

Rafforzamento dei controlli

Assunzione di personale disabile: computo ed esonero parziale

Eufrazio Massi - *Dirigente della Direzione territoriale del lavoro di Modena (*)*

Con il comma 27 dell'art. 4, la legge n. 92/2012 introduce alcune significative modificazioni nel "corpus" della legge n. 68/1999 che vanno ad incidere su specifiche materie: la base di calcolo sulla quale si determina il numero dei disabili da assumere, la definizione di «personale di cantiere, riferito all'edilizia, ai montaggi industriali ed all'impiantistica, l'istituto dell'esonero, ed una più stretta correlazione tra i servizi provinciali che effettuano gli avviamenti e le Direzioni territoriali del lavoro, finalizzata all'effettivo rispetto degli obblighi legali.

Si tratta di "aggiustamenti" alla normativa del 1999 quanto mai opportuni sol che si pensi, ad esempio, alla procedura dell'esonero parziale che ha presentato criticità sia nella fase gestionale della procedura che in quella del successivo pagamento con scarsi raccordi tra i servizi della Provincia e gli organi periferici del Ministero del lavoro, deputati alla vigilanza.

Computabilità del personale in forza

Prima di entrare nel merito delle novità introdotte va ricordato che i commi 1 e 2 dell'art. 3 della legge n. 68/1999 hanno individuato i soggetti tenuti all'adempimento dell'obbligo legale di assunzione del personale disabile. Essi sono i datori di lavoro pubblici e privati (con alcune esclusioni cui si accennerà successiva-

mente) che occupano personale nella seguente misura:

a) 7% dei lavoratori in forza, se occupano più di cinquanta dipendenti;

b) due lavoratori, se occupano da trentasei a cinquanta dipendenti;

c) un lavoratore, se occupano da quindici a trentacinque dipendenti: per questa categoria l'obbligo scatta soltanto in caso di nuove assunzioni. Va, peraltro, ricordato come la circolare del Ministero del lavoro n. 41 del 26 giugno 2000 abbia, a suo tempo, chiarito che l'obbligo di assunzione viene meno allorché dopo una nuova assunzione cui seguano, con modalità abbastanza repentine, le dimissioni del nuovo assunto o la cessazione di altro dipendente venga ripristinato l'organico originario e non vi siano sostituzioni nei sessanta giorni successivi alle cessazioni dei precedenti rapporti. In ogni caso, sempre la medesima nota ministeriale, secondo la linea indicata dall'art. 4, comma 2, del D.P.R. n. 333/2000, dopo aver sottolineato che i datori di lavoro con meno di quindici dipendenti non sono obbligati ad alcuna assunzione di personale disabile, ricorda come, dopo l'assunzione del sedicesimo dipendente in organico, permanendo stabile la dimensione occupazionale, l'obbligo scatti decorsi i dodici mesi, ai quali vanno aggiunti i sessanta giorni per la richiesta di assunzione nominativa del disabile.

Quanto appena detto trova parziale applicazione per i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni

che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione: l'art. 3, comma 3, afferma che la quota di riserva si calcola esclusivamente con riferimento al personale tecnico - esecutivo e svolgente funzioni amministrative e l'obbligo scatta soltanto in presenza di una nuova assunzione. La circolare del Ministero del lavoro n. 41/2000 ha precisato che i requisiti previsti dalla legge ai fini dell'esclusione (personale tecnico - esecutivo e svolgente funzioni amministrative) non devono sussistere in forma cumulativa. Anche per alcune Pubbliche Amministrazioni la base di calcolo non è "generale": infatti, l'art. 3, comma 4 afferma che per i servizi di polizia, della protezione civile e della difesa nazionale, il collocamento dei disabili è previsto nei soli servizi amministrativi. Un discorso a parte va fatto (cosa che succede con l'art. 18) per le assunzioni degli orfani e dei coniugi superstiti di deceduti o divenuti grandi invalidi, per causa di lavoro, servizio o guerra, nonché per i profughi ai quali la norma riserva una percentuale dell'1% presso tutti i datori di lavoro pubblici e privati con un organico superiore ai centocinquanta dipendenti, mentre per quelli che sono dimensionati tra i cinquantuno ed i cento-

Nota:

(*) Le riflessioni che seguono sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

sola unità. Per completezza di informazione ed alla luce della previsione contenuta nell'art. 2 della legge n. 284/2002 ed in stretta correlazione con l'art. 3, comma 1, del regolamento contenuto nel D.P.R. n. 333/2000 e con i chiarimenti amministrativi espressi sia nella nota del Ministero del lavoro n. 257 del 21 febbraio 2005 e nella risposta ad un interpello (prot. n. 658 del 24 maggio 2005), si ricorda che il computo di tali categorie avviene nel rispetto della seguente procedura:

a) vanno calcolati nella base occupazionale gli orfani, i superstiti ed i profughi assunti sulla base delle disposizioni antecedenti la legge n. 68/1999, con esclusione degli stessi soltanto nei limiti dell'1%;

b) si computa l'1% su questa base occupazionale;

c) si calcola la quota riservata detraendo da essa l'1% della base occupazionale, con arrotondamenti in eccesso o in difetto.

Va, inoltre, ricordato come, secondo il Ministero del lavoro, l'obbligo di assunzione di tali categorie non possa essere dilazionato nel tempo attraverso la stipula di convenzioni *ex art.* 11, 12 e 12-*bis*. Di tale tenore, infatti, è la risposta ad un interpello (n. 47 del 3 ottobre 2008), con la quale si afferma che le stesse costituiscono uno strumento d'inserimento mirato a disposizione esclusiva dei soggetti disabili e che, di conseguenza, non può essere utilizzato per l'assunzione di altri soggetti che non lo sono, come quelli individuati dall'art. 18, comma 2.

Nella base di calcolo, secondo il nuovo articolo 4, comma 1, non sono computabili:

a) tutti i lavoratori occupati *ex lege* n. 68/1999: il principio è, ovviamente, estremamente corretto e si ha motivo di ritenere che la frase «lavoratori occupati ai sensi della presente legge», debba essere intesa in senso lato, ricomprendendovi, ovviamente, non soltanto coloro che furono assunti come disabili con la legge n. 482/

1968, ma anche coloro che sono stati avviati sulla base di normative specifiche di settore, come i centralinisti ciechi, i massaggiatori ed i masso fisioterapisti non vedenti;

b) i soci di cooperative di produzione e lavoro: qui il Legislatore ha ripetuto, pedissequamente, quanto affermato dal vecchio testo, sicché rispetto a prima c'è poco da aggiungere se non sottolineare come la dizione si riferisca (dal momento che si parla di lavoratori subordinati) ai soci che, dopo l'associazione, hanno sottoscritto un contratto di lavoro subordinato ai sensi della legge n. 142/2001;

c) i dirigenti: anche qui non ci sono novità e l'esclusione appare dettata dalla specificità dell'incarico e del contratto;

d) i lavoratori assunti con contratto di inserimento: si tratta di una esclusione dalla base di calcolo destinata a scomparire, atteso che il Legislatore ne ha decretato la fine con il comma 14 dell'art. 1. I contratti in essere, nonché quelli stipulati fino al 31 dicembre 2012, continuano ad essere disciplinati dalla vecchia normativa abrogata (che comprende anche la disposizione sull'esonero dalla base di calcolo) la cui cessazione, quindi, è strettamente correlata, non ad una data specifica, ma al termine del singolo contratto. Si ha motivo di ritenere che nella presentazione del prospetto informativo debba essere prevista una "voce" relativa alla fine dei singoli rapporti che, essendo temporalmente dilazionati, potrebbero avere effetto sull'aliquota d'obbligo in "tempi sfalsati";

e) i lavoratori occupati con contratto di somministrazione presso l'utilizzatore: l'esclusione appare logica, in quanto i prestatori sono in forza con l'Agenzia per il lavoro che li ha mandati "in missione" e non con il datore che deve presentare il prospetto informativo;

f) i lavoratori assunti per attività da svolgersi all'estero per la durata dell'attività: l'esclusione è strettamente legata ad

una loro "non imponibilità" ad una sede italiana dell'azienda;

g) i soggetti già impegnati in lavori socialmente utili o di pubblica utilità assunto dai datori di lavoro *ex art.* 7 del D.Lgs. n. 81/2000. Si tratta di una esclusione specifica prevista per facilitare (all'epoca) l'assunzione in pianta stabile di tali lavoratori e finalizzata anche (con il riconoscimento di una serie di incentivi) a "svuotare" il bacino "molto numeroso", presente soprattutto in alcune Regioni del Meridione;

h) i lavoratori a domicilio: per la prima volta sono espressamente esclusi, dopo che a tale conclusione si era giunti anche con chiarimenti amministrativi supportati da indirizzi giurisprudenziali che tenevano conto del fatto che costoro, pur essendo formalmente dipendenti dell'impresa, come previsto dalla legge n. 933/1977, svolgono la propria attività sulla base di «commesse a domicilio» (soggette a fluttuazioni) e non all'interno dei locali dell'impresa committente. La norma, invece, non prevede l'esclusione dei soggetti impiegati con modalità di telelavoro (che, peraltro, non vanno assolutamente confusi con i lavoratori a domicilio) che sono, quindi, compresi nella base di calcolo;

i) i lavoratori che aderiscono al programma di emersione: il Legislatore ha citato la legge n. 383/2001 e le successive modificazioni. In termini di emersione l'esperienza ci ha dimostrato come queste disposizioni non hanno raggiunto l'obiettivo previsto dal Legislatore (basti pensare all'ipotesi prevista anche all'interno della legge n. 296/2006, peraltro, prorogata all'anno successivo): in ogni caso, per quel che ci interessa, tali lavoratori (che sono pochi, in termini generali) non rientrano nella base di calcolo;

j) i lavoratori addetti in specifici settori: qui ci si riferisce essenzialmente all'art. 5, comma 2 che consente l'esclusione degli stessi in favore dei datori

di lavoro pubblici e privati che operano nel settore del trasporto aereo, ferroviario, marittimo e terrestre, limitatamente al personale viaggiante e navigante, o di quelli che operano in edilizia. Particolarmente interessante sull'argomento è l'interpello n. 1 del 15 gennaio 2010, con il quale il Dicastero del lavoro fornisce una corretta applicazione amministrativa della disposizione chiarendo, tra le altre cose, che per personale viaggiante si intende chi è adibito ad attività itinerante in misura pari ad almeno il 51% dell'orario di lavoro settimanale svolto.

Così come è scritta la norma richiede alcune delucidazioni, ricordando, peraltro, che nel computo le percentuali superiori allo 0,50% sono considerate unità intera.

La prima riguarda i contratti a tempo determinato. Che debbano essere computati non ci sono dubbi (prima la norma ne prevedeva il calcolo soltanto al superamento dei nove mesi); tuttavia, la circolare del Ministero del lavoro n. 18 del 18 luglio 2012, offre una lettura intelligente della disposizione, osservando che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale legato alla base di calcolo di altri istituti, non vanno compresi i contratti a termine di chi è stato assunto in sostituzione di altro lavoratore avente il diritto alla conservazione del posto e che i rapporti a tempo determinato vanno computati secondo la durata (due contratti a termine di sei mesi corrispondono ad una unità). La nota ministeriale anticipa la notizia dell'emendamento contenuto nel c.d. "decreto sviluppo", approvato successivamente dal Parlamento, in base al quale vengono esclusi dalla base di calcolo i contratti a tempo determinato di durata pari o inferiore a sei mesi.

La seconda questione riguarda i contratti di apprendistato che non sono citati esplicitamente nel nuovo comma: la loro esclusione dalla base di calcolo è, ad avviso di chi scrive, ammessa sulla base di quanto

affermato dall'art. 7, comma 3, del D.Lgs. n. 167/2011, come sono esclusi i lavoratori assunti con contratto di reinserimento (sono pochi) *ex art.* 20 della legge n. 223/1991 che non li comprende in qualsiasi computo per l'applicazione di particolari istituti di legge o di contratto collettivo.

Il terzo chiarimento riguarda anche coloro che durante il rapporto di lavoro sono divenuti disabili con una percentuale pari o superiore al 60%: costoro possono essere computati, a determinate condizioni, nella quota di riserva. Tale computabilità - si ricava *a contrariis* dall'art. 4, comma 4, della legge n. 68/1999 il quale afferma che «i lavoratori che divengono inabili allo svolgimento delle proprie mansioni in conseguenza di infortunio o malattia non possono essere computati nella quota di riserva di cui nell'art. 3 se hanno subito una diminuzione della capacità lavorativa inferiore al 60% o, comunque, se sono divenuti inabili a causa dell'inadempimento da parte del datore di lavoro, accertato in sede giurisdizionale, delle norme in materia di igiene e sicurezza sul lavoro». Alla luce di quanto appena detto il datore di lavoro può calcolare nell'aliquota di riserva coloro che sono divenuti invalidi con una percentuale pari o superiore al 60% in presenza di due elementi assolutamente non discrezionali: certificazione medica che indichi una percentuale pari o superiore al limite legale e l'assenza di una sentenza definitiva che abbia accertato la responsabilità datoriale nell'evento infortunistico.

La quarta delucidazione concerne i lavoratori a tempo parziale: essi vanno calcolati "pro - quota", secondo la previsione esplicita contenuta nell'art. 6 del D.Lgs. n. 61/2000. Le nuove modalità di calcolo potrebbero, in alcuni casi, far scattare l'obbligo: il Legislatore non ha previsto alcuna disposizione transitoria (finalizzata, magari, a far "slittare" l'obbligo alla presentazione

del prospetto informativo di fine anno), sicché la disposizione scatta da subito. Le procedure relative alla richiesta di avviamento sono rimaste uguali, quindi (art. 9, comma 1) i datori di lavoro sono tenuti a presentare ai servizi provinciali per l'impiego la richiesta di assunzione delle unità carenti entro i sessanta giorni successivi al 18 luglio 2012, ossia entro il 17 settembre 2012.

Personale di cantiere

Un'altra modifica riguarda una sorta di interpretazione riferita al personale di cantiere. Al termine dell'art. 5, comma 2, viene inserito un chiarimento opportuno in base al quale, indipendentemente dall'inquadramento previdenziale, è considerato personale di cantiere anche quello che è impegnato nei montaggi industriali o impiantistici e nelle relative opere di manutenzione.

Esoneri parziali: revisione della procedura

Con il nuovo art. 8, comma 8 - *quinquies*, il Ministero del lavoro assume l'impegno di rivedere l'istituto dell'esonero dagli obblighi occupazionali che, secondo l'esperienza maturata in oltre dieci anni, ha prestato il fianco a qualche critica. Ciò dovrà avvenire attraverso un decreto del Ministro del lavoro, con un *iter* procedimentale che prevede l'acquisizione di un parere da parte della Conferenza Stato-Regioni e che va emanato entro il 17 settembre 2012: nel provvedimento dovranno essere rideterminati sia i procedimenti esonerativi, che i criteri e le modalità di concessione che, infine, il potenziamento dei controlli attraverso gli organi di vigilanza periferica del Dicastero.

L'attuale normativa prevede che i datori di lavoro privati e gli Enti pubblici economici

che per le speciali condizioni della loro attività non possano occupare tutta la percentuale dei disabili, possano, a domanda (indirizzata al servizio disabili della provincia o, in presenza di unità produttive dislocate in più territori, al servizio su cui insiste la sede legale), essere parzialmente esonerati dall'obbligo a condizione che versino al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili un contributo esonerativo per ciascuna unità non assunta, nella misura di 12,91 euro per ogni giorno lavorativo (che sono quelle individuate dal contratto collettivo, su cinque giorni se la settimana è "corta" o sei se il sabato è lavorativo, secondo la nota del Ministero del lavoro n. 638/M96 del 23 aprile 2001), per ogni disabile non occupato (l'accesso all'esonero non è previsto, secondo alcuni chiarimenti amministrativi, per chi, con un organico compreso tra quindici e trentacinque unità, debba prendere in organico un disabile in caso di nuove assunzioni). Come già evidenziato in precedenza, la normativa sui disabili è già particolarmente "benevola" nei confronti di questi datori di lavoro (l'obbligo scatta, non da subito, ma dopo dodici mesi): basti pensare anche al fatto che l'assunzione di un disabile con percentuale superiore al 50% o ascrivibile alla quinta categoria, sia pure a tempo parziale ed a prescindere dall'orario svolto, comporta l'assolvimento dell'obbligo (nota n. 533 del 3 aprile 2001 del Ministero del lavoro).

Nell'istanza vanno identificati gli elementi che non consentono l'assolvimento totale dell'obbligo (faticosità della prestazione, insalubrità correlata alle condizioni ambientali, alta specializzazione, riferita a particolari modalità dell'attività imprenditoriale, pericolosità connaturata al tipo di attività, ecc.), la consistenza dell'eventuale lavoro esterno e l'articolazione dell'orario di lavoro, anche a turni. Il provvedimento autorizzatorio che tiene conto di almeno uno degli ele-

menti appena evidenziati, deve essere esaurientemente motivato, è emanato entro centoventi giorni (che divengono centocinquanta in presenza della necessità di acquisire altri elementi istruttori), è concesso per una durata massima di un anno, trascorso il quale occorre una nuova concessione: esso è soggetto a decadenza, previa diffida, in caso di omesso od inesatto versamento del contributo esonerativo. Il contributo (art. 2, commi 4, 5 e 6 del D.M. n. 357/2000) decorre, attualmente, dal momento della presentazione dell'istanza.

L'esonero parziale può essere concesso fino alla misura percentuale massima del 60% che può essere aumentata fino all'80% in favore degli imprenditori che operano nel settore della sicurezza e della vigilanza e nel settore del trasporto privato.

Le vigenti disposizioni prevedono alcuni casi nei quali l'esonero parziale è riconosciuto *ex lege* senza l'apertura di alcuna procedura e senza l'emissione di alcun provvedimento? Sì: l'art. 6, comma 2-ter della legge n. 106/2011 stabilisce che per le imprese che occupano lavoratori in attività soggette ad un tasso di premio Inail pari o superiore al 60%, la procedura di esonero sia sostituita da un'autocertificazione del legale rappresentante. Ovviamente, resta fermo l'obbligo del versamento del contributo esonerativo al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili.

Comunicazioni alla Dtl: rafforzamento dei controlli

Con un ulteriore periodo, inserito alla fine dell'art. 6, comma 1, il Legislatore reputa necessario rafforzare il controllo sul rispetto della legalità correlata alla corretta applicazione della legge n. 68/1999, stabilendo momenti di scambio e di invio di notizie, particolarmente puntuali in termini temporali, tra il servizio dei disa-

bili della provincia e le Direzioni territoriali del lavoro. Ciò avverrà attraverso la comunicazione, anche in via telematica e con cadenza almeno mensile, delle situazioni nelle quali le imprese non rispettano l'obbligo di copertura dell'aliquota prevista dall'art. 3, nonché il ricorso all'istituto dell'esonero parziale. La disposizione non prevede alcun periodo transitorio né appare correlare la disposizione alla nuova formulazione dell'esonero parziale quale scaturirà dal decreto del Ministro del lavoro. La conseguenza di tale nuovo assunto è evidente: l'obbligo di comunicazione scatta dal 18 luglio 2012 e, ad avviso di chi scrive, le segnalazioni dovrebbero riguardare tutti quei datori di lavoro che, in assenza di cause impeditive come, ad esempio, situazioni di crisi come quelle individuate all'art. 3, comma 5, non coprono l'aliquota d'obbligo, rifiutando gli avviamenti o non rispettando i piani di inserimento sottoscritti a seguito di convenzione stipulata *ex art.* 11. Ugualmente, il riferimento al ricorso agli esoneri può essere segnalato anche avendo quale parametro di riferimento la normativa attuale, senza attendere le prossime modifiche.

Attività meramente occasionali

Lavoro accessorio: nuova disciplina

Paolo Giorgiutti - Consulente del lavoro

Ci si chiede cosa sia rimasto dell'istituto originario del lavoro accessorio occasionale dopo la Riforma Fornero dal momento che, rispetto alla previgente formulazione, l'articolo 70 del D.Lgs. n. 276/2003 è stato radicalmente riscritto.

È indubbia la difficoltà di lettura della nuova disciplina poiché appare fortemente limitativa rispetto alle possibilità applicative previste per questo istituto nella precedente versione. E quindi ci si chiede quali rapporti di lavoro avviati in passato con questo istituto possano sopravvivere dopo il 17 luglio 2012, ovvero sia con l'entrata in vigore della legge n. 92/2012.

Anche se era ancora in dubbio se il lavoro accessorio ed occasionale costituissero effettivamente un *tertium genus* rispetto al lavoro subordinato ed autonomo, con tutti i rischi e le perplessità sulla corretta interpretazione dei caratteri di accessorietà ed occasionalità che ne legittimavano l'adozione, questo costituiva uno strumento estremamente diffuso nelle aziende poiché consentiva cospicui risparmi.

Infatti, come si chiarirà oltre, i lavoratori venivano impiegati con i voucher, in alternativa al contratto di lavoro subordinato, per attività che non presentavano connotati né di accessorietà né di occasionalità, intese nell'accezione letterale. Negli ultimi tempi in Italia effettivamente si poteva contare su un considerevole "esercito di voucheristi", ai quali frequentemente veniva concesso un trattamento retributivo nettamente inferiore rispetto alle previsioni dei Ccnl.

Come evidenziato dalla circo-

lare del Ministero del lavoro n. 18/2012, per interpretare meglio il nuovo articolo 70, giova riconsiderare l'originaria finalità dello strumento, ossia la sua prima versione del 2003 e rileggere l'articolo 71 abrogato dall'art. 22 del D.L. n. 112 del 25 giugno 2008.

Innanzitutto l'art. 70 del 2003 nella sua originaria versione non fu mai applicato ed era di scarso interesse per le aziende. Infatti le attività alle quali teoricamente si rivolgeva presentavano caratteri di assoluta marginalità.

È interessante ricordare la definizione di lavoro accessorio ed occasionale che si articolava sulla compresenza di 4 condizioni:

- **condizione soggettiva:** «soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne». L'art. 71 forniva l'elenco di chi fossero tali soggetti:

- a)** disoccupati da oltre un anno;

- b)** casalinghe, studenti e pensionati;

- c)** disabili e soggetti in comunità di recupero;

- d)** lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro;

- **condizione oggettiva:** l'esercizio di specifiche attività per le quali era possibile ricorrere al lavoro accessorio, elencate dall'art. 70, comma 1, lettere a-e):

- a)** piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa la assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap;

- b)** insegnamento privato supplementare;

- c)** piccoli lavori di giardinaggio, nonché di pulizia e manutenzione di edifici e monumenti;

- d)** realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli;

- e)** collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi, o di solidarietà;

- **condizione temporale:** il limite di impiego del lavoratore per 30 giorni nell'anno solare;

- **condizione retributiva:** il limite della retribuzione complessiva per ciascun lavoratore pari a € 3.000 nell'anno solare.

La formulazione era di precisi contorni anche se si trattava di attività lavorative che potevano essere inquadrate anche con ordinari contratti di lavoro subordinato, almeno nelle aziende.

Per completezza nell'esposizione si riportano i testi delle prime versioni degli articoli 70 e 71 del D.Lgs. n. 276/2003 (v. riquadro a pagina seguente).

Le quattro condizioni furono progressivamente modificate dal legislatore con l'intenzione di ampliare la diffusione dell'istituto.

Nel 2008, l'art. 22 del D.L. n. 112 stravolse la condizione soggettiva eliminando quale presupposto applicativo dell'istituto il riferimento alle «attività rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne» ed abrogando di conseguenza l'art. 71 con l'individuazione di tali soggetti.

Con l'intervenuta modifica normativa, per l'applicazione dell'istituto del lavoro accessorio era sufficiente verificare che si rientrasse in una delle casistiche elencate dall'articolo 70: era possibile, a prescindere dalle condizioni soggettive del lavoratore, adottare i voucher per una serie di attività lavorative che vennero ampliate (lavori domestici, di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti, attività rese nell'ambito dell'impresa familiare di cui all'articolo 230 *bis* del codice civile, limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi, attività di consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica) oppure, a prescindere dall'attività lavorativa e quindi in qualsiasi settore produttivo, era possibile impiegare gli studenti nei periodi di vacanza. Ancora, nelle attività agricole di carattere stagionale era possibile impiegare studenti e pensionati. Cosicché gli studenti lavoratori che fin a quel momento du-

rante le vacanze erano inquadrati con contratti di lavoro part-time, a chiamata, o a tempo determinato, ora potevano essere occupati con il contratto di lavoro accessorio e occasionale, in qualsiasi settore, con notevole risparmio per le aziende.

Questo intervento normativo avvicinò lo strumento del lavoro accessorio alle aziende, seppur in forma ancora marginale ed in casi limitati.

L'art. 1-*bis* di un precedente D.L. n. 35 del 14 maggio 2005, convertito con modificazioni, dalla legge n. 80 del 14 maggio 2005 sopprime anche la condizione temporale dei 30 giorni, così ammettendo l'adozione del lavoro accessorio senza vincoli temporali, con la sola restrizione di non superare il limite del compenso che si elevò da € 3.000,00 a € 5.000,00 annui, determinato d'ora in avanti su ogni singolo committente anziché sulla totalità di essi.

È con la vendemmia del 2008 che l'Inps inaugurò per la prima volta l'impiego dei vou-

cher, seppur in via sperimentale, per pensionati e studenti (circolare n. 81 del 31 luglio 2008).

Le aziende agricole che consideravano onerosa l'assunzione con un ordinario contratto di lavoro subordinato dei lavoratori chiamati ad effettuare le vendemmie, potevano adottare il sistema dei buoni lavoro con incremento della flessibilità e diminuzione dei costi. Doveva però trattarsi di lavoratori studenti o pensionati.

Il primo comma dell'articolo 70, con il citato intervento dell'art. 22 del D.L. n. 112 del 25 giugno 2008, perse anche l'avverbio rafforzativo *meramente* a supporto dell'aggettivo *occasionale*.

Infatti con la nuova formulazione dell'articolo 70 introdotta dal D.L. n. 112 sfumarono, quasi scomparendo, i connotati originari dell'accessorietà e dell'occasionalità. Il lavoro accessorio ed occasionale, venne legato allo svolgimento di precise attività ed al contenimento del compenso annuo entro la soglia di € 5.000,00 per singo-

D.Lgs. n. 276/2003, artt. 70 e 71 ante D.L. n. 112/2008

Art. 70

Definizione e campo di applicazione

1. Per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne, nell'ambito:

- dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa la assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap;
- dell'insegnamento privato supplementare;
- dei piccoli lavori di giardinaggio, nonché di pulizia e manutenzione di edifici e monumenti;
- della realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli;
- della collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi, o di solidarietà.

2. Le attività lavorative di cui al comma 1, anche se svolte a favore di più beneficiari, configurano rapporti di natura meramente occasionale e accessoria, intendendosi per tali le attività che coinvolgono il lavoratore per una durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare e che, in ogni caso, non danno complessivamente luogo a compensi superiori a 3 mila euro sempre nel corso di un anno solare.

Art. 71

Prestatori di lavoro accessorio

1. Possono svolgere attività di lavoro accessorio:

- disoccupati da oltre un anno;
- casalinghe, studenti e pensionati;
- disabili e soggetti in comunità di recupero;
- lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro.

2. I soggetti di cui al comma 1, interessati a svolgere prestazioni di lavoro accessorio, comunicano la loro disponibilità ai servizi per l'impiego delle province, nell'ambito territoriale di riferimento, o ai soggetti accreditati di cui all'articolo 7. A seguito della loro comunicazione i soggetti interessati allo svolgimento di prestazioni di lavoro accessorio ricevono, a proprie spese, una tessera magnetica dalla quale risulti la loro condizione.

lo committente. Ecco come si presentava l'art. 70 dopo le modifiche apportate dall'art. 22 del D.L. n. 112/2008 (v. riquadro sotto riportato).

Risultava difficile applicare con rigore il principio dell'occasionalità inteso in termini temporali dal momento che il comma 2 in via categorica e chiara asseriva che per i rapporti di natura meramente occasionale e accessoria si intendevano «attività che non danno complessivamente luogo con riferimento al medesimo committente, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso dell'anno solare».

Quindi i principi dell'accessorietà ed occasionalità erano esclusivamente legati alla ricorrenza di una delle attività di cui al comma 1 dell'art. 70 e al rispetto del limite del compenso di cui al successivo comma 2.

Tra l'altro mai fu chiarito quali fossero le conseguenze del superamento del limite reddituale e nella prassi l'istituto del lavoro accessorio iniziò a sostituirsi al rapporto di lavoro subordinato, ogni qual volta le condizioni lo consentivano. In una fase di crisi economica crescente, l'art. 70 fu ritoccato da successivi interventi normativi che ne ampliarono le potenzialità applicative.

L'art. 7 *ter* del D.L. n. 5 del 10

febbraio 2009, così come modificato dalla legge di conversione n. 33 del 9 aprile 2009, integrò le causali di adozione dei voucher previste dal comma 1 dell'art. 70 a favore del loro impiego in azienda, ammettendo la possibilità di reclutamento di pensionati in qualsiasi settore produttivo e, in via sperimentale per il 2009, sempre in qualsiasi settore produttivo, per percettori di prestazioni integrative del salario o con sostegno al reddito, nel limite di € 3.000,00 all'anno.

Le aziende non tardarono a trarre benefici dalle modifiche andando a regolarizzare le posizioni di molti pensionati e studenti, e ad avvalersi della collaborazione temporanea di percettori di ammortizzatori sociali che potevano cumulare l'indennità di Cig, Cigs, mobilità, con i voucher ricevuti.

Un'ulteriore concessione discese dal comma 148 dell'art. 2 della legge n. 191/2009 che ammise, in via sperimentale per l'anno 2010, il ricorso al lavoro accessorio per i lavoratori impiegati presso altri datori di lavoro con contratto a part-time. Per le aziende che si trovavano ad assumere per poche ore alla settimana un lavoratore che contemporaneamente intratteneva un lavoro part-time presso altro datore

di lavoro, il lavoro accessorio/occasionale era la soluzione ideale.

Si consolidava così un esercito di "voucheristi" che andava a spiazzare altrettanti posti di lavoro subordinato.

Ed infine l'ultimo «Decreto mille proroghe» prorogò per tutto il 2012 la possibilità di impiego di lavoratori part-time e di percettori di ammortizzatori sociali con i voucher, in qualsiasi settore produttivo.

Così risultava l'art. 70 prima del 18 luglio scorso, ovvero prima dell'entrata in vigore della legge n. 92/2012 (v. riquadro a pagina seguente).

La disciplina del lavoro accessorio/occasionale, nata nel 2003 con l'obiettivo di conferire un minimo di regolarità a tutta una serie di rapporti lavorativi marginali rispetto agli ordinari processi produttivi che nella pratica rischiavano di non essere correttamente inquadrati, dopo i descritti stravolgimenti radicalmente i suoi presupposti ed assunse un ruolo rilevante nelle attività aziendali.

Con la recentissima riforma il legislatore ha cambiato rotta riscrivendo l'articolo 70, anzi sostituendolo con una versione totalmente diversa.

Dal 18 luglio 2012, il primo comma dell'articolo 70 sancisce che per prestazioni di lavoro

D.Lgs. n. 276/2003, art. 70 dopo le modifiche ex D.L. n. 112/2008

Art. 70.

Definizione e campo di applicazione

1. Per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito:

- a) di lavori domestici;
- b) di lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti;
- c) dell'insegnamento privato supplementare;
- d) di manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o di lavori di emergenza o di solidarietà;
- e) dei periodi di vacanza da parte di giovani con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado;
- f) di attività agricole di carattere stagionale;
- g) dell'impresa familiare di cui all'articolo 230 *bis* del codice civile, limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi;
- h) della consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica.

2. Le attività lavorative di cui al comma 1, anche se svolte a favore di più beneficiari, configurano rapporti di natura meramente occasionale e accessoria, intendendosi per tali le attività che non danno complessivamente luogo con riferimento al medesimo committente, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare.

2 *bis*. Le imprese familiari possono utilizzare prestazioni di lavoro accessorio per un importo complessivo non superiore, nel corso di ciascun anno fiscale, a 10.000 euro.

ro accessorio si intendono attività lavorative **meramente occasionali**.

A confronto con la prima versione del 2003

a) ricompare l'avverbio *meramente*;

b) scompare il riferimento a categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale, (come già da modifica dell'art. 22 del D.L. n. 112/2008);

c) scompare l'elencazione delle attività o dei soggetti con i quali poter adottare l'istituto.

Non viene più riproposto neanche il comma 2 dell'articolo 70 che nelle precedenti versioni definiva l'accessorietà e l'occasionalità solo in termini di compenso annuo, senza riferimenti temporali.

Quindi se in passato le valutazioni circa l'adozione del lavoro accessorio erano legate sostanzialmente a due condizioni, ovvero la presenza di una delle attività previste ed il limite del compenso, la nuova disciplina richiederebbe l'individuazione di attività **meramente occasionali**, secondo il significato letterale del termine.

Inoltre il nuovo articolo 70 sempre al 1° comma precisa che le attività meramente occasionali non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a € 5.000,00.

Rispetto al passato, dove il limite del compenso rappresentava la definizione di accesso-

rietà e occasionalità, sembra che adesso questo diventi un semplice vincolo secondario al ricorso del lavoro accessorio.

Non è semplice individuare quali possano essere potenzialmente attività meramente occasionali. Nella loro individuazione, oltre al termine temporale forse sarebbe necessario far riferimento anche alla natura della prestazione resa che non dovrebbe risultare tra le attività ordinarie svolte in azienda.

La prima circolare esplicativa del Ministero del lavoro, n. 18/2012, non è di grande aiuto soprattutto per le aziende che impiegano un gran numero di lavoratori con i voucher e che

D.Lgs. n. 276/2003, art. 70 ante legge n. 92/2012

Art. 70

Definizione e campo di applicazione

1. Per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito:

- a) di lavori domestici;
- b) di lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti, anche nel caso in cui il committente sia un ente locale;
- c) dell'insegnamento privato supplementare;
- d) di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà anche in caso di committente pubblico;
- e) di 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) di attività agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati, da casalinghe e da giovani di cui alla lettera e) ovvero delle attività agricole svolte a favore dei soggetti di cui all'articolo 34, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633;
- g) dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile;
- h) della consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica;
- h-bis*) di qualsiasi settore produttivo, compresi gli enti locali, da parte di pensionati.
- h-ter*) di attività di lavoro svolte nei maneggi e nelle scuderie.

In via sperimentale per l'anno 2010, 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.

1-bis. In via sperimentale per gli anni 2009 e 2010, prestazioni di lavoro accessorio possono essere rese, in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali, e nel limite massimo di 3.000 euro per anno solare, da percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito compatibilmente con quanto stabilito dall'articolo 19, comma 10, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. L'Inps provvede a sottrarre dalla contribuzione figurativa relativa alle prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito gli accrediti contributivi derivanti dalle prestazioni di lavoro accessorio.

2. Le attività lavorative di cui al comma 1, anche se svolte a favore di più beneficiari, configurano rapporti di natura meramente occasionale e accessoria, intendendosi per tali le attività che non danno complessivamente luogo, con riferimento al medesimo committente, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare.

2-bis. Le imprese familiari possono utilizzare prestazioni di lavoro accessorio per un importo complessivo non superiore, nel corso di ciascun anno fiscale, a 10.000 euro.

2-ter. 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.

3. Le imprese familiari possono utilizzare prestazioni di lavoro accessorio per un importo complessivo non superiore, nel corso di ciascun anno fiscale, a 10.000 euro.

non hanno ancora assunto una decisione sul loro destino.

Il Ministero esordisce riferendo di una forte semplificazione del quadro normativo, che però a parere dello scrivente risultava sufficientemente chiaro. Il Ministero aggiunge anche che la riforma comporta una limitazione nel suo utilizzo e sul punto non ci sono obiezioni.

La circolare prosegue sostenendo che «si evince la volontà del legislatore di riaffermare l'originaria finalità dello strumento, quella cioè di ricoprire "spazi" non coperti da altri istituti, consentendo di ricondurre alla regolarità possibili attività svolte abitualmente "in nero"».

È da chiedere quali siano questi "spazi" non coperti dagli ordinari istituti contrattuali. Esistono tutti gli strumenti giuridici per inquadrare un qualsiasi lavoratore in qualsia-

si contesto aziendale. Anche l'esigenza di impiegare un lavoratore per una sola giornata è soddisfatta dal contratto a tempo determinato di una giornata.

Comunque l'originaria finalità della norma non si prefigurava una grande diffusione dell'istituto. Infatti aveva carattere residuale e rimaneva escluso dagli ordinari processi aziendali. Il lavoro "nero" in azienda resta una scelta altamente rischiosa dell'imprenditore, che non centra con l'assenza nel nostro sistema giuridico di forme contrattuali idonee.

La circolare infine fornisce un'ulteriore precisazione che potrebbe apparire fuorviante: sulla base del primo periodo dell'art. 70 è dunque possibile attivare sempre e comunque lavoro accessorio tenendo conto di un limite di carattere economico.

A parere dello scrivente «sem-

pre e comunque» non possono essere interpretati avulsi dalla presenza di un'attività meramente occasionale. Infatti, come sopra descritto, con la riforma il limite del compenso perde valenza e centralità nella definizione del lavoro accessorio occasionale e diviene un semplice vincolo al suo utilizzo.

Perciò l'articolo 70 così come riformulato assume una caratterizzazione ancor più restrittiva rispetto alla prima versione del 2003 rendendo difficoltosa l'individuazione dei suoi ambiti applicativi.

D'altra parte la Riforma Fornero nella sua interezza non lascia agevolmente spazi ad altre forme contrattuali che non sia quella del lavoro subordinato.

E quindi è forse giunta l'ora di smantellare "l'esercito dei voucheristi".