

*Avv.
Gabriele Fava*

CAMERA DEI DEPUTATI COMMISSIONE XI

C. 745 Polverini, C. 864 Rizzetto, C. 915 Caiata, C.
2825 Caretta

22 marzo 2022

AUDIZIONE COMMISSIONE XI

*Esame delle pdl C. 864 Rizzetto, C. 745 Polverini, C. 915 Caiata e C. 2825
Caretta concernenti la disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio.*

Intervento dell'Avv. Gabriele Fava, giuslavorista

Roma, 22 marzo 2022

1. PREMESSA.

Le proposte di legge in esame si innestano nell'ambito degli interventi volti a innovare l'attuale disciplina in materia di lavoro accessorio, oggetto già da diversi anni di programmatici interventi riformatori.

Come noto, il lavoro accessorio propriamente inteso - *ab origine* introdotto dal D.lgs. n. 276/2003 e più volte oggetto di revisione fino all'ultima riscrittura, operata dal D.lgs. n. 81/2015 – è stato abrogato dal D.L. n. 25/2017 a far data dal 17 marzo 2017.

La disciplina del lavoro accessorio - così come in origine introdotta dalla riforma Biagi nel 2003 – si proponeva, da un lato, di reprimere forme di lavoro occasionale svolte al di fuori dei confini della legalità, dall'altro lato, di facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti ancora esclusi, il reinserimento di soggetti disoccupati e la risocializzazione di soggetti a rischio di esclusione sociale.

In seguito, il legislatore è intervenuto più volte, modificandone la disciplina con l'intento di estenderne l'applicazione ad ipotesi diverse rispetto a quelle tassativamente indicate dal D.lgs. n. 276/2003 tramite, ad esempio, l'eliminazione del tassativo elenco di attività a cui era applicabile la disciplina del lavoro accessorio e l'abrogazione del riferimento alla natura occasionale della prestazione resa.

In sostanza, a seguito di tali modifiche, qualsiasi prestazione lavorativa, da chiunque resa, non eccedente il limite annuo di compensi pari ad euro 5.000,00 (e il limite di euro 2.000,00 nei confronti dei soli committenti imprenditori e professionisti) poteva rientrare nell'alveo della disciplina del lavoro accessorio con conseguente corresponsione della retribuzione mediante *voucher* lavoro.

Successivamente, anche il *Jobs Act* (D.lgs. n. 81/2015) è intervenuto in materia, innalzando sino ad euro 7.000,00 il limite dei compensi complessivi percepibili entro l'anno solare.

Nonostante il progressivo ampliamento da parte del legislatore delle modalità di utilizzo di detta forma contrattuale e l'ampio ricorso ad essa da parte del mondo dell'imprenditoria italiana, l'istituto del lavoro accessorio è stato soppresso dal D.L. n. 25/2017 a far data dal 17 marzo 2017.

Tale scelta è stata giustificata dal nostro legislatore con l'esigenza di contrastare il ricorso a pratiche elusive al fine di favorire l'affermazione di forme di lavoro più stabile. Come si legge nella relazione tecnica allegata al disegno di legge che ha portato all'emanazione del D.L. n. 25/2017, a detta del legislatore, la soppressione di tale istituto non avrebbe comportato direttamente diminuzioni degli allora vigenti livelli occupazionali, essendo presumibile che le prestazioni di lavoro acquisite tramite *voucher* sarebbero state acquisite attraverso le *“ulteriori, numerose forme contrattuali disponibili a legislazione vigente (contratto a tempo indeterminato, a tempo determinato, lavoro intermittente, collaborazioni eccetera)”*.

Immediatamente a seguito dell'abrogazione del lavoro accessorio, l'art. 54-*bis* del D.L. n. 50/2017 ha introdotto una nuova disciplina delle prestazioni occasionali - rispettivamente articolate nel Libretto Famiglia e nel contratto di prestazione occasionale - con l'intento di porre parziale rimedio all'eliminazione della fattispecie del lavoro accessorio (disciplina in seguito modificata dalla legge di Bilancio per il 2018 e dal Decreto Dignità).

Trattasi, allo stato attuale, di una forma contrattuale *ad hoc* - distinta dalle tradizionali forme di lavoro subordinato - mediante la quale un utilizzatore *“acquisisce, con modalità semplificate, prestazioni di lavoro occasionali o saltuarie di ridotta entità”* entro prefissati limiti di importo e con particolari modalità. Pur trattandosi di uno strumento contrattuale molto simile al lavoro accessorio, si distingue da quest'ultimo per una serie di limitazioni che restringono fortemente il campo di applicazione della relativa disciplina (prime fra tutte i limiti economici e il divieto di ricorrervi per i soggetti con più di 5 dipendenti a tempo indeterminato), distinguendo tra i casi in cui le prestazioni occasionali siano utilizzate nell'esercizio di un'attività professionale o di impresa (contratto di prestazione occasionale) e i casi in cui siano utilizzate in favore di persone fisiche al di fuori dell'esercizio di un'attività economica (Libretto Famiglia).

2. GLI INTERVENTI PROPOSTI.

Nel quadro sopra delineato s’inseriscono le proposte di legge oggetto della presente relazione, volte ad innovare la disciplina delle prestazioni occasionali.

La proposta di legge **C. 864 Rizzetto** (“*Modifica dell’articolo 54-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, in materia di disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio*”) consta di un solo articolo volto a sostituire integralmente il citato articolo 54-bis del D.L. n. 50/2017, definendo, al comma 1, le prestazioni di lavoro accessorio come le attività lavorative che non danno luogo, nel corso di un anno civile e con riferimento alla totalità dei committenti, a più di dieci giornate lavorative al mese.

Il comma 2 stabilisce che i percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito possono svolgere prestazioni di lavoro accessorio, in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali, nel limite complessivo di sette giornate per anno civile.

Il comma 3 individua l’ambito di applicazione delle prestazioni di lavoro accessorio nel settore dell’agricoltura.

Il comma 4 prevede la possibilità, per il committente pubblico, di ricorrere a prestazioni di lavoro accessorio nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e, ove previsto, dal patto di stabilità interno.

Il comma 5 consente il ricorso alle prestazioni di lavoro accessorio alle imprese che impiegano sino a 15 dipendenti e alle imprese che impiegano più di 15 dipendenti esclusivamente in favore di soggetti disoccupati, percettori di trattamenti pensionistici o inoccupati.

Il comma 6 vieta il ricorso alle prestazioni di lavoro accessorio alle organizzazioni sindacali.

Il comma 7 include il compenso percepito dal lavoratore ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

Il comma 8 vieta le prestazioni di lavoro accessorio nell’ambito dell’esecuzione di appalti di opere e di servizi, fatte salve specifiche ipotesi dettate da un decreto del Ministero del

Lavoro e delle Politiche Sociali, da adottarsi entro 6 mesi dalla entrata in vigore della disposizione in commento.

Il comma 9 disciplina le modalità di acquisto dei carnet di buoni orari con modalità telematiche da parte di committenti imprenditori e professionisti e prevede la possibilità – limitatamente ai committenti non imprenditori o professionisti – di acquistare detti carnet anche presso le rivendite autorizzate.

Il comma 10 dispone che il valore dei buoni orari faccia riferimento alla retribuzione stabilita per prestazioni di natura analoga da parte dei CCNL; in assenza, il valore nominale è fissato in euro 8,50/all'ora. Inoltre, si prevede che il valore nominale del buono orario nel settore agricolo sia pari all'importo della retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata dal CCNL.

Il comma 11 prevede l'obbligo per i committenti imprenditori e professionisti di comunicare - prima dell'inizio della prestazione e per un arco temporale non superiore ai trenta giorni successivi - alla direzione territoriale del lavoro competente e all'INPS, attraverso modalità telematiche, i dati anagrafici e il codice fiscale del lavoratore, indicando, altresì, l'orario di inizio e di termine del lavoro e il luogo della prestazione.

Il comma 12 dispone che il prestatore di lavoro accessorio percepisca dal concessionario il proprio compenso, esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incidente sullo stato di disoccupato o inoccupato del medesimo.

Il comma 13 disciplina le modalità di pagamento, prevedendo che il concessionario provveda alla corresponsione delle spettanze al soggetto che presenta i buoni orari, effettuando altresì il versamento per suo conto dei contributi previdenziali alla gestione separata INPS in misura pari al 13 per cento del valore nominale del buono, nonché all'INAIL, in misura pari al 7 per cento del valore nominale del buono. Il concessionario, inoltre, trattiene un importo, a titolo di rimborso delle spese, tale che il valore nominale di ogni buono emesso sia pari a 11 euro esclusivamente nei casi di mancanza o inapplicabilità dei CCNL. La percentuale relativa al versamento dei contributi previdenziali può essere rideterminata con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Il comma 14 dispone che - in considerazione delle particolari e oggettive condizioni sociali di specifiche categorie di soggetti correlate allo stato di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o di fruizione di ammortizzatori sociali per i quali è prevista una contribuzione figurativa, impiegate nell'ambito di progetti promossi da pubbliche

amministrazioni - il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, con proprio decreto, possa stabilire specifiche condizioni, modalità e importi dei buoni orari.

Il comma 15 demanda a un decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali l'individuazione del concessionario del servizio e la regolamentazione dei criteri e delle modalità per il versamento dei contributi e delle relative coperture assicurative e previdenziali.

La proposta di legge **C. 745 Polverini** (“*Modifiche al decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81*”) modifica la disciplina del lavoro accessorio, contestualmente abrogando l'articolo 54-*bis* del D.L. n. 50/2017.

Nello specifico, l'articolo 1 novella il D.lgs. n. 81/2015, inserendovi il Capo VI-*bis* dedicato al lavoro accessorio (articoli da 50-*bis* a 50-*quater*).

L'articolo 50-*bis* definisce e delinea il campo di applicazione del lavoro accessorio, indicando le attività ammesse nonché i limiti di compenso (euro 5.000,00 nel corso dell'anno solare con un limite massimo per beneficiario per singolo committente pari a euro 2.000,00 annui); da ultimo, ammette il ricorso al lavoro accessorio da parte di un committente pubblico nei limiti della disciplina sul contenimento della spesa pubblica.

L'articolo 50-*ter* identifica i soggetti che possono svolgere attività di lavoro accessorio, stabilendo l'*iter* da seguire presso i centri per l'impiego e la possibilità che il lavoratore riceva, anche per via telematica, una formazione minima in tema di salute e sicurezza sul lavoro.

L'articolo 50-*quater* è dedicato alla disciplina del lavoro accessorio e, con riferimento alle modalità di acquisto dei *voucher*, prevede che i committenti non imprenditori o professionisti possano acquistare i buoni presso le rivendite autorizzate o per via telematica, mentre i committenti imprenditori o professionisti acquistano esclusivamente per via telematica uno o più carnet di buoni orari, il cui valore nominale è fissato con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali – emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno – tenendo conto della media delle retribuzioni rilevate per le diverse attività lavorative e delle risultanze istruttorie del confronto con le parti sociali, da svolgere entro il 31 gennaio di ciascun anno. Nelle more dell'emanazione di tale decreto, il valore nominale del buono orario è fissato in 10 euro per tutti i settori. Inoltre, vengono disciplinati gli adempimenti richiesti ai committenti imprenditori non agricoli o professionisti i quali sono tenuti a comunicare alla sede

territoriale competente dell'INL almeno 60 minuti prima dell'inizio della prestazione, mediante messaggi del servizio di telefonia mobile o posta elettronica, i dati anagrafici e il codice fiscale del lavoratore, indicando altresì il luogo, il giorno, l'ora di inizio e di fine della prestazione e il tipo di attività svolta (la quale non può rientrare tra le attività normalmente disciplinate dal CCNL applicato nell'azienda, salva diversa previsione contenuta in accordi collettivi nazionali). La violazione di tali obblighi comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 400 euro a 2.400 euro in relazione a ciascun lavoratore per il quale è stata omessa la comunicazione.

L'articolo 2 dispone l'abrogazione dell'articolo 54-bis del D.L. n. 50/2017.

L'articolo 3 prevede l'entrata in vigore del provvedimento il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La proposta di legge **C. 915 Caiata** (*“Modifiche all'articolo 54-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 in materia di disciplina delle prestazioni di lavoro occasionali”*) si struttura su due articoli.

L'articolo 1 reca la definizione di lavoro accessorio, considerando attività di lavoro accessorio le attività lavorative che non danno luogo a compensi superiori a 7.000,00 euro nel corso di un anno solare. Inoltre, prevede la possibilità che le prestazioni di lavoro accessorio siano rese anche nei settori produttivi del turismo e della *gig economy* nonché per lavoratori non appartenenti all'Unione Europea regolarmente soggiornanti in Italia. Da ultimo, lo stesso articolo introduce il divieto di ricorrere alle prestazioni di lavoro accessorio nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o servizi, fatte salve specifiche ipotesi individuate con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, da adottarsi entro 8 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in commento.

L'articolo 2 prevede che i committenti imprenditori acquistino esclusivamente tramite modalità telematiche uno o più blocchetti di buoni orari per prestazioni di lavoro accessorio, il cui valore nominale è fissato con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. Inoltre, gli stessi sono tenuti, almeno 60 minuti prima dell'inizio della prestazione, a comunicare alla sede territoriale competente dell'INL, mediante SMS o posta elettronica, i dati anagrafici e il codice fiscale del lavoratore, indicando il giorno e l'ora di inizio e di fine della prestazione. In caso di violazione di detti obblighi, è prevista l'applicazione di una

sanzione amministrativa pecuniaria da euro 250,00 a euro 800,00 in relazione a ciascun lavoratore per il quale è stata omessa la comunicazione.

La proposta di legge **C. 2825 Caretta** (“*Disposizioni in materia di lavoro accessorio*”) è composta da due articoli e modifica l’articolo 54-*bis* del D.L. n. 50/2017.

L’articolo 1 aumenta a euro 7.000,00 il limite dei compensi ai fini della configurazione di un’attività come prestazione di lavoro occasionale e individua i soggetti abilitati a fare ricorso a dette prestazioni: a) le persone fisiche; b) le imprese che impiegano fino a cinquanta dipendenti; c) le imprese che impiegano più di cinquanta dipendenti, esclusivamente per prestazioni rese a loro favore da soggetti inoccupati, disoccupati o percettori di trattamenti pensionistici; d) le amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e, se previsto, dal patto di stabilità interno, ed esclusivamente per esigenze temporanee o eccezionali. Tali soggetti sono legittimati a ricorrere a tale tipologia contrattuale nei seguenti casi: 1) nell’ambito di progetti speciali rivolti a specifiche categorie di soggetti in stato di povertà, di disabilità, di detenzione o di tossicodipendenza ovvero che usufruiscono di ammortizzatori sociali; 2) per lo svolgimento di lavori di emergenza correlati a calamità o a eventi naturali improvvisi; 3) per attività di solidarietà, in collaborazione con altri enti pubblici o con organizzazioni di volontariato; 4) per l’organizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritative.

Inoltre, lo stesso articolo introduce il divieto di ricorso alle prestazioni di lavoro occasionali da parte delle organizzazioni sindacali, delle imprese dell’edilizia e di settori affini, delle imprese esercenti l’attività di escavazione o lavorazione di materiale lapideo nonché delle imprese del settore delle miniere, cave e torbiere.

Viene introdotta altresì una previsione la quale dispone che i compensi per prestazioni di lavoro occasionali rese dai soggetti percettori di prestazioni integrative del salario, di reddito di cittadinanza o di altre prestazioni di sostegno del reddito siano computati in misura pari al 75 per cento del loro importo, ai fini del limite di 5.000,00 euro. Inoltre, ai fini dell’accesso alle prestazioni di lavoro occasionali, gli utilizzatori e i prestatori sono tenuti a registrarsi e a svolgere i relativi adempimenti all’interno di un’apposita piattaforma informatica, gestita dall’INPS.

Da ultimo, si dispone che ciascun utilizzatore possa acquistare, attraverso la piattaforma informatica INPS o presso gli uffici postali, titoli di pagamento delle prestazioni di lavoro occasionali rese a suo favore da uno o più prestatori, denominati “buoni lavoro”, il cui valore nominale è fissato in 10 euro, utilizzabili per compensare prestazioni di durata non superiore a un’ora ciascuno. Il compenso erogato ai prestatori di lavoro occasionali è in ogni caso esente da qualsiasi imposizione fiscale. Sono posti interamente a carico dell’utilizzatore per ciascun titolo di pagamento erogato la contribuzione alla gestione separata, stabilita nella misura di 1,65 euro; il premio dell’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, stabilito nella misura di 0,25 euro; un importo di 0,10 euro destinato al finanziamento degli oneri gestionali. Gli utilizzatori persone fisiche, attraverso la piattaforma informatica INPS, sono tenuti a comunicare, entro il giorno 3 del mese successivo a quello di svolgimento della prestazione, i dati identificativi del prestatore, il compenso pattuito, il luogo di svolgimento e la durata della prestazione, nonché ogni altra informazione necessaria ai fini della gestione del rapporto. Particolari adempimenti sono previsti per le imprese che impiegano fino a cinquanta dipendenti.

L’articolo 2, infine, reca la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che dall’attuazione delle disposizioni contenute nel provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

3. COMMENTO AGLI INTERVENTI PROPOSTI.

Prima di analizzare gli aspetti maggiormente degni di nota delle proposte di legge in esame, giova rilevare come le attuali esigenze del mercato del lavoro siano orientate verso una maggiore flessibilizzazione del rapporto di lavoro a seguito dello stallo imposto dalle recenti riforme (primo fra tutti, il Decreto Dignità), le quali hanno finito per porre rilevanti limiti al potere organizzativo facente capo all’imprenditore.

Non appare superfluo sottolineare come la libertà di iniziativa economica privata, pur essendo costituzionalmente tutelata, abbia subito, a seguito delle recenti riforme del mercato del lavoro, l’apposizione di limiti, non sempre frutto di un corretto bilanciamento con l’altro

interesse giuridicamente rilevante in gioco, quello della tutela dell'occupazione e della stabilità del rapporto di lavoro.

Oggi, pertanto, l'implementazione di un sistema che permetta al datore di lavoro di far fronte alle esigenze della propria impresa in un'ottica di maggiore flessibilità si presenta come la soluzione idonea al fine, non solo di semplificare la gestione dei rapporti di lavoro e incentivare l'occupazione, ma altresì di favorire la produttività e l'efficienza della gestione aziendale.

E non vi è dubbio che il lavoro accessorio – laddove sottratto a limiti normativi controproducenti – possa assecondare le esigenze di flessibilità avanzate dalle imprese al fine di remunerare prestazioni saltuarie ed occasionali - anche e soprattutto a seguito dei pesanti vincoli imposti al contratto di lavoro a tempo determinato dal Decreto Dignità - contribuendo al contempo alla lotta contro il lavoro irregolare.

Ad oggi, infatti, nessun'altra tipologia contrattuale si rivela in grado di assicurare alle imprese un efficace strumento per far fronte ad esigenze di lavoro improvvise, occasionali e non programmabili. Sebbene, invero, il legislatore sperasse di acquisire le prestazioni di lavoro accessorio attraverso le *“ulteriori, numerose forme contrattuali disponibili a legislazione vigente (contratto a tempo indeterminato, a tempo determinato, lavoro intermittente, collaborazioni eccetera)”*, basti qui ricordare che, proprio l'anno successivo all'abrogazione della disciplina del lavoro accessorio, è intervenuto il Decreto Dignità, introducendo un rigido sistema di causali in materia di contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, finendo, di fatto, per disincentivarne l'utilizzo, anche alla luce del rischio di conversione dello stesso in rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Orbene, volendo entrare nel dettaglio delle previsioni contenute nei disegni di legge in esame, emerge *prima facie* come nessuno di essi riesca nell'intento di semplificare l'acquisizione di prestazioni occasionali da parte delle imprese, ampliandone il più possibile la portata e riducendo gli oneri amministrativi a carico dell'utilizzatore. Va da sé, infatti, come una gestione complessa ed onerosa delle prestazioni di lavoro occasionale - come quella attualmente in forza, non a caso scarsamente utilizzata – finisca per sortire l'effetto

contrario di quanto prefissato dalla normativa in esame, incentivando il lavoro irregolare con conseguente aumento di contenzioso sul punto.

Per quanto riguarda la pdl **C. 864 Rizzetto**, degna di nota risulta essere l'abolizione dell'attuale disciplina e la reintroduzione dello strumento dei *voucher*, al contempo valorizzandone l'utilità e prevedendo misure volte a contrastarne gli abusi del passato. Tuttavia, ai fini di una maggiore valorizzazione di tale strumento, si rivelerebbe opportuno eliminare il limite dei 15 dipendenti, al di sopra del quale è precluso il ricorso al lavoro accessorio, nonché il limite delle 10 giornate lavorative mensili, essendo preferibile rimodulare detto limite con cadenza annuale.

Per quanto riguarda la pdl **C. 745 Polverini**, si ritiene che la stessa delimiti eccessivamente il campo di applicazione della normativa in materia di prestazioni di lavoro occasionale, a partire dalla tassativa elencazione dei lavoratori possibili destinatari di detta tipologia contrattuale, nonché dall'esclusione di alcuni settori produttivi dalla possibilità di fruizione di dette prestazioni. A ciò si aggiunga altresì la necessità che il tipo di attività svolto non rientri tra le attività normalmente disciplinate dal contratto collettivo nazionale di lavoro applicato nell'azienda.

Anche la pdl **C. 915 Caiata** pone eccessivi limiti all'utilizzo delle prestazioni di lavoro occasionale, limitando l'utilizzo dei *voucher* ai soli settori produttivi dell'agricoltura, del turismo e della *gig economy*.

Da ultimo, con riferimento alla pdl **C. 2825 Caretta**, si sottolinea l'apprezzabile estensione delle prestazioni di lavoro occasionale anche alle imprese con meno di 50 dipendenti nonché la possibilità di fruizione di tale strumento anche nei confronti di precettori di prestazioni integrative del salario, del reddito di cittadinanza e di altre prestazioni di sostegno al reddito.