

IL LAVORO ACCESSORIO RETRIBUITO CON IL SISTEMA DEL VOUCHER

Iter legislativo

I voucher o buoni lavoro identificano un articolato sistema di retribuzione del cosiddetto *lavoro accessorio*.

La definizione di lavoro accessorio, e quindi la sua disciplina, ha subito modifiche nel corso degli anni, dalla sua introduzione avvenuta con il D.Lgs 276/2003 (riforma Biagi) al jobs act del 2015.

Nella *riforma Biagi* il lavoro accessorio identificava attività lavorative di *natura meramente occasionale*, intendendosi per tali quelle di *durata complessiva non superiore a trenta giorni* nel corso dell'anno solare, che non davano complessivamente luogo a compensi superiori a **3 mila euro**, rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne. Nel rispetto del limite temporale ed economico, si poteva quindi ricorrere al lavoro accessorio con disoccupati da oltre un anno, casalinghe, studenti e pensionati, disabili e soggetti in comunità di recupero, lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro, nell'ambito di piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa la assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap; dell' insegnamento privato supplementare; dei piccoli lavori di giardinaggio, nonché di pulizia e manutenzione di edifici e monumenti; di realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli; di collaborazioni 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.

Successivamente la *Legge n. 80/2005* elimina il limite temporale dei 30 giorni, innalza il limite economico a 5.000 euro con riferimento al *medesimo committente* e ne estende il

POSSIBILE

ricorso all'impresa familiare, (art. 230-bis del codice civile), limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi e per un importo complessivo non superiore, nel corso di ciascun anno fiscale a 10.000€.

Restano i requisiti soggettivi ed oggettivi a limitare l'uso dei voucher, anche a fronte di un limite economico più alto per singolo committente. La **Legge n. 133/2008** di conversione del **DL 112/2008** interviene eliminando ogni riferimento ai requisiti soggettivi, richiamandoli solo per determinati periodi dell'anno e settori. In **tutti i settori di attività** il lavoro accessorio diventa possibile con giovani con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti ad un ciclo di studi, ma *nei periodi di vacanza*¹. Agli ambiti di attività già previsti, si aggiungono la consegna porta a porta e la vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica.

In *agricoltura* sarà possibile utilizzare i voucher nel rispetto del limite dei 5.000€, nelle attività agricole di carattere stagionale *effettuate da pensionati e da giovani studenti*, o a prescindere dai soggetti lavoratori, nelle attività prestate a favore dei piccoli imprenditori agricoli.

La **legge n. 33/2009** apporta alcune modifiche, estendendo l'uso dei voucher per le sole attività legate a manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e per i lavori di emergenza o di solidarietà, al *committente pubblico* e alle *casalinghe nelle attività agricole* di carattere stagionale.

In **qualsiasi settore produttivo** si potrà ricorrere al lavoro accessorio con *giovani studenti* di età inferiore ai 25 anni, non solo durante i periodi di vacanza ma anche *il sabato e la domenica*; con i *pensionati* e nel limite massimo di 3.000 euro per anno solare, con soggetti *percettori di prestazioni integrative del salario o con sostegno al reddito*.

Con la legge n. **191/2009** il lavoro accessorio viene esteso alle attività di lavoro svolte nei maneggi e nelle scuderie e, in via sperimentale per l'anno 2010, ai soggetti titolare di

¹ Per periodi di vacanza si intende:

- a) per "vacanze natalizie" il periodo che va dal 1° dicembre al 10 gennaio;
- b) per "vacanze pasquali" il periodo che va dalla domenica delle Palme al martedì successivo il lunedì dell'Angelo;
- c) per "vacanze estive" i giorni compresi dal 1° giugno al 30 settembre

POSSIBILE

contratti di lavoro a tempo parziale nell'ambito di *qualsiasi settore produttivo*, con esclusione della possibilità di utilizzare i buoni lavoro presso il datore di lavoro titolare del contratto a tempo parziale.

Nel 2012 è la legge Fornero, L. 92/2012, che eliminando le causali soggettive e oggettive che consentivano il ricorso al lavoro accessorio, lo ridefinisce ancorandolo alle attività lavorative di natura *meramente occasionale* che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000€ netti nel corso di un anno solare. Fermo restando tale limite, nei confronti dei *committenti imprenditori commerciali o professionisti*, le attività lavorative possono essere svolte a favore di ciascun singolo committente per compensi non superiori a **2.000€ netti**. A fronte di una notevole semplificazione, il richiamo espresso alla occasionalità della prestazione, benché non puntualmente definita, sottolinea la volontà di mantenere la "marginalità" del lavoro accessorio a quelle attività non "coperte" da altri istituti e quindi a riportare alla regolarità attività svolte abitualmente in "nero".

In agricoltura restano le causali soggettive: è possibile utilizzare voucher sino a 5.000 euro solo se l'attività è svolta da pensionati o giovani studenti (escluse le casalinghe) ovvero, a prescindere da chi è il lavoratore accessorio, purché non iscritto negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli nell'anno precedente, se l'attività è svolta a favore dei piccoli imprenditori agricoli. Prestazioni di lavoro accessorio possono essere altresì rese, in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali, nel limite complessivo di 3.000 euro di compenso annuo, da percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito, per il solo anno 2013.

Il D.Lgs. 81/2015 abroga definitivamente gli articoli da 70 a 73 del d.lgs 276/2003 successivamente modificati, riscrivendo completamente la disciplina del lavoro accessorio. Viene abbandonato qualsiasi riferimento alla natura occasionale della attività lavorativa, definendo lavoro accessorio le attività lavorative che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a **7.000€ netti** nel corso di un anno civile. Nei confronti dei committenti imprenditori o professionisti, le attività lavorative possono essere svolte a favore di ciascun singolo committente per compensi comunque non superiori ai 2.020€ netti.

Resta invariata la disciplina del lavoro accessorio in agricoltura, e continua ad essere ammesso in tutti i settori produttivi, nel limite complessivo dei 3.000€ netti di compenso per anno civile, per le attività svolte da percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito.

Il ricorso al lavoro accessorio resta vietato negli appalti di opere o servizi.

Benché anche la Fornero avesse completamente eliminato qualsiasi vincolo di natura soggettiva e oggettiva alla applicazione dello strumento, il riferimento alla “mera occasionalità” della attività aveva di fatto garantito una limitazione al lavoro accessorio. L’eliminazione totale del riferimento alla occasionalità, che ha favorito il ricorso ai voucher anche per la remunerazione di attività continuative, così come l’aumento del limite annuo di compenso massimo a 7.000€ netti per anno civile (e non solare), spiegano l’aumento del numero di voucher venduti nel 2015 del 66,1% rispetto al 2014 e l’aumento del 251% nell’acquisto dei voucher in settori precedentemente non inclusi nella normativa.² Con il jobs act si è messo fine anche all’annosa questione dell’«anno solare»: secondo le indicazioni ministeriali il requisito economico doveva essere rilevato sulla base dell’anno rispetto ai 365 giorni precedenti l’inizio attività, e questo rendeva ancora più gravoso per il committente verificare il rispetto del limite economico. Con il jobs act il riferimento è riportato all’anno civile, quindi al periodo dal 1 gennaio al 31 dicembre di ogni anno, facilitando il controllo e quindi il rispetto del limite.

Funzionamento

Cominciamo col dire che il compenso del lavoro accessorio è esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio.

Il valore nominale del buono **orario** è fissato in 10 euro³, corrispondente ad un valore netto di 7,5€. La differenza è dovuta

- alla contribuzione previdenziale alla gestione separata Inps in misura pari al 13%,

² Report Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 22.03.2016

³ Nel settore agricolo è pari all'importo della retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata dal CCNL di settore

- alla contribuzione assicurativa contro gli infortuni dovuta all'INAIL pari al 7%,
- alla commissione per il funzionamento del sistema pari al 5%

L'acquisto dei voucher deve essere effettuato anticipatamente rispetto allo svolgimento della prestazione di lavoro: il committente può acquistarli nelle tabaccherie convenzionate o se imprenditore/professionista attraverso modello F24. Una volta acquistati, i voucher devono essere attivati sul portale dell'Inps: attraverso apposita procedura il committente deve dichiarare il codice fiscale del lavoratore, la data di inizio e la data di fine prestazione, il luogo di lavoro, la tipologia di attività svolta.

L'attivazione può essere fatta per un periodo massimo di 30 giorni.

Non è ancora previsto un sistema che obblighi il committente a comunicare preventivamente l'effettivo giorno di svolgimento della attività lavorativa, come accade invece nel contratto di lavoro intermittente, per cui l'attivazione può essere effettuata per un periodo superiore rispetto a quello di effettivo lavoro, o in altre parole, è possibile far risultare nel periodo di attivazione un numero inferiore di voucher rispetto alle ore di effettiva attività.

Al termine del periodo dichiarato con la procedura di attivazione, in caso di acquisto telematico da parte del committente, il lavoratore si vedrà accreditato l'importo netto su apposita card o con bonifico postale. Altrimenti riceverà i buoni che potrà presentare presso le tabaccherie convenzionate per ottenerne il controvalore monetario.

Disciplina Sanzionatoria

La mancata comunicazione preventiva all'Inps, a carico del committente, di attivazione delle prestazioni di lavoro occasionale accessorio configura impiego di lavoro "nero", pertanto è sanzionata ai sensi dell'articolo 3 del D.L. n. 12/2002 convertito dalla legge n. 73/2002, come modificato dal D. Lgs 151/2015⁴. In realtà il lavoro occasionale di tipo accessorio non configura un rapporto di lavoro *subordinato* e rientra tra le tipologie di rapporti per le quali **non** è richiesta la

⁴ In caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, si applica altresì la sanzione amministrativa pecuniaria:

- da 1500 a 9mila euro per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego per un periodo fino a 30 giorni effettivi di lavoro;
- da 3mila a 8mila euro per ciascun lavoratore, in caso di impiego fra i 30 e i 60 giorni;
- da 6mila a 36mila euro, in caso di impiego oltre i 60 giorni.

POSSIBILE

comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro al Centro per l'impiego (Unilav), ma il Ministero del Lavoro nella circolare n. 38 del 2010, ha chiarito che la maxi sanzione può trovare applicazione, in virtù del disposto di cui all'art. 4 della legge n. 183 del 2010, anche "nei rapporti per i quali non è prevista tale comunicazione, nella misura in cui non siano stati effettuati i prescritti adempimenti formali nei confronti della Pubblica Amministrazione".

In base alle disposizioni ministeriali, invece, il superamento dei limiti economici in base ai quali viene qualificato il lavoro accessorio, comporta la "**trasformazione**" del rapporto contestato in un rapporto di natura subordinata a tempo indeterminato. La trasformazione sarà possibile nei soli confronti dei committenti che operino in qualità di imprenditori commerciali o di liberi professionisti, tenuto conto degli indici di subordinazione.

Interventi possibili per evitarne l'abuso

Se la finalità dell'istituto del lavoro accessorio era ed è quella di far emergere aree di lavoro sommerso, andrebbe ridefinito ricollocandolo nell'alveo della **occasionalità** della prestazione, limitandolo agli ambiti e soggetti più "propensi" al lavoro "nero".

Il rischio, altrimenti, sarà quello di trasformarlo in una forma di lavoro precario, data la mancanza di tutele (sia in costanza che in caso di cessazione della attività) e di ogni prospettiva di stabilizzazione.

L'ambito che si presta più di altri al lavoro sommerso è quello del lavoro domestico o comunque a favore di **persone fisiche o famiglie**. In questo caso il sistema dei voucher può favorirne l'emersione, prevedendo la copertura assicurativa (Inail) in caso di infortuni e la possibilità per il committente di dedurre dal reddito imponibile Irpef la quota relativa alla contribuzione Inps.

Di contro i vantaggi per il prestatore di lavoro sono la non imponibilità del compenso ai fini Irpef e la contribuzione previdenziale, interamente a carico del committente. Purtroppo tale contribuzione è destinata alla gestione separata: nell'ambito di un sistema previdenziale interamente contributivo risulterebbe più vantaggiosa per il lavoratore la destinazione della contribuzione alla gestione previdenziale alla quale è o è stato iscritto il lavoratore.

POSSIBILE

Oltre al lavoro domestico in senso stretto, possono rientrare tra le attività di lavoro accessorio a favore di persone fisiche o famiglie, i lavori di giardinaggio, di assistenza alle persone, di insegnamento supplementare, di piccoli lavori di manutenzione ecc ... rese da soggetti "persone fisiche".

Nel caso di *committenti imprenditori o professionisti* l'occasionalità oltre ad essere individuata dal limite economico dei 2020€ netti, potrebbe essere ancorata ad un *numero massimo* di giornate di attivazione annue. Questo dovrebbe non solo ricondurre il ricorso al voucher alle attività davvero occasionali, ma anche limitare il fenomeno dell'attivazione di pochi voucher per lunghi periodi di tempo (e comunque entro i 30 giorni di validità degli stessi).

Il ricorso al lavoro accessorio potrà quindi essere ammesso in *tutti i settori* con particolari soggetti, quali ad esempio:

- *percettori di prestazioni integrative del salario o con sostegno al reddito*
- *pensionati*
- *lavoratori part-time*
- *giovani studenti regolarmente iscritti ad un ciclo di studi*
- *disabili e soggetti in comunità di recupero*
- *soggetti interessati a percorsi di inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro, delineati dai servizi per le politiche del lavoro*

Per le attività "discontinue" e per il settore turismo, che soffre di più di un andamento non costante della attività, il sistema dei voucher è di fatto alternativo al contratto di lavoro a chiamata/intermittente. Con la differenza che il contratto a chiamata prevede già un sistema di comunicazione preventiva della giornata effettiva di lavoro e soprattutto, configurando un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato, garantisce pur entro certi limiti, tutele (quali ad esempio la malattia, la maternità, la disoccupazione ...) e trattamenti retributivi (13[^], 14[^], TFR) non previsti nel lavoro accessorio.

Potrebbe, quindi, essere utile aggiornare il regio decreto n. 2657/1923 per facilitare il ricorso al lavoro intermittente, nell'ambito di un regolare rapporto di lavoro subordinato anche a tempo indeterminato⁵.

Conclusioni

A fronte dell'obiettivo, più volte annunciato dal Governo, di garantire una maggior stabilizzazione contrattuale, le modifiche apportate al lavoro accessorio dal jobs act, in continuazione con la Riforma Fornero, mostrano nei fatti una tendenza opposta. L'eliminazione di qualsiasi riferimento ai vincoli soggettivi ed oggettivi ha determinato un aumento dei percettori totali di voucher del 293%: si è passati dai 353.985 del 2012 ai 1.392.906 del 2015.

Le imprese con ogni probabilità hanno preferito ricorrere al lavoro accessorio piuttosto che assumere lavoratori con contratto a tempo determinato, perché più costoso, e hanno evidentemente preferito ricorrere a più lavoratori di tipo accessorio piuttosto che approfittare dell'esonero Inps delle assunzioni a tempo indeterminato. Istituito per garantire un minimo di tutela alle attività non riconducibili alle tipologie contrattuali tipiche del lavoro subordinato o del lavoro autonomo, per come disciplinato, il lavoro accessorio si presta a sostituire tali tipologie riducendo le tutele dei lavoratori, e paradossalmente, invece di fare emergere sacche di lavoro sommerso, "in nero", lo sta favorendo.

⁵ Come previsto dall'art. 13 del D.Lgs. 81/2015 "i casi di utilizzo del lavoro intermittente sono individuati con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali", non ancora emanato.