

**il nuovo diritto**

**Mattia Persiani e Stefano Liebman**

# Il nuovo diritto del mercato del lavoro

La legge n. 92 del 2012 (cd. "*riforma Fornero*")  
dopo le modifiche introdotte  
dalla legge n. 99 del 2013

**UTET**  
GIURIDICA

## CAPITOLO QUATTORDICESIMO LA NUOVA DISCIPLINA DEL LAVORO ACCESSORIO

di  
IRENE DI SPILIMBERGO

**SOMMARIO:** 1. Definizione e qualificazione giuridica della fattispecie. – 2. Evoluzione normativa. – 3. Le novità introdotte dalla legge «Fornero». – 4. La fase transitoria. – 5. Le circolari esplicative del Ministero e degli enti previdenziali. – 6. Il d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito in l. 9 agosto 2013, n. 99.

### 1. Definizione e qualificazione giuridica della fattispecie.

La prestazione di lavoro di tipo accessorio è definibile come una forma «speciale» di lavoro, sulla base del suo ambito applicativo esiguo e marginale, dunque assolutamente residuale, e della particolarità del sistema di erogazione del compenso attraverso i buoni lavoro (*voucher*).

I suoi caratteri distintivi generali appaiono essere, almeno nella definizione originaria, l'occasionalità e l'accessorietà, tuttavia non definiti dal legislatore in modo rigido, quanto piuttosto «modulati» in funzione dei requisiti soggettivi dei lavoratori e delle prestazioni richieste.

In particolare, l'occasionalità, concettualmente intesa come «non professionalità», si pone come presupposto essenziale della fattispecie del lavoro accessorio, presupposto, tuttavia, necessario ma non sufficiente; è un concetto già riscontrabile nel nostro ordinamento all'interno del d.lg. 10 settembre 2003, n. 276, normativa, che come si dirà, ha introdotto il lavoro accessorio<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sul concetto di «occasionalità» nel tempo fino alla legge Biagi, vedi BERETTA, *Il lavoro occasionale*, in PERSIANI (diretto da), *I nuovi contratti di lavoro*, Milano, 2010, 48-52.



L'accessorietà, invece, riguarda la condizione del ricorso marginale a tale prestazione nel contesto del mercato del lavoro, oggi sempre più variegato, e ciò almeno nella interpretazione originaria del legislatore del 2003<sup>2</sup>.

Infatti, in riferimento alle novità che si sono aggiunte in seguito alla riforma Biagi, questa dimensione di marginalità sembra essere venuta meno, data l'estensione ad una molteplicità di soggetti destinatari di misure a sostegno del reddito<sup>3</sup>. Quello della riforma Fornero appare come un indirizzo decisamente diverso rispetto alla natura di un istituto nato per favorire le categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale. Ora il lavoro accessorio è aperto a tutti, ma limitato nella portata economica di utilizzo. Forse sulla scia del successo in agricoltura, il Governo ha inteso rafforzare la funzione del lavoro accessorio di strumento di emersione del lavoro nero<sup>4</sup>.

In questa situazione, pertanto, attualmente, il lavoro accessorio, che trova in ogni caso la sua fonte in un contratto, rappresenta un tipo a sé stante, con una propria disciplina che garantisce ai lavoratori un nucleo essenziale di diritti e tutele: il pagamento della prestazione attraverso i *voucher* garantisce, oltre alla retribuzione per il lavoro svolto, anche una copertura previdenziale presso l'Inps e quella assicurativa presso l'Inail: dunque, rapporto di lavoro speciale, ma non atipico<sup>5</sup>.

Ciò comporta dei vantaggi, sia per il committente datore di lavoro che per il prestatore: infatti, il primo può beneficiare di prestazioni in un ambito di assoluta legalità, con copertura assicurativa e senza rischio di controversie sulla natura della prestazione, oltre che senza l'obbligo di dover stipulare alcunché con la controparte; il secondo può incrementare i suoi compensi attraverso le prestazioni occasionali, esenti da imposizioni fiscali e non incidenti sul suo stato di disoccupato o inoccupato<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> In senso critico, definiti come «lavoretti», vedi MAGNANI, *Diritto dei contratti di lavoro*, Milano, 2009, 137; GALANTINO, *I nuovi tipi della subordinazione*, in *Dir. lavoro*, 2003, 5, 269; TIRABOSCHI, *Lavoro accessorio: un ulteriore tassello per la messa a regime*, in *Giust. lav.*, 2006, 3, 12-13; BELLOCCHI, *Il lavoro occasionale di tipo accessorio tra politiche previdenziali e riforma dei "lavori"*, in BELLOCCHI, LUNARDON e SPEZIALE (a cura di), *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali. Certificazione dei rapporti di lavoro, Commentario al d.lgs. 10.9.2003, n. 276*, coordinato da F. Carinci, Milano, 2004, 99.

<sup>3</sup> Sul punto, fra gli altri, DELL'OLIO, *Il lavoro "sommerso" e la lotta per il diritto*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, 50; ZOPPOLI, *Gli obiettivi di inclusione sociale nella riforma del mercato del lavoro*, in *Dir. lavoro Marche*, 2004, 312; FAJOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, Milano, 2008.

<sup>4</sup> Obiettivo riscontrabile in apertura della legge: art. 1, 1° comma, lett. c), d) ed e).

<sup>5</sup> Sull'analisi della differenza fra rapporto «tipico», «atipico» e «speciale» vedi per tutti DELL'OLIO, *I rapporti di lavoro atipici nella recente riforma*, in *Arg. dir. lav.*, 2005, 69.

<sup>6</sup> Sulle problematiche previdenziali nel lavoro flessibile, vedi PERSIANI, *La tutela previdenziale nella riforma del mercato del lavoro*, in *Prev. Ass. Pubbl. Priv.*, 2004, 995 ss.;

A questo punto di lavoro accessorio autonomo non agisce un contratto speciale: la sua qualità dipende dal regolamento e realizzato

Il lavoro accessorio individuale, come all'art. 70 all'interno delle tipologie contrattuali dalla riforma, con richiesta né ad volontà delle parti sulla base di un

La disciplina individuata dall'articolo, pertanto, a prescrizione della pre

D'altro canto inizialmente come oggi il ruolo della realizzazione chance, di rima

CIVELLI, "Nuovi I 2005, 225 ss.; Sul merito giuridico il

Sull'origine artt. 70-73, in M. Benincosa, *Il caso di Pedrazzoli*, *Bol. no nel d.lgs. 276* Hernandez, in *D. contrattuali*, in *C. In senso contrattuali individuali e riform*

Cfr. Perassi *I nuovi tipi della 2005, 5, 269; Bar mercato del lav* non, in *Arg. dir.*



A questo punto, l'esigenza di una qualificazione giuridica del rapporto di lavoro accessorio all'interno della classica dicotomia lavoro subordinato/autonomo non appare più stringente, dato che il lavoro accessorio, fondato su un contratto<sup>7</sup>, ha una sua tipicità, che lo rende comunque lavoro speciale: la sua qualificazione come subordinato, autonomo o parasubordinato dipende dal regolamento pattizio e dalle concrete modalità di svolgimento volute e realizzate dalle parti.

Il lavoro accessorio, infatti, si concretizza nella stipula di un contratto individuale, come si evince anche dalla collocazione della norma di cui all'art. 70 all'interno del titolo VII del d.lg. 10 settembre 2003, n. 276 («Tipologie contrattuali a progetto e occasionali»), non modificato, in tal senso, dalla riforma, contratto che può anche prescindere dalla forma scritta, non richiede né *ad substantiam*, né *ad probationem* e nel quale l'incontro delle volontà delle parti rappresenta il momento costitutivo dell'obbligazione, sulla base di un libero accordo fra committente e prestatore.

La disciplina speciale del contratto di lavoro accessorio è chiaramente individuata dal legislatore con presupposti oggettivi e soggettivi e si applica, pertanto, a prescindere dalla natura autonoma o subordinata o parasubordinata della prestazione<sup>8</sup>.

D'altro canto, anche alla luce della recente riforma, la figura in esame, inizialmente considerata mezzo di lotta preventiva al lavoro sommerso, riveste oggi il ruolo di un vero e proprio ammortizzatore sociale, strumentale alla realizzazione di interessi temporanei del soggetto che ne beneficia, una *chance*, di rimanere all'interno del mercato del lavoro ai tempi della crisi.

CINELLI, "Nuovi lavori" e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?, in *Riv. it. dir. lav.*, 2005, 225 ss.; SANDULLI, Tutela previdenziale e assistenziale dei lavori atipici nell'ordinamento giuridico italiano, in *Lavoro e dir.*, 2003, 409 ss.; PESSI, Tutele previdenziali e assicurative nello scenario dei nuovi modelli negoziali, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2006, 39.

<sup>7</sup> Sull'origine contrattuale del lavoro accessorio, vedi PEDRAZZOLI, *Commento agli artt. 70-73*, in MONTUSCHI, LISO, ICHINO, MARESCA, ZOLI, DEL PUNTA, TULLINI, NOGLER e BELLOCCHI, *Il nuovo mercato del lavoro*, Commentario al d.lgs. 10.9.2003, n. 276, coordinato da Pedrazzoli, Bologna, 2004, 860; DE MARINIS, *Il lavoro occasionale ed il lavoro accessorio nel d.lgs. 276/2003. Il diritto oltre il mercato del lavoro*, Scritti in memoria di Salvatore Hernandez, in *Dir. lavoro*, 2003, 5, 173; LAGALA, *Profili previdenziali delle nuove tipologie contrattuali*, in CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il d.lgs. 276/2003*, Bari, 2004, 416. In senso contrario, vedi BELLOCCHI, *Il lavoro occasionale di tipo accessorio tra politiche previdenziali e riforma dei "lavori"*, cit., 90.

<sup>8</sup> Cfr. PERSIANI e PROIA, *Contratto e rapporto di lavoro*, Padova, 2009, 70; GALANTINO, *I nuovi tipi della subordinazione*, Scritti in memoria di Salvatore Hernandez, in *Dir. lavoro*, 2003, 5, 269; BASENGHI, *Il lavoro occasionale ed accessorio: spunti ricostruttivi*, in *Diritto del mercato del lavoro*, 2004, 261; M.C. CATAUDELLA, *Prestazioni occasionali e lavoro subordinato*, in *Arg. dir. lav.*, 2006, 777; VALLEBONA, *La riforma dei lavori*, Padova, 2004, 26.



Pertanto, il lavoro accessorio, rapporto tipico e speciale, assolve ad una duplice importante funzione, che denota la sua grande «elasticità»:

- da un lato, modulare specifiche attività definite dal legislatore come «marginali», ma senza limitazioni soggettive, aperte ad una molteplicità di soggetti, occupati e disoccupati;
- dall'altro, richiedere ai lavoratori requisiti soggettivi, che però non limitano in ordine al settore dell'attività.

## 2. Evoluzione normativa.

L'evoluzione del lavoro accessorio si svolge in tempi piuttosto brevi, ma in modo complesso ed articolato<sup>9</sup>.

Ha una storia tormentata, che prende le mosse nel 2003, con la riforma Biagi, che appunto per la prima volta lo introduce e lo regola.

Lo regola, soprattutto, offrendogli una dimora, nella fattispecie contrattuale, da un lato per contrastare il lavoro «in nero», dall'altro per incrementare l'occupazione regolare e partecipata nel mercato del lavoro. Entrambe queste esigenze sono divenute vere e proprie emergenze per il nostro Paese nel momento attuale: ciò spiega forse il motivo per cui il lavoro accessorio, fra «alti e bassi», non è mai scomparso del panorama giuslavoristico italiano nell'ultimo decennio.

La fattispecie viene introdotta, come detto, dal d.lg. 10 settembre 2003, n. 276, nei cui artt. 70-73 si definisce l'istituto nelle sue caratteristiche ontologiche in relazione al proprio ambito di applicazione, senza peraltro interessarsi del profilo sostanziale del rapporto, caratteristica che si tramanda anche nei successivi interventi normativi.

Il lavoro accessorio viene così inteso come attività lavorativa di tipo occasionale prestata da soggetti definiti «a rischio di esclusione sociale», soggetti in cerca di occupazione o che si trovano in procinto di uscire dal mercato del lavoro.

La prestazione riguarda, per esempio, piccoli lavori domestici straordinari, lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione, insegnamento privato supplementare, realizzazione di manifestazioni sportive, culturali e sociali, collaborazioni con enti pubblici e associazioni di volontariato in occasione di particolari emergenze e calamità.

<sup>9</sup> Cfr. GAMBACCIANI, *Il lavoro accessorio*, in PERSIANI (diretto da), *I nuovi contratti di lavoro*, Torino, 2010, 249.

Tali attività (dalla brevità del solare) e dalla li corso dell'anno s

Come detto, svolte per lo più

Corretto una 2004, n. 251, po 2005, n. 35, con bre 2005, n. 203

modifiche ha sul 2008, n. 133, che

consentendo Infatti, la leg pur rimanendo pendentemente agricolo.

In particola all'utilizzo dei accessorio<sup>10</sup>.

Ancora, la f 2009, n. 5, conve dicembre 2009, bre 2011, n. 216

Nella discip circoscritto ad a l'obiettivo di in ritenute di diffi

Infatti, i so che presumibil potevano, o no esempio le cas

<sup>10</sup> Vedi d.m. 1 nali di tipo access Inps 31 luglio 2009

<sup>11</sup> Sul caratte tassello per la me MAGNANI e VARESI Commentario ai occasionali all'ind



Tali attività configurano rapporti connotati dall'occasionalità, ovvero dalla brevità della prestazione (non più di trenta giorni nell'arco dell'anno solare) e dalla limitazione del compenso (massimo tremila euro sempre nel corso dell'anno solare).

Come detto, il legislatore ha fornito un sostegno normativo ad attività svolte per lo più «in nero», offrendo alcune tutele minime al prestatore.

Corretto una prima volta nel 2004, con gli artt. 16 e 17, d.lg. 6 ottobre 2004, n. 251, poi nell'anno successivo rispettivamente con il d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito in l. 14 maggio 2005, n. 80, e con il d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito in l. 2 dicembre 2005, n. 248, maggiori rilevanti modifiche ha subito con il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in l. 6 agosto 2008, n. 133, che ne ha ampliato il raggio d'azione soggettivo ed oggettivo, consentendo un effettivo «decollo» della fattispecie.

Infatti, la legge del 2008 ha esteso la applicabilità del lavoro accessorio, pur rimanendo invariati i settori indicati in origine, a tutti i soggetti indipendentemente dal loro *status* e, in caso di giovani e pensionati, al settore agricolo.

In particolare, il periodo della vendemmia del 2008 ha dato avvio all'utilizzo dei *voucher*, caratteristica distintiva del lavoro occasionale accessorio<sup>10</sup>.

Ancora, la fattispecie in esame subisce modifiche con il d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito in l. 9 aprile 2009, n. 33 e, nello stesso anno con la l. 23 dicembre 2009, n. 191 (finanziaria per il 2010); nel 2011, con il d.l. 29 novembre 2011, n. 216, ed infine con la l. 28 giugno 2012, n. 92.

Nella disciplina originaria, il lavoro accessorio è stato sostanzialmente circoscritto ad ambiti soggettivi ed oggettivi tassativamente individuati, con l'obiettivo di inserire circuito del mercato del lavoro particolari categorie ritenute di difficile occupabilità<sup>11</sup>.

Infatti, i soggetti che potevano svolgere lavoro accessorio erano coloro che presumibilmente, per una condizione specifica e temporanea, non potevano, o non avevano interesse ad una occupazione stabile, come ad esempio le casalinghe, gli studenti ed i pensionati, oltre a soggetti ritenuti

<sup>10</sup> Vedi d.m. 12 marzo 2008 «Sperimentazione per l'anno 2008 delle prestazioni occasionali di tipo accessorio nel settore delle vendemmie» e, per le modalità operative, la circolare l. 31 luglio 2008, n. 81.

<sup>11</sup> Sul carattere tassativo dell'elenco, vedi TIRABOSCHI, *Lavoro accessorio: un ulteriore modello per la messa a regime*, cit., 13; BOLLANI, *Flessibilità e nuovi rapporti di lavoro*, in MAGNANI e VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Commentario ai d.lgs. 276/2003 e 251/2004, Torino, 2005, 434; BORZAGA, *Le prestazioni occasionali all'indomani della l. n. 30 e del d.lgs. 276/2003*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, I, 292.



socialmente deboli (disabili, extracomunitari nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro, soggetti in comunità di recupero).

Le modifiche intervenute negli anni successivi (fino alla recente riforma Fornero) hanno apportato un consistente superamento di tale visione, con il fine unico di promuovere la regolarizzazione dei lavori occasionali, prescindendo da un concreto interessamento per la figura del prestatore.

Come detto, la particolarità del rapporto in questione attiene alle modalità di costituzione e di pagamento della prestazione.

La normativa non prevede infatti alcun procedimento formale di assunzione (come ad esempio, la comunicazione di assunzione al centro per l'impiego o l'iscrizione nel libro unico del lavoro) ed il committente non è obbligato a stipulare un contratto scritto; la prestazione richiesta viene attivata dal datore con una procedura telematica o cartacea di «acquisto», presso appositi concessionari, di buoni lavoro (*voucher*), che lo stesso datore conferirà al lavoratore, una volta eseguita la prestazione.

Il *voucher* diventa così il compenso per il lavoro svolto<sup>12</sup>, nel momento in cui il lavoratore lo restituirà al concessionario, il quale provvederà al pagamento materiale ed al versamento dei contributi; i concessionari del servizio autorizzati sono elencati in un apposito decreto ministeriale, nonché individuati dall'Inps e nelle agenzie per il lavoro.

La procedura appare pertanto semplice e veloce nel suo perfezionarsi, il committente non ha gli oneri economici e di gestione tipici dei casi di stipula di contratti subordinati o autonomi; il lavoratore viene tutelato a livello previdenziale dalla gestione separata dell'Inps, rimanendo comunque escluse le coperture per malattia, maternità, disoccupazione ed assegno per il nucleo familiare.

Riassumendo, l'ambito di applicazione del lavoro accessorio *ante* riforma Fornero interessava attività lavorative riguardanti:

- Lavori domestici;
- Lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti;
- Insegnamento privato supplementare («ripetizioni»);
- Manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà;
- Attività agricole di carattere stagionale rese da pensionati, casalinghe e giovani;

<sup>12</sup> Vedi LO FARO, *Commento all'art. 70*, in GRAGNOLI e PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, *Commentario al d.lgs. 10.9.2003, n. 276*, Padova, 2004, 806, che lo definisce «elemento costitutivo della fattispecie».



- Attività agricole;
- Impresa familiare;
- Consegna porta a porta e vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica;
- Attività svolte nei maneggi e nelle scuderie.

L'ambito si allarga a qualsiasi settore produttivo in caso di soggetti pensionati o giovani con meno di venticinque anni di età, se regolarmente iscritti ad un ciclo di studi in un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, per le giornate del sabato e della domenica e durante i periodi di vacanza, compatibilmente con gli impegni scolastici, ovvero in qualunque periodo dell'anno, se regolarmente iscritti all'università.

In via sperimentale, fino al 31 dicembre 2012, il lavoro accessorio può interessare, nell'ambito di qualunque settore produttivo, i lavoratori a tempo parziale, non nei confronti del datore di lavoro titolare del contratto stesso, ed i beneficiari di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito.

### 3. Le novità introdotte dalla legge «Fornero».

Le novità legislative previste dall'art. 1, 32° e 33° comma, della legge di riforma del mercato del lavoro - l. 28 giugno 2012, n. 92 - comportano l'integrale sostituzione dell'art. 70 ed una parziale modificazione dell'art. 72, d.lg. 10 settembre 2003, n. 276<sup>13</sup>.

Nella lettera della legge, per prestazioni di lavoro accessorio devono intendersi le attività lavorative di natura meramente occasionale che non danno luogo, nella totalità dei committenti, a compensi superiori a cinquemila euro nel corso di un anno solare (valore che sarà annualmente rivalutata sulla base della variazione dell'indice Istat).

Tuttavia, le prestazioni rese nei confronti di imprenditori commerciali o professionisti, identificabili secondo la nozione di cui all'art. 2082 c.c., fermo restando il limite complessivo dei cinquemila euro, non possono superare i duemila euro per ciascun committente (sempre rivalutati sulla base della variazione dell'indice Istat).

La riforma innova completamente l'ambito di applicazione della fattispecie: viene infatti eliminata la precedente elencazione dei soggetti che,

<sup>13</sup> Cfr., tra i pochi contributi al momento reperibili, GALANTINO, *Diritto del lavoro*, editio minor, Torino, 2012, 198; VALLEBONA, *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, 29; GUGLIELMO e LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Dir. e prat. lav.*, Inserto, 2012, 8.



relativamente ad alcuni settori ed attività, erano ammessi a svolgere prestazioni accessorie. Pertanto, le più diverse attività possono essere svolte da qualsiasi soggetto, cioè disoccupato, inoccupato, lavoratore autonomo o subordinato, a tempo pieno o a tempo parziale, pensionato, studente, beneficiario di prestazioni a sostegno del reddito, con la sola limitazione prevista per l'ammontare del compenso.

Più dettagliatamente, in via sperimentale fino al 31 dicembre 2012, possono effettuare prestazioni di natura accessoria: i lavoratori *part-time*, con esclusione però della possibilità di utilizzare i buoni lavoro presso il titolare del contratto a tempo parziale; i percettori di misure a sostegno del reddito, nei limiti di tremila euro nell'anno solare a prescindere dal numero dei committenti, ed in tal caso, l'Inps provvede a sottrarre dalla contribuzione figurativa riguardante le prestazioni suddette gli accreditamenti derivanti dalle prestazioni accessorie.

Invece, limiti oggettivi e soggettivi restano nel settore agricolo, in cui il ricorso alle prestazioni accessorie è ammesso per:

- Aziende con volume d'affari superiore a settemila euro (nell'anno solare), per lo svolgimento di attività agricole di carattere stagionale, esclusivamente tramite l'utilizzo di specifiche figure di prestatori, e cioè pensionati e giovani fino a venticinque anni di età;
- Aziende con volume d'affari inferiore a settemila euro (nell'anno solare), che possono utilizzare qualsiasi soggetto in qualunque tipologia di lavoro agricolo, anche se non stagionale.

In questo ambito, la nuova normativa specificamente vieta lavoro accessorio ai prestatori iscritti l'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

Non si fa invece più riferimento alle casalinghe, che, quindi, ora sono escluse dal novero dei soggetti legittimati ad effettuare prestazioni di lavoro accessorio per attività agricole di carattere stagionale.

Un discorso a parte va fatto per i committenti pubblici, quali utilizzatori delle prestazioni di lavoro accessorio, nei limiti previsti dalle disposizioni di spesa relative al personale nonché ai vincoli stabiliti, eventualmente, dal patto di stabilità interno.

Ne viene confermata la nozione, che, ai sensi dell'art. 1, 2° comma, d.lg. 30 marzo 2001, n. 165, comprende «tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti 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 ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e loro associazioni, tutti

gli enti pubblici  
zioni, le aziende  
zia per la rappr  
Agenzie di cui a

Pertanto, ne  
tive sull'ambito  
era consentito a  
turali, fieristici  
si apre la possib  
attività di supp

Per quanto  
gente normativ  
rilascio né per i  
la riforma si pr  
della determin  
permesso di so

Come dett  
principalment  
regolarizzazio

È noto che  
sto rapporto c  
cercare di att  
semplicità, co  
pimenti richie  
molto diffuse.

Sul front  
mento adotta  
porto occasio  
l'acquisto ed  
di buoni tele  
banca. Le tri  
delle parti: l  
buono viene  
sesso del law

Per quant  
apposite rive

L'acquist  
del lavoro, s  
affini e del  
sato in diec



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».

Pertanto, nella nuova disciplina appaiono superate le precedenti direttive sull'ambito di azione delle tipologie di committenti pubblici, nelle quali era consentito attivare forme di lavoro accessorio, e cioè eventi sportivi, culturali, fieristici o caritatevoli e lavori di emergenza e solidarietà, così come si apre la possibilità di utilizzazione di qualunque prestatore di lavoro per attività di supporto a quelle istituzionali.

Per quanto riguarda, invece, i lavoratori stranieri, mentre nella precedente normativa il reddito da lavoro accessorio non era condizione per il rilascio né per il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, con la riforma si procede all'inclusione del reddito da lavoro accessorio ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

Come detto, le peculiarità di questa fattispecie contrattuale riguardano principalmente due aspetti: la modalità di pagamento dei compensi e la regolarizzazione, anche contributiva, del rapporto.

È noto che l'obiettivo primario del legislatore è quello di sottrarre questo rapporto di lavoro all'irregolarità ed alla prestazione «in nero», e per cercare di attuarlo viene creato un istituto caratterizzato da una marcata semplicità, con un percorso particolarmente snello sul fronte degli adempimenti richiesti ad entrambe le parti, anche per scoraggiare prassi illecite molto diffuse.

Sul fronte delle modalità di corresponsione del compenso, lo strumento adottato è quello del «buono» o *voucher*; per attivare un rapporto occasionale accessorio, si rendono disponibili tre diverse modalità: l'acquisto ed il pagamento del corrispettivo tramite buoni cartacei, l'uso di buoni telematici e l'acquisto dei *voucher* in tabaccheria, in posta o in banca. Le tre modalità hanno la stessa efficacia e sono adottabili a scelta delle parti: la modalità telematica, ovviamente, abolisce il cartaceo ed il buono viene accreditato su una tessera magnetica, tipo bancomat, in possesso del lavoratore.

Per quanto riguarda i buoni cartacei, essi vengono acquistati in carnet in apposite rivendite in posta, tabaccheria o banca, o presso l'Inps.

L'acquisto avviene al valore nominale fissato con decreto del Ministro del lavoro, sulla base delle retribuzioni rilevate per le attività lavorative affini e del costo di gestione del servizio: il d.m. 30 settembre 2005 ha fissato in dieci euro il valore nominale del *voucher*, non legato ad un'ora di



lavoro, ed è comprensivo di 1,3 euro (13% del valore nominale) di contributi previdenziali Inps e 0,70 euro (7% del valore nominale) di versamento all'Inail; inoltre, il concessionario è autorizzato, nella fase di pagamento del corrispettivo, a trattenere il 5% del valore nominale (0,50 euro) a titolo di rimborso spese. Il committente è altresì tenuto ad inviare all'Inail, prima dell'inizio della prestazione, i dati propri e del lavoratore ed eventuali variazioni tramite il *contact center* Inps-Inail o via fax, configurandosi quindi anche la necessità di un impegno sinergico tra l'istituto previdenziale e quello assicurativo.

Se da un lato il modello proposto è quello di un rapporto lavorativo molto semplificato sul fronte normativo, burocratico e fiscale, dall'altro presenta dei limiti abbastanza stretti nella sua utilizzazione, per scoraggiare eventuali abusi o usi distorti, limiti che si traducono, nella legge di riforma, anche in sanzioni<sup>14</sup>.

Sebbene il legislatore non abbia previsto per questo contratto la forma scritta come requisito necessario, la formalizzazione del rapporto può costituire un importante strumento probatorio per la parte che, eventualmente, voglia farne valere, in sede giudiziale, i termini ed i contenuti.

Inoltre, il meccanismo dei *voucher* assicura la trasparenza e la tracciabilità del pagamento con la conversione dei buoni in denaro.

Infine, anche sul fronte della cessazione del rapporto, come tutti i rapporti a tempo determinato, avrà fine in coincidenza con la data di scadenza indicata al *contact center* Inps-Inail.

Se poi la prestazione di lavoro accessorio dovesse avvenire senza il rispetto delle condizioni soggettive ed oggettive previsti dalla legge, si pone il problema delle conseguenze: se mancano i requisiti richiesti ai fini della qualificazione del rapporto, certamente non è applicabile la relativa disciplina.

Ed allora: *quid iuris?* Il legislatore non prevede l'automatica qualificazione del rapporto come subordinato, autonomo o parasubordinato, vista anche la specialità del lavoro accessorio; torneranno piuttosto ad essere rilevanti le concrete modalità di svolgimento del rapporto.

Se, invece, il lavoro accessorio è illegittimo per il verificarsi di effetti fraudolenti (ipotesi peraltro abbastanza improbabile), si prospetta, come giustamente è stato osservato<sup>15</sup>, la possibilità di utilizzo dell'art. 1344 c.c., cioè della stipula di un contratto in frode alla legge.

<sup>14</sup> Cfr. GUGLIELMO e LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, cit., XXII.

<sup>15</sup> Cfr. GAMBACCIANI, *Il lavoro accessorio*, cit., 272.



Rimangono, in ogni caso, determinanti, i poteri di controllo dei servizi ispettivi, che necessitano di ulteriore rafforzamento al fine di assicurare il funzionamento ottimale di questa fattispecie<sup>16</sup>.

La legge di riforma interviene, dunque, sul lavoro accessorio, ribadendo che tale fattispecie si identifica in attività lavorative «di natura meramente occasionale», compensate mediante l'utilizzo dei buoni, ma restringendo, rispetto alla previgente regolamentazione, il limite massimo del compenso nell'anno solare a cinquemila euro, «con riferimento alla totalità dei committenti» e non, invece «per ciascun committente»; tale limite è ulteriormente ristretto a duemila euro per ogni singolo committente se si tratta di imprenditori commerciali o di un professionista.

Questa disposizione dimostra la volontà del legislatore di rendere il ricorso al lavoro occasionale accessorio meno «commerciale», favorendo alcuni soggetti, come famiglie o enti senza scopo di lucro, che oltretutto, nelle previsioni della l. delega 30/2003 erano gli originari unici beneficiari.

Non interviene, d'altra parte, sulla definizione di lavoro occasionale in generale, che rimane quindi quella di cui all'art. 61, 2° comma, d.lg. 10 settembre 2003, n. 276, in base al quale il lavoro occasionale è quello prestato con lo stesso committente per un periodo massimo di trenta giorni (240 ore per i servizi di cura ed assistenza alle persone) in un anno solare, per un compenso massimo di cinquemila euro, e, soprattutto, con esclusione dell'applicabilità della disciplina del lavoro coordinato e continuativo a progetto<sup>17</sup>.

Il sistema dei buoni contribuisce senza dubbio alla semplificazione degli adempimenti riguardanti questo contratto: il semplice pagamento della retribuzione corrispettiva all'attività occasionale svolta già di per sé completa l'adempimento di obblighi fiscali, contributivi ed assicurativi.

I *voucher*, nella riforma, devono essere orari, numerati progressivamente e datati; il loro valore è stabilito da un decreto ministeriale che deve essere preceduto da un confronto con le parti sociali.

Rispetto alla normativa precedente, pertanto, la legge Fornero, in tema di lavoro accessorio, appare forse più semplificata e circoscritta, ma contemporaneamente anche più restrittiva, probabilmente nell'intenzione di renderne quantitativamente ancora più modesto il ricorso: da ciò, comunque, l'esclusione per il lavoratore di molte tutele, tranne quella per l'igiene e la sicurezza

<sup>16</sup> Sul punto, vedi LAMBERTI, *Il rilancio del lavoro occasionale accessorio*, in CINELLI e FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Dal d.l. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*, 2, Milano, 2009, 85.

<sup>17</sup> Cfr. BERETTA, *Il lavoro autonomo occasionale*, in PERSIANI (diretto da), *I nuovi contratti di lavoro*, cit., 48-52.



del lavoro e, soprattutto, come già ricordato, il ragionevole superamento dei problemi connessi con la necessità di qualificazione di questo rapporto come subordinato, autonomo o parasubordinato, che però ovviamente si ripropone nel momento in cui venisse a mancare il requisito della occasionalità<sup>18</sup>.

#### 4. *La fase transitoria.*

L'art. 1, 33° comma, della riforma detta la disciplina transitoria, prevedendo che, per i *voucher* già richiesti al momento dell'entrata in vigore della legge, ne resta ferma la possibilità di utilizzo secondo la precedente disciplina fino al 31 maggio 2013.

Tale normativa continuerà dunque ad essere applicata fino a quella data, anche con riferimento a prestazioni in corso o da avviare per tutti i buoni già posseduti dai committenti alla data del 17 luglio 2012, considerato che la legge di riforma è entrata in vigore il 18 luglio 2012.

Allo stesso modo, per i *voucher* acquistati entro il 17 luglio 2012 continueranno ad operare tutte le previgenti regole relativamente anche agli ambiti soggettivi ed oggettivi di applicazione, alle norme riferite ai percettori a sostegno del reddito ed ai limiti economici.

La data del 18 luglio 2012 costituisce, pertanto, lo spartiacque per l'applicazione della normativa di cui al novellato art. 72, d.lg. 10 settembre 2003, n. 276: le sedi Inps continueranno, comunque, a distribuire i *voucher* a disposizione, dal momento che l'adeguamento alle nuove disposizioni avverrà solo dopo l'emanazione dell'atteso decreto ministeriale.

Rimane possibile accedere alle consuete procedure di rimborso dei buoni, per quanto riguarda i buoni cartacei acquistati presso le sedi Inps dal 1° gennaio 2012, il cui periodo di validità è di ventiquattro mesi.

Infine, per i buoni acquistati entro il 31 dicembre 2011 è stato definitivamente prorogato il termine utile per la riscossione o per il rimborso al 31 dicembre 2012.

#### 5. *Le circolari esplicative del Ministero e degli enti previdenziali.*

Nella prima circolare esplicativa del Ministero del Lavoro, n. 18/2012, si afferma che la riforma comporta una limitazione nel suo utilizzo.

<sup>18</sup> Sul punto, v. VALLEBONA, *La riforma del lavoro 2012*, cit., 30.



La circolare prosegue sostenendo che «si evince la volontà del legislatore di riaffermare la 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 occasionale<sup>19</sup>.

Infatti, con la riforma, il limite del compenso perde valenza e centralità nella definizione della fattispecie, diventandone un mero vincolo.

Inoltre, viene specificato che per «imprenditore commerciale» si intende qualsiasi soggetto, senza che l'aggettivo «commerciale» possa circoscrivere l'ambito settoriale dell'attività di impresa di intermediazione nella circolazione dei beni.

Pertanto, l'art. 70 assume una caratteristica ancora più restrittiva rispetto alla versione del 2003, rendendo difficile l'individuazione dei suoi ambiti applicativi<sup>20</sup>.

D'altra parte, la riforma Fornero non lascia agevolmente spazio ad altre forme contrattuali al di fuori del lavoro subordinato.

Con la circolare n. 4/2013, il Ministero di nuovo interviene per chiarire che le modifiche della riforma Fornero hanno comportato, da un lato, una semplificazione dello strumento, dall'altro, uno snellimento del quadro normativo attraverso l'eliminazione delle causali soggettive ed oggettive precedenti, sostituendole con clausole di carattere essenzialmente economico.

Inoltre, il riferimento all'attività «meramente» accessoria sottolinea ancora una volta la sostanziale occasionalità delle prestazioni, inidonea a costituire un solido sostentamento economico al lavoratore.

In merito, infine, alla possibilità di ricorrere al lavoro accessorio da parte di un committente pubblico, si precisa che il ricorso «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».

La circolare INPS n. 49/2013 conferma l'obbligatorietà della comunicazione preventiva all'istituto necessaria per l'attivazione delle prestazioni.

<sup>19</sup> LAMBERTI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in CINELLI, FERRARO e MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, 185.

<sup>20</sup> GIORGIUTTI, *Lavoro accessorio: nuova disciplina*, in *Dir. e prat. lav.*, 2012, n. 37, 2317.



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 con l'INAIL, la dichiarazione preventiva di inizio prestazione relativa ai voucher cartacei distribuiti dalle strutture operative dell'Istituto dovrà essere effettuata direttamente all'INPS tramite i canali consueti (sito istituzionale, *contact center* integrato o sede) e non più con l'invio del fax all'INAIL.

Infine, si conferma che le prestazioni non danno diritto alle tutele per malattia, maternità, disoccupazione ed assegni familiari e che il compenso del lavoratore è esente da ogni imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato<sup>21</sup>.

La circolare INAIL n. 21/2013 precisa che resta invariato l'obbligo del committente di effettuare, prima dell'inizio della prestazione, la comunicazione preventiva all'INAIL indicando:

- I propri dati anagrafici, la tipologia ed il codice fiscale;
- I dati anagrafici ed il codice fiscale del presatore;
- 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 o annullamenti della dichiarazione sopravvenuti.

Al fine di semplificare gli adempimenti dei datori di lavoro, è in corso di formalizzazione un accordo con l'INPS volto a far sì che la comunicazione preventiva pervenga all'INAIL dall'INPS in tempo reale, consentendo al committente di fruire di un unico canale.

Infine, in merito alle prestazioni, la circolare rinvia alle istruzioni vigenti, ai sensi delle quali, per la determinazione della misura delle prestazioni economiche, la retribuzione da considerare è quella pari al minimale di rendita, il cui importo, diviso per trecento, costituirà l'imponibile giornaliero per l'erogazione dell'indennità per inabilità temporanea assoluta.

**6. Il d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito in l. 9 agosto 2013, n. 99.**

Il d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito in l. 9 agosto 2013, n. 99, sottopone nuovamente a modifica la disciplina del lavoro accessorio retribuito con i buoni lavoro.

<sup>21</sup> VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a requisiti ridotti*, in *Riv. giur. lavoro*, 2009, 4, 596.



Le recenti novità hanno, probabilmente, l'intento di risolvere la problematica connessa alla qualificazione di questa tipologia contrattuale.

Infatti, l'art. 7, 2° comma, lett. e) e f), modifica il 1° comma dell'art. 70 del d.lg. 10 settembre 2003, n. 276, eliminando le parole «di natura meramente occasionale», con ciò confermando che per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a cinquemila euro nel corso di un anno solare; per cui è esclusivamente il valore economico, che peraltro non può superare i duemila euro annui nei confronti dei singoli committenti imprenditori, a qualificare le prestazioni di lavoro accessorio.

L'eliminazione dell'inciso «di natura meramente occasionale», infatti, consente, recependo anche le indicazioni contenute nella circolare n. 18/2012 del Ministero del Lavoro<sup>22</sup> di attivare un rapporto di lavoro accessorio tenendo conto esclusivamente del limite di carattere economico.

Pertanto, alla luce di queste più recenti riforme, è stato ulteriormente semplificato l'accesso a questa forma di lavoro per sua natura marginale, visti i limi economici già ritoccati dall'art. 1, 32° comma, della riforma Fornero.

Con l'entrata in vigore di questa norma, infatti, il limite reddituale non è più rivolto ai singoli committenti, ma al prestatore.

Fermo restando il limite complessivo dei cinquemila euro annuali riferito alla totalità dei committenti, le prestazioni svolte a favore di ogni singolo committente, imprenditore commerciale o professionista, non possono superare il limite dei duemila euro, annualmente rivalutati.

Infine, il nuovo comma 4 *bis* dell'art. 72 prevede l'emanazione di un decreto ministeriale per disciplinare le condizioni per le prestazioni rese da soggetti in condizione di disabilità, detenzione, tossicodipendenza o di fruizione degli ammortizzatori sociali, nell'ambito di progetti promossi da amministrazioni pubbliche.

<sup>22</sup> Vedi *infra*, 13.