

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4305

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato DE MARIA

Modifiche al decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, in materia di disciplina del lavoro accessorio

Presentata il 16 febbraio 2017

ONOREVOLI COLLEGHI! — La disciplina delle prestazioni di lavoro occasionali di tipo accessorio introdotta dagli articoli da 70 a 74 del decreto legislativo n. 276 del 2003 (Governo Berlusconi) è stata più volte oggetto di modifica. Il decreto legislativo n. 81 del 2015 ha definitivamente abrogato l’originaria disciplina (articolo 55, comma 1, lettera *d*)), dettando la disciplina vigente con gli articoli da 48 a 50.

L’improprio utilizzo del lavoro accessorio è entrato con prepotenza, già da qualche tempo, nell’agenda politica e sindacale.

Allarmanti sono i dati di recente forniti dall’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (Osservatorio sul precariato gennaio-ottobre 2016) e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (*report* sull’utilizzo dei *voucher* per le prestazioni di lavoro accessorio, diffuso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali il 22 marzo 2016). Nel periodo gennaio-ottobre 2016 sono stati venduti 121,5 milioni di *voucher*

destinati al pagamento delle prestazioni di lavoro accessorio, del valore nominale di 10 euro, con un incremento, rispetto ai primi dieci mesi del 2015, del 32,3 per cento (nei primi dieci mesi del 2015, la crescita dell’utilizzo dei *voucher*, rispetto al 2014, era stata pari al 67,6 per cento).

In base ai dati resi disponibili dall’INPS, il numero delle persone che sono state retribuite con almeno un *voucher* durante l’anno è in costante crescita: si è passati da 24.437 soggetti nel 2008 a 1.392.906 nel 2015, in gran parte donne. Impressionano questi numeri nel raffronto con il totale dei 22,7 milioni di lavoratori occupati, dei quali poco più di 5 milioni sono lavoratori autonomi (partite IVA, professionisti, consulenti), mentre 17 milioni sono dipendenti, precisamente 14,8 milioni sono lavoratori a tempo indeterminato, mentre 2,4 milioni sono lavoratori a tempo determinato.

Preoccupa, altresì, che il ricorso al lavoro accessorio sia aumentato in misura

assai considerevole nell'ambito delle aziende del settore turistico, commerciale ed edile.

È comprensibile, dunque, che la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) abbia chiesto una consultazione referendaria su un quesito, dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale in data 11 gennaio 2017, che mira all'abrogazione della disciplina in tema di lavoro accessorio, contenuta negli articoli da 48 a 50 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.

La medesima Confederazione ha presentato, il 29 settembre 2016, una proposta di legge d'iniziativa popolare dal titolo «Carta dei diritti universali del lavoro. Nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori» (atto Camera n. 4064) che si propone di estendere «le tutele dei lavoratori subordinati ai lavoratori autonomi e ai collaboratori coordinati e continuativi» (articoli 42 e seguenti). La Carta prevede l'abrogazione delle norme vigenti in materia di lavoro accessorio (articolo 97, comma 1, lettera c)), e la loro sostituzione con l'originaria disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 276 del 2003, pur distinguendosi da quest'ultima nella qualificazione del rapporto di lavoro «accessorio». In modo eloquente, infatti, il capo V della parte II, rubricato «Lavoro subordinato occasionale», qualifica la prestazione occasionale come subordinata a prescindere dalle forme nelle quali concretamente essa può svolgersi. L'articolo 80 afferma che «Il contratto di lavoro subordinato occasionale ha ad oggetto prestazioni di natura meramente occasionale o saltuaria», destinato a un numero piuttosto ampio di soggetti (studenti, inoccupati, pensionati, disoccupati) per uno spettro di attività assai ristretto: i piccoli lavori di tipo domestico familiare, compresi l'insegnamento privato supplementare, i piccoli lavori di giardinaggio e l'assistenza domiciliare occasionale ai bambini e alle persone anziane, ammalate o disabili; le manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli di piccola entità. Ammette una pluralità di contratti di lavoro subordinato occasionale con lo stesso datore di lavoro, purché «per un periodo di tempo complessivamente non superiore a quaranta giorni

nel corso dell'anno solare, ed i relativi compensi non possono essere superiori a 2.500 euro». La Carta della CGIL esclude, pertanto, la possibilità di prestazioni occasionali realizzate nelle forme del lavoro autonomo o della parasubordinazione. Le modalità operative di tale rapporto di lavoro subordinato ripetono quanto previsto già nell'originario articolo 72 del decreto legislativo n. 276 del 2003, ora abrogato.

La problematica che ha generato il fenomeno di un impiego esagerato e patologico del lavoro accessorio si apprezza, in tutta evidenza, osservando la differenza tra la rubrica del capo II del titolo VII del decreto legislativo n. 276 del 2003 «Prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti» e l'attuale rubrica «Lavoro accessorio» del capo VI del decreto legislativo n. 81 del 2015.

La disciplina originaria destinata ai committenti pubblici e privati prevedeva causali restrittive soggettive – «soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne» (articolo 70, comma 1) – la cui condizione sociale riceveva una certificazione dagli uffici per l'impiego, e oggettive – lavori domestici, insegnamento privato, piccoli lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici e monumenti, collaborazione con organizzazioni di volontariato (articolo 70, comma 1). All'INPS e all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) spettava l'elaborazione «decorsi 18 mesi» di una «relazione sull'andamento del lavoro occasionale di tipo accessorio» da presentare al Parlamento (articolo 73).

Il Protocollo sul *welfare* del 23 luglio 2007 sottoscritto dal Governo Prodi e dalle organizzazioni sindacali, forse avvertendo possibili degenerazioni, aveva stabilito che il lavoro accessorio sarebbe stato limitato «ai piccoli lavori di tipo occasionale a favore delle famiglie, in limiti predeterminati di ore utilizzabili per singola famiglia».

Ma il Protocollo sul punto è rimasto pura intenzione. Il lavoro accessorio ha ricevuto nuovo impulso a partire dalle modifiche, introdotte dall'articolo 22, comma

1, decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008 (Governo Berlusconi), che hanno iniziato a ridurre le restrizioni soggettive, ampliando l'ambito oggettivo all'impresa familiare di cui all'articolo 230-*bis* del codice civile, alle attività agricole di carattere stagionale, alla consegna porta a porta e alla vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica. I successivi interventi normativi (decreto-legge n. 5 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33 del 2009, legge n. 191 del 2009, decreto-legge n. 216 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14 del 2012) hanno continuato ad allargare il numero dei committenti potenziali utilizzatori del lavoro accessorio. Il Governo Monti, con l'articolo 1, comma 32, lettera *a*), della legge n. 92 del 2012, è pervenuto alla definitiva generalizzazione dell'ambito soggettivo e oggettivo dell'istituto, temperata solo da una sensibile restrizione dal limite del compenso: 5.000 euro nel corso di un anno solare, « con riferimento alla totalità dei committenti », anziché a un solo committente.

Dal punto di vista strutturale, l'articolo 7, comma 2, lettera *e*), del decreto-legge n. 76 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 99 del 2013 (Governo Letta), ha espunto, dal comma 1 dell'articolo 70 del decreto legislativo n. 276 del 2003, l'inciso « di natura meramente occasionale », rimasto soltanto nel titolo del capo dello stesso decreto legislativo dedicato al lavoro accessorio, oggi anch'esso definitivamente cancellato dal decreto legislativo n. 81 del 2015. La conseguenza è stata l'eliminazione del parametro sistematico che ostacolava l'utilizzo improprio del lavoro accessorio, meglio conosciuto come *voucher*, caratterizzando tale tipo di rapporto di lavoro solo per i limiti economici dei compensi, nessun rilievo assegnando all'attività svolta e al beneficiario della stessa.

La riforma Poletti non ha modificato nella sostanza la disciplina ereditata, ma si è limitata ad aumentare l'importo massimo che il lavoratore può ricevere mediante la prestazione di lavoro accessorio, determinato in 5.000 euro annui (9.333 euro lordi),

sempre con riferimento alla totalità dei committenti.

Fermo tale limite complessivo, nei confronti dei committenti imprenditori o professionisti, le attività lavorative possono essere svolte a favore di ciascun committente per compensi non superiori a 2.500 euro netti (2.693 euro lordi).

Una nota di segno positivo è senza dubbio, rispetto alla politica di generale estensione dell'accesso al lavoro accessorio, l'inversione di direzione, che ha condotto il legislatore (comma 6 dell'articolo 48 del decreto legislativo n. 81 del 2015) a imporre il divieto del ricorso a prestazioni di lavoro accessorio nell'ambito dell'esecuzione dei contratti di appalto.

Il recente decreto legislativo correttivo del decreto legislativo n. 81 del 2015 (decreto legislativo 24 settembre 2016, n. 185) ha eliminato parte degli elementi distorsivi, evidenziati nell'esperienza applicativa, ma ha lasciato insoluti problemi importanti.

La novella legislativa migliora sensibilmente la tracciabilità dei *voucher*, con l'evidente finalità di ridurre i fenomeni di abuso. I committenti imprenditori non agricoli o professionisti che ricorrono al lavoro accessorio sono tenuti, almeno 60 minuti prima dell'inizio della prestazione, a comunicare alla sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, mediante sms o *e-mail*, i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore, il luogo, il giorno e l'ora di inizio e di fine della prestazione. I committenti imprenditori agricoli sono invece tenuti a comunicare, con i medesimi termini e modalità, i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore, il luogo e la durata della prestazione, con riferimento a un arco temporale non superiore a tre giorni. In caso di violazione di tali obblighi di comunicazione, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 400 a 2.400 euro, in relazione a ciascun lavoratore per cui è stata omessa la comunicazione.

L'attuale assetto regolativo è, tuttavia, ancora insoddisfacente.

Gli effetti prodotti dalla normativa sul lavoro accessorio vanno contrastati con interventi coerenti con le ragioni che ne avevano, a suo tempo, consigliato l'intro-

duzione, in primo luogo il contrasto al lavoro sommerso, i cui effetti nefasti si riflettono pesantemente sull'occupazione e sulle condizioni dei lavoratori, sui Governi che perdono gettito fiscale e contributi previdenziali, sulle imprese che subiscono la concorrenza sleale di aziende che ricavano lautissimi vantaggi da una produzione non dichiarata. Interventi in funzione di contrasto al lavoro sommerso erano stati sollecitati dalle istituzioni europee, che avevano chiesto un'efficace politica di semplificazione delle procedure di assunzione e di gestione amministrativa dei rapporti di lavoro (risoluzione del Consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare 2003/C 260/01, punto 2.4, nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea n. 260 del 29 ottobre 2003).

La valutazione delle condizioni reali del Paese, l'incertezza delle prospettive economiche e l'elevato tasso di disoccupazione, in particolare giovanile, sconsigliano interventi legislativi volti all'abolizione del lavoro accessorio il quale, con un utilizzo virtuoso, può rivelarsi un'occasione per i giovani e per i disoccupati di lunga durata di acquisire esperienze e relazioni e, per i lavoratori dipendenti o in quiescenza, un'opportunità di integrare, sia pure in misura limitata, redditi da lavoro o da pensione.

Alleviare la disoccupazione è la sfida principale del legislatore e lo Stato non può sottrarsi al compito di sostenere ogni strumento che possa aumentare la domanda di lavoro, attenuando il dramma della disoccupazione, in particolare di quella femminile.

La presente proposta di legge non mette, dunque, in discussione la possibilità di offrire uno strumento normativo di regolazione semplice e veloce di costituzione dei rapporti di lavoro, funzionale a esigenze produttive o sociali di immediata soddisfazione, estremamente vantaggioso giacché esente ai fini fiscali e con aliquote contributive ridotte. Ritiene, tuttavia, opportuno e giustificato introdurre correttivi, a garanzia della concorrenza nel mercato, ispirati a criteri di legalità ed equità sociale.

Si tratta di ricercare norme e procedure che consentano l'accesso all'istituto del la-

voro occasionale in ragione degli originari obiettivi di contrasto al lavoro sommerso e di semplificazione delle procedure di assunzioni per brevi e occasionali esigenze.

Nella volontà di confermare la disciplina del lavoro accessorio quale sostegno a un'economia di « margine », al legislatore spetta il compito di tutelare « il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni » (articolo 35 della Costituzione), dettando regole per evitare che tale prestazione di lavoro venga impropriamente utilizzata per eludere le regole che governano altri tipi di rapporto di lavoro e per agevolare il lavoro non dichiarato.

La presente proposta di legge, pertanto, dispone le seguenti modifiche agli articoli da 48 a 50 del decreto legislativo n. 81 del 2015:

1) modifica del nome: nella legislazione vigente il *nomen* del rapporto di lavoro accessorio già evoca l'abuso. Nel dizionario della lingua italiana è accessorio l'elemento secondario a ciò che è principale. L'esperienza applicativa dimostra che il lavoro accessorio non si accompagna a un altro lavoro principale; peraltro, con quest'ultimo, il legislatore non richiede alcuna connessione. Le uniche tracce di « accessorialità » della prestazione riguardano i compensi sino a 3.000 euro a favore di percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito e il lavoro accessorio nel settore agricolo. Si propone, pertanto, un nuovo nome: prestazioni di lavoro occasionale di limitato importo. La modifica è funzionale anche al ripristino del carattere strutturale della natura meramente occasionale delle prestazioni accessorie, al fine di superare i problemi interpretativi sotto il profilo sistematico, posti da una prestazione di lavoro caratterizzata solo nel profilo economico. Il termine occasionale va ancorato a un doppio limite economico: esterno per ciascun committente e interno per il singolo prestatore di lavoro. Tale modifica riprende, peraltro, la volontà del legislatore delegante che, all'articolo 1, comma 7, lettera h), della legge n. 183 del 2014, ha previsto di estendere « il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio per le attività lavorative discon-

tinue e occasionali nei diversi settori produttivi, fatta salva la piena tracciabilità dei buoni lavoro acquistati »;

2) ambito di applicazione: il ripristino di un ambito oggettivo ristretto per l'utilizzazione delle prestazioni occasionali di limitato importo ha assunto, per il Governo, le forme della reazione dovuta, al fine di contrastare gli abusi e l'applicazione fraudolenta della normativa vigente. Pertanto, riprendendo l'originario impianto del decreto legislativo n. 276 del 2003, le attività per le quali è consentita l'utilizzazione del *voucher* sono: i piccoli lavori di tipo domestico familiare, compresi l'insegnamento privato supplementare, i piccoli lavori di giardinaggio e l'assistenza domiciliare occasionale ai bambini e alle persone anziane, ammalate o disabili; le manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli promosse dalle autonomie locali;

3) limite temporale: l'occasione è per definizione un evento derivato da circostanze fortuite e ipotetiche che determinano l'esigenza di prestazioni di lavoro, utilizzabili dai committenti in modo semplificato e tempestivo. La reiterazione indefinita nell'impiego dei *voucher*, riferita solo al dato del numero delle ore utilizzabili, è la prima causa del fenomeno di espansione fraudolenta e illecita del lavoro accessorio. La prestazione di lavoro che può ripetersi, come prevede l'attuale legislazione, per un numero di volte indefinito, rischia di compromettere la tenuta della prestazione di lavoro come codificata nell'articolo 2094 del codice civile: il rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato. Pertanto, va introdotto un limite temporale, in ragione di trenta giorni

per ciascun committente, il quale, nel rispetto del vincolo economico di 2.000 euro, può utilizzare il prestatore occasionale per poco più di sei ore per trenta giorni.

Nella legislazione del lavoro i contratti di lavoro che si discostano dal rapporto tipico, il rapporto di lavoro a tempo indeterminato e pieno, si costituiscono in forma scritta. La prevalente dottrina colloca il lavoro accessorio in un'area estranea alla tradizionale tripartizione dei rapporti di lavoro, lavoro subordinato, lavoro autonomo o lavoro parasubordinato, ma è pur vero che nulla esclude, nell'esperienza applicativa, che le concrete modalità di svolgimento del lavoro accessorio avvengano, legittimamente, nelle forme della subordinazione (tribunale di Milano, sezione lavoro, 26 maggio 2016).

Non ci sono ragioni, pertanto, che giustificano la mancanza di forma scritta per le prestazioni di lavoro occasionale di limitato importo.

L'evoluzione tecnologica e delle strutture produttive, nonché i fenomeni di terziarizzazione dell'economia possono creare esigenze assolutamente occasionali alla cui soddisfazione possono concorrere le prestazioni occasionali di limitato importo. A questo scopo i contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale possono estendere il campo di applicazione dei *voucher* anche agli imprenditori non agricoli, limitatamente a ipotesi del tutto occasionali e motivate, fermi restando i limiti economici.

Si ritiene, infine, necessario prevedere che la prestazione di lavoro occasionale non possa essere utilizzata per sostituire lavoratori in sciopero.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Al decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 48:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Per prestazioni di lavoro occasionale di limitato importo si intendono 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 civile, annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati. Fermo restando, nei confronti del prestatore di lavoro, il limite complessivo di 5.000 euro, le prestazioni occasionali di limitato importo possono essere svolte a favore di ciascun singolo committente per compensi non superiori a 2.500 euro, rivalutati annualmente ai sensi del presente comma »;

2) dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

« 2-bis. Ciascun committente può utilizzare le prestazioni di cui al comma 1 per una durata non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare ed esclusivamente nell'ambito:

a) dei piccoli lavori di tipo domestico familiare a carattere straordinario, compresa l'assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o disabili;

b) dell'insegnamento privato supplementare;

c) dei piccoli lavori di giardinaggio, nonché di pulizia e di piccola manutenzione di edifici e di monumenti;

d) della realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli promosse dalle autonomie locali;

e) della collaborazione con enti pubblici e con organizzazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli necessari a seguito di calamità o di eventi naturali improvvisi, ovvero di attività di solidarietà.

2-ter. In deroga a quanto disposto dal comma 2-bis, i contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, limitatamente a ipotesi del tutto occasionali e motivate e fermi restando i limiti economici, possono estendere le prestazioni occasionali di limitato importo ad altre attività, settori produttivi e servizi pubblici »;

3) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. È vietato il ricorso a prestazioni occasionali di limitato importo nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o servizi »;

b) all'articolo 49:

1) al comma 3, quarto periodo, dopo le parole: « di cui al presente comma » sono inserite le seguenti: « e al comma 3-bis »;

2) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:

«3-bis. I committenti sono tenuti, nella medesima giornata di utilizzazione della prestazione, a stipulare il contratto con il prestatore occasionale di limitato importo, in forma scritta ai fini della prova, con l'indicazione dei contenuti, del luogo e della durata della prestazione nonché della sua collocazione temporale con riferimento al giorno, al mese, all'anno e al periodo orario.

3-ter. La prestazione di lavoro occasionale non può essere utilizzata per sostituire lavoratori in sciopero »;

c) all'articolo 50, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

«1-bis. Le prestazioni occasionali di limitato importo possono essere rese, nel

limite complessivo di 3.000 euro di compenso per anno solare, rivalutato ai sensi del comma 1 dell'articolo 48, 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 accreditati contributivi derivanti dalle prestazioni di lavoro accessorio ».

