Circolare Inps n. 88 del 9 luglio 2009 ha sancito che per prestazioni di lavoro occasionale accessorio devono intendersi le «attività lavorative di natura meramente occasionale e accessorie non riconducibili a tipologie contrattuali tipiche di lavoro subordinato o di lavoro autonomo», definite dalla norma «con la sola finalità di assicurare le tutele minime previdenziali e assicurative in funzione di contrasto a forme di lavoro nero e irregolare».
Per effetto dell'art. 22 del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008, e, più di recente, dell'art. 7-*ter* del d.l. n. 5/2009, come convertito, con modificazioni, dalla l. n. 33/2009, e da ultimo della l. n. 191/2009, la disciplina del lavoro occasionale accessorio, contenuta negli articoli 70 e 72 del d.lgs. n. 276/2003, già più volte oggetto di modifica negli ultimi anni, si completa. Più specificamente, con riferimento al campo di applicazione un primo gruppo di attività che possono essere svolte nelle forme del lavoro occasionale accessorio sono identificate, dunque, in ragione delle loro caratteristiche oggettive: 1) lavori domestici; 2) lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti; 3) insegnamento privato supplementare; 4) manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà; 5) attività agricole; 6) consegna porta a porta e vendita ambulante di stampa periodica e quotidiana; 7) nell'impresa familiare di cui all'art. 230-*bis* c.c.; 8) lavoro nei maneggi e nelle scuderie. Un secondo gruppo di attività che si possono svolgere in lavoro accessorio sono identificate, invece, in base alle specifiche categorie di lavoratori che possono essere chiamate ad eseguire prestazioni lavorative con *voucher* in qualsiasi settore produttivo: 1) giovani al di sotto dei 25 anni, regolarmente iscritti a cicli di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado e compatibilmente con gli impegni scolastici; 2) pensionati; 3) percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno del reddito per qualsiasi settore di attività; 4) lavoratori in regime di *part-time* (tranne che presso il datore di lavoro titolare del contratto a tempo parziale).
Sul piano degli effetti economici, la caratteristica essenziale della tipologia lavorativa che raccoglie le prestazioni occasionali accessorie è data dal sistema dei buoni lavoro (*c.d. voucher*) con i quali i committenti corrispondono ai lavoratori accessori la retribuzione, contestualmente versando la contribuzione a fini previdenziali. Il valore nominale di ciascun buono, pari a 10 euro, infatti, comprende, oltre alla retribuzione, anche la contribuzione previdenziale in favore della Gestione separata dell'Inps (per una quota del 13%) e l'assicurazione all'Inail (per una quota del 7%), oltre ad un ulteriore compenso all'Inps per la gestione del servizio (pari al 5%), per un valore netto, a favore del prestatore di lavoro accessorio, pari a 7,50 euro. Se poi i buoni non vengono corrisposti in ragione di una parametrazione diretta con le ore di lavoro prestate, va ricordato anche che le somme percepite dal lavoratore mediante l'incasso dei *voucher* è esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato.
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 sancendo, 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». La prima novità consiste nel limite economico che è inteso come cumulativo rispetto alla totalità dei committenti, anziché al singolo committente, inoltre l'importo

viene annualmente rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.
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.
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 agricoltura:
a) 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 età [1];
b) nelle attività agricole svolte a favore degli agricoltori con basso volume di affari (non superiore a 7.000 euro annui) [2], che non possono, tuttavia, essere svolte da persone iscritte, nell'anno precedente, negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.
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 Legislatore (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*).
Scarsamente comprensibile, in quanto foriera di un utilizzo irregolare del sistema di tutela del lavoro degli extracomunitari (in senso diametralmente opposto a quanto dichiarato nella relazione illustrativa secondo cui l'operazione intende «favorire l'integrazione dei lavoratori stranieri»), il nuovo quarto comma del riscritto art. 70 prevedrebbe 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». La previsione parifica senza ragione alcuna 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 famiglia. D'altro canto se il reddito da *voucher* ha tale valore come si concilia ciò con la definizione restrittiva data ora all'istituto?
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 progressivamente e datati», 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 sociali.
L'art. 1, comma 32, lett. c), del d.d.l. aggiunge un periodo al quarto comma 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 «in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla Gestione separata dell'Inps», peraltro senza un corrispondente, tempestivo e adeguato intervento di rivalutazione del valore assoluto di ciascun buono tale previsione rischia di comportare una obiettiva diminuzione dei corrispettivi riconosciuti ai lavoratori accessori.

[1] Con riferimento ai giovani infraventicinquenni il Legislatore prevede che essi debbano essere regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, e in tal caso le attività occasionali devono essere svolte compatibilmente con gli impegni scolastici, mentre se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università potranno prestare lavoro accessorio in qualunque periodo dell'anno.
[2] Secondo le disposizioni di cui all'art. 34, comma 6, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633.

Un apposito regime transitorio viene dettato dall'art. 1, comma 33, del d.d.l., in base al quale resta fermo l'utilizzo fino al 31 maggio 2013, «secondo la previgente disciplina», dei buoni per prestazioni di lavoro accessorio già richiesti al momento dell'entrata in vigore della riforma.

SCHEDA RIEPILOGATIVA

Articolo 1, commi 32-33 – Lavoro accessorio

- Il Legislatore della riforma 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 lavoro:
  1) viene previsto 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;
  2) nei confronti dei committenti imprenditori commerciali o professionisti, fermo restando il limite complessivo di 5.000 euro nel corso di un anno solare, il lavoro accessorio può essere instaurato a favore di ciascun committente per compensi non superiori a 2.000 euro;
  3) con riferimento alle attività agricole le norme sul lavoro accessorio trovano applicazione in agricoltura:
     a) 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 età;
     b) a favore di agricoltori con basso volume di affari (non superiore a 7.000 euro annui), tranne che per persone iscritte, nell'anno precedente, negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

- I limiti di utilizzo dei voucher o buoni lavoro sono rivalutati annualmente sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.

- 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.

- La percentuale relativa ai contributi previdenziali è rideterminata con decreto interministeriale in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla Gestione separata dell'Inps.

- I *carnet* dei buoni lavoro devono consentire una preventiva tracciabilità dei *voucher* e pertanto essere:
  a) *orari*, e quindi valorizzati in corrispondenza della prestazione lavorativa stimata in ore;
  b) *numerati progressivamente*, e quindi univocamente identificati;
  c) *datati*, parrebbe prima della loro messa in uso, rispetto alla giornata in cui viene resa la prestazione;

d) il valore nominale dei buoni è soggetto ad aggiornamento periodico in base alle risultanze istruttorie del confronto con le Parti sociali.

- Rimane possibile l'utilizzo fino al 31 maggio 2013, secondo la disciplina oggi vigente, dei buoni già richiesti al momento dell'entrata in vigore della riforma.

SCHEDA DI VALUTAZIONE Lavoro accessorio		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
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 (importo viene annualmente rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati)	Il limite economico è inteso come cumulativo rispetto alla totalità dei committenti, anziché con riferimento al singolo committente di fatto restringendo l'ambito di applicazione del lavoro occasionale accessorio. La mancata previsione di specifici ambiti di attività ovvero di particolari caratteristiche soggettive dei lavoratori espone qualsiasi utilizzo dei buoni lavoro ad attività investigative da parte degli organi di controllo per verificare l'effettiva natura meramente occasionale con un presumibile incremento di contenzioso.	
Nei confronti dei committenti imprenditori commerciali o professionisti, fermo restando il limite complessivo di 5.000 euro nel corso di un anno solare, il lavoro accessorio può essere instaurato a favore di ciascun committente per compensi non superiori a 2.000 euro.	Il pregiudizio nei confronti degli imprenditori commerciali e dei professionisti impone un ulteriore limite economico di applicazione, consentendo lo svolgimento di lavoro accessorio da parte di uno stesso lavoratore per non più di tre committenti per anno solare.	
Nelle attività agricole le norme sul lavoro accessorio si applicano: a. nelle attività di natura occasionale di carattere stagionale effettuate da pensionati e da giovani con meno di 25 anni di età; b. a favore di agricoltori con	Si elimina la possibilità di impiegare in agricoltura con lavoro accessorio in attività stagionali le casalinghe con inevitabile ritorno nel sommerso delle prestazioni lavorative rese dalle stesse in tali attività. Nel confermare la previsione per gli agricoltori	

basso volume di affari (non oltre 7.000 euro annui), tranne che per gli iscritti, nell'anno precedente, negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.	con volume d'affari minimo, si introduce il divieto di lavoro accessorio per quanti sono stati iscritti nell'anno precedente negli elenchi anagrafici degli operati agricoli non sempre immediatamente verificabili dai piccoli agricoltori ai quali la norma sembra rivolgersi.	
I limiti di utilizzo dei *voucher* o buoni lavoro sono rivalutati annualmente sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.	Si prevede una valorizzazione incrementale anno per anno dei limiti annuali di utilizzo dei buoni lavoro.	
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.	La previsione parifica senza ragione un reddito occasionale al reddito valutato dallo Sportello Unico per l'Immigrazione ai fini della capacità economica del lavoratore per il proprio sostentamento o per quello della sua famiglia.	
La percentuale relativa ai contributi previdenziali è rideterminata con decreto interministeriale in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla Gestione separata dell'Inps. Ma anche il valore nominale dei buoni è soggetto ad aggiornamento periodico in base alle risultanze istruttorie del confronto con le Parti sociali.	Si stabilisce un progressivo incremento delle aliquote contributive in parallelo a quanto previsto per gli iscritti nella Gestione separata dell'Inps, che appare congruo in quanto sembrerebbe necessariamente accompagnato da un corrispondente incremento del valore nominale dei buoni lavoro.	
I carnet dei buoni devono consentire la tracciabilità dei *voucher* e pertanto essere:	Si determina una preventiva tracciabilità dei *voucher*, prima del loro uso, di fatto rendendo più difficile la gestione immediata della prestazione accessoria.	
a. orari, e quindi valorizzati in corrispondenza della prestazione lavorativa stimata in ore;	La valorizzazione dei buoni in corrispondenza della prestazione lavorativa stimata in ore non sempre apparirà adeguata alla natura del lavoro accessorio.	
b. numerati progressivamente, e quindi univocamente identificati;	La numerazione progressiva appare utile a contrastare abusi e utilizzi fraudolenti dell'istituto.	
c. datati, parrebbe prima della	La datazione del buono prima del suo utilizzo	

loro messa in uso, rispetto alla giornata in cui viene resa la prestazione.	può contribuire a contrastare l'uso distorto del lavoro accessorio ma senza dubbio rende meno agevole il ricorso all'istituto.	
Rimane possibile l'utilizzo fino al 31 maggio 2013, secondo la disciplina oggi vigente, dei buoni già richiesti al momento dell'entrata in vigore della riforma.	Fino alla primavera del 2013 i buoni già richiesti al momento dell'entrata in vigore della riforma potranno essere utilizzati in base alle norme oggi vigenti. Nel periodo transitorio coesisteranno voucher attuali con regole attuali e buoni lavoro nuovi con regole nuove e più restrittive incrementando il rischio di errore e conseguentemente un possibile contenzioso.	