

Approfondimenti

Lavoro accessorio

Comunicazione preventiva obbligatoria per i voucher

Maria Rosa Gheido e Alfredo Casotti - Consulenti del lavoro

Nel Consiglio dei Ministri del 23 settembre 2016 è stato approvato il D.Lgs. n. 185 recante disposizioni integrative e correttive dei Decreti legislativi nn. 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015, pubblicato nella G.U. del 7 ottobre 2016 con data 24 settembre 2016. Fra le nuove disposizioni, particolare interesse fra gli operatori ha destato l'introduzione dell'obbligo di comunicazione preventiva per l'utilizzo dei voucher o buoni-lavoro assegnati ai prestatori di lavoro accessorio. La misura cerca di porre rimedio ad un uso distorto di questa tipologia lavorativa, alla luce, anche, dei numeri evidenziati dalla ricerca sul lavoro accessorio presentata dall'Inps:

“Nel 2015 sono stati venduti 115 milioni di voucher: ancora nel 2010 erano meno di 10 milioni. Una volta riscossi daranno luogo a circa 860 milioni di compensi ai lavoratori (pari a circa 45.000 stipendi netti anni/uomo) e a circa 150 milioni di contributi a fini previdenziali. Il numero di voucher riscossi da lavoratori che hanno prestato attività di lavoro accessorio concluso nel 2015 è pari a quasi 88 milioni. Occorre aver chiaro che questo importo non rappresenta il riscosso dei voucher venduti nel 2015: infatti quest'ultimi sono utilizzati per attività svolte in parte nello stesso anno, in parte successivamente. Simmetricamente, l'importo degli 88 milioni di voucher riscossi per attività concluse nel 2015 è relativo a voucher venduti in parte nello stesso anno in parte in precedenza. I committenti dei prestatori di lavoro accessorio che hanno svolto attività nel 2015 risultano 473.000; i prestatori coinvolti risultano 1,380 ml. e le posizioni lavorative 1,730 ml. (ciò dipende dal fatto che un lavoratore può aver prestato lavoro occasionale per più di un committente). Qualsiasi variabile si consideri - prestatori di lavoro occasionale, committenti, voucher venduti, voucher riscossi, posizioni di lavoro - la crescita risulta continua in tutti gli an-

ni e particolarmente intensa, in termini assoluti, nel periodo più recente”.

Evoluzione normativa

L'istituto del lavoro accessorio è stato introdotto nel 2003 dal D.Lgs. n. 276 in attuazione della legge n. 30/2003 ed è apparso, da subito, quale strumento atto a remunerare legalmente prestazioni di breve durata e, si potrebbe dire, marginali, che altrimenti sarebbero state svolte “in nero”. La norma istitutiva denominava, infatti, questa tipologia lavorativa “prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti” ed in questa ottica ne delimitava l'ambito di applicazione a soggetti in particolari condizioni e/o a prestazioni particolari.

Con la legge n. 92/2012 (meglio conosciuta come legge Fornero) il lavoro accessorio perde l'occasionalità che lo contraddistingueva e si connota per il fatto di osservare limiti economici. Con la legge Fornero, in sostanza si legittima il lavoro accessorio in quelle prestazioni che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5 mila euro nel corso di un anno solare. Con ciò si rende legittima la prestazione di lavoro accessorio da retribuire con il sistema dei buoni-lavoro. Nel caso in cui il committente sia un'impresa od un professionista, con il limite di 5 mila euro, con la totalità dei committenti, è necessario il rispetto di un altro limite, sempre con riferimento all'anno solare non si può superare i 2 mila euro di voucher a favore del singolo committente. Questi dunque i limiti qualificatori del lavoro accessorio che sono stati, peraltro, modificati dal D.Lgs. n. 81/2015 che, all'articolo 48, definisce le prestazioni di lavoro accessorio quali attività lavorative che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti a 7.000 euro nel corso di un anno civile, annualmente rivalutati. Resta fermo il

limite di 2.000 euro per ciascun committente, imprenditore o professionista.

Nel rispetto dei limiti anzidetti la prestazione è legittima. Per altro verso, il superamento di quei limiti importa una violazione cui segue una trasformazione del rapporto lavorativo (accessorio) in un rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato.

Disciplina sanzionatoria

Prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 185/2016, le possibili violazioni della disciplina in materia di lavoro accessorio attengono principalmente al superamento dei limiti quantitativi - e pertanto "qualificatori" - previsti, nonché all'utilizzo di voucher al di fuori del periodo consentito (30 giorni dall'acquisto).

Quanto al primo profilo va anzitutto ribadito che il limite quantitativo diventa elemento "qualificatorio" della fattispecie e pertanto, in sede di verifica, è necessario che non sia stato già superato l'importo massimo consentito. Nelle more che l'Istituto completi il sistema informatizzato di monitoraggio in ordine ai limiti di ammissibilità in capo al lavoratore dell'accredito di voucher, il committente potrà opportunamente richiedere al lavoratore una dichiarazione in ordine al non superamento degli importi massimi previsti, ai sensi dell'art. 46, comma 1, lett. o), D.P.R. n. 445/2000, in quanto tali circostanze non possono non essere conosciute dallo stesso lavoratore.

Premesso quanto sopra, ferme restando le conseguenze penalmente rilevanti in capo al lavoratore in caso di false dichiarazioni, il superamento dei limiti anzidetti non potrà non determinare una "trasformazione" del rapporto in quella che costituisce la "*forma comune di rapporto di lavoro*", ossia in un rapporto di natura subordinata a tempo indeterminato, con applicazione delle relative sanzioni civili e amministrative; ciò almeno con riferimento alle ipotesi in cui le prestazioni siano rese nei confronti di una impresa o di un lavoratore autonomo e risultino funzionali all'attività di impresa o professionale (1). In altri termini 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. Analoghe conseguenze sanzionatorie non potranno non aversi anche nell'ipotesi di un utilizzo dei voucher in un periodo diverso da quello consentito (30 giorni dal suo acquisto). In assenza del "titolo" legittimante la prestazione di lavoro accessorio, come peraltro già chiarito con circ. n. 38/2010, la prestazione stessa sarà inoltre da ritenersi quale "prestazione di fatto", non censita preventivamente e pertanto da considerarsi "in nero".

Il D.Lgs. n. 81/2015, di riordino dei contratti, è intervenuto in materia e le nuove disposizioni hanno confermato che, fermo restando il predetto limite di 7.000 mila euro netti nei confronti della totalità dei committenti imprenditori o professionisti, le attività lavorative possono essere svolte a favore di ciascun committente per compensi non superiori ad 2.000 euro (2.667 lordi).

Andava di fatto considerato che i voucher anziché far emergere il lavoro nero erano sempre più usati a copertura di tale pratica negativa: l'attivazione di un unico voucher solo quando scattavano i controlli ispettivi in modo che il lavoratore risultasse in regola o la pratica ancor più pesante dell'attribuzione di un solo buono giornaliero così che le altre ore giornaliere erano completamente in nero.

Con le correzioni apportate dal D.Lgs. n. 185/2016 si cerca di scoraggiare tale prassi introducendo l'obbligo di comunicazione preventiva. Nella speranza di rendere pienamente tracciabili i buoni lavoro utilizzati per prestazioni di lavoro accessorio attraverso l'obbligo di comunicazione preventiva che, nel caso non venisse rispettato, prevede una sanzione amministrativa da 400 a 2.400 euro per ciascun lavoratore per cui è stata omessa la comunicazione.

Obblighi del datore

La nuova impostazione importa che l'utilizzo dei buoni scarichi sul datore di lavoro una serie di obblighi che si possono riassumere come segue:

- obbligo di acquisto del voucher e di segnalazione degli stessi con la procedura telematica dell'Inps;
- comunicazione preventiva alla sede territorialmente competente dell'Ispettorato nazionale del

(1) Min. lav., circ. n. 4/2013.

Approfondimenti

lavoro almeno 60 minuti prima dell'inizio della prestazione;

- obbligo di verifica del non superamento dei limiti economici.

Tali adempimenti dovrebbero scoraggiare l'uso fraudolento dei voucher ma è lecito dubitare che il fenomeno così come si è sviluppato negli anni possa facilmente rientrare anche se, come ha dichiarato il Ministro del lavoro nel comunicato stampa diffuso sul sito ufficiale, si tratta di "un intervento importante, che il Governo ha voluto con forza per riaffermare l'importanza delle legalità nel lavoro, e di cui monitoreremo gli effetti: qualora non si ottenessero i risultati voluti interverremo ancora".

Per contro si rileva da "Statistiche in breve" a cura del Coordinamento generale statistico attuariale dell'Inps di ottobre 2016 a proposito del lavoro accessorio che i voucher venduti nell'anno 2008 ammontavano a 535.985, quelli venduti nell'anno 2015 ammontano a 115.079.713. È evidente l'abuso che, difficilmente, sarà corretto da una norma di legge per quanto seria, lo splafonamento si deve alle parti in causa: imprese, lavoratori, stato che, ovviamente per motivi diversi, hanno consentito il verificarsi di tale sviluppo abnorme. Sarà necessario un atteggiamento diverso perché la situazione possa tornare alla normalità.

Comunicazione preventiva

La modifica relativa alla comunicazione era atto da più parti auspicato e arriva pressoché allo scadere del tempo consentito per la revisione della normativa prevista dai Decreti delegati del Jobs Act - dove si prevedeva che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei Decreti legislativi, il Governo potesse adottare disposizioni integrative e correttive dei Decreti medesimi, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse.

Come si è visto una delle evidenze emerse, è proprio quella che riguarda l'utilizzo distorto che si è fatto dello strumento dei voucher, per i quali, non essendo necessaria una comunicazione stringente, portava a un abuso non indifferente.

Viene ora previsto che l'emissione dei voucher sia subordinata ad una procedura che ne permetta l'utilizzo solo a seguito di comunicazione, da ef-

fettuarsi almeno 60 minuti prima dello svolgimento dell'attività lavorativa, alla sede territoriale del neo Ispettorato nazionale del lavoro (Inl).

Per l'utilizzo dei voucher il committente dovrà acquistarli presso le rivendite autorizzate o tramite il canale telematico dell'Inps; qualora decidesse di utilizzare il voucher acquistato prima dell'inizio della prestazione, dovrà procedere ad effettuare apposita comunicazione all'Ispettorato nazionale del lavoro, sede di competenza e non più alla Direzione territoriale del lavoro indicando:

- il codice fiscale dei lavoratori o i suoi dati anagrafici;
- il luogo di svolgimento della prestazione;
- l'ora di inizio e quella di termine della prestazione;

con due differenti modalità:

- sms;
- posta elettronica certificata.

La comunicazione può essere effettuata direttamente dal committente o tramite il soggetto che, a norma della legge n. 12/1979, lo assiste negli adempimenti.

La procedura è molto simile a quella prevista per il lavoro intermittente anche per quanto concerne la violazione degli obblighi di comunicazione si applicherà quindi la medesima sanzione prevista per la violazione dell'obbligo nel caso di lavoro intermittente, ovvero la sanzione amministrativa da 400 a 2.400 euro in relazione a ciascun lavoratore per cui è stata omessa la comunicazione. Non viene però al momento consentita la comunicazione telematica e, come precisa l'Inl non è possibile inviare l'sms (2) rimanendo, fino a nuovo avviso, l'email l'unico mezzo di comunicazione.

Faq Ministero del lavoro

Il Ministero del lavoro con le Faq contenute nella nota n. 20137 del 2 novembre 2016, ha affermato che:

- in caso di orario giornaliero "spezzato" è possibile inviare una comunicazione unica con la specificazione degli orari in cui il prestatore è impegnato;
- i datori di lavoro non agricolo possono effettuare una sola comunicazione preventiva in caso di impiego del prestatore per l'intera settimana, in-

(2) Ispettorato nazionale del lavoro, circ. n. 1/2016.

Approfondimenti

dicando le giornate, il luogo, l'ora di inizio e fine della prestazione per ogni singola giornata;

- le comunicazioni possono riguardare cumulativamente anche una pluralità di lavoratori purché

i dati siano dettagliatamente ed analiticamente indicati.

Indirizzi mail sedi territoriali Inl

L'indirizzo mail da utilizzare contiene la casella "ispettorato.gov.", caratterizzata dalla denominazione delle singole località.

Per esempio:

Voucher.Alessandria@ispettorato.gov.it

(Inl, circ. n. 1/2016)

Indirizzi diversi sono stati utilizzati per esempio da:

Regione Sicilia

- Ispettorato territoriale del lavoro di Agrigento: *voucher.ispettorato.agrigento@regione.sicilia.it*
 - Ispettorato territoriale del lavoro di Caltanissetta: *voucher.ispettorato.caltanissetta@regione.sicilia.it*
 - Ispettorato territoriale del lavoro di Catania: *voucher.ispettorato.catania@regione.sicilia.it*
 - Ispettorato territoriale del lavoro di Enna: *voucher.ispettorato.enna@regione.sicilia.it*
 - Ispettorato territoriale del lavoro di Messina: *voucher.ispettorato.messina@regione.sicilia.it*
 - Ispettorato territoriale del lavoro di Palermo: *voucher.ispettorato.palermo@regione.sicilia.it*
 - Ispettorato territoriale del lavoro di Ragusa: *voucher.ispettorato.ragusa@regione.sicilia.it*
 - Ispettorato territoriale del lavoro di Siracusa: *voucher.ispettorato.siracusa@regione.sicilia.it*
 - Ispettorato territoriale del lavoro di Trapani: *voucher.ispettorato.trapani@regione.sicilia.it*
- (nota n. 56044/2016).

Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige

voucher@provincia.bz.it

(nota 20 ottobre 2016)

Nulla cambia in ordine agli adempimenti nei confronti dell'Inps, per cui è confermato il permanere dell'obbligo di comunicazione nei confronti dell'Istituto stesso a valere anche per l'assicurazione Inail.

Settore agricolo

Per quanto concerne i lavoratori agricoli, ferma restando la necessità di comunicazione almeno 60 minuti prima dell'inizio della prestazione, in considerazione delle peculiarità del settore, è previsto un diverso contenuto della comunicazione stessa: gli imprenditori agricoli saranno infatti tenuti ad effettuare la comunicazione con riferimento ad un arco temporale non superiore a 3 giorni indicando, oltre che il codice fiscale o i dati anagrafici del lavoratore, il luogo e la durata della prestazione.

Con la circolare n. 1/2016 l'Ispettorato nazionale del lavoro ha fornito i primi chiarimenti in ordine all'obbligo di comunicazione per l'attivazione dei "buoni lavoro". La circolare spiega che la comunicazione va effettuata:

1) 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 indicare:

a) i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore;
 b) il luogo della prestazione;
 c) il giorno di inizio della prestazione;
 d) l'ora di inizio e di fine della prestazione;
2) per gli imprenditori agricoli entro lo stesso termine di 60 minuti prima della prestazione con indicazione dei seguenti dati:

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

L'Inl evidenzia che resta ferma la dichiarazione di inizio attività da parte del committente già prevista nei confronti dell'Inps, per cui i committenti imprenditori o liberi professionisti, hanno l'obbligo di acquistare i buoni lavoro esclusivamente con modalità telematiche attraverso:

- la procedura telematica Inps (cosiddetto voucher telematico);
- tabaccai che aderiscono alla convenzione Inps-Fit;
- servizio internet banking Intesa Sanpaolo;
- Banche popolari abilitate.

La comunicazione preventiva all'Ispettorato non è dovuta dai committenti non imprenditori o professionisti, che possono continuare ad acquistare i buoni, anche presso gli Uffici postali di tutto il territorio nazionale.

Approfondimenti

Prima dell'inizio delle attività di lavoro accessorio il committente deve effettuare la dichiarazione di inizio prestazione che intende compensare a mezzo voucher, attraverso:

- il sito internet *www.inps.it*;
- il contact center al n. 803.164 (da numero fisso) o al n. 06164164 (da cellulare);
- presso una sede Inps.

La dichiarazione dovrà contenere:

- l'anagrafica di ogni prestatore ed il relativo codice fiscale;
- la data di inizio e fine presunta dell'attività lavorativa;
- il luogo di svolgimento della prestazione.

Variazioni e integrazioni

Alla competente sede dell'Inpl devono essere comunicate anche le variazioni e le integrazioni rispetto alle comunicazioni già trasmesse. Di regola anche questo adempimento deve essere effettuato almeno 60 minuti prima dell'evento modificativo ma, opportunamente, il Ministero del lavoro con le Faq del 2 novembre 2016 ha precisato che:

- se il prestatore prolunga l'orario lavorativo oltre quello comunicato, la modifica deve essere trasmessa prima dell'inizio dell'ulteriore attività lavorativa;
- se il lavoratore termina anticipatamente l'attività lavorativa, la comunicazione deve essere effettuata entro i 60 minuti successivi.

Disciplina sanzionatoria

Si è già detto che in caso di violazione degli obblighi di comunicazione si applica la sanzione amministrativa da 400 ad 2.400 euro in relazione a ciascun lavoratore per cui è stata omessa la comunicazione.

Si segnala in particolare che il fatto che non si applichi la procedura di diffida di cui all'articolo 13, D.lgs. n. 124/2004, dimostra che si tratta di una violazione non sanabile a posteriori: trattandosi comunque di una sanzione amministrativa, sarà però possibile avvalersi del pagamento della sanzione ridotta *ex art.* 16, legge n. 689/1981.

L'omissione o il ritardo sono puniti anche se è stata osservata la procedura di comunicazione nei confronti dell'Inps, mancando, invece, anche questa procedura si verterà nel campo del lavoro irregolare o "in nero". Sarà pertanto comminata la sanzione specifica prevista in caso di impiego di lavoratori in nero che, per la sua specificità, assorbe quella comminata per la mancata comunicazione. Peraltro, in caso di lavoro in nero è consentita la diffida ad adempiere con i conseguenti effetti attenuanti la sanzione conseguenti all'ottemperanza a quanto imposto con la diffida. Il correttivo apporta al D.Lgs. n. 149/2015 un'ulteriore modifica che comporta l'obbligo per l'Inl di attenersi alle direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali contenenti anche specifiche linee di indirizzo per la vigilanza sul corretto utilizzo delle prestazioni di lavoro accessorio.