

La riforma dei buoni lavoro e le previsioni per il pubblico

di Francesca Fazio *

Nel campo di applicazione dei buoni lavoro rientra anche il settore pubblico, inserito tramite eccezione di esclusione, con legge n. 33/2009, al fine di permetterne l'utilizzo per specifiche attività

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

La **legge n. 92 del 28 giugno 2012** di riforma del mercato del lavoro trova applicazione con esclusivo riferimento al settore privato. Fa eccezione a questa regola la **disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio** che si applica, seppur con regole specifiche, **anche nei confronti della pubblica amministrazione**. Questo dato è riscontrabile anche nella genesi del lavoro occasionale di tipo accessorio che, pur nascendo da un decreto il cui campo di applicazione esclude il **settore pubblico** (Dlgs n. 276/2003), quest'ultimo è stato poi **inserito tramite eccezione di esclusione** (con legge n. 33/2009) **nel campo di applicazione dei buoni lavoro** al fine di permetterne l'utilizzo per specifiche attività.

I buoni lavoro nella normativa previgente e la loro applicazione nel settore pubblico

Introdotta nel nostro ordinamento in via sperimentale, con la **Riforma Biagi del 2003** (artt. 70 e seguenti del Dlgs n. 276/2003), il lavoro occasionale di tipo accessorio ha registrato

un primo significativo sviluppo solo in occasione della vendemmia dell'estate 2008, per poi raggiungere più recentemente una più ampia diffusione. Nei tre anni successivi se ne sono estesi la prassi e l'utilizzo su tutto il territorio nazionale e, attraverso ripetuti interventi di modifica da parte del legislatore (Dl n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, Dl n. 5/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33/2009, legge n. 191/2009), ne è stata **progressivamente ampliata l'applicabilità oggettiva e soggettiva**.

La previgente disciplina indicava per **prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio** le attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito di un'elencazione tassativa di lavori e di soggetti: *a) lavori domestici; b) lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione* di edifici, strade, parchi e monumenti, anche nel caso in cui il committente sia un ente locale; *c) insegnamento privato supplementare; d) manifestazioni* sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solida-

rietà, anche in caso di committente pubblico; *e) qualsiasi settore produttivo*, compresi gli enti locali, le scuole e le università, il sabato e la domenica e durante i periodi di vacanza da parte di giovani con meno di venticinque anni di età se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, compatibilmente con gli impegni scolastici, ovvero in qualunque periodo dell'anno se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università; *f) attività agricole* effettuate da pensionati, da casalinghe e da giovani (di cui alla lett. *e*) ovvero attività agricole svolte a favore dei soggetti di cui all'art. 34, comma 6, del Dpr 26 ottobre 1972, n. 633; *g) attività dell'impresa familiare* di cui all'art. 230-bis del codice civile^[1]; *h) consegna porta a porta e vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica; h-bis) qualsiasi settore produttivo*, compresi gli enti locali da parte di pensionati; *h-ter) attività di lavoro svolte nei maneggi e nelle scuderie*.

* Adapt Research Fellow

[1] Per le imprese familiari si prevedeva un utilizzo di lavoro accessorio per un importo complessivo non superiore, nel corso di ciascun anno fiscale, a 10mila euro.

In via sperimentale e **fino al 31 dicembre 2012**^[2], le prestazioni di lavoro accessorio possono essere rese, in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali, e nel limite massimo di 3mila euro per anno solare, da percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito^[3]. Inoltre, sempre **in via sperimentale** (fino al 31 dicembre 2012), per prestazioni di lavoro accessorio si intendono anche le attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito di qualsiasi settore produttivo da parte di prestatori di lavoro titolari di contratti di lavoro a tempo parziale, con esclusione della possibilità di utilizzare i buoni lavoro presso il datore di lavoro titolare del contratto a tempo parziale^[4].

In più, ai fini della determinazione del corretto e coerente utilizzo di questo istituto rispetto agli altri esistenti, nonché della preservazione della struttura del mercato e contro la sua destrutturazione, la previgente disciplina accostava all'indicazione degli ambiti oggettivi e soggettivi anche la **previsione normativa del tetto di 5mila euro nell'anno solare per singolo committente** quale elemento oggettivo fondamentale di chiarezza con cui individuare la natura occasionale ed accessoria di una prestazione lavorativa.

Con specifico riferimento al **committente pubblico**, come accennato sopra, la possibilità di **applicazione** è intervenuta solo in un secondo momento, con la **legge n. 33/2009** che aveva introdotto un'eccezione esplicita all'esclusione della PA dall'applicazione del **Dlgs n. 276/2003**, consentendo dunque anche al committente pubblico di utilizzare i buoni lavoro per le pre-

stazioni relative a *“manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà”*. A seguire, la legge finanziaria 2010, **legge n. 191/2009**, ha **ulteriormente esteso l'applicazione del lavoro occasionale di tipo accessorio**, prevedendone la **possibilità di utilizzo anche da parte degli enti locali**^[5] per talune categorie di soggetti: il sabato e la domenica e durante i periodi di vacanza da parte di giovani con meno di venticinque anni di età se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, compatibilmente con gli impegni scolastici, ovvero in qualunque periodo dell'anno se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università e da parte di pensionati.

Inoltre, come accennato, la stessa legge prevedeva che prestazioni di lavoro accessorio possono essere rese, in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali e nel **limite massimo di 3mila euro per anno solare**, da percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito.

Infine, la normativa previgente stabiliva già, come confermato dalla legge n. 92/2012, che il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio da parte di un committente pubblico e degli enti locali 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**.

Dati statistici sull'utilizzo dei buoni lavoro

Nonostante il tardivo allargamento della platea di committenti al settore pubblico, come mostra la tabella 1,

risultano **quasi 400mila i voucher cartacei** (equivalenti da 10 euro) **utilizzati** in attività di *“Lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti”* e *“Manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o lavori di emergenza o di solidarietà”* **da parte di committenti pubblici**. Un ammontare invero abbastanza esiguo se paragonato agli oltre 30 milioni di voucher venduti in totale dal 2008 (meno dell'1,5% del totale sono per committenti pubblici). Le suddette attività di *“Lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti”* e *“Manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o lavori di emergenza o di solidarietà”* hanno utilizzato **sei milioni di voucher dal 2008**, pari al 20% del totale, e la quota di queste prestazioni svolte per committenti pubblici è pari a circa il 6,5% (dati Inps). Coerentemente con il numero complessivo delle vendite sul territorio nazionale, **i committenti pubblici che utilizzano maggiormente i buoni lavoro sono del Nord**, *in primis* Lombardia e Veneto, regioni che rappresentano insieme il 30% dei voucher venduti dal 2008; seguiti da Toscana, Piemonte, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Puglia, Abruzzo, Trentino Alto Adige, Campania, Calabria, Liguria, Umbria, Sardegna, Valle D'Aosta, Basilicata e Molise.

Le novità sui buoni lavoro introdotte dalla legge n. 92/2012

La legge n. 92 del 28 giugno 2012, di riforma del mercato del lavoro, ribadisce, all'art. 1, comma 32, la **nozione di committente pubblico**

[2] L'art. 6, comma 2, del DL n. 216/2011 ha prorogato i termini del periodo di sperimentazione dal 31 marzo 2011 al 31 dicembre 2012.

[3] Compatibilmente con quanto stabilito dall'art. 19, comma 10, del DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

[4] Prorogate fino al 31 dicembre 2011 dalla legge n. 10/2011 (c.d. mille proroghe), di conversione del DL n. 225/2010.

[5] Comune, provincia, città metropolitana, comunità montana, comunità isolana, le Unioni dei comuni e i consorzi cui partecipano enti locali.

□ **Tabella 1 - Buoni lavoro (equivalenti da 10 euro) venduti dal 1° agosto 2008 al 21 agosto 2012 per settore**

Regione	Tipologie di attività										Totali
	Committenti pubblici	Imprese agricole	Lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti	Manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o lavori di emergenza o di solidarietà	Consegna porta a porta e vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica	Lavori domestici	Commercio	Turismo	Servizi	Altri settori produttivi	
Piemonte	39.960	530.320	324.312	1.136.243	166.081	60.181	359.320	93.296	481.993	808.157	3.960.203
Valle D'Aosta	895	6.358	4.297	4.220	24	1.474	14.528	7.276	8.232	39.789	86.198
Liguria	2.861	27.863	27.990	16.580	414	12.027	97.697	58.209	123.258	66.906	430.954
Lombardia	76.962	312.164	368.373	515.640	49.375	64.586	623.922	113.867	775.121	1.602.322	4.425.635
Veneto	59.273	1.577.698	220.915	640.320	7.994	44.203	390.028	90.516	375.589	1.525.307	4.872.570
Trentino Alto Adige	5.380	455.159	221.779	234.527	18.100	17.888	232.640	201.635	163.054	784.877	2.329.659
Friuli Venezia Giulia	17.652	582.513	73.619	122.511	12.258	113.718	502.411	83.443	252.070	1.575.731	3.318.274
Emilia Romagna	33.942	1.076.051	230.470	281.756	51.849	50.303	505.879	163.620	419.731	1.120.102	3.899.781
Toscana	46.380	611.225	185.493	278.137	35.895	60.736	209.307	136.116	309.758	464.829	2.291.551
Marche	32.792	162.494	89.400	162.338	7.521	13.750	107.254	61.915	140.236	537.286	1.282.194
Umbria	2.416	145.398	40.450	49.361	1.890	10.806	146.667	38.608	55.687	106.099	595.046
Lazio	24.346	54.122	74.834	200.146	10.031	26.054	271.231	111.612	275.058	276.892	1.299.980
Abruzzo	6.924	44.762	25.345	27.864	10.686	6.062	59.106	66.063	84.341	189.058	513.287
Molise	600	2.376	9.249	1.668	59	1.344	21.647	2.738	13.214	91.843	144.138
Campania	4.449	38.274	28.137	71.766	13.668	3.155	38.950	35.363	31.080	113.925	374.318
Puglia	10.024	22.067	9.916	41.774	3.384	1.842	81.515	60.157	69.350	171.969	461.974
Basilicata	800	15.195	5.278	4.100	4.110	1.274	19.452	13.730	36.070	28.588	127.797
Calabria	4.410	6.419	15.274	9.033	127	2.129	19.519	16.373	15.555	99.282	183.711
Sicilia	16.704	45.702	53.864	88.298	6.796	3.478	50.008	95.014	80.683	167.646	591.489
Sardegna	1.468	27.357	25.061	16.965	1.701	3.486	62.972	34.102	51.836	162.361	385.841
Totali nazionali	388.238	5.743.517	2.034.056	3.903.247	401.963	498.496	3.814.053	1.483.653	3.761.916	9.932.969	31.574.600

Fonte: Inps

quale utilizzatore del lavoro occasionale di tipo accessorio e conferma, al punto 3 dello stesso articolo, il fatto che l'utilizzo da parte della PA debba avvenire "nel rispetto dei limiti previsti dalle disposizioni di spesa relative al personale nonché dei vincoli stabiliti, eventualmente, dal patto di stabilità interno" (previsione già presente nella legge 23 dicembre 2009, n. 191).

A livello di impianto generale, la **direzione intrapresa dalla riforma** nei riguardi del lavoro occasionale di tipo accessorio è **ambigua** a fronte, da un lato, dell'ampliamento formale della sua utilizzabilità attraverso l'abrogazione delle categorie soggettive e oggettive di applicabilità e, dall'altro lato, del sostanziale restringimento del suo uso in termini quantitativi, con l'apposizione di un più stringente limite economico conseguibile dal singolo prestatore attraverso i buoni lavoro.

L'art. 1, comma 32, della legge n. 92/2012 ha, infatti, abrogato l'art. 70 e parzialmente modificato l'art. 72 del Dlgs n. 276/2003 (legge Biagi), con l'effetto che oggi **"tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole 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 e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Aran^[6] e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300"** (nozione di committente pubblico ai sensi dell'art. 1, comma

2, del Dlgs n. 165/2001) **possono utilizzare lavoro occasionale di tipo accessorio senza limite di applicazione soggettiva od oggettiva**, ovvero da parte di tutti i soggetti prestatori (disoccupato, inoccupato, studente, pensionato, lavoratore autonomo o subordinato, full time o part time, percettore di integrazioni a sostegno del reddito) **in qualsiasi settore produttivo** (lo stesso si applica al committente privato con eccezioni nel settore dell'agricoltura).

Alla luce della nuova normativa devono ritenersi quindi superate le indicazioni per cui la tipologia del committente pubblico può attivare forme di prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio esclusivamente nell'ambito delle categorie previste dal previgente comma 1, lett. d), dell'art. 70 del Dlgs n. 276/2003, relative a *"manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà"*. **Viene meno** anche per gli enti locali **la restrizione delle possibilità di utilizzo del lavoro occasionale di tipo accessorio** che, secondo la precedente disciplina, doveva tassativamente essere rivolto a *"lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti"*, o ad attività nell'ambito di *"manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà"*.

Come accennato sopra, **l'unica eccezione soggettiva rimasta riguarda il settore agricolo**, in cui è possibile utilizzare buoni lavoro per aziende con un volume d'affari superiore a 7mila euro e per lo svolgimento di attività agricole di carattere stagionale esclusivamente da parte di pensionati e giovani con meno di venticinque anni di età, se regolarmente iscritti ad un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine

e grado, compatibilmente con gli impegni scolastici, ovvero in qualunque periodo dell'anno se regolarmente iscritti ad un ciclo di studi presso l'università; mentre le imprese agricole aventi un volume d'affari inferiore a 7mila euro nell'anno solare (art. 34, comma 6, del Dpr n. 633/1972) possono utilizzare qualsiasi soggetto in qualunque tipologia di lavoro agricolo. In sostanza, come chiarito dalla **circolare del ministero del Lavoro n. 18/2012** contenente le prime indicazioni operative sulla riforma, in ragione della specialità del settore agricolo è possibile utilizzarvi i buoni lavoro da parte di giovani e pensionati, o da chiunque altro in caso di piccoli imprenditori agricoli.

Come accennato, tuttavia, a fronte di tale **"liberalizzazione" formale** dell'utilizzo di lavoro occasionale di tipo accessorio, **un'ulteriore novità** legislativa prevista dalla legge n. 92/2012, **restringe, di fatto, le possibilità di utilizzo dei buoni lavoro, riducendo nettamente i compensi percepibili dal prestatore** dai previgenti 5mila euro nell'anno solare *"per singolo committente"* agli attuali 5mila euro per anno solare con riferimento alla *"totalità dei committenti"*.

Infatti, il **novellato art. 70**, definendo le prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio come *"attività lavorative di natura meramente occasionale che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare, annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente"*, pare ricondurre unicamente alla limitatezza dell'ammontare economico percepibile la natura dell'occasionalità della prestazione^[7].

[6] Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni.

[7] Anche se non direttamente rivolto al committente pubblico, ma ai committenti imprenditori commerciali o professionisti, si sottolinea che, fermo restando il massimo di 5mila euro nel corso di un anno solare, per

Ulteriore novità normativa, da iscriversi nella volontà del legislatore di controllare il flusso di utilizzo dei buoni lavoro e renderlo tracciabile, prevede che **i singoli voucher debbano essere numerati progressivamente**, e quindi univocamente identificati, **datati e debbano avere valore orario**, ossia essere valorizzati in corrispondenza della prestazione lavorativa stimata in ore. Di conseguenza, il numero di voucher da erogare per la prestazione deve corrispondere al numero di ore stimate per lo svolgimento della prestazione lavorativa, e non, come secondo la vecchia disciplina, essere indifferentemente parametrato al numero di ore lavorate o al compimento dell'attività concordata.

È **mantenuta** invece inalterata la caratteristica principale del lavoro accessorio, ovvero **l'estrema semplificazione della relazione intercorrente tra il prestatore e il committente**. Quest'ultimo, infatti, come accadeva con la precedente disciplina, non è tenuto a compiere i complessi adempimenti burocratici previsti per gli ordinari rapporti di lavoro, dovendo solamente acquistare - presso le sedi Inps, tramite procedura telematica, presso i rivenditori di generi di monopolio autorizzati, presso gli sportelli bancari abilitati e presso gli uffici postali - i carnet di "buoni lavoro" e comunicare allo stesso ente l'inizio dell'attività e il luogo ove viene resa. Il **valore nominale di ciascun buono**, fissato con decreto del ministro del Lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro 30 giorni e periodicamente aggiornato tenuto conto delle risultanze istruttorie del confronto con le parti sociali, è **stabilito considerando la media delle retribuzioni rilevate per le attività lavorative affini, nonché il costo di gestione del servizio** e comprende, oltre a quest'ultimo, la retribu-

zione, la contribuzione previdenziale in favore della Gestione separata dell'Inps (13% del valore) e l'assicurazione all'Inail (7%); l'importo è invece esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato^[8].

Il prestatore, a cui vengono consegnati i voucher, provvederà a **monetizzarli presso gli uffici postali** presenti nel territorio nazionale e i compensi percepiti saranno computati per la determinazione del reddito necessario ai fini del permesso di soggiorno. La **percentuale dei contributi previdenziali** sarà rideterminata con decreto del ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla gestione separata dell'Inps.

L'**art. 1, commi 32 e 33**, determina dunque significative innovazioni nella disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio rispetto alla normativa precedente.

La legge n. 92/2012 prevede un **periodo di transizione valido** per i buoni già richiesti alla data di entrata in vigore della presente legge (fino al 17 luglio 2012), per cui restano valide le regole previste nella previgente disciplina fino al 31 maggio 2013.

Conclusioni

I cambiamenti apportati dal nuovo testo legislativo alla disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio paiono essere motivati dal **sospetto del legislatore riguardo all'eventualità che, attraverso l'utilizzo del voucher, si nasconda un tentativo di elusione del lavoro subordinato standard**, e quindi dal rischio di destrutturazione del mercato del lavoro, soprattutto in un momento di crisi occupazionale quale quello attuale. Se da un lato, data

l'evidenza dello scarso utilizzo di buoni lavoro nelle regioni meridionali, l'obiettivo di emersione dal lavoro sommerso di talune attività a rischio non si può dire essere stato ottenuto (almeno non nel luogo ove il lavoro "nero" ha maggiore importanza quantitativa), dall'altro lato, lo strumento dei buoni lavoro ha consentito la **regolarizzazione di innumerevoli prestazioni occasionali** nell'agricoltura, nei servizi, nel commercio, nonché, attraverso il committente pubblico, la possibilità di effettuare lavori utili alla collettività da parte di soggetti a rischio esclusione dal mercato del lavoro.

In particolare, l'utilizzo di buoni lavoro da parte degli enti locali è avvenuto spesso proprio alla stregua di **politica attiva per il ricongiungimento al lavoro** di disoccupati, inoccupati, tossicodipendenti e altri soggetti svantaggiati. Pare dunque **fortemente limitante l'apposizione di un limite economico così stringente** (5mila euro nell'arco di un anno solare con riferimento alla totalità dei committenti) **all'ammontare percepibile dal prestatore** con i buoni lavoro, non solo per il generale contesto economico che necessiterebbe di liberare al massimo le possibilità di lavoro, ma anche per il singolo prestatore, per il quale il buono lavoro può rappresentare una forma di integrazione del reddito o, talvolta, l'unica forma di reddito. Nonostante non si reputi soddisfacente identificare unicamente per mezzo del limite economico, la genuinità dell'utilizzo dello strumento, ovvero l'occasionalità e accessorietà del lavoro, pare **comunque apprezzabile il tentativo del legislatore di semplificare la disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio**, divenuta molto articolata nel corso degli anni a causa dei numerosi interventi di modifica sopraggiunti. ■

questi soggetti il lavoro accessorio può essere instaurato a favore di ciascun committente per compensi non superiori a 2mila euro.

[8] Con riferimento all'impresa familiare di cui all'art. 70, comma 1, lett. g), trova applicazione la normale disciplina contributiva e assicurativa del lavoro subordinato.