

La riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio

di Concepita Chionna, Alessandra Innesti, Rosita Zucaro

Le prestazioni occasionali di tipo accessorio sono state introdotte per la prima volta nel nostro ordinamento dall'art. 4, comma 1, lett. d) della legge n. 30/2003 (c.d. legge Biagi), poi disciplinate dal d.lgs. n. 276/2003, artt. 70 e ss. Per prestazioni di lavoro di tipo accessorio s'intendono quelle attività non riconducibili a tipologie contrattuali tipiche di lavoro subordinato o autonomo, che sono rese nell'ambito delle attività tassativamente indicate dall'art.70 del d.lgs. n. 276/2003 (come modificato dalle leggi n. 133/2008, n. 33/2009 e n. 191/2009), o dai soggetti che sono in possesso di determinati requisiti soggettivi, svolte in maniera discontinua e saltuaria ed aventi natura meramente occasionale.

Il lavoro occasionale di tipo accessorio è una modalità particolare di prestazione lavorativa, caratterizzata da un ambito applicativo residuale, da un sistema di pagamento della retribuzione attraverso i cosiddetti *voucher* (buoni lavoro) e da adempimenti amministrativi semplificati.

La finalità dell'istituto è da un lato far emergere dall'economia sommersa una serie di attività che alimentano il fenomeno del lavoro "in nero", mentre dall'altro mantenere nel mercato del lavoro soggetti che sono in procinto di uscirne oppure che non riescono ad inserirsi o a rientrarvi. L'obiettivo di facilitare l'ingresso o di mantenere nel mercato del lavoro è strettamente connesso a quello della regolarizzazione della prestazione occasionale sotto il profilo fiscale, contributivo e assicurativo. Le predette finalità si realizzano non per caratteristiche intrinseche al lavoro accessorio ma in ragione delle semplificazioni degli adempimenti amministrativi che consentono un accesso più rapido ed economico a questo strumento normativo.

Gli interventi legislativi menzionati sopra, unitamente a uno specifico sistema di norme transitorie, hanno determinato un sensibile ampliamento del campo d'applicazione del lavoro accessorio sia sotto il profilo oggettivo – ampliando il ventaglio di attività nelle quali è possibile farvi ricorso –, sia riguardo al profilo soggettivo – estendendo la possibilità di impiego in quest'ambito praticamente a tutti i lavoratori e non più solo ad alcune fasce marginali, come previsto dalla versione originaria dell'art. 70.

Il lavoro occasionale di tipo accessorio presenta notevoli aspetti positivi, sia per il committente che per il lavoratore. Primo fra tutti, e comune ad entrambi, la possibilità di beneficiare e di prestare attività lavorativa occasionale di tipo accessorio in maniera del tutto legale.

Il committente ricorrendo a tale istituto beneficia di una considerevole riduzione dei costi, degli oneri economici e gestionali rispetto all'utilizzo di manodopera subordinata o autonoma. Infatti, dal punto di vista retributivo la determinazione del compenso è lasciata alla libera autonomia delle parti, non esistendo alcun vincolo normativo che prescriva un certo rapporto tra valore del *voucher* e orario di lavoro. Quanto agli oneri contributivi il committente usufruisce di un'aliquota ridotta rispetto alle altre tipologie contrattuali, ad oggi solo il 13% del compenso lordo corrisposto. Infine, con riferimento alle incombenze gestionali, il committente, al fine di instaurare tale tipo di rapporto lavorativo, deve solo provvedere alla comunicazione preventiva al *Contact center* Inps/Inail e all'acquisto dei buoni per la

retribuzione del lavoratore. Non è tenuto, pertanto, agli adempimenti fondamentali connessi all'instaurazione e allo svolgimento della generalità dei rapporti di lavoro: stipula del contratto in forma scritta, comunicazioni al Centro per l'Impiego, iscrizioni nel Libro unico del lavoro.

Dal lato del lavoratore, va rilevato che il lavoro accessorio, pur non dando titolo a prestazioni previdenziali come la maternità, la malattia e gli assegni per il nucleo familiare, prevede comunque una copertura previdenziale ed assicurativa ad attività che, altrimenti, ne sarebbero del tutto sprovviste. Inoltre, la percezione dei compensi per questo tipo di attività consente la conservazione dello *status* di disoccupato o di inoccupato e la totale cumulabilità con le rendite pensionistiche di cui il lavoratore sia eventualmente titolare. Da ciò discende, ad oggi, la conseguenza che le prestazioni occasionali in oggetto non consentono né il rilascio né il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro a favore dei cittadini extracomunitari.

Infine, un importante incentivo per qualsiasi prestatore di lavoro accessorio è la totale esenzione fiscale dei compensi percepiti. Quale conseguenza, della non imponibilità ai fini Irpef del reddito in parola, discende l'ulteriore vantaggio che consiste nella non cumulabilità del medesimo reddito ai fini del calcolo degli indicatori delle situazioni economiche (Ise o Isee) previsti per la fruizione delle prestazioni assistenziali o servizi di pubblica utilità.

Guardando ora l'altra faccia della medaglia, nella disciplina dell'istituto in esame, si possono evidenziare una serie di criticità sotto il triplice profilo sostanziale, funzionale e fiscale.

La prima problematica ad emergere, sotto il profilo sostanziale della disciplina del lavoro accessorio, consiste nell'assenza di regolamentazione del rapporto contrattuale il cui contenuto pertanto è rimesso interamente all'autonomia delle parti. Il Legislatore non si è speso nel disciplinare il rapporto civilistico intercorrente tra committente e prestatore, lasciando a questi ultimi un notevole potere discrezionale nella regolamentazione degli aspetti patrimoniali ed esecutivi. Anche se viene stabilito il valore nominale dei buoni lavoro, che è pari a 10 euro, non vi è alcuna previsione normativa che lo leghi ad un parametro temporale o fattuale. Pertanto, le parti potranno stabilire liberamente il compenso a *forfait* oppure parametrarlo all'orario di lavoro o ad un risultato produttivo. Stessa autonomia hanno le parti nello stabilire luogo e tempo di lavoro.

L'evidente rischio che si corre, nel silenzio legislativo, è che le parti concordino una prestazione lavorativa che preveda dei tempi di esecuzione e delle retribuzioni del tutto inadeguati: pochi *voucher* per un numero considerevole di ore lavorative o, addirittura, tempi di lavoro così irragionevoli da inficiare in maniera significativa la salute e il benessere dei prestatori in spregio ai fondamentali principi costituzionali.

La seconda criticità che emerge dall'attuale disciplina del lavoro accessorio è da riscontrarsi nel fatto che la sua funzione principe, ossia far emergere dall'economia sommersa una serie di prestazioni residuali e marginali, risulta essere stata snaturata da quella serie di interventi legislativi che, preso atto della crisi del mercato e seppur in via sperimentale, nel tempo hanno ampliato sensibilmente la platea dei soggetti che possono accedere al lavoro accessorio al di fuori del suo ambito naturale, ovvero, in ogni settore/attività.

Pertanto, il fine di facilitare l'ingresso o il mantenimento nel mercato del lavoro di soggetti che sono in procinto di uscirne o che hanno difficoltà ad entrarvi, ovvero sia lavoratori a "rischio di esclusione sociale" ha finito per trasformare l'istituto in un vero e proprio ammortizzatore sociale, perfettamente cumulabile con quelli tradizionalmente previsti dal nostro ordinamento, sviandone così la sua originaria funzione economico-sociale.

Infine, con riguardo alla disciplina fiscale, l'esenzione totale ai fini Irpef dei compensi da lavoro accessorio, di cui si è precedentemente detto, da grande novità del nostro sistema fiscale e da importante incentivo economico per qualsiasi prestatore è divenuto motivo di disparità di trattamento tra i lavoratori, al limite dell'incostituzionalità.

Originariamente, infatti, il Legislatore aveva previsto l'esenzione del reddito da lavoro occasionale di tipo accessorio da qualsiasi imposizione fiscale in ragione, presumibilmente, del fatto che era stato definito

un limite soggettivo annuo pari a 3.000,00 euro che il lavoratore occasionale non poteva assolutamente superare. Le modifiche successivamente apportate alla norma di riferimento hanno sostanzialmente mutato questo limite: oggi un lavoratore può legittimamente intraprendere più di un rapporto di lavoro occasionale di tipo accessorio, con il limite annuo di 5.000,00 euro, non più complessivo, ma per ciascuno dei suoi committenti. Egli potrebbe, pertanto, guadagnare svariate migliaia di euro all'anno senza essere, legittimamente, tenuto a versare nulla all'erario. Da ciò discende un evidente problema di "equità orizzontale" tra i lavoratori considerati occasionali che svolgono attività di tipo accessorio e tutti gli altri lavoratori che, differentemente dai primi, sono invece inesorabilmente chiamati a versare quanto dovuto all'erario. Al riguardo, quindi, sembra emergere una disparità di trattamento alla luce dei due principi di "uguaglianza sostanziale" e di "solidarietà sociale" sanciti dall'art. 53 della Costituzione, in base al quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche secondo la propria capacità contributiva e secondo criteri di progressività per cui le aliquote delle imposte devono essere tanto più alte quanto più alto è il reddito imponibile.

Premessa l'analisi del quadro normativo vigente e delle problematiche inerenti il lavoro occasionale di tipo accessorio, si vogliono ora illustrare le novità che dovrebbero essere introdotte con il recente ddl del 5 aprile 2012. L'obiettivo è cercare di verificare se la disciplina presentata, qualora dovesse essere confermata nel testo di legge definitivo, sarà o meno in grado di superare tutte le criticità dell'istituto. L'ambito di applicazione dell'art. 70, sotto il profilo oggettivo, sembrerebbe destinato a mutare con il ddl del 5 aprile 2012, poiché il Legislatore, ha inteso espressamente limitarlo escludendo le prestazioni rese nei confronti di committenti, imprenditori commerciali o professionali, per ricomprendervi invece, quelle rese nell'ambito di attività agricole di carattere stagionale, anche se svolte in forma imprenditoriale. La *ratio* di fondo che sembra emergere è quella di circoscrivere la sua adozione, secondo l'impostazione e la sua funzione economico-sociale originaria, solo a quelle aree che sono fortemente caratterizzate dal lavoro sommerso.

Il Legislatore sembrerebbe, dall'altra parte, voler mantenere la previsione, introdotta nel 2009, che dispone la possibilità di avvalersi del lavoro occasionale di tipo accessorio nel settore pubblico, ribadendo – al fine di evitarne un uso irregolare ed improprio da parte delle pubbliche amministrazioni, essenzialmente per ragioni finanziarie – che in tal caso il committente (non cita più gli enti locali) può ricorrere a tali prestazioni nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e, qualora sia previsto, dal patto di stabilità interno.

Il ddl del 5 aprile 2012 prevede, poi, che la percentuale relativa al versamento dei contributi previdenziali venga rideterminata in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla gestione separata dell'Inps.

La riforma "Fornero" ha, inoltre, previsto espressamente che i compensi percepiti per il lavoro accessorio saranno computati ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, misura anch'essa volta in un'ottica di forte evidenziazione dell'obiettivo ad esso sotteso di emersione del lavoro nero. È evidente, infatti, che una disposizione di siffatto tipo sarà destinata ad agevolare la regolarizzazione di un numero cospicuo di rapporti di lavoro irregolare che riguardano spesso una categoria di lavoratori particolarmente vulnerabile quali gli immigrati.

Il Legislatore infine, ha espressamente stabilito di ricondurre il limite annuo dei 5.000,00 euro all'originaria previsione, ossia, con riferimento alla totalità dei committenti, eliminando così una delle criticità descritte.

In conclusione, si deve prendere atto che il ddl del 5 aprile 2012 non sembrerebbe porsi l'obiettivo di un superamento integrale delle criticità relative alla disciplina del lavoro di tipo accessorio ma sarà importante monitorare con attenzione le fasi di approvazione del testo definitivo per rispondere definitivamente a tale interrogativo.

LAVORO ACCESSORIO	PREVISIONI DEL DDL 5 APRILE 2012
<i>Ambito di applicazione oggettivo</i>	Limitazioni: - le prestazioni accessorie non potranno più essere rese nei confronti di committenti imprenditori commerciali o professionisti (ad eccezione che nelle attività agricole di carattere stagionale); - il committente pubblico (non sono più citati gli enti locali) può ricorrere a prestazioni accessorie nel rispetto dei vincoli in materia di contenimento delle spese di personale e del patto di stabilità interno, se previsto.
<i>Natura giuridica e disciplina sostanziale</i>	Il legislatore non affronta il problema, neppure quello del regime orario dei <i>voucher</i> come preannunciato nel documento del 23 marzo 2012.
<i>Funzione</i>	L'istituto continua ad avere la funzione impropria di "ammortizzatore sociale", accanto alla sua funzione principe.
<i>Dal lato dei committenti</i>	Aumento della percentuale dei contributi previdenziali: sarà rideterminata in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla gestione separata dell'Inps.
<i>Dal lato dei prestatori di lavoro accessorio</i>	- Ripristino del limite massimo annuo dei compensi (euro 5.000,00) per la totalità dei committenti. - I compensi saranno computati ai fini del rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno.