



### ***Sul lavoro accessorio il giro di vite della Riforma del lavoro***

*a cura di Andrea Asnaghi e Matteo Mazzon – Consulenti del lavoro in Milano*

*Il lavoro occasionale accessorio, per quanto si rivolga ad attività di nicchia e di scarsa consistenza economica, è uno degli istituti contrattuali che risultano più profondamente modificati dal disegno di legge del 4 aprile 2012 meglio noto come riforma del mercato del lavoro.*

#### **Excursus normativo**

Prima di prendere in esame la portata della riforma Fornero-Monti, occorre effettuare un breve excursus riepilogativo della fattispecie attuale e della sua evoluzione normativa<sup>9</sup>. **L'art.70 del dettato normativo originario (Legge Biagi ovvero D.Lgs. n.276/03)** aveva configurato il lavoro accessorio come fattispecie (introdotta in via sperimentale e mediata da istituti di analogo tipo presenti in realtà europee come Belgio e Francia) rivolta verso soggetti "a rischio di esclusione sociale" (non appartenenti al mondo "classico" del lavoro, oppure in qualche modo ai suoi margini); la caratteristica peculiare del lavoro occasionale accessorio (LOA) era data dalla episodicità e sporadicità (l'occasionalità, appunto), in riferimento alla brevità della prestazione, all'esiguità del compenso complessivamente percepito ed agli ambiti limitati, tassativamente elencati, entro cui poteva esercitarsi la fattispecie: piccoli lavori domestici a carattere non ricorrente, assistenza domiciliare a persone bisognose (bambini, anziani, ammalati o disabili); insegnamento privato complementare; realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli; piccoli lavori di giardinaggio, di pulizia o di manutenzione di edifici e monumenti; collaborazione con Enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza o di solidarietà.

Fermo per lungo tempo in un "limbo" di sostanziale inutilizzo, il LOA riceveva un nuovo impulso e rilancio: **le modifiche apportate dall'art.22 del decreto legge n.112/08, convertito con modificazioni nella legge n.133/08**, determinavano infatti l'espansione al mondo imprenditoriale ed il subitaneo successo della fattispecie che, dopo una sperimentazione nel settore agricolo, ha cominciato ad essere più diffusa nelle attività economiche. La disciplina veniva poi più volte rivista ed ampliata sino ad arrivare all'attuale definizione normativa.



Rispetto alle origini, la dichiarata finalità normativa del rinnovato lavoro accessorio era piuttosto quella di inquadrare particolari categorie di lavoratori o di attività lavorative tradizionalmente sfuggenti ad una ordinaria riconduzione a forme di lavoro regolari, rivelandosi così strumento di contrasto al lavoro nero.

Così ad esempio, la Circolare Inps n.88/09 descriveva l'ambito di esercizio del lavoro accessorio verso quelle "attività lavorative di natura meramente occasionale e accessorie

<sup>9</sup> Per un'analisi più approfondita, corredata di riferimenti bibliografici e normativi, sia concesso rimandare a A. ASNAGHI, M. MAZZON, "Lavorare con i voucher: il lavoro accessorio", Euroconference, Milano, 2011 Pagg. 7-12.

non riconducibili a tipologie contrattuali tipiche di lavoro subordinato o di lavoro autonomo”, individuate appunto per “assicurare le tutele minime previdenziali e assicurative in funzione di contrasto a forme di lavoro nero e irregolare”. Il limite economico a vario titolo individuato (ma in ogni caso non superiore a 5.000 euro netti per anno solare per ciascun committente) inquadrava tali prestazioni in attività brevi e di scarsa rilevanza reddituale.

### **Caratteristiche del lavoro accessorio**

La caratteristica essenziale del LOA è data dal peculiare sistema di retribuzione dei prestatori di lavoro da parte dei committenti, per il tramite unico dei buoni lavoro (o *voucher*) per mezzo dei quali un meccanismo di registrazione ed intestazione degli stessi permette in una sola azione di versare, insieme alla retribuzione, la contribuzione previdenziale ed assistenziale. Nessuna rilevanza sul piano fiscale per il prestatore e procedure altamente semplificate sia per la denuncia (preventiva) della prestazione che per l'assenza di altri oneri burocratici e documentali contribuivano al successo della fattispecie, tanto che si può stimare che a tutt'oggi i voucher complessivamente venduti sfiorino la considerevole cifra di 30 milioni di euro con un incremento annuo costante, quasi del 100 % ; cifre che stanno a dimostrare, da sole, **l'efficacia dello strumento come contrasto al sommerso**.

Altra caratteristica utile per comprendere la portata della riforma in commento è che il lavoro accessorio ha ad oggi un ben delimitato raggio di applicazione e quindi può essere esercitato solo a determinate condizioni, o ambiti, tradizionalmente suddivisi in **oggettivi**, cioè riguardanti l'attività esercitata (1. Lavori domestici; 2. Lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, parchi e monumenti; 3. Insegnamento privato supplementare; 4. Manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza/solidarietà; 5. Attività agricole; 6. Consegna e vendita ambulante di stampa periodica e quotidiani; 7. Attività nelle imprese familiari ; 8. Lavoro in maneggi e scuderie) e **soggettivi** ovvero esercitabili - in qualsiasi settore produttivo - da parte di specifiche categorie di prestatori (1. Giovani con meno di 25 anni, regolarmente iscritti a cicli di studi presso l'università o scuole di ogni ordine e grado; 2. Percettori di pensione; 3. Percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito; 4. Lavoratori part-time).

Un'ultima caratteristica del lavoro accessorio è che esso, come detto, sfugge a qualsiasi definizione qualificatoria, ed in particolare alla dualità “classica” lavoro autonomo/subordinato che tanti problemi crea, anche proprio in relazione ad attività di poco momento, che infatti ricevono dall'attivazione di questo istituto alcune importanti tutele assicurative. Sotto questo profilo, il Centro Studi e Ricerche dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Milano, in recenti linee-guida di riforma del mercato del lavoro (appena precedenti la riforma Fornero-Monti)<sup>10</sup> ha addirittura ipotizzato l'estensione del sistema dei *voucher* a tutte le attività occasionali di limitata portata economica, proprio ad enfatizzare l'estrema semplicità ed incisività dello strumento per l'efficace regolazione di rapporti minimi e normalmente sfuggenti a qualsiasi forma di inquadramento soddisfacente.

### **La preannunciata riforma**

Tornando invece al disegno di legge in commento, ad oggi non tutto è chiaro e definito dell'annunciato intervento regolatorio, di cui esiste solo un testo soggetto a passaggio parlamentare, ma la portata del dettato normativo ipotizzato è tale da destare più di un preoccupazione in coloro, come chi scrive, che ritengono i pregi dell'istituto enormemente

<sup>10</sup> Cfr. “Sintesi” (periodico del Centro Studi) del mese di febbraio 2012 reperibile sul sito dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Milano (<http://www.consulentidellavoro.mi.it>) oppure richiedendo direttamente all'Ordine stesso.

superiori ad eventuali zone d'ombra, su cui sarebbe opportuno al massimo qualche correttivo senza lo stravolgimento della norma che invece si paventa.

⇒ *Limitazione dell'uso improprio del lavoro accessorio*

Anzitutto sia concessa un'osservazione sul presupposto programmatico e, per così dire, ideologico della riforma, che nel ridefinire alcuni contratti (fra cui il lavoro accessorio) si pone l'obiettivo esplicito di limitare "l'uso improprio e distorsivo di alcuni istituti contrattuali e, quindi, la precarietà che ne deriva". Senza voler entrare nel merito di altre tipologie contrattuali, non oggetto del presente commento, né potendo escludere che il LOA possa essere stato teatro di distorsioni od improprietà (peraltro necessariamente limitate, sia per l'oggetto della prestazione che per l'entità del compenso), è agevole affermare che dall'istituto del lavoro accessorio non solo non deriva alcuna precarietà, ma che anzi esso si pone l'obiettivo di regolare e di razionalizzare la precarietà insita *in re ipsa* in prestazioni per definizione sporadiche ed estemporanee. Pertanto un ridimensionamento non oculato e generalizzato dell'istituto, rischierebbe per paradosso di creare l'effetto opposto a quello in intenzione, partendo dallo scambio della causa con l'effetto (un po' come se al fine di diminuire le malattie si chiudessero gli ospedali ...).

⇒ *Il nuovo campo di applicazione*

In particolare, se l'ipotesi riformatrice dell'art.11 del DdL Fornero-Monti prevede l'annullamento di ambiti particolari (oggettivi o soggettivi) di esercizio del lavoro accessorio, contemporaneamente ne preclude l'utilizzo per imprenditori commerciali (qui da intendersi, a parere di chi scrive, nell'ampia accezione civilistica dell'art.2195 e non in quella più ristretta di coloro che si occupano di intermediazione, in senso generale, di beni) e per professionisti. **L'esercizio di lavoro accessorio rimarrebbe pertanto limitato ai seguenti committenti: privati (compresi condomini), committenti pubblici (nei limiti del contenimento di spesa o del patto di stabilità, compresi enti locali e scuole), attività agricole (solo in tal caso anche imprenditoriali), associazioni non lucrative ed organizzazioni di tendenza.** Si profila pertanto, dall'analisi dell'evoluzione del successo dell'istituto (diffusosi proprio con l'estensione al mondo imprenditoriale) una molto probabile restrizione delle categorie di lavoratori che saranno in futuro occupati con tale sistema. Del resto, se si esclude il comparto agricolo, gli altri settori, con qualche eccezione, non sembrano particolarmente motivati ad utilizzare il *voucher*, che è apparso molto utile, ad oggi, per inquadrare prestazioni rese in ambiti estremamente semplici (come le imprese a conduzione familiare senza dipendenti) o nei confronti di soggetti ai margini del mercato del lavoro (un esempio su tutti: i lavoretti estivi di studenti delle scuole superiori o le attività estemporanee di universitari volte al concorso al mantenimento agli studi) che trovano una più facile collocazione (ma anche un'esigenza concreta di regolarizzazione) nelle attività imprenditoriali.

⇒ *Rivisto il limite massimo del compenso annuale*

Un aspetto per certi versi invece apprezzabile è l'orientamento di voler fissare un tetto annuo individuale ai compensi, esenti fiscalmente, che oggi per ciascun percipiente appaiono illimitati (la limitazione è infatti per ciascun committente verso il medesimo prestatore, ma non per il prestatore); tuttavia il tetto di 5.000 euro ad anno solare, ancorché venga prevista la rivalutazione annuale su base Istat, sembra un dato quantitativo particolarmente stringente, e forse un po' ampliabile. È prevista anche la rivalutazione della percentuale contributiva del voucher in funzione degli incrementi delle aliquote previste per la Gestione Separata, norma dal fine comprensibile ma che appare di difficile attuazione nel quadro di un sistema che è semplice proprio perché si basa su

alcuni meccanismi immediati (il valore lordo-netto prefissato del *voucher*) che non sembra agevole modificare in continuazione.

⇒ *Computo del valore dei voucher ai fini del rilascio (rinnovo) del permesso di soggiorno*  
Difficilmente attuabile, a parere di chi scrive, anche il passaggio della riforma che riguarda la possibilità computare i voucher ai fini del reddito annuo necessario per il rinnovo (o il rilascio) del permesso di soggiorno per lavoratori extracomunitari. Sembra potersi interpretare questa norma non nel senso di una imponibilità fiscale (come interpretato in una prima fase da alcuni commentatori autorevoli) ma solo di una “considerazione” allo scopo indicato, ma non si comprende se la considerazione si farà – ad esempio - al valore netto o a quello lordo.

### **Osservazioni critiche sulla preannunciata riforma**

Se è vero che solo dopo la finale determinazione dell’annunciata riforma, e trascorsa una prima fase di esercizio, si potrà valutare l’effetto concreto delle modifiche sul lavoro occasionale accessorio, sembra davvero prevedibile che soprattutto le restrizioni del comma dell’art.11 (preclusione alle attività imprenditoriali e professionali) in commento possano finire per operare una pesante limitazione dell’operatività dell’istituto, essendo contemporaneamente ipotizzabile un ritorno nel sommerso di diversi rapporti, il che non appare per nulla consono alla “prospettiva di crescita” di cui si ammanta la riforma.

L’istituto del LOA, invero, presenta alcune criticità, ma esclusivamente di natura secondaria<sup>11</sup> (e pertanto è poco comprensibile la “sforbiciata” in commento), che, risolte, potrebbero portare alla definitiva messa a punto e diffusione di un istituto, a parere di chi scrive, insostituibile per la gestione e regolamentazione dei *rapporti minimi*.

Anzitutto, anche nella ipotesi di un restringimento del campo di azione (ma siamo orientati nella direzione opposta) le attuali condizioni soggettive relative alla possibilità di esercizio verso studenti, pensionati e percettori di integrazioni del reddito (cassintegrati e simili) andrebbero comunque mantenute, costituendo un’importante fonte di (integrazione di) reddito e di opportunità per categorie davvero a rischio di esclusione sociale.

Inoltre, anche se è vero che la limitazione opera solo per via di circolare Inps (ma uno scopo della riforma è anche quello di una rimodulazione e sistemazione degli istituti contrattuali presi in considerazione), appare opportuno consentire l’esercizio delle prestazioni con voucher anche in caso di lavori in appalto, magari stabilendo delle condizioni limitative all’utilizzo (escludendo alcuni settori, ad esempio pulizie ed edilizia); condizioni limitative che, poi, in ossequio all’esigenza di intercettare abusi o prassi poco trasparenti, potrebbero essere trasferite ad ogni soggetto imprenditoriale, stabilendo una soglia di utilizzo (con un minimo base) in proporzione al numero degli occupati. Al fine di evitare abusi potrebbe essere rivista la soglia di esercizio temporale delle attività occasionali, restringendola ad un trimestre, oppure a 30 giorni nell’anno solare. Ciò comporterebbe l’introduzione dell’obbligo di una comunicazione amministrativa di denuncia di inizio di LOA con scadenze più ravvicinate, diminuendo di fatto la possibilità di abusare dell’istituto.

Ancora, appare apprezzabile ipotizzare l’estensione a qualsiasi settore di attività, per l’esercizio di attività minime che oggi confluiscono nel contratto d’opera occasionale o nelle mini co.co.co., fattispecie poco sicure, abusate e fonte di nutritissimo contenzioso (peraltro la prima è pure priva di qualsiasi tutela<sup>12</sup>).

<sup>11</sup> Per un esame analitico di criticità e proposte, rimandiamo a ASNAGHI-MAZZON, *Cit.*, pagg. 28- 44.

<sup>12</sup> E a forte rischio di contestazione di lavoro nero in quanto manca l’obbligo di comunicazione preventiva ai Servizi per L’impiego o all’INAIL o INPS come nel caso del lavoro accessorio (vedi circolare Ministero del Lavoro del 12 novembre 2010, n.38).

Infine, come detto, appare condivisibile, una limitazione in capo al percettore della soglia di esenzione fiscale (pare opportuno però estenderla rispetto ai 5000 euro previsti dalla riforma), per cui superato un certo importo, che dovrà essere riferito ad anno fiscale e non ad anno solare<sup>13</sup>, i compensi per lavoro accessorio verrebbero semplicemente attratti nell'ambito dei redditi di lavoro autonomo occasionale.

Siamo certi, o almeno speriamo vivamente (per tutto quanto sopra esaminato), che il passaggio parlamentare tolga le restrizioni ipotizzate dalla riforma, consentendo il proseguimento e magari addirittura un uso più esteso, ancorchè più mirato, del lavoro accessorio.

**CONVEGNO DI AGGIORNAMENTO** 

# LA RIFORMA DEL LAVORO 2012

**MATURA CFP**

**I NUOVI CONTRATTI DI LAVORO  
LA RIFORMA DEI LICENZIAMENTI  
AMMORTIZZATORI E ISPEZIONI: LE NOVITA'**

TREVISO LIVORNO PESCARA VERONA ROMA  
PADOVA GENOVA MILANO FIRENZE TORINO  
BOLOGNA UDINE CAGLIARI ANCONA

**SCARICA LA BROCHURE**  
**ISCRIVITI ORA**  
**ACCEDI**

**Convegno di mezza giornata PERUGIA e REGGIO EMILIA**

Per ulteriori informazioni contatta il numero 045.506199 e\_mail [formazione@cslavoro.it](mailto:formazione@cslavoro.it) [www.cslavoro.it](http://www.cslavoro.it)

<sup>13</sup> L'anno solare, essendo un criterio mobile, non necessariamente coincide con l'anno fiscale. per anno solare si intende quell'anno che inizia a decorrere da un determinato evento e termina il giorno stesso dell'anno successivo. Per questo motivo il mantenimento del concetto di anno solare renderebbe di difficile gestione il limite massimo fissato nella legge sia da parte dei committenti che da parte dei lavoratori accessori.