

L'uso corretto dei voucher

Il lavoro accessorio dopo il Decreto correttivo e i chiarimenti della prassi

Pierluigi Rausei – Adapt professional fellow

Il lavoro accessorio nasce per prestazioni di lavoro frequentemente sommerse alle quali con il sistema dei *voucher* (buoni lavoro) si riconoscono tutele retributive, previdenziali e assicurative, senza alcun obbligo di tipo documentale o adempimenti di particolare rilievo.

Il Capo VI, D.Lgs. n. 81/2015 (c.d. “Codice dei contratti”), composto dagli artt. da 48 a 50, qualifica come prestazioni di lavoro accessorio la generalità delle attività lavorative (di qualsiasi natura giuridica, subordinata o autonoma) che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 7.000 euro nel corso di un anno civile (art. 48, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015) (1). Sulla norma si è subito pronunciato l’Inps con la propria circolare n. 149 del 12 agosto 2015.

L’art. 1, comma 1, D.Lgs. n. 185/2016, correttivo ai decreti delegati attuativi della legge n. 183/2014, riguarda le modifiche al D.Lgs. n. 81/2015 e, segnatamente, nella *lettera b*), al modello di gestione delle prestazioni di lavoro accessorio e al sistema sanzionatorio introdotto a contrasto dell’uso distorto e fraudolento; mentre il successivo art. 3, comma 1, *lettera b*), dello stesso Decreto correttivo, modificando l’art. 2, comma 2, *lett. a*), D.Lgs. n. 149/2015, stabilisce che le direttive emanate dal Ministro del lavoro, nei confronti del Direttore dell’Ispettorato nazionale del lavoro devono contenere anche “spe-

cifiche linee di indirizzo per la vigilanza sul corretto utilizzo delle prestazioni di lavoro accessorio”.

Sul nuovo quadro regolatorio successivo al Decreto correttivo sono intervenuti l’Ispettorato nazionale del lavoro con la circolare n. 1 del 17 ottobre 2016 e il Ministero del lavoro con le note n. 20137 del 2 novembre 2016 e n. 21180 del 15 novembre 2016.

Nel voler sintetizzare, la portata del Decreto correttivo in materia di lavoro accessorio attiene anzitutto alla specificazione dei termini della comunicazione preventiva per attivare le singole prestazioni accessorie, alla introduzione di una nuova specifica sanzione amministrativa per l’omessa o irregolare effettuazione dell’adempimento informativo preliminare, ma anche forse - confrontando il testo dello schema di Decreto con quello adottato in via definitiva - alla estensione del doppio limite economico di operatività del *voucher* (sancito dall’art. 48, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015) anche al settore agricolo (2). La prima delle modifiche riguarda l’introduzione di un termine massimo stringente per la effettuazione della comunicazione preventiva, obbligo che deve essere adempiuto almeno un’ora prima dell’inizio (“*almeno 60 minuti prima*”) della prestazione di lavoro accessorio richiesta dal committente. Rispetto allo schema di Decreto qui viene risolto ogni dubbio interpretativo

(1) In argomento si vedano, fra gli altri: E. Balletti, “Lavoro accessorio”, in F. Carinci (a cura di), *Commento al D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi cit.*, pag. 294 ss.; F. Aiello, “Lavoro accessorio, ampliato il ricorso all’istituto ed elevato il limite di guadagno”, in Aa.Vv., *Contratti e mansioni. Il riordino dopo il D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81 cit.*, pag. 72 ss.

(2) Nessun accoglimento, invece, hanno avuto le ulteriori proposte avanzate dalla Commissione lavoro della Camera dei

deputati nel proprio parere in merito alla esplicita esclusione dell’utilizzo dei voucher per lavorazioni pericolose o soggette a particolare formazione, identificate sulla base della misura dei premi assicurativi Inail e per tutto il settore delle costruzioni (misura suggerita durante le audizioni dal Direttore dell’Ispettorato nazionale del lavoro e subito accolta favorevolmente dai Commissari) ed anche in merito alla previsione che i lavoratori accessori non potessero eccedere una specifica percentuale dei lavoratori complessivamente impiegati dal committente.

Approfondimenti

con riferimento all'arco temporale delle prestazioni oggetto della comunicazione, perché la norma - nel precisare che per il settore agricolo la comunicazione preventiva può riguardare "un arco temporale non superiore a 3 giorni" (erano 7 nello schema di Decreto) - di fatto afferma che imprenditori non agricoli e professionisti devono effettuare la comunicazione in argomento per ogni singola giornata di lavoro accessorio e nell'ambito della stessa giornata per ogni singola prestazione, se non resa in continuità ma frazionata, aspetto tuttavia semplificato dai chiarimenti ministeriali. Sulle modalità di effettuazione della comunicazione permane l'incomprensibile passaggio da un testo normativo che prevedeva (nell'originario D.Lgs. n. 81/2015) una comunicazione effettuata attraverso modalità telematiche, che comprendeva anche sms o posta elettronica, a un testo che richiama espressamente soltanto questi ultimi due strumenti in via esclusiva (salvo richiamare *de futuro* ulteriori modalità individuate con Decreto ministeriale "in funzione dello sviluppo delle tecnologie"). Il secondo correttivo riguarda l'introduzione di una sanzione pecuniaria amministrativa *ad hoc* (che replica sostanzialmente quella già prevista

dall'art. 15, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015 per il lavoro intermittente) a garanzia dell'effettivo (tempestivo e corretto) adempimento della comunicazione preventiva. Si tratta, tuttavia, di una previsione che sembra delineare un sistema sanzionatorio fragile e, soprattutto, incoerente rispetto alle finalità della norma del Decreto correttivo che dichiaratamente si volge a contrastare fenomeni di utilizzo irregolare, fraudolento e abusivo del lavoro accessorio, giacché viene fortemente ridotta (se non quasi azzerata) la possibilità di applicare la maxi-sanzione contro il lavoro sommerso nei casi di omessa comunicazione, che al contrario trovava ordinaria applicazione con il testo originario del D.Lgs. n. 81/2015. Un probabile - ma incerto - ultimo correttivo, volendo dare un senso a ciò che manca rispetto al testo presentato al Parlamento dopo i pareri resi dalle Camere, potrebbe riguardare l'estensione del doppio limite economico di legittimità dell'utilizzo dei *voucher* anche agli imprenditori agricoli che, nel testo proposto a giugno 2016 venivano svincolati dal limite individuale per ciascun committente (in conformità a quanto già affermato in sede di prassi amministrativa) (3).

(3) Va osservato, infatti, che l'art. 1, comma 1, *lett. b*), dello schema di Decreto correttivo approvato in giugno 2016 modificava anche l'alinea dell'art. 48, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015 per escludere espressamente le prestazioni di lavoro accessorio rese in agricoltura dal doppio limite economico dettato dall'art. 48, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015: quello generale inteso, per ciascun percipiente, come cumulativo rispetto alla totalità dei committenti - 7.000 euro netti, pari a 9.333 euro lordi (soggetti a rivalutazione annuale sulla base delle variazioni dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati) nel corso di un anno civile (dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascun anno, circolare Inps n. 149/2015) - e quello specifico, riferito al singolo committente - 2.020 euro netti, pari a 2.693 euro lordi (pure soggetti a rivalutazione annuale) sempre in un anno civile. L'art. 1, comma 1, *lett. a*), dello schema di Decreto confermava il doppio limite economico sancito dall'art. 48, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015 per le prestazioni di lavoro accessorio rese nei confronti dei committenti imprenditori non agricoli o professionisti, con riferimento a compensi non superiori a 7.000 euro. Riguardo all'agricoltura, l'art. 1, comma 1, *lett. b*), dello schema di Decreto modificava l'alinea dell'art. 48, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015 per sancire che il doppio limite richiamato non interessava le prestazioni di lavoro accessorio rese in agricoltura. Il testo finale del Decreto correttivo non contiene più tale esplicita previsione normativa, a fronte di quanto richiesto esplicitamente dalla Commissione lavoro della Camera nel proprio parere che invocava una generalizzazione - anche estesa al settore agricolo - del limite di 2.020 euro annui per le attività rese a favore di ciascun committente. La Commissione lavoro della Camera aveva richiesto esplicitamente nel proprio parere che le prestazioni di lavoro accessorio non debbano dare luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 6.000 euro

nel corso di un anno civile, generalizzando l'ulteriore limite di 2.000 euro annui per le attività rese a favore di ciascun committente anche in agricoltura. In assenza di esplicito chiarimento da parte del competente Ministero del lavoro, peraltro, potrebbe ancora motivatamente sostenersi (in forza della circolare ministeriale n. 4/2013, che sottolineava la specialità del settore agricolo) che le prestazioni di lavoro accessorio in agricoltura debbano seguire ad essere soggette al solo limite complessivo di 7.000 euro netti, anche per il singolo committente, ferma restando l'ammissibilità per le prestazioni di natura occasionale rese in attività agricole di carattere stagionale (da pensionati e da giovani con meno di 25 anni di età) e per quelle a favore degli agricoltori con basso volume di affari (precluse agli iscritti, nell'anno precedente, negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli). D'altra parte la non applicabilità agli imprenditori agricoli del doppio limite individuale sancito per imprese e professionisti era stata già espressamente delineata dal Ministero del lavoro con circolare n. 4 del 18 gennaio 2013, che sottolineava la specialità del settore agricolo. Sulla scorta di tale anticipazione della prassi amministrativa - sostanzialmente immutata anche dopo l'avvento del D.Lgs. n. 81/2015, al punto che la stessa Relazione tecnica all'A.G. n. 311/2016 afferma espressamente: "la modifica all'articolo 48, comma 1, del Decreto legislativo n. 81/2015, oggi proposta, si risolve in un adeguamento della situazione normativa alla perdurante situazione di fatto" - il Governo nell'A.G. n. 311/2016 interviene motivando ancora l'esclusione dal doppio limite col fatto che "l'utilizzo del lavoro accessorio in agricoltura è già soggetto, oltre al limite generale dei 7.000 euro per lavoratore, anche ai limiti di cui al comma 3 dello stesso articolo 48", come si evince testualmente dalla Relazione illustrativa al provvedimento.

Limite economico

L'innalzamento a 7.000 euro netti (pari a 9.333 euro lordi, soggetto a rivalutazione annuale) del limite massimo nel quale deve restare contenuto il compenso del lavoratore affinché la prestazione lavorativa possa seguitare a configurarsi come lavoro accessorio; si tratta di un limite significativamente aumentato rispetto ai 5.060 euro già in vigore (cfr. circolare Inps n. 77 del 16 aprile 2015, per un limite lordo di 6.746 euro).

Viene confermata anche la previsione di un limite con riguardo al lavoro accessorio prestato per ciascun singolo committente, in quanto i compensi non possono essere superiori a 2.000 euro (pure soggetto a rivalutazione annuale). Qui si deve sottolineare che la cifra prevista dal legislatore delegato è addirittura inferiore rispetto ai 2.020 euro già in vigore (cfr. circolare Inps n. 77/2015, per un limite lordo di 2.693 euro), da qui la precisazione contenuta nella circolare Inps n. 149/2015 che rende applicabile per le prestazioni dell'anno 2015 il limite dei 2.020 euro netti (2.693 euro lordi).

La norma conferma il doppio limite economico: quello generale che viene inteso, per ciascun percipiente, come cumulativo rispetto alla totalità dei committenti e quello specifico riferito al singolo committente imprenditore o professionista (come sottolineato dal Ministero del lavoro con la circolare n. 4 del 18 gennaio 2013 e dall'Inps con circolare n. 49 del 29 marzo 2013).

Inoltre l'importo viene annualmente rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.

Anno civile come parametro temporale

Altra novità di rilievo consiste nella previsione esplicita del parametro temporale di calcolo del compenso annuo percepito dal lavoratore accessorio.

La norma impone ora esplicitamente il riferimento all'anno civile, vale a dire il periodo che intercorre dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascun anno (circolare Inps n. 149/2015).

Obblighi in materia di sicurezza sul lavoro

L'art. 20, comma 1, *lett. a)*, D.Lgs. n. 151/2015 è intervenuto sul campo di applicazione del D.Lgs.

n. 81/2008, modificandone l'art. 3, stabilendo che le disposizioni del Testo unico sicurezza sul lavoro si applichino ai lavoratori occupati per prestazioni di lavoro accessorio esclusivamente quando le stesse sono rese nei confronti di un committente imprenditore o professionista, mentre in tutti gli altri casi (committente non imprenditore e non professionista) trova applicazione il solo art. 21, D.Lgs. n. 81/2008, prevedendo l'applicazione, negli altri casi, delle disposizioni specifiche per i lavoratori autonomi e i componenti dell'impresa familiare, resta comunque esclusa l'applicazione delle norme in tema prevenzione per i piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili (nuovo art. 3, comma 8, D.Lgs. n. 81/2008).

Lavoro accessorio per i pensionati

In base alla circolare Inps n. 49/2013 "possono beneficiare del lavoro accessorio i titolari di trattamenti di anzianità o di pensione anticipata, pensione di vecchiaia, pensione di reversibilità, assegno sociale, assegno ordinario di invalidità e pensione agli invalidi civili nonché tutti gli altri trattamenti che risultano compatibili con lo svolgimento di una qualsiasi attività lavorativa. Resta, pertanto, escluso che possa accedere alla prestazione di lavoro occasionale accessorio il titolare di trattamenti, per i quali è accertata l'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa, quale il trattamento di inabilità".

Lavoro accessorio in agricoltura

Con riferimento alle attività agricole l'art. 48, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015 prevede che le norme sul lavoro occasionale accessorio trovano applicazione in agricoltura:

a) nelle **attività lavorative di natura occasionale** rese nel contesto delle attività agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati e da giovani con meno di 25 anni di età: con riferimento ai giovani infraventicinquenni si richiede che essi siano regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, e in tal caso le attività occasionali devono essere svolte compatibilmente con gli impegni scolastici, mentre se regolarmente iscritti a un ci-

Approfondimenti

clo di studi presso l'università possono prestare lavoro accessorio in qualunque periodo dell'anno;

b) nelle attività agricole svolte a favore degli *agricoltori con basso volume di affari*, secondo le disposizioni di cui all'art. 34, comma 6, D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, che non possono, tuttavia, essere svolte da persone iscritte, nell'anno precedente, negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

Lavoro accessorio per percettori di sostegno al reddito

Per i lavoratori che fruiscono di ammortizzatori sociali si struttura la possibilità di consentire ai percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito di effettuare prestazioni di lavoro accessorio, in qualsiasi settore produttivo, entro il limite complessivo di 3.000 euro di compenso netti (4.000 euro lordi, soggetto anch'esso a rivalutazione annuale) per anno civile (art. 48, comma 2, D.Lgs. n. 81/2015), stabilizzando una previsione vigente fino al 31 dicembre 2014 e non prorogata per il 2015.

Il limite complessivo dei 3.000 euro di compenso, per l'anno in corso, è da intendersi comprensivo anche delle prestazioni di lavoro accessorio già rese dal 1° gennaio 2015 al 24 giugno 2015 (cfr. circolare Inps n. 149/2015).

La circolare Inps n. 170 del 13 ottobre 2015 ha chiarito l'operatività della norma, specificando i profili di compatibilità e cumulabilità. L'Inps sottrae dalla contribuzione figurativa per le prestazioni integrative o di sostegno gli accreditati contributivi derivanti dal lavoro accessorio e la percezione dei *voucher* non fa venir meno il diritto alle indennità.

Lavoro accessorio per soggetti con tutele particolari

L'art. 49, comma 6, D.Lgs. n. 81/2015, prevede che il Ministro del lavoro può stabilire, con proprio Decreto, peculiari condizioni, modalità e importi dei *voucher*, relativamente alle condizioni sociali di particolari categorie di soggetti che possano essere valutate in modo oggettivo e siano correlate ad uno *status* di disabilità, detenzione, tossicodipendenza o fruizione di ammortizzatori sociali (con previsione di una contribuzione figurativa), qualora vengano utilizzati nel conte-

sto di specifici progetti attivati da pubbliche amministrazioni.

Lavoro accessorio con committente pubblico

L'art. 48, comma 4, D.Lgs. n. 81/2015 riconosce la possibilità per i committenti pubblici di utilizzare il lavoro con i *voucher*.

Tuttavia il ricorso alle prestazioni di lavoro accessorio in tal caso è consentito soltanto ove siano integralmente rispettati i vincoli previsti dalle normative in materia di contenimento delle spese di personale e, se previsto, dal patto di stabilità interno.

Divieto di lavoro accessorio in appalto

Viene espressamente vietato il lavoro accessorio nell'ambito della esecuzione degli appalti, fatta eccezione per le attività individuate dal Ministero del lavoro con apposito Decreto (art. 48, comma 6, D.Lgs. n. 81/2015).

La norma, infatti, vieta il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o di servizi, senza però specificare se la nozione di "appalto" debba essere individuata in modo stretto, con riferimento alla figura contrattuale tipica disciplinata dal Codice civile, oppure se anche altre fattispecie negoziali ad identica o analoga struttura possano essere ricomprese nel divieto. In assenza di chiarimenti amministrativi in merito pare doversi optare per una lettura restrittiva della norma in considerazione della portata (anche sanzionatoria) del divieto posto dal legislatore.

La disposizione, comunque, fa salve "*specifiche ipotesi*" di legittimo utilizzo del *voucher* nella esecuzione degli appalti, le quali, tuttavia, dovranno essere individuate con apposito Decreto del Ministro del lavoro, sentite le parti sociali, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 81/2015 (vale a dire entro il 24 dicembre 2015).

Buoni lavoro

La caratteristica essenziale delle prestazioni occasionali accessorie è data dal sistema dei buoni lavoro (*c.d. voucher*) con cui i committenti corrispondono ai lavoratori la retribuzione, contestualmente versando la contribuzione a fini previdenziali e assicurativi, per mezzo della tratte-

nuta operata sui *voucher* e senza altri adempimenti. I buoni lavoro sono di due tipologie distinte, cartacei o telematici, e le modalità di acquisto dei *voucher* (da parte dei committenti) e di riscossione (da parte dei lavoratori) mutano a seconda della tipologia prescelta.

L'acquisto dei buoni può avvenire mediante le seguenti procedure: distribuzione di *voucher* cartacei presso le Sedi Inps, acquisto telematico, acquisto presso i rivenditori di generi di monopolio (tabaccai) autorizzati, acquisto presso gli sportelli bancari abilitati, acquisto presso tutti gli Uffici postali del territorio nazionale. Per i dettagli operativi si veda nell'area dedicata "Lavoro accessorio" nel portale www.inps.it.

Tuttavia, si prevede che l'acquisto dei buoni orari per ricorrere a prestazioni di lavoro accessorio da parte di committenti imprenditori o professionisti deve avvenire esclusivamente attraverso modalità telematiche, mentre solo committenti non imprenditori o non professionisti possono rivolgersi anche alle rivendite autorizzate (art. 49, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015).

Ne consegue che committenti imprenditori e liberi professionisti possono acquistare i buoni esclusivamente attraverso (cfr. circolare Inps n. 149/2015):

- la procedura telematica Inps (c.d. *voucher* telematico);
- tabaccai che aderiscono alla convenzione Inps - Fit e tramite servizio Internet Banking;
- Intesa Sanpaolo;
- Banche Popolari abilitate.

Mentre i committenti non imprenditori e non professionisti possono continuare ad acquistare i buoni, oltre che attraverso i canali anzidetti, anche presso gli Uffici postali di tutto il territorio nazionale (cfr. circolare Inps n. 149/2015).

La determinazione del valore nominale dei *voucher* è rimessa ad apposito Decreto ministeriale, che deve tenere conto della media delle retribuzioni rilevate per le diverse attività lavorative e delle risultanze istruttorie del confronto con le parti sociali. In attesa del Decreto l'importo rimane fissato in 10 euro (come da D.M. 12 marzo 2008). Tuttavia, nel settore agricolo l'importo del *voucher* è pari alla retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata dal contratto collettivo *leader*, che sia cioè sottoscritto dalle associazioni sindacali comparativamente

più rappresentative sul piano nazionale (art. 49, commi 1 e 2, D.Lgs. n. 81/2015).

Il valore del buono comprende sia la retribuzione che la contribuzione previdenziale in favore della Gestione separata dell'Inps di cui all'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995 (per una quota del 13%), l'assicurazione all'Inail (per una quota del 7%) e un compenso al concessionario per la gestione del servizio (che nelle more della rideterminazione prevista ad opera del Decreto ministeriale si ritiene debba confermarsi nella previgente misura pari al 5%). Secondo l'art. 49, comma 5, D.Lgs. n. 81/2015, la percentuale relativa al versamento dei contributi previdenziali deve essere rideterminata con Decreto interministeriale (Decreto del Ministro del lavoro, 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*".

In base all'art. 49, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015, per i committenti imprenditori e professionisti i "*carnet dei buoni*" devono essere "*orari, numerati progressivamente e datati*", con ciò determinando una preventiva tracciabilità dei *voucher* (che sconta pertanto l'onere della preventiva destinazione in capo al percipiente), prima della messa in uso, congiuntamente ad una valorizzazione dei buoni in corrispondenza della prestazione lavorativa stimata in ore. Il valore dei buoni è corrispondente alla retribuzione di un'ora di prestazione.

Sul corrispettivo del lavoratore accessorio si stabilisce che il compenso sia ricevuto in conseguenza dell'accreditamento dei buoni da parte del committente beneficiario della prestazione di lavoro accessorio anziché, come nel testo previgente, al momento della restituzione dei *voucher* (art. 49, comma 4, D.Lgs. n. 81/2015).

Il compenso da lavoro accessorio seguita ad essere esente da qualsiasi imposizione fiscale e a non incidere sullo stato di disoccupato o inoccupato del lavoratore accessorio.

Rispetto al sistema dei "buoni lavoro", l'art. 49, comma 7, D.Lgs. n. 81/2015 affida al Ministro del lavoro il compito di individuare con proprio Decreto il concessionario del servizio, nonché di regolamentare i criteri e le modalità per il versamento dei contributi previdenziali e delle relative coperture assicurative e assistenziali. Nelle more del Decreto ministeriale, peraltro, è lo stesso legislatore a prevedere che i concessionari del ser-

Approfondimenti

vizio sono individuati nell'Inps e nelle Agenzie per il lavoro (artt. 4, comma 1, *lett. a*) e *c*) e 6, commi 1, 2 e 3, D.Lgs. n. 276/2003). In base all'art. 49, comma 5, D.Lgs. n. 81/2015, il concessionario provvede al pagamento delle spettanze al lavoratore occupato in prestazioni di lavoro accessorio che presenta i buoni, effettuando anche il versamento all'Inps, per conto del lavoratore, dei contributi previdenziali spettanti.

Comunicazione preventiva

Per questo tipo di prestazione lavorativa sono previste considerevoli facilitazioni operative: non sussiste, infatti, alcun obbligo di comunicazione di assunzione preventiva, né obblighi di registrazione nel Libro unico del lavoro o in altra documentazione obbligatoria, né adempimenti di carattere periodico o annuale.

Tuttavia, il testo originario dell'art. 49, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015 introduceva un obbligo di comunicazione preventiva alla Direzione territoriale del lavoro (presto destinata ad essere sostituita, peraltro, dall'Ispettorato territoriale del lavoro istituito dal D.Lgs. n. 149/2015), per i soli committenti imprenditori o professionisti. Tale comunicazione obbligatoria alla Dtl sembrava destinata a sostituire sostanzialmente la comunicazione preventiva telematica semplificata disciplinata dalla circolare Inps n. 177 del 19 dicembre 2013, rivolta alla generalità dei committenti, mentre la nuova comunicazione interessava, come detto, esclusivamente i committenti imprenditori o professionisti. Tuttavia, il Ministero del lavoro, con nota n. 3337 del 25 giugno 2015 aveva chiarito che, al fine dei necessari approfondimenti in ordine all'attuazione dell'obbligo di legge e

nelle more dell'attivazione delle relative procedure telematiche, la comunicazione andava effettuata secondo le procedure di cui alla circolare Inps n. 177/2013.

Dirompente appare sul punto la modifica contenuta nell'art. 1, comma 1, *lett. b*), del Decreto correttivo, che riscrive integralmente l'art. 49, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015, con specifico riferimento agli obblighi informativi preventivi a carico del committente che fa ricorso al lavoro accessorio.

La disposizione, che il Decreto di riforma sostituisce, aveva introdotto nell'Ordinamento uno specifico obbligo di comunicazione preventiva alla Direzione territoriale del lavoro, per i soli committenti imprenditori o professionisti, riguardante i dati anagrafici, il codice fiscale del lavoratore e il luogo della prestazione, per le attività di lavoro accessorio relative ad un arco temporale non superiore a 30 giorni, da effettuarsi con modalità telematiche, anche attraverso sms o posta elettronica. Tale comunicazione obbligatoria era destinata a sostituire la comunicazione preventiva telematica semplificata disciplinata dalla circolare Inps n. 177/2013 (in base agli artt. 2 e 5, D.M. 12 marzo 2008, attuativo dell'art. 72, comma 5, D.Lgs. n. 276/2003), rivolta tuttavia alla generalità dei committenti, mentre la comunicazione ora novellata interessa, come detto, esclusivamente i committenti imprenditori o professionisti. Fatto sta, però, che ad oltre un anno di distanza dall'entrata in vigore della norma ora corretta la stessa non era mai stata resa operativa, per cui - come chiarito dal Ministero del lavoro con nota n. 3337/2015 - la comunicazione telematica preventiva fino all'entrata in vigore del correttivo è effettuata secondo le procedure Inps (4).

(4) La comunicazione obbligatoria novellata dal D.Lgs. n. 185/2016, infatti, sostituisce sostanzialmente la comunicazione preventiva telematica semplificata disciplinata dalla circolare Inps n. 177 del 19 dicembre 2013, che tuttavia è rivolta alla generalità dei committenti, mentre la nuova comunicazione interessa, come detto, esclusivamente i committenti imprenditori o professionisti. D'altro canto il nuovo obbligo di comunicazione alla Dtl originariamente delineato dal D.Lgs. n. 81/2015 non è mai divenuto operativo in un anno di vigenza della norma, così il Ministero del lavoro, con nota n. 3337 del 25 giugno 2015, si era affrettato a chiarire che, al fine dei necessari approfondimenti in ordine all'attuazione dell'obbligo di legge e nelle more della attivazione delle relative procedure telematiche, la comunicazione sarà effettuata secondo le procedure di cui alla circolare Inps n. 177/2013. La comunicazione telematica preventiva all'Inps (rimasta attuale fino all'entrata in vigore del Decreto correttivo) è frutto della razionalizzazione dell'adempimento obbligatorio di inizio prestazione in prospettiva del quale Inps e Inail (con determinazioni presidenziali Inps n.

43 del 1° marzo 2013 e Inail n. 87 del 4 aprile 2013) hanno stipulato un Accordo "finalizzato alla realizzazione del coordinamento informativo e operativo per una migliore gestione dei buoni lavoro, prevedendo che tutte le comunicazioni di inizio attività nonché le eventuali variazioni siano effettuate direttamente all'Inps, esclusivamente in modalità telematica, qualunque sia il canale di acquisizione dei buoni lavoro" (così nella Circolare Inps n. 177/2013). In base all'intesa, peraltro, l'Inps si è impegnato a trasmettere in tempo reale all'Inail le comunicazioni ricevute, anche con riferimento a quelle concernenti le variazioni (art. 5, comma 1, D.M. 12 marzo 2008). Il riferimento normativo si trovava nel D.M. 12 marzo 2008 (attuativo dell'art. 72, comma 5, D.Lgs. n. 276/2003): in base agli artt. 2 e 5 del Decreto ministeriale si prevede che quanti utilizzano le prestazioni di lavoro accessorio sono tenuti, prima dell'inizio della prestazione, a comunicare all'Inail, per via telematica o tramite call center, i dati anagrafici e il codice fiscale propri e del prestatore di lavoro, indicando il luogo dove si svolge il lavoro e il periodo presunto dell'attività lavorativa. La comunicazione pre-

Il Decreto correttivo riscrive, dunque, il terzo comma dell'art. 49, D.Lgs. n. 81/2015, anzitutto, per sostituire la Direzione territoriale del lavoro, con la sede territoriale competente dall'Ispettorato nazionale del lavoro, istituito dal D.Lgs. n. 149/2015, di cui al D.P.R. n. 109/2016, quale autorità destinataria della comunicazione preventiva. E, infatti, dall'Inl è pervenuta la circolare n. 1 del 17 ottobre 2016 che ha dettato le prime indicazioni operative, subito seguite da ulteriori chiarimenti di dettaglio forniti dal Ministero del lavoro con nota n. 20137 del 2 novembre 2016 che reca 10 Faq specifiche relative ad altrettante risposte a quesito, nonché dalle ulteriori 5 Faq proposte dal Ministero del lavoro con nota n. 21180 del 15 novembre 2016.

In secondo luogo l'intervento correttivo interviene rispetto al termine massimo di effettuazione della comunicazione preventiva, che esige l'adempimento almeno un'ora prima dell'effettivo inizio della singola prestazione di lavoro accessorio. D'altra parte, va subito osservato che la circolare n. 1/2016 dell'Inl evidenzia espressamente che oltre alla e-mail di comunicazione preventiva attuativa dell'art. 49, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015, come emendato dal D.Lgs. n. 185/2016, resta fermo anche il già previsto obbligo da parte del committente di dichiarazione di inizio attività nei confronti dell'Inps da effettuarsi con le modalità già in essere (v. nota M.L. 25 giugno 2015, n. 3337 e circ. Inps n. 149/2015) (5).

Il terzo profilo di modifica sostanziale dell'obbligo di comunicazione preventiva già introdotto

dal D.Lgs. n. 81/2015 nel testo vigente, seppure non attuato, riguarda il venire meno della estensione della comunicazione ad un arco temporale non superiore ai trenta giorni successivi alla stessa (6). Il Decreto correttivo, infatti, per i committenti imprenditori non agricoli o professionisti sembra rendere obbligatoria una comunicazione singola ed individuale per ciascuna prestazione giornaliera di lavoro accessorio, giacché la norma pone un limite temporale definito e più ampio rispetto alla singola giornata soltanto al lavoro accessorio reso in agricoltura dove si sancisce che la comunicazione può riguardare al massimo un arco temporale non superiore a tre giorni (erano sette giorni nello schema di Decreto) (7).

In argomento la nota n. 20137/2016 del Ministero alla Faq n. 1 chiarisce che se il prestatore di lavoro accessorio svolge attività lavorativa per l'intera settimana, i datori di lavoro non agricoli possono effettuare una sola comunicazione con la specifica indicazione delle giornate interessate, del luogo e dell'ora di inizio e fine della prestazione di ogni singola giornata. Anche con riferimento al lavoro accessorio in agricoltura la nota n. 21180/2016 alla Faq 13 ammette la possibilità di effettuare una sola comunicazione per più periodi, specificando per ciascun periodo non superiore a tre giorni, con puntuale indicazione, la durata della prestazione, vale a dire il numero di ore per le quali si prevede di impiegare il lavoratore.

Quanto appena affermato trova conferma nel quarto aspetto correttivo che attiene specificamen-

ventiva all'Inps deve contenere i dati anagrafici e il codice fiscale del committente e del prestatore di lavoro accessorio, il luogo dove si svolge l'attività lavorativa e il periodo presunto di attività. Essa va effettuata esclusivamente on line attraverso la procedura informatica sul portale www.inps.it (utilizzando la voce < Attivazione voucher Inps >) e deve essere rinnovata in caso di eventuali variazioni sopravvenute nel periodo di lavoro, in particolare con riguardo alla cessazione anticipata del periodo lavorativo, da trasmettersi con le modalità anzidette preventivamente rispetto al momento iniziale del verificarsi della variazione, ovviamente salvo che la stessa non sia imprevedibile (cfr. nota Inail n. 8252 del 15 novembre 2010).

(5) La nota n. 21180/2016 alla Faq 14 chiarisce che quando occorre integrare o modificare i dati della comunicazione inviata all'Inps se le modifiche non riguardano i dati oggetto della comunicazione effettuata alla sede territoriale dell'Inl, non è richiesta alcuna comunicazione di modifica o integrazione, anche se è necessaria una comunicazione di integrazione all'Inps (neppure se i dati riguardano il prolungamento della prestazione in agricoltura).

(6) Sul punto la disposizione, d'altra parte, ha risposto alle esigenze di esplicitazione e di maggiore chiarezza nel dettato normativo rispetto alla stesura dello schema di Decreto, laddove la stessa poteva invece prestarsi ad una diversa lettura che

consentiva a committenti imprenditori non agricoli o professionisti una comunicazione unica per anche lunghi periodi di lavoro accessorio, ponendo un limite temporale soltanto in agricoltura dove si stabiliva che la comunicazione doveva riguardare al massimo un arco temporale di sette giorni. La scelta normativa adottata nel D.Lgs. n. 185/2016 appare senza dubbio più coerente rispetto alle finalità della norma, ed era emersa durante i lavori delle Commissioni parlamentari per le quali, concordemente, imprenditori non agricoli e professionisti dovevano essere tenuti a comunicare quotidianamente, almeno un'ora prima, ciascuna giornata in cui viene svolta anche soltanto un'ora di lavoro accessorio, mentre nel solo settore agricolo la comunicazione poteva estendersi a più giornate di prestazioni lavorative accessorie (fino a 7 giorni nel testo dello schema di Decreto). Tale lettura trovava comunque traccia nella Relazione illustrativa dell'A.G. n. 311/2016 secondo cui la differente disciplina sarebbe dettata: *"per tenere conto della specificità del lavoro agricolo e della difficoltà dei committenti di lavoro agricolo di prevedere ex ante la durata delle prestazioni e il numero esatto di lavoratori da utilizzare a causa del condizionamento dell'attività agricola da parte di fattori meteorologici"*.

(7) La nota n. 21180/2016 alla Faq 2 riconosce che il limite dei 3 giorni non riguarda la comunicazione all'Inps ma solo quella all'Ispettorato.

Approfondimenti

te ai contenuti della comunicazione, se la norma originaria del D.Lgs. n. 81/2015, infatti, richiedeva l'esplicita indicazione dei dati anagrafici e del codice fiscale del lavoratore oltre al luogo della prestazione e alla durata della stessa per un massimo di trenta giorni, la disposizione del Decreto correttivo richiede alternativamente i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore, in ottica chiaramente semplificatoria per l'utilizzo del lavoro accessorio, mentre - raccogliendo le critiche subito sollevate dai commentatori (anche da chi scrive) e le osservazioni avanzate nei pareri resi sullo schema di Decreto - fa obbligo, al committente imprenditore non agricolo o professionista, di indicare oltre al luogo non soltanto la durata generica della prestazione, ma precisamente l'ora di inizio e di fine della stessa unitamente alla esatta individuazione del giorno. D'altra parte la nota n. 20137/2016 del Ministero alla Faq n. 3 precisa che se il lavoratore accessorio svolge attività lavorativa in un'unica giornata ma con due fasce orarie differenziate è sufficiente effettuare un'unica comunicazione con la specificazione degli orari in cui il lavoratore è impegnato in attività lavorativa. Con ciò il testo normativo sembra fare realisticamente un passo avanti verso la effettiva tracciabilità delle prestazioni lavorative rese con *voucher*, se a tale passo in avanti non corrispondesse un rilevante passo indietro sul piano sanzionatorio. D'altro canto, assai meno incisiva la tutela nel settore agricolo dove gli orari di inizio e fine della prestazione giornaliera di lavoro accessorio non devono essere indicati, potendosi limitare il committente imprenditore agricolo a comunicare - oltre ai dati anagrafici del lavoratore in alternativa al codice fiscale - il luogo e la durata della prestazione con riferimento ad un arco temporale non superiore a tre giorni (come precisato anche alla Faq n. 2 dalla nota n. 20137/2016).

La circolare n. 1/2016 dell'Inl chiarisce che la comunicazione in questione andrà effettuata

- per gli imprenditori non agricoli e per i professionisti, almeno 60 minuti prima dell'inizio della prestazione e dovrà riguardare ogni singolo lavoratore che sarà impegnato in prestazioni di lavoro accessorio e dovrà indicare:

- 1) i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore;
- 2) il luogo della prestazione;
- 3) il giorno di inizio della prestazione;
- 4) l'ora di inizio e di fine della prestazione.

- per gli imprenditori agricoli entro lo stesso termine di 60 minuti prima della prestazione e dovrà indicare:

- 1) i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore;
- 2) il luogo della prestazione (8);
- 3) la durata della prestazione con riferimento ad un arco temporale non superiore a 3 giorni.

Riguardo al numero dei lavoratori nella nota n. 20137/2016 del Ministero alla Faq n. 9 si precisa che le comunicazioni possono riguardare cumulativamente anche una pluralità di lavoratori, purché riferite allo stesso committente e purché i dati riferiti a ciascun lavoratore siano dettagliatamente ed analiticamente esposti.

Si tenga presente che la nota n. 20137/2016 del Ministero alla Faq n. 7 chiarisce che i soggetti che, pur in possesso di partita Iva (ad esempio: pubbliche amministrazioni, ambasciate, partiti, associazioni sindacali, Onlus), non rientrano nella nozione di imprenditore o professionista non sono tenuti ad effettuare la comunicazione all'Ispettorato nazionale del lavoro, ma devono provvedere soltanto alla dichiarazione di inizio di attività nei confronti dell'Inps.

Peraltro, va evidenziato che l'Ispettorato nazionale del lavoro nella circolare n. 1/2016 sancisce anche l'obbligo di comunicare qualsiasi variazione rispetto alle comunicazioni già effettuate (*"dovranno essere comunicate anche eventuali modifiche od integrazioni delle informazioni già trasmesse"*) e anche tali comunicazioni integrative o correttive *"dovranno essere inviate non oltre i 60 minuti prima delle attività cui si riferiscono"*. Sul punto la nota n. 20137/2016 del Ministero alla Faq n. 4 specificamente elenca le seguenti ipotesi:

- se cambia il nominativo del lavoratore: almeno 60 minuti prima dell'inizio della attività lavorativa;
- se cambia il luogo della prestazione: almeno 60 minuti prima dell'inizio della attività lavorativa presso il nuovo luogo della prestazione;

(8) La nota n. 21180/2016 alla Faq 15 ammette che nel caso di prestazione svolta in luoghi sempre diversi presso distinti clienti o fornitori del committente, in ottica di semplificazione

e considerate le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa, è sufficiente indicare la sede della ditta committente e non i singoli luoghi di lavoro.

- se si anticipa l'orario di inizio della prestazione: almeno 60 minuti prima del nuovo orario;
- se si posticipa l'orario di inizio della prestazione: entro 60 minuti prima del nuovo orario;
- se il lavoratore prolunga il proprio orario di lavoro rispetto a quanto già comunicato: prima dell'inizio dell'attività lavorativa ulteriore;
- se il lavoratore termina anticipatamente l'attività lavorativa: entro i 60 minuti successivi;
- se il lavoratore non si presenta: entro i 60 minuti successivi all'orario di inizio della prestazione già comunicata.

Riguardo al lavoro accessorio in agricoltura la nota n. 21180/2016 alla Faq 11 riconosce che nel caso di cambio del nominativo del lavoratore e del luogo della prestazione la variazione va comunicata entro i 60 minuti precedenti, mentre in caso di impossibilità di esecuzione della prestazione (per intemperie o mancata presentazione del lavoratore) la variazione va inviata entro la giornata cui si riferiscono.

Infine, ma forse soltanto per una sbadata costruzione tecnica della norma, il Decreto correttivo sembra voler abbandonare le strumentazioni telematiche, espressamente previste dalla disposizione originaria del D.Lgs. n. 81/2015, passando da una comunicazione da effettuarsi attraverso modalità telematiche, comprendenti anche sms o posta elettronica, a una comunicazione effettuata esclusivamente attraverso sms o posta elettronica; né pare adeguatamente robusta la previsione che rimanda ad *“ulteriori modalità di comunicazione in funzione dello sviluppo delle tecnologie”* da individuarsi con apposito Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, a fronte di una esplicita abrogazione del richiamo normativo testuale alle *“modalità telematiche”* che vengono espunte dal nuovo testo.

Invero, la circolare n. 1/2016 dell'Inl riduce la duplice facoltà di adempimento riconosciuta dal d.lgs. n. 185/2016 al solo indirizzo e-mail appositamente creato per ciascuna sede territoriale dell'Ispettorato (secondo la struttura *“Voucher.Sede-*

territoriale@ispettorato.gov.it”) (9), al quale il committente, entro 60 minuti prima dell'inizio della prestazione di lavoro, deve inviare una e-mail priva di qualsiasi allegato, che rechi nell'oggetto il codice fiscale e la ragione sociale del committente e riporti nei contenuti oltre ai dati del committente evidentemente quelli relativi alla prestazione di lavoro accessorio più sopra richiamati (10). Nella nota n. 20137/2016 del Ministero alla Faq n. 8 precisa che i consulenti del lavoro e gli altri professionisti abilitati ai sensi della legge n. 12/1979 possono effettuare le comunicazioni all'Ispettorato nazionale del lavoro per conto dell'impresa ferma restando l'indicazione nell'oggetto della e-mail del codice fiscale e della ragione sociale dell'impresa utilizzatrice dei voucher.

D'altra parte, non si comprendeva adeguatamente nel testo del Decreto correttivo se il nuovo obbligo di comunicazione preventiva trovasse immediata applicazione - dovendo comunque lo stesso essere definito sul profilo tecnico in sede amministrativa con provvedimento contenente numero telefonico dedicato per sms e specificazione dell'indirizzo e-mail istituzionale da utilizzare - in quanto il terzo periodo del nuovo art. 49, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015 afferma che mediante il menzionato Decreto del Ministro del lavoro *“possono essere individuate modalità applicative della disposizione”*, con ciò lasciando la previsione normativa in un limbo, sospesa fra il dover essere immediato (per l'immediata entrata in vigore del Decreto correttivo) e il poter agire concreto (rimesso inevitabilmente a interventi della prassi). In questa prospettiva la circolare n. 1/2016 dell'Inl afferma esplicitamente che, nelle more dell'adozione del Decreto ministeriale (11) cui l'art. 49, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015 rinvia, la stessa circolare dell'Ispettorato rappresenta le modalità, condivise con il Ministero, *“per adempiere ai nuovi obblighi di legge”*, con ciò significando un'obbligatorietà certa per l'adempimento a far data dal 17 ottobre 2016.

(9) Riguardo all'individuazione della sede la nota n. 20137/2016 del Ministero alla Faq n. 10 precisa che la sede competente dell'Ispettorato dove inviare la comunicazione è quella individuata in base al luogo di svolgimento della prestazione, precisando, tuttavia, che se viene effettuata una comunicazione presso una sede diversa il committente potrà comunque comprovare l'adempimento dell'obbligo.

(10) Sulla scorta di quanto indicato dall'Inl nella circolare n. 1/2016 si sono pronunciati anche la Regione Siciliana (nota n. 56044 del 4 novembre 2016 e nota n. 53459 del 19 ottobre 2016), la Provincia autonoma di Bolzano (nota del 20 ottobre

2016) e la Provincia autonoma di Trento (nota n. 548492 del 20 ottobre 2016), indicando le modalità specifiche per procedere alla comunicazione preventiva per lavoro accessorio.

(11) Sul punto la circolare n. 1/2016 dell'Inl espressamente afferma che con il Decreto ministeriale, *“al termine quindi della creazione di una infrastruttura tecnologica in grado di semplificare il più possibile i nuovi obblighi di comunicazione”*, verrà definito l'utilizzo del sistema di comunicazione tramite sms ovvero saranno anche introdotte *“ulteriori modalità applicative della disposizione”*.

Approfondimenti

D'altronde, la stessa circolare n. 1/2016 dell'Inl invita le Direzioni del lavoro ad organizzare incontri divulgativi con associazioni datoriali e ordini professionali (anche quale attività di prevenzione e promozione di cui all'art. 8, D.Lgs. n. 124/2004) allo scopo di "informare i committenti sulle modalità di adempimento dei nuovi obblighi nonché sulla opportunità di conservare copia delle e-mail trasmesse, così da semplificare le attività di verifica da parte del personale ispettivo".

Sistema sanzionatorio per il lavoro accessorio

Il D.Lgs. n. 81/2015, come modificato dal D.Lgs. n. 185/2016, delinea due distinti ambiti di sanzionabilità per l'utilizzo irregolare o illegittimo delle prestazioni di lavoro accessorio: il primo con riferimento alle sanzioni civili per il disconoscimento del rapporto di lavoro accessorio e la conversione in lavoro subordinato a tempo indeterminato, il secondo con riguardo alle sanzioni amministrative per l'omessa comunicazione preventiva all'Ispettorato territoriale del lavoro ovvero per la maxisanzione contro il sommerso.

Conversione per mancanza dei requisiti legali

Se il datore di lavoro committente ha fatto svolgere prestazioni di lavoro occasionale accessorio in assenza dei requisiti e degli elementi essenziali richiesti dall'art. 48, D.Lgs. n. 81/2015, il rapporto di lavoro si considera di lavoro subordinato a tempo indeterminato essendo il contratto nullo per contrasto con norme imperative (artt. 1418-1424 c.c.). Ancora sul piano sanzionatorio, secondo il *Vademecum* ministeriale di cui alla lettera circolare n. 7258/2013, "in sede di accertamento ispettivo, ed esclusivamente con riferimento al soggetto committente avente natura di impresa, nel caso di superamento del limite economico si potrà verificare se la prestazione svolta sia riconducibile ad un rapporto di tipo autonomo o subordinato, con eventuali conseguenze sul piano lavoristico e contributivo".

In base alle indicazioni offerte dalla circolare ministeriale n. 4/2013, oltre alla rilevanza penale della condotta del lavoratore qualora renda false dichiarazioni in merito ai compensi percepiti in voucher, il superamento dei limiti previsti dalla legge determina la trasformazione del rapporto di lavoro accessorio in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con conseguente applicazio-

ne delle sanzioni civili e amministrative, quando le prestazioni sono state rese nei confronti di una impresa o di un lavoratore autonomo e risultano funzionali all'attività di impresa o professionale.

La circolare n. 4/2013 puntualizza: "*sarà possibile operare la "trasformazione" del rapporto ogniqualvolta le prestazioni del lavoro accessorio siano verosimilmente fungibili con le prestazioni rese da altro personale già dipendente dell'imprenditore o del professionista*".

Sul punto il Ministero del lavoro ha ribadito con nota n. 14742 del 22 agosto 2014 che le possibili violazioni della disciplina in materia di lavoro accessorio riguardano sostanzialmente il superamento dei limiti quantitativi, evidenziando anche che "*non sembrano sussistere espliciti divieti in ordine all'utilizzo di personale tramite voucher con il quale, in passato, è stato intrattenuto un rapporto di lavoro subordinato, anche con riferimento ad attività già svolte*".

Mentre Inps con messaggio n. 9124 del 26 novembre 2014 ha precisato che "qualora gli ispettori, nell'utilizzo di prestazioni di lavoro remunerate con voucher, riscontrino i consueti elementi sintomatici e criteri distintivi che configurano il lavoro subordinato ex art. 2094 c.c., gli stessi procederanno alla "trasformazione" del rapporto di lavoro accessorio in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con tutte le conseguenze connesse. Ciò ancor più se la verifica riguardi il riscontro di prestazioni di lavoro accessorio inerenti ad attività che non siano effettivamente collaterali ed episodiche rispetto all'esercizio dell'impresa".

Conversione utilizzo del voucher in appalto

Se il datore di lavoro committente attiva un contratto di lavoro accessorio nel contesto di un appalto di opere o di servizi o fa svolgere prestazioni di lavoro accessorio in esecuzione di un contratto di appalto, viola il divieto posto dall'art. 48, comma 6, D.Lgs. n. 81/2015, il rapporto di lavoro si considera di lavoro subordinato a tempo indeterminato essendo il contratto nullo per contrasto con norme imperative (artt. 1418-1424 c.c.).

Conversione per utilizzo del voucher non valido

Le conseguenze sanzionatorie del disconoscimento del rapporto di lavoro con trasformazione in lavoro subordinato si avranno in caso di utilizzo dei voucher in un periodo diverso da quello di validi-

tà temporale di essi, come pure, si ritiene, nel caso di utilizzo di *voucher* non validi ai sensi dell'art. 49, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015 (trattandosi di contratto nullo per contrasto con norme imperative ai sensi degli artt. 1418-1424 c.c.).

Specificamente per le ipotesi di utilizzo dei *voucher* in un periodo successivo a quello di validità (12 mesi o 24 mesi a seconda della tipologia del buono acquistato), la circolare n. 4/2013 non ritiene applicabili soltanto le sanzioni civili e amministrative connesse al disconoscimento del rapporto di lavoro, ma considera necessario applicare anche la maxisanzione contro il lavoro

sommerso, sostenendo che si tratta di un'ipotesi di "assenza del "titolo" legittimante la prestazione di lavoro accessorio", per cui la prestazione di lavoro accessorio resa deve considerarsi "in nero", in quanto si tratterebbe, secondo le indicazioni ministeriali, di una "prestazione di fatto, non censita preventivamente". Sono *voucher* non validi quelli acquistati dal committente imprenditore o professionista non in modalità telematica, giacché l'art. 49, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015 sancisce la necessità esclusiva di acquisizione dei buoni lavoro perché possano essere utilizzati validamente.

Conversione del lavoro accessorio

Illecito	Sanzione
<p>Art. 48, c. 1-3, D.Lgs. n. 81/2015 Mancanza dei requisiti legali Per aver fatto svolgere prestazioni di lavoro accessorio in assenza dei requisiti e degli elementi essenziali richiesti dalla legge.</p>	<p>Artt. 1418-1424 c.c. Il rapporto si considera di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione dello stesso (il contratto è nullo per contrasto con norme imperative).</p>
<p>Art. 48, c. 1-3, D.Lgs. n. 81/2015 Superamento dei limiti economici Per aver fatto svolgere prestazioni di lavoro accessorio superando i limiti economici previsti dalla legge per il singolo committente imprenditore o professionista e per la totalità dei committenti nell'anno.</p>	<p>Artt. 1418-1424 c.c. Il rapporto si considera di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione dello stesso (il contratto è nullo per contrasto con norme imperative).</p>
<p>Art. 48, c. 6, D.Lgs. n. 81/2015 Divieto di lavoro in appalto Per aver stipulato un contratto di lavoro accessorio ovvero per avere fatto svolgere prestazioni di lavoro accessorio, in esecuzione di un appalto di opere o di servizi, violando lo specifico divieto posto dalla norma.</p>	<p>Artt. 1418-1424 c.c. Il rapporto di lavoro è considerato di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione dello stesso (il contratto è nullo per contrasto con norme imperative).</p>
<p>Art. 49, c. 1, D.Lgs. n. 81/2015 Utilizzo di voucher non validi Per aver avere il committente imprenditore o professionista fatto svolgere prestazioni di lavoro accessorio utilizzando voucher acquisiti in modalità non telematica. Per aver avere il committente fatto svolgere prestazioni di lavoro accessorio utilizzando voucher non in corso di validità.</p>	<p>Artt. 1418-1424 c.c. Il rapporto di lavoro è considerato di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione dello stesso (il contratto è nullo per contrasto con norme imperative).</p>

Sanzione amministrativa per l'omessa comunicazione

Nel sostituire l'intero terzo comma dell'art. 49, D.Lgs. n. 81/2015, l'art. 1, comma 1, lett. b), del Decreto correttivo, recupera (ricopia e trascrive) la previsione contenuta nell'art. 15, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015 a garanzia di effettività dell'analoga comunicazione preventiva per le prestazioni di lavoro intermittente, sancendo che per ciascun lavoratore accessorio per il quale sia stata omessa la comunicazione preventiva venga applicata una sanzione pecuniaria amministrativa da euro 400 ad euro 2.400, rispetto alla quale viene espressamente esclusa la possibilità di applicare la procedura di diffida precettiva di cui all'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004 (per cui nessuna differenza potrà essere operata, sul piano sanzionatorio, fra chi omette del

tutto la comunicazione e chi la effettua tardivamente anche in assenza di qualsiasi controllo ispettivo ovvero di qualsiasi impulso esterno a regolarizzare la condotta materialmente sanabile, in palese contrasto con la legge n. 183/2014 che incentivava il ricorso agli istituti premiali e di immediata regolarizzazione come la diffida appunto).

Ne deriva, dunque, che il committente di lavoro accessorio imprenditore non agricolo o professionista che non provvede alla comunicazione dell'ora di inizio e fine almeno un'ora prima dell'avvio della prestazione ovvero il committente agricolo che nello stesso termine non comunica le prestazioni dei tre giorni successivi, al fine di estinguere l'illecito amministrativo, sarà ammesso esclusivamente al pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta, ai sensi dell'art. 16

Approfondimenti

della legge n. 689/1981, nella misura pari a 800 euro per ciascun lavoratore per il quale risulta omessa la comunicazione.

Peraltro, non soltanto la mera omissione della comunicazione risulta sanzionabile, ma anche l'aver effettuato la comunicazione con modalità e strumenti difforni da quelli previsti dalla legge, ovvero per averla effettuata priva dei contenuti essenziali richiesti dalla norma.

Sul punto il Ministero del lavoro nella nota n. 20137 del 2 novembre 2016 alla Faq n. 5 ha precisato che ogni variazione o modifica che comporta una violazione dell'obbligo di comunicare entro 60 minuti dall'inizio della prestazione il nome, il luogo e il tempo di impiego del lavoratore si risolve in una mancata comunicazione e dà luogo, pertanto, all'applicazione della relativa sanzione.

Sanzione per omessa comunicazione preventiva del voucher

Illecito	Sanzione
<p>Art. 49, c. 3, D.Lgs. n. 81/2015 Omessa comunicazione Per avere omesso di effettuare, almeno 60 minuti prima dell'inizio della prestazione lavorativa mediante voucher, la prescritta comunicazione alla sede competente dell'Ispettorato territoriale del lavoro, mediante sms o posta elettronica, indicando: ragione sociale e codice fiscale del committente, dati anagrafici o codice fiscale del lavoratore, luogo della prestazione, giorno della prestazione, ora di inizio e di fine della prestazione.</p>	<p>Art. 49, c. 3, D.Lgs. n. 81/2015 Sanzione amministrativa da euro 400 a euro 2.400 per ciascuna comunicazione omessa e per ciascun lavoratore interessato Diffida (art. 13, D.Lgs. n. 124/2004): non trova applicazione per espressa previsione di legge Sanzione ridotta (art. 16, legge n. 689/1981): è pari a 800 euro per ciascuna comunicazione omessa e per ciascun lavoratore interessato.</p>
<p>Art. 49, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015 Comunicazione invalida o incompleta Per avere effettuato, almeno 60 minuti prima dell'inizio della prestazione lavorativa mediante voucher, la comunicazione obbligatoria alla sede competente dell'Ispettorato territoriale del lavoro, in modalità differenti da quelle previste ovvero non indicando compiutamente i dati richiesti.</p>	<p>Art. 49, c. 3, D.Lgs. n. 81/2015 Sanzione amministrativa da euro 400 a euro 2.400 per ciascuna comunicazione e per ciascun lavoratore interessato Diffida (art. 13, D.Lgs. n. 124/2004): non trova applicazione per espressa previsione di legge Sanzione ridotta (art. 16, legge n. 689/1981): è pari a 800 euro per ciascuna comunicazione omessa e per ciascun lavoratore interessato.</p>

Maxisanzione contro il sommerso

Il nuovo contenuto dell'art. 49, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015, come delineato dal Decreto correttivo, traccia un sistema sanzionatorio fragile e decisamente incoerente rispetto alle finalità della norma. Se, infatti, come chiaramente emerge dalle indicazioni del Governo, il Decreto correttivo è volto a contrastare ipotesi di ricorso abusivo, irregolare e fraudolento a prestazioni di lavoro accessorio, la previsione di una esplicita sanzione amministrativa per la violazione degli obblighi relativi alla comunicazione preventiva per l'utilizzo dei voucher, riduce fortemente, e quasi azzerava, la possibilità di applicare la maxisanzione contro il lavoro sommerso nei casi di omessa comunicazione come, invece, accadeva con il testo originario del D.Lgs. n. 81/2015.

Già la circolare n. 4 del 18 gennaio 2013 del Ministero del lavoro, infatti, richiamava la centralità della comunicazione preventiva ai fini della regolarità della prestazione e per non incorrere nella maxisanzione, la quale andava applicata dagli Ispettori del lavoro quando mancasse la comunicazione preventiva (all'Inps o alla Dtl nello sce-

nario normativo ante-correttivo), perché si trattava di una ipotesi di non sussistenza del "titolo" che legittimava l'utilizzo del lavoro accessorio, pertanto la prestazione resa doveva considerarsi "in nero", in quanto si aveva una "prestazione di fatto, non censita preventivamente" dalle strutture pubbliche chiamate dalla legge a vigilare sulla corretta attuazione dell'istituto.

Con il nuovo testo, invece, nessuna maxisanzione potrà essere applicata con riferimento all'omesso adempimento dell'obbligo di comunicazione preventiva, se non nell'ipotesi in cui il committente imprenditore (anche agricolo) o professionista non abbia provveduto ad acquistare preventivamente ("per ricorrere a prestazioni di lavoro accessorio"), "esclusivamente attraverso modalità telematiche", i buoni orari, numerati progressivamente e datati, a norma dell'art. 49, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015, ovvero quando i voucher pur regolarmente acquistati in via telematica non risultino più in corso di validità.

Sul punto la circolare n. 1/2016 dell'Inl si limita a segnalare che l'assenza, sia della comunicazione preventiva alla sede territoriale dell'Ispettorato

to (vale a dire alla Dtl in fase di avvalimento), unitamente alla mancata dichiarazione di inizio attività all'Inps, comporterà l'applicazione della maxisanzione.

D'altronde, la riduzione degli spazi per la maxisanzione, sembra far venire meno l'efficacia di una tutela sostanziale effettiva, che faceva obbligo al datore di lavoro sanzionato per l'utilizzo del lavoro sommerso di regolarizzare integralmente con contratto di lavoro subordinato la prestazione lavorativa resa dal lavoratore (pretesamente accessorio) irregolarmente occupato.

Né potrà sostenersi agevolmente che la nuova sanzione amministrativa interesserà soltanto le comunicazioni preventive effettuate senza i contenuti richiesti dalla norma o con contenuti in tutto o in parte incompleti o non corretti, mentre per l'omessa comunicazione rimarrebbe applicabile la maxisanzione contro il sommerso, perché il testo del Decreto correttivo fa espresso riferimento alla violazione degli obblighi di comunicazione (*"in caso di violazione degli obblighi"*) e non limitatamente ai contenuti in tutto o in parte omessi nella comunicazione preventivamente effettuata.

Legittimamente argomentabile, invece, la possibilità di adottare il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale (art. 14, D.Lgs. n. 81/2008), in assenza di comunicazione preventiva, dovendosi considerare il lavoratore (sedicente) accessorio, individuato in sede di accesso ispettivo intento nello svolgimento della propria prestazione, come personale *"non risultante dalla documentazione obbligatoria"* (sempreché venga superata la soglia del 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro).

In buona sostanza, dunque, il quadro regolatorio e sanzionatorio della nuova comunicazione preventiva per il lavoro accessorio si presenta in un chiaro-scuro, nel quale le ombre e le luci si rincorrono e si confondono, impedendo di individuare con reale sicurezza il perseguimento della finalità annunciata di assicurare una piena tracciabilità dei *voucher* e di contrastarne in ogni caso l'utilizzo fraudolento o comunque illecito.

D'altra parte, per quanto superfluo nel contesto regolatorio del nuovo Ispettorato nazionale del lavoro (che già ricomprendeva qualsiasi forma e tipo di vigilanza in qualunque aspetto tematico del lavoro), va osservato che l'art. 3, comma 1, lett. b), D.Lgs. n. 185/2016, modificando l'art. 2, comma 2, lett. a), D.Lgs. n. 149/2015 - su speci-

fica richiesta delle Commissioni lavoro del Parlamento - ha precisato che le direttive del Ministro del lavoro che guidano l'azione del Direttore dell'Inl devono interessare esplicitamente anche apposite linee di indirizzo per effettuare attività ispettiva e di vigilanza sull'uso corretto del lavoro accessorio.

Quale utile indirizzo operativo per le attività ispettive in materia di adempimento dell'obbligo di comunicazione, l'Inl nella circolare n. 1/2016 afferma che il personale ispettivo deve tenere *"in debito conto, in relazione alla attività di vigilanza sul rispetto dei nuovi obblighi, l'assenza di indicazioni operative"*, nel periodo tra l'8 ottobre (data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 185/2016) e il 17 ottobre 2016 (data di pubblicazione della circolare). Mentre con la stessa circolare n. 1/2016 il Capo dell'Ispettorato fa espressa riserva di fornire *"ulteriori indicazioni sulla disciplina sanzionatoria dopo un primo monitoraggio sulla applicazione delle nuove disposizioni"*.

Il Ministero del lavoro nella nota n. 20137/2016 alla Faq n. 6 ha chiarito che nelle ipotesi in cui non sono state effettuate né la dichiarazione di inizio di attività all'Inps, né la comunicazione alla sede territoriale competente dell'Ispettorato si procede esclusivamente con la contestazione della maxisanzione contro il sommerso, mentre la sanzione per la mancata comunicazione risulta assorbita.

Da ultimo, si tenga presente che mantiene intatta la sua validità anche nel quadro regolatorio delineato dal D.Lgs. n. 81/2015, come modificato dal D.Lgs. n. 185/2016, quanto affermato dal Ministero del lavoro, con nota n. 12695 del 12 luglio 2013, nella quale si è precisato che se è comprovato lo svolgimento di prestazioni lavorative per alcune giornate *"in assenza di corresponsione di voucher"*, mancando la remunerazione di alcune giornate non si irroga la maxisanzione, se vi è stata comunicazione preventiva, ma il personale ispettivo procede ad *"una 'trasformazione' del rapporto in quella che costituisce la 'forma comune di rapporto di lavoro', ossia il rapporto di natura subordinata a tempo indeterminato, con applicazione delle relative sanzioni civili e amministrative"*, con riferimento alle *"prestazioni rese nei confronti di una impresa o di un lavoratore autonomo secondo i canoni della subordinazione"*.