

IL LAVORO ACCESSORIO NEGLI ENTI LOCALI

Dr.ssa Daniela Pascale – Funzionario della Direzione Provinciale del Lavoro di Padova

Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero degli autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza

Il lavoro accessorio, nella prima stesura del D.Lgs. 10 settembre 2003 n.276 artt. 70- 71- 72 era destinato a regolare una serie di attività marginali, si rivolgeva a destinatari a rischio di esclusione sociale e con difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro (disoccupati da oltre un anno, casalinghe , studenti, pensionati, disabili, extracomunitari e soggetti in comunità di recupero). Scopo della norma era quello di fare emergere delle prestazioni che, per la loro modesta entità, erano certamente destinate ad incrementare l'area del lavoro nero. Il lavoro accessorio era soggetto a un doppio limite: 30 giorni e non più di 3000 Euro nel corso dell'anno solare e nei confronti dello stesso committente.

Con il D.L.35/2005 convertito in L.80/2005 è stato eliminato il limite temporale di 30 giorni nell'anno solare ed elevato il tetto reddituale a 5.000 euro nell'anno solare nei confronti del medesimo committente e a 10.000 euro nell'anno fiscale per le sole imprese familiari.

Successivamente l' art. 22 del D.L. 112/2008 convertito in L.6 agosto 2008 n.133 ha riscritto il comma 1 dell'art. 70 il cui campo di applicazione si estende all'agricoltura e ai lavori domestici nell'ambito dell'impresa familiare, alle attività lavorative rese nei periodi di vacanza dai giovani con meno di 25 anni di età regolarmente iscritti a un ciclo di studi universitario o ad un istituto scolastico di ogni ordine e grado. Il lavoro accessorio viene altresì esteso all'attività di consegna porta a porta e alla vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica. La platea dei destinatari viene ampliata con l'abrogazione dell'elenco tassativo di soggetti destinatari di cui all'art. 71 D.Lgs.276/03, per cui chiunque può essere impiegato con il lavoro accessorio.

Infine l'art.7 Ter del D. L. 5/2009 convertito in L. 9 aprile 2009 n.33 ha esteso l'ambito del lavoro accessorio includendovi anche le manifestazioni sportive, culturali fieristiche o caritatevoli o lavoro di emergenza o di solidarietà anche in caso di committente pubblico. I lavoratori under 25 anni sono ammessi al lavoro accessorio anche nei week end e in ogni settore produttivo. Si estende ai pensionati in ogni settore produttivo e alle casalinghe relativamente alle attività agricole di carattere stagionale. Infine, in via sperimentale per il 2009 il lavoro accessorio è ammesso in tutti i settori produttivi per i percettori di trattamenti di integrazione salariale nel limite massimo di 3000 euro.

Da ultimo la L. Finanziaria 2010 ai commi 148 e 149 della L. 191 del 23 dicembre 2009 è intervenuta sull'art. 70 del D.Lgs 276/03. In particolare il comma 148 amplia l'ambito di applicazione della disciplina, alle attività svolte nei maneggi e nelle scuderie e nell' ambito di qualsiasi settore produttivo da parte di prestatori di lavoro con contratto di lavoro part - time. E' stata altresì ampliata la possibilità di ricorso al lavoro accessorio da parte del committente pubblico e in particolare degli enti locali, è stato inserito il comma 2 ter all'art.70 del D.Lgs 276/03 in cui si precisa che il ricorso al lavoro accessorio da parte del committente pubblico e degli enti locali è consentito nel rispetto dei tetti massimi di spesa per il personale e ove previsto dal patto di stabilità interno.

Un tale excursus evidenzia come il lavoro accessorio si sia evoluto nel tempo: da strumento teso a regolamentare prestazioni marginali rese da soggetti tendenzialmente esclusi dal mondo del lavoro, in strumento duttile e di facile di gestione che si rivolge ad un'ampia platea di destinatari, suscettibile di

applicazione in ogni settore produttivo . Infatti i committenti, o beneficiari secondo la definizione legislativa, sono soggetti spesso privi della qualifica imprenditoriale, quali privati, famiglie, pubblica amministrazione ed enti locali che, senza scopo di lucro, acquisiscono prestazioni di lavoro accessorio per far fronte a esigenze di tipo eccezionale o comunque di natura occasionale.

Il lavoro accessorio, dal punto di vista concettuale, è stato definito come “mere prestazioni lavorative” ovvero “prestazioni tout court” che, a prescindere dal tradizionale binomio lavoro subordinato e autonomo, presentano caratteristiche ibride appartenenti sia all’una che all’altra categoria ontologica. A titolo esemplificativo la mancanza di un contratto scritto, o l’assenza dell’obbligo di scritturazione sul LUL oppure della comunicazione preventiva al centro per l’impiego, o della consegna della busta paga al lavoratore, oppure l’obbligo della contribuzione alla gestione separata dell’INPS e il pagamento mediante voucher, sono tutti elementi che escluderebbero la subordinazione. Tuttavia, a ben guardare, si tratta di semplificazioni nella gestione del rapporto di lavoro che trovano la loro ragion d’ essere o nella qualità dei committenti (famiglie e privati) oppure nell’ occasionalità ed esiguità delle prestazioni che mal si conciliano con tutti gli adempimenti altrimenti previsti dalla legislazione ordinaria in materia di lavoro .

Quanto all’occasionalità il parametro di riferimento, così come chiarito nell’Interpello n.37/2009, è solo quello reddituale ovvero il tetto massimo di 5000 euro al netto dei contributi, percepiti nell’anno solare da parte del medesimo committente. Detto limite prescinde da una misurazione della prestazione su base oraria, specialmente dopo l’abrogazione del tetto massimo di 30 giorni nell’anno solare. Pertanto sarà possibile corrispondere vouchers al lavoratore in base ad un criterio che tenga conto del valore della prestazione e dell’entità della stessa, mediante l’impiego di buoni che variano da 10 a 50 euro.

La possibilità di ricorso al lavoro accessorio da parte degli enti locali, prevista per la prima volta dalla L.33/2009, si pone come eccezione al D.Lgs 276/03 che all’art-1 esclude espressamente l’applicabilità del decreto alle pubbliche amministrazioni e al loro personale.

A conferma di tale apertura nel senso di un mutamento di abito della “cosa pubblica” è l’art. 17 comma 26 del D.L. 78/2009 (decreto anticrisi) convertito in L. 102/2009 che ha introdotto il lavoro accessorio tra le tipologie di lavoro flessibile utilizzabili dalle amministrazioni pubbliche in caso di esigenze temporanee ed eccezionali.

Dall’ esame del riformulato art. 70 del D.Lgs. 276/03 emerge, che gli Enti Locali possono fare ricorso al lavoro accessorio, nell’ambito delle manifestazioni sportive, culturali fieristiche ecc...Inoltre, a partire dall’anno in corso, potranno accedere al sistema dei vouchers anche in caso di lavoro di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade parchi; oppure in ogni settore produttivo da parte di giovani con meno di 25 anni, per tutto l’anno o per periodi predeterminati a seconda che siano ancora in obbligo scolastico oppure iscritti ad un ciclo di studi universitario. Anche i pensionati possono prestare attività lavorativa in favore degli enti Locali in ogni settore produttivo: il pensiero corre ai nonni- vigile che come, come chiarito dalla circolare INPS 88/2009 potranno essere compensati con i buoni lavoro. Infine anche gli Enti locali potranno occupare con il lavoro accessorio i percettori di trattamenti di integrazione salariale in tutti i settori produttivi entro il limite massimo di 3000 euro.

L’ambito applicativo del lavoro accessorio così delineato sembra destinato a risolvere il problema, avvertito specialmente nei comuni di piccole dimensioni, di inquadramento delle prestazioni lavorative medio basse. Infatti ai sensi dell’art.7 comma 6 del D.Lgs.165/01 (T.U. Pubblico Impiego) le pubbliche amministrazioni possono conferire incarichi esterni solo per acquisire prestazioni ad elevato contenuto professionale. Pertanto il ricorso all’appalto di servizi, laddove sia preordinato all’acquisizione di professionalità medio basse, va fatalmente incontro al rischio di integrare il reato di somministrazione

illecita di manodopera per violazione degli artt. 18 e 29 del D.Lgs.276/03. Anche il ricorso a improbabili forme contrattuali "flessibili" quali pseudo collaborazioni a progetto o mini co.co.co., ai sensi dell'art. 61 del D.Lgs. 276/03, se volti a dissimulare mere prestazioni di lavoro subordinato, si espone al rischio un disconoscimento da parte degli organi di vigilanza e alle conseguenti sanzioni amministrative pecuniarie.

Un limite implicito al lavoro accessorio impiegato dal committente pubblico, sta nella occasionalità della prestazione e nella utilizzazione diretta da parte del beneficiario. Perciò si esclude a priori tale tipo di contratto per far fronte a carenze di organico per l'esecuzione di compiti istituzionali dell'ente. In detti casi non si può prescindere da un rapporto di immedesimazione organica tra il soggetto e la PA, occorrendo un rapporto di pubblico impiego per incardinare il soggetto nella funzione svolta. In tal senso è stato censurato l'impiego, con lavoro accessorio, da parte di un Comune di agenti di polizia municipale di altri Comuni, fuori dall'orario di servizio per incrementare l'organico già in forza durante una manifestazione fieristica. Viceversa è legittimo l'impiego dei c.d. nonni-vigile mediante lavoro accessorio, rientrando dette prestazioni a pieno titolo tra quelle previste dal novellato art. 70 del D.Lgs 276/03, ovvero lavori di rilevanza sociale e di solidarietà resi da parte di pensionati.

Altro limite invalicabile, anche per il committente pubblico, è l'utilizzazione diretta del lavoro accessorio senza che sia possibile un uso indiretto realizzato per il tramite di soggetti terzi, quali l'appaltatore o il somministratore di manodopera. Ciò al fine di eliminare qualsiasi "filtro" alla responsabilità del diretto utilizzatore delle prestazioni accessorie nei confronti del lavoratore.

Quanto ai criteri di selezione del personale destinato a svolgere prestazioni di lavoro accessorio per conto del committente pubblico, la natura occasionale della prestazione non determina la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato con l'ente pubblico, pertanto si esclude che la selezione dei candidati avvenga mediante procedure concorsuali. Cionostante non sembra si possa prescindere da forme di pubblicità che evidenzino i criteri di scelta dei soggetti incaricati, in un'ottica di trasparenza e imparzialità della pubblica amministrazione coerente con i principi di buona amministrazione enunciati dall'art. 97 cost. e dalla L.241/90.

Il lavoro accessorio viene computato nelle spese sostenute dall'ente locale per il personale. La Legge Finanziaria 2010 risolve così una "vexata quaestio" ponendosi come norma di interpretazione autentica rispetto dell'art.1 comma 557 della L.Finanziaria 2007. Quest'ultima infatti non contemplava espressamente le prestazioni di lavoro accessorio e occasionale tra le spese per il personale ma si limitava alle sole prestazioni rese in regime di Co.Co.Pro. Con la Finanziaria 2010 anche le spese per rapporti di lavoro accessorio sono computabili entro i tetti di spesa per il personale e, per i Comuni che vi sono soggetti, al Patto di stabilità. Sul concetto e l'interpretazione delle spese per il personale, di cui all'art.76 comma 5 del D.L. 112/2008 convertito in L. 133/2008, si segnala il recente parere della sezione regionale per la Lombardia della Corte dei Conti n.973/2009 che ha affermato come il dato principale cui gli enti locali devono riferirsi per misurare la loro virtuosità, in vista del contenimento della spesa è quello relativo ai tetti di spesa per il personale.

In conclusione il lavoro accessorio, esteso agli enti locali, è il segno di un cammino che vede l'Italia avanzare sempre più verso livelli di eccellenza già raggiunti da altri Paesi in Europa. La Francia per prima, negli anni 90, sperimentava i buoni lavoro nell'ambito dei servizi di assistenza alla persona. L'Italia, sul modello francese, ha prima introdotto il lavoro accessorio in realtà "protette" quali famiglie e realtà di modeste dimensioni anche non imprenditoriali. Successivamente, dopo il boom registrato dai voucher in agricoltura, le possibilità di intervento del lavoro accessorio sono divenute molteplici e capaci di spaziare

dall'ambito dei servizi assistenziali e alla persona, a strumento di politica attiva del lavoro e di emersione del lavoro nero.