

- sull'operatività del sistema di regolazione del lavoro occasionale di tipo accessorio alle imprese familiari operanti nei settori del commercio, del turismo e dei servizi
- Istruzioni operative del 6 agosto 2008 e del 2 dicembre 2008 indirizzate alle strutture territoriali ai fini della corretta istruttoria degli infortuni e delle malattie professionali occorsi nello svolgimento di prestazioni occasionali di tipo accessorio. Tali istruzioni sono state successivamente richiamate in occasione degli ampliamenti delle disposizioni normative che sono seguiti alla prima sperimentazione avviata in occasione delle vendemmie 2008 effettuate da studenti e pensionati
 - Istruzioni operative del 27 marzo 2009 indirizzate alle Strutture territoriali ed aventi ad oggetto "utilizzo dei buoni lavoro nell'ambito dei lavori domestici ex art. 70, lett. a) decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni" in relazione alla Circolare dell'INPS n. 44 del 24 marzo 2009
 - Istruzioni operative del 3 giugno 2009 indirizzate alle Strutture centrali e territoriali ed aventi ad oggetto "decreto legislativo del 10.09.2003, n. 276 articoli 70 e 72 - Lavoro occasionale di tipo accessorio nell'ambito dell'impresa familiare" in relazione alla Circolare dell'INPS n. 76 del 26 maggio 2009
 - Istruzioni operative del 10 luglio 2009 indirizzate alle strutture centrali e territoriali con cui sono state rappresentate le innovazioni normative oggetto della circolare dell'INPS n. 88 del 9 luglio 2009, che ha esteso l'operatività del sistema di regolazione dei buoni lavoro (c.d. voucher) alle nuove categorie di attività, prestatori e committenti introdotte per effetto delle nuove norme
 - Istruzioni operative del 7 settembre 2009 indirizzate alle Strutture centrali e territoriali ed aventi ad oggetto "DNA lavoro occasionale accessorio. Rilascio Procedura Telematica" con cui è stato comunicato alle Sedi il rilascio in produzione della nuova procedura on line disponibile sul sito www.inail.it, nella sezione Punto Cliente di acquisizione delle denunce di lavoro accessorio, cui sono tenuti i committenti in via preventiva
 - Istruzioni operative del 22 settembre 2009 indirizzate alle strutture centrali e territoriali che hanno illustrato l'attivazione dell'applicativo telematico che consente agli operatori del Contact Center Integrato INPS/INAIL di effettuare, per conto dei committenti di lavoro occasionale accessorio, la comunicazione preventiva e le eventuali variazioni, nell'ambito della apposita procedura. Ciò costituisce una modalità innovativa, in quanto configura un vero e proprio servizio dispositivo volto a semplificare gli adempimenti posti a carico dei committenti. In definitiva, per favorire i committenti, si è scelta la multicanalità. Istruzioni operative del 5 febbraio 2010 indirizzate alle strutture centrali e territoriali ed aventi ad oggetto "Lavoro occasionale di tipo accessorio, Legge Finanziaria 2010. Modifiche all'art.70, Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276" che hanno posto l'attenzione sulla circolare dell'INPS n.17 del 3 febbraio 2010 che ha dato

conto dell'estensione dell'ambito di applicazione dei "buoni lavoro per effetto della Legge Finanziaria 2010"

- Istruzioni operative del 9 settembre 2010 (nota a firma congiunta DC Prestazioni e DC Rischi) con le quali sono stati impartiti chiarimenti alle Strutture territoriali su problematiche di interesse generale in materia assicurativa ed attinente le prestazioni infortunistiche
- Istruzioni operative del 4 novembre 2010 con cui, in attuazione del principio di semplificazione, è stato comunicato alle strutture centrali e territoriali:
 - L'adeguamento della tabella dei codici di lavoro occasionale accessorio ai nuovi tracciati concordati con INPS in relazione alle diverse tipologie di committente
 - La rielaborazione dei nuovi modelli di fax che i committenti debbono utilizzare, con effetto immediato, per effettuare la comunicazione preventiva di lavoro occasionale accessorio e le successive variazioni.
- Istruzioni operative del 10 novembre 2010 che hanno comunicato alle strutture centrali e territoriali il rilascio in produzione dei seguenti applicativi:
 - Nuove funzionalità applicative finalizzate a consentire l'inserimento e l'invio in un'unica soluzione di più denunce di lavoro occasionale accessorio relative ad un committente specifico nonché a ricercare e correggere, a cura degli utenti del Contact Center, su richiesta dell'utente, denunce scartate per la presenza di dati erronei o incompleti
 - Manuale utente aggiornato relativo alle denunce di lavoro occasionale accessorio trasmesse dai committenti/utenti esterni tramite l'applicativo realizzato in Punto cliente (Internet) ed il manuale utente aggiornato realizzato per gli operatori del Contact Center integrato INPS/INAIL (Intranet)
 - Acquisizione dei voucher presso le tabaccherie (procedura PEA, ossia Punto Emissione Autorizzato).

Ad oggi è in corso di elaborazione apposita convenzione con INPS in cui, tra l'altro, si sta studiando la possibilità, già operativa per PEA (procedura di acquisizione voucher attraverso i tabaccai) di far pervenire la comunicazione preventiva ad INAIL attraverso INPS in tutti i casi di acquisto di voucher.

In detta convenzione viene anche disciplinato il flusso contabile relativo alle entrate da voucher di competenza INAIL.

2.f Le circolari applicative e gli interpelli

2.f.1 Gli interventi del Ministero del Lavoro – DGAI

In materia di utilizzo del Lavoro Occasionale Accessorio il Ministero del Lavoro ha pubblicato nel sito istituzionale - www.lavoro.gov.it – diverse risposte a quesiti di ordine generale vertenti sulle normative di competenza, interpretando le norme con l'intento di agevolare al massimo l'applicazione del sistema dei "voucher" nell'ambito delle fattispecie individuate dal legislatore (c.d. "diritto di interpello" ex art. 4, D.LGS. n.124/04).

L'analisi approfondita dei singoli interpelli viene effettuata al capitolo 5, paragrafo 5.e. criticità applicative al giugno 2011, a cui si rimanda.

2.f.2 Gli interventi dell'INPS

Applicazione ai settori del turismo e del commercio

Le imprese familiari

Con le circolari del 1° dicembre 2008 (n. 104), del 24 marzo (n. 44) e 26 maggio 2009(n.76), l'Inps ha dato operatività all'utilizzo dei voucher anche nei settori del turismo, del commercio e dei servizi peraltro, con un regime di applicabilità, solo parziale per le imprese familiari operanti nell'ambito dell'articolo 70, comma 1, lettera g).

Con riferimento al commercio, al turismo e ai servizi il sistema dei buoni lavoro può trovare ampia applicazione, da parte di tutte le tipologie di datori di lavoro e imprese, anche con riferimento ai 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, limitatamente a periodi di vacanza e per qualunque tipologia di attività lavorativa, nonché con riferimento a manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli o di lavori di emergenza o di solidarietà, ai lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi monumenti, alla consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica.

Per impresa familiare si intende quella cui collaborano il coniuge, i parenti entro il terzo grado, gli affini entro il secondo.

Dell'impresa familiare fanno, infatti, parte il titolare e i familiari - anche non conviventi con il titolare - che prestano la loro attività nell'impresa in modo continuativo e prevalente (si intendono per familiari il coniuge, i parenti entro il 3° grado e gli affini entro il 2° grado).

Per imprese familiari rilevanti ai fini della disciplina sul lavoro accessorio di cui alla lettera g) dell'articolo 70 devono intendersi le imprese, legalmente costituite, regolate dall'art. 230-bis cod. civ., operanti nei settori del commercio, turismo e servizi,

indipendentemente dalla gestione previdenziale (artigiani e commercianti) cui sono iscritti i titolari e/o soci dell'impresa familiare stessa.

Il comma 2-bis dell'articolo 70 dispone, ancora, che 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.

Le imprese familiari che operano nei settori commercio, turismo e servizi (lettera g, art. 70) possono utilizzare i buoni lavoro con il regime contributivo e assicurativo ordinario per tutte le tipologie di attività al di fuori di quelle previste nei punti b), d) e h) dell'articolo 70 (la relativa regolamentazione decorre da gennaio 2009).

In questo particolare impiego il valore del buono lavoro viene predeterminato nel modo seguente: valore nominale del singolo buono = 10 euro (comprensivo della contribuzione a favore del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (33%), di quella in favore dell'INAIL 4% e di una quota pari al 5% per la gestione del servizio, pertanto il valore netto del voucher da 10 euro nominali è pari a 5,80 euro.

Le imprese familiari che facciano svolgere le prestazioni di cui all'articolo 70, lett. b), d) e h) operano applicando il regime contributivo agevolato previsto per la generalità dei buoni (gestione separata ex art. 2, comma 26 l. 335/95).

Cambia anche il profilo strutturale della retribuzione: il voucher da 10 euro e il buono 'multiplo' da 50 euro possono essere usati anche in combinazione tra di loro per determinare l'esatto importo del corrispettivo di una prestazione di lavoro occasionale.

Il lavoro domestico

Con la circolare n. 44 del marzo 2009 sono state fornite indicazioni riguardanti l'utilizzo delle prestazioni di tipo accessorio nell'ambito di lavori domestici, resi a favore delle famiglie, in base alle quali il ricorso ai voucher per i lavori domestici può essere effettuato solamente per quelle attività, che per la loro natura occasionale e accessoria non sono assistite da alcuna tutela previdenziale e assicurativa, quindi attività non riconducibili né a un rapporto di lavoro già disciplinato dalla legge (il rapporto di lavoro domestico, di cui alla legge 2 aprile 1958, n. 339 ha uno specifico obbligo assicurativo previsto dal D.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1403.) né a regolamentazioni contrattuali afferenti a tale ambito lavorativo (CCNL del 16 febbraio 2007).

Partendo dalla natura occasionale e accessoria deve escludersi che le prestazioni occasionali di lavoro domestico possano fornire sostegno alle famiglie (o a comunità) in modo continuativo.

Tali prestazioni di natura occasionale accessoria non danno diritto alle prestazioni di malattia, maternità, disoccupazione e assegni familiari. Inoltre, per quanto riguarda i cittadini extracomunitari, non consentono né il rilascio né il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Il Ministero del Lavoro¹ ha chiarito che, se trattasi di lavoro occasionale e accessorio del tipo indicato dall'art. 70 D. Lgs. 276/03, non sussiste alcun obbligo di comunicazione ex art. 16-bis, 11° e 12° comma, D.L. 29 novembre 2008, n. 185 convertito, con Legge 28 gennaio 2009, n. 2, come invece accade per il rapporto di lavoro domestico tipico.

¹ Circolare del Ministero del Lavoro 16 – 2 – 2009, n. 16.

Applicazione a ulteriori settori, committenti (pubblici), e prestatori (casalinghe, disoccupati ecc.)

La Circolare n. 88 del 9 luglio 2009 recepisce le novità introdotte dalla L. 33/2009, di conversione del D.L. n. 5 del 10 febbraio 2009 in vigore dal 12 aprile 2009 – che ha apportato significative modifiche all'art. 70 del D.Lgs. n. 276/2003 in merito al campo di applicazione del lavoro occasionale di tipo accessorio e illustra gli ulteriori ambiti di estensione dell'utilizzazione dei voucher attraverso l'indicazione delle nuove attività, dei nuovi prestatori e dei nuovi committenti, in particolare:

- gli studenti con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o istituto scolastico di ogni ordine e grado possono accedere al lavoro occasionale accessorio anche il sabato e la domenica, oltre che nei periodi di vacanza e compatibilmente con gli impegni scolastici (art. 70, comma 1, lettera e) nell'ambito di qualsiasi settore produttivo.
- le casalinghe possono svolgere prestazioni di natura occasionale rese nell'ambito di attività agricole di carattere stagionale (art. 70, comma 1, lettera f), come già previsto per pensionati e studenti;
- i pensionati possono svolgere attività di natura occasionale in qualsiasi settore produttivo (art. 70, comma 1, lettera h-bis).

Per tutte le tipologie di prestatori resta fermo il limite massimo delle erogazioni fissato dall'articolo 70 del D.Lgs. n. 276/2003, in un compenso non superiore a 5.000 euro nel corso di un anno solare con riferimento al medesimo committente.

In via sperimentale per l'anno 2009, prestazioni di lavoro occasionale accessorio possano essere svolte in tutti i settori produttivi da percettori di prestazioni integrative del salario o sostegno al reddito, a condizione che siano comunque compatibili con i requisiti di legge per il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito, previsto dalla legislazione vigente in materia di ammortizzatori sociali.

Come specificato all'interno della Circolare INPS n. 75 del 26 maggio 2009, si fanno rientrare nella disposizione, oltreché i trattamenti d'integrazione salariale, ordinaria e straordinaria, le indennità direttamente connesse con uno stato di disoccupazione, quali le prestazioni di disoccupazione ordinaria, di mobilità, nonché i trattamenti speciali di disoccupazione edili.

I compensi di lavoro accessorio sono interamente cumulabili con i sussidi percepiti fino al limite massimo di 3.000 euro netti per anno solare (corrispondenti a 4.000 euro lordi di compensi), a prescindere dal numero di committenti.

Le prestazioni devono tuttavia essere compatibili con quanto disposto dal D.L. 185/2008 (convertito in l. 2/2009), secondo il quale il diritto a percepire trattamenti di sostegno al reddito è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o, a seconda della specifica tipologia di sussidio, ad un percorso di riqualificazione professionale.

La Circolare n. 88/2009 prevede che le attività disciplinate dall'articolo 70 del decreto legislativo n. 276/2003 non possano essere svolte a favore dell'utilizzatore della prestazione, con il tramite di intermediari.

Il ricorso ai buoni lavoro è, infatti, limitato al rapporto diretto tra prestatore e utilizzatore finale, mentre è escluso che una impresa possa reclutare e retribuire lavoratori per svolgere prestazioni a favore di terzi come nel caso dell'appalto o della somministrazione

Vengono ampliate le attività per le quali è possibile ricorrere ai buoni lavoro includendo anche le manifestazioni fieristiche.

Il comma 12 dell'art. 7-ter della L. n. 33/2009 nel riformulare la lettera d) dell'articolo 70 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ha previsto inoltre che le prestazioni relative a manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà, possono essere utilizzate anche da **committenti pubblici**, purché rese direttamente dal prestatore, senza il tramite di intermediari.

Ulteriore ampliamento dell'utilizzo dei voucher

La Circolare n. 17 del 3 febbraio 2010, dando applicazione alle modifiche all'art 70 del d.lgs. 276/2003, approvate con la Finanziaria 2009, chiarisce che gli enti locali possono pagare con i buoni lavoro "attività di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti" (per enti locali, si intendono i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni, nonché i consorzi cui partecipano enti locali ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

I restanti "committenti pubblici" (individuati ai sensi dell'art. 1 comma 2, del d.lgs. n. 165/2001) possono ricorrere ai voucher per le attività che rientrano nei settori di cui alla lett. d) dell'art. 70 (manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà).

Si possono sempre impiegare, a prescindere dalle attività specifiche e settori produttivi, pensionati, giovani studenti con meno di 25 anni, titolari di contratti part-time e percettori di prestazioni a sostegno del reddito.

Con riferimento a questi ultimi, per il 2010 viene confermata la possibilità di cumulo tra prestazioni a sostegno del reddito e voucher, fissando a 3mila euro netti l'anno il tetto massimo della retribuzione che il prestatore può riscuotere.

Si forniscono, inoltre, precisazioni relative all'uso dei voucher da parte delle imprese familiari, eliminando il riferimento ai settori del commercio, turismo e servizi per cui l'impresa familiare può ricorrere all'utilizzo del lavoro occasionale per tutti i settori produttivi.

In particolare, con l'eliminazione del riferimento alle attività espletabili all'interno dei settori turismo, commercio e servizi, è possibile effettuare prestazioni in favore di imprese familiari per qualunque tipologia di attività rientrante nel campo specifico dell'impresa medesima, con applicazione, specificata dall'articolo 72 D. Lgs 276/2003, del regime contributivo ordinario previsto per il lavoro subordinato (aliquota del 33%). Peraltro, qualora siano le categorie soggettive "trasversali" (giovani studenti, pensionati, percettori di trattamento di sostegno al reddito e titolari di contratti part-time) a rendere prestazioni di lavoro occasionale accessorio nel settore impresa familiare (potendo operare "in tutti i settori produttivi") troverà applicazione il regime agevolato di cui alla generalità delle attività di cui all'articolo 70.

Altre importanti precisazioni sono state fornite, in Circolare, sullo svolgimento di prestazioni di lavoro occasionale accessorio da parte dei dipendenti pubblici (con applicazione dell'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 in materia di incompatibilità e cumulo di impieghi ed incarichi) e sugli importi limite lordi (che i committenti possono corrispondere) e netti (che le diverse tipologie di prestatori possono percepire da ciascun committente).

Il comma 149 dell'art. 2 della Finanziaria 2010, aggiunge, dopo il comma 2-bis dell'articolo 70 del D.Lgs. n. 276/2003, una nuova previsione, in virtù della quale «*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*» e ciò con l'evidente intento di scongiurare il pericolo che il lavoro occasionale di tipo accessorio possa, con la sua evidente flessibile e agile fruibilità, scardinare il sistema di controllo e contenimento dei costi del personale delle pubbliche amministrazioni e degli enti locali in particolare.

La prestazione occasionale di lavoro accessorio, infatti, può oggi essere resa all'ente locale, non solo nell'ipotesi di cui alla lett. d) del comma 1, dell'art. 70, vale a dire in occasione di «manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli» nonché per «lavori di emergenza o di solidarietà» (in questo caso, ovviamente, il concetto di «ente locale» è ricompreso nella locuzione normativa di «committente pubblico»), bensì anche per «lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti». È questo il risultato della novella, contenuta nella lett. a) del comma 148 dell'art. 2 della Finanziaria 2010, all'art. 70, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 276/2003, in virtù della quale «dopo le parole: "parchi e monumenti" sono aggiunte le seguenti: " , anche nel caso in cui il committente sia un ente locale"».

Ne consegue, pertanto, attesa l'espressa previsione normativa, che solo gli enti locali, e non anche gli altri «committenti pubblici», per eseguire lavori di «giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti», potranno, occasionalmente piuttosto che stabilmente, ricorrere a lavoratori di tipo accessorio (art. 70 c. 1, lett. b). Fanno eccezione le attività che rientrano nei settori di cui alla lett. d) dell'art. 70 (manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà) che potranno essere prestate a favore di qualsiasi committente pubblico.

La nuova disposizione di cui al comma 1-bis dell'articolo 70 consente ai percettori di prestazioni integrative del salario o con sostegno al reddito (disoccupazione ordinaria, mobilità, trattamenti speciali di disoccupazione nel settore edile) di prestare lavoro occasionale di tipo accessorio — oltre che in tutti i settori produttivi - anche nei confronti degli enti locali, cumulando per intero gli ammortizzatori sociali con i compensi derivanti dai «voucher»; ciò può avvenire,, diversamente da quel che accade nell'ipotesi generale di cui al comma 2 dell'art. 70 tenendo conto del limite di complessivi 3.000 euro annui. Sarà poi l'Inps che provvederà «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.g Progetto INPS/INAIL: Consultazione denunce assicurati

Tenuto conto dell'obiettivo di allineare le basi dati INPS ed INAIL, semplificando, in tal modo, gli adempimenti a carico dei committenti in materia di lavoro occasionale di tipo accessorio, si è proceduto, in data 18 marzo 2010, al rilascio in produzione dell'applicativo "Consultazione Denunce Assicurati" che sintetizza tutti i dati concernenti i lavoratori assicurati rinvenibili negli archivi INAIL.

Il nuovo applicativo, cui possono accedere tutti gli utenti del "GRA" (procedura che gestisce il rapporto assicurativo in INAIL), consente un processo di identificazione del lavoratore assicurato utile innanzitutto per i funzionari di vigilanza, ma utile altresì per il complessivo sistema Inail, come è avvenuto in occasione di alcune richieste di accertamento e di consultazione di tale banca dati pervenute da Sedi e da soggetti istituzionali esterni (quali, ad es., Direzioni Territoriali del lavoro). Consente, infatti, di superare la spersonalizzazione propria del rapporto assicurativo che traspone i lavoratori in indistinte masse retributive e di individuare i dati anagrafici del lavoratore, la tipologia contrattuale in cui si inserisce la prestazione lavorativa, la localizzazione geografica dell'azienda presso cui la prestazione viene resa e così via.

In tal modo, è possibile visualizzare in termini quantitativi il ricorso al "lavoro atipico," il novero ed il numero delle prestazioni occasionali di lavoro accessorio, arricchendo le statistiche elaborate sul mercato del lavoro.

In tale quadro, sono stati avviati contatti con l'INPS volti a creare un apposito archivio, mediante la definizione di un flusso per lo scambio di dati ed informazioni ed il contestuale aggiornamento della modulistica predisposta per la comunicazione preventiva all'INAIL delle prestazioni di lavoro accessorio.

Al fine di consentire ai datori di lavoro la massima scelta possibile di canali di accesso per le comunicazioni preventive di lavoro accessorio (multicanalità), semplificando al massimo i loro adempimenti, è stata prevista, altresì, la possibilità di presentare comunicazioni relative all'inizio della prestazione accessoria ed alle relative variazioni, analogamente a quanto già fatto per la denuncia di soci/collaboratori/coadiuvanti artigiani e non artigiani.

La procedura telematica di acquisizione delle denunce nominative, che oltre a consentire ai committenti di effettuare la prima comunicazione DNA e le eventuali successive variazioni, riporta le possibili tipologie di attività alle quali è applicabile il lavoro accessorio, è stata rilasciata in produzione su Punto cliente in data 7 settembre 2009 (nota del 7 settembre 2009 indirizzata dalla DC Rischi alle Strutture Centrali e territoriali). Tale canale di comunicazione si va ad aggiungere a quelli già esistenti del fax gratuito e del Contact Center INPS/INAIL.

Inoltre, attesa l'esigenza di potenziare i canali di comunicazione delle denunce (on line, Call Center integrato, fax) nell'ottica della semplificazione degli adempimenti per i committenti, è stata attivata un'applicazione telematica che permette agli operatori

del Contact Center, a decorrere dal 23 settembre 2009, di accedere alla procedura relativa alla comunicazione preventiva (c.d. DNA) ed alle eventuali, successive variazioni (nota del 22 settembre 2009 indirizzata da DC Rischi e DCPOC alle Strutture centrali e territoriali).

L'applicativo consente ai committenti di lavoro occasionale accessorio di rivolgersi direttamente agli operatori del Contact Center Integrato INPS/INAIL, nei consueti orari di servizio, al fine di effettuare, per il loro tramite la comunicazione preventiva e le successive variazioni dei dati relativi alle prestazioni occasionali accessorie.

Nel frattempo, sono proseguiti gli incontri ed i contatti tesi a rendere operativa l'integrazione con il sistema informatico dell'INPS, attivando uno scambio di dati relativi a tale tipologia lavorativa e sono state condivise alcune soluzioni semplificative. Si tratta, in particolare, dell'acquisizione agevolata di DNA multiple riconducibili allo stesso committente, per prestazioni rese nello stesso luogo di lavoro, da parte degli operatori del Contact-Center integrato INPS/INAIL e dell'opportunità di concordare preventivamente con INPS univoche logiche applicative nel caso di DNA multiple riconducibili allo stesso committente, ma per prestazioni rese in luoghi diversi.

Pertanto, attesa l'esigenza di uniformare gli archivi dei due Istituti, sono stati promossi incontri con l'Inps finalizzati al completo allineamento dei rispettivi sistemi informatici. E' stata anche concordata con l'Istituto Previdenziale una nuova tabella di attività strutturata in due macrocategorie "Committente/tipo impresa" e "descrizione attività" al fine di garantire un'identità di dati nei flussi informatici Inail-Inps, nel rispetto delle reciproche esigenze e di una semplificazione di adempimenti per l'utente esterno.

Si è, quindi, provveduto ad aggregare alcune attività in un'unica categoria, identificare le tipologie di committenti di lavoro occasionale accessorio e, in ragione del committente, ad individuare quali prestazioni possono essere effettuate in suo favore.

A tal fine, sono state realizzate modifiche procedurali (rilasciate in produzione nel mese di novembre 2010) volte ad adeguare gli applicativi della denuncia preventiva di lavoro accessorio (c.d. DNA di lavoro accessorio) ai nuovi tracciati record concordati con INPS e ad uniformare la tabella dei codici attività INAIL e INPS, consentendo ai committenti di effettuare più agevolmente dichiarazioni relative ad un numero più elevato di prestatori.

Ciò per consentire l'inserimento e l'invio in un'unica soluzione di più denunce di lavoro occasionale accessorio relative ad un committente specifico nonché a ricercare e correggere, a cura degli utenti del Contact Center, su richiesta dell'utente, denunce scartate per la presenza di dati erronei o incompleti.

Sono stati resi disponibili, infine, il manuale utente aggiornato relativo alle denunce di lavoro occasionale accessorio trasmesse dai committenti/utenti esterni tramite l'applicativo realizzato in Punto cliente (Internet) ed il manuale utente aggiornato realizzato per gli operatori del Contact Center integrato INPS/INAIL (Intranet).

2.h La Riforma del Lavoro 2012 e gli effetti sul Lavoro Occasionale Accessorio

La legge 92/2012, riformando interamente il mercato del lavoro nazionale, è intervenuta anche sull'istituto del Lavoro occasionale accessorio nell'ottica di riportare *ad unicum* tutte gli interventi effettuati nei vari anni, definendo un percorso applicativo di utilizzo dell'istituto che non possa dare adito a molteplici interpretazioni.

La novella legislativa ha effettuato una ridefinizione del concetto di lavoro accessorio, intendendo ricondurre a tali prestazioni quelle *"attività lavorative di natura meramente occasionale e che non diano luogo a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare con riferimento "alla totalità dei committenti"*.

La successiva circolare esplicativa del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - n. 18 del 18 luglio 2012 - rinforza il riferimento alle finalità del lavoro accessorio, attribuendogli un ruolo di surroga in "spazi" non coperti da altri istituti e quindi affidandogli una funzione di garanzia per la riduzione del lavoro "sommerso".

I commi 32 e 33 dell'art. 1 della legge di riforma hanno quindi profondamente rivisto il testo degli artt. 70 e seguenti, ridefinendo i limiti di applicazione dell'istituto e comportando l'eliminazione di una serie di causali oggettive e soggettive, attraverso una disposizione che prevede soltanto limiti di natura economica.

Il primo elemento di novità, rispetto all'assetto normativo precedente, riguarda la soppressione dell'elenco delle attività di natura occasionale che potevano essere effettuate con il lavoro occasionale accessorio, oltre alla possibilità per le imprese familiari di ricorrere al lavoro accessorio per un importo complessivo di 10.000 euro per ciascun anno fiscale, nonché le discipline sperimentali (fino al 31/12/2012).

L'annullamento delle differenze applicative riguarda anche i settori di utilizzo, dove l'unica grande differenza rimane rispetto alla possibilità dei giovani studenti e dei pensionati di poter effettuare prestazioni a favore di particolari committenti (le aziende agricole con un fatturato al di sopra dei 7.000 euro annui).

A seguito delle novità introdotte, è possibile ricorrere al lavoro occasionale accessorio con ogni soggetto: mentre prima il limite economico era riferibile a 5.000 euro netti (6.600 euro lordi, secondo un chiarimento intervenuto in via amministrativa attraverso l'INPS) per ogni committente riferiti all'anno solare, ora la somma è sempre 5.000 euro (rivalutabili annualmente secondo l'indice ISTAT) ma cambia notevolmente il riferimento, atteso che l'importo va considerato complessivamente considerando la totalità dei committenti. C'è da ricordare come, per effetto dell'art. 26 bis del c.d. "Decreto Sviluppo", approvato in via definitiva dal Parlamento con Legge del 7 agosto

2012, n. 134, i lavoratori in integrazione salariale o con sostegno al reddito possono cumulare per tutto il 2013 i compensi per lavoro accessorio nel limite di 3.000 euro, con detrazione da parte dell'INPS di quanto dovuto per la contribuzione figurativa.

L'abbassamento del limite complessivo ha interessato anche quello dei singoli committenti: soltanto 2.000 euro in favore di ogni prestatore di lavoro occasionale accessorio reso in favore di professionisti e imprese commerciali, per le quali deve essere fornita un'interpretazione più ampia e non limitata unicamente a circoscrivere l'attività di impresa come intermediazione nella circolazione dei beni.

Per quanto riguarda invece i committenti pubblici, viene confermata la definizione ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 *“tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”*, come utilizzatori delle prestazioni di lavoro occasionale accessorio, nei limiti previsti dalle disposizioni di spesa relative al personale nonché ai vincoli stabiliti, eventualmente, dal patto di stabilità interno.

Alla luce della nuova normativa devono intendersi superate le precedenti indicazioni per cui la tipologia di committenti pubblici poteva attivare forme di prestazioni di lavoro occasionale accessorio esclusivamente nell'ambito delle categorie previste dal previgente comma 1, lettera d, art. 70 del D.Lgs n. 276/03 e successive modificazioni, relative a *“manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà”*, nonché la possibilità di utilizzare qualsivoglia tipologia di prestatore per attività di supporto a quelle istituzionali.

Viene meno, conseguentemente, anche per gli enti locali la limitazione delle finalità dell'utilizzo del buono lavoro che, nel testo previgente, doveva essere rivolto a un novero specifico e tassativo di attività quali quelle svolte, oltre che nell'ambito di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà, anche nei *“lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti”* previste dal comma 1, lettera b, art. 70 del D.Lgs n. 276/03 e successive modificazioni.

Un caso particolare, ricorda la circolare n.18, riguarda le prestazioni agricole che, in passato, avevano decretato *“il successo”* dei voucher. Esse, ora, sono possibili per:

- le attività di carattere stagionale effettuate da pensionati (indipendentemente dal tipo di pensione) e dagli studenti “under 25”, compatibilmente con gli obblighi scolastici e universitari, in qualsiasi periodo dell’anno, se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l’Università. Sia la legge di riforma che la relativa circolare operativa non danno indicazioni sulla verifica di tale ultimo requisito: si ritiene sufficiente una autocertificazione dell’interessato circa la sussistenza dello stesso;
- le attività agricole svolte a favore di piccoli produttori agricoli che nell’anno solare precedente hanno realizzato un volume d’affari non superiore a 7.000 euro: in questi casi, però, al fine di non vanificare la struttura particolare del mercato del lavoro agricolo, soprattutto per le conseguenze di natura previdenziale, le prestazioni debbono essere svolte da soggetti non iscritti nell’anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

La limitazione introdotta in corso d’anno (ossia, dal 18 luglio 2012) porterà a ridurre il ricorso al lavoro occasionale accessorio in quanto se un committente a quella data ha già superato i 2.000 euro (prima poteva arrivare a 5.000) non potrà più utilizzare lo stesso prestatore.

Per poter mantenere i limiti economici in vigore con la precedente normativa si dovranno utilizzare voucher già acquistati alla data di entrata in vigore della riforma e che, fatte salve le procedure di rimborso, potranno essere utilizzati fino al 31 maggio 2013.

I buoni lavoro, nella definizione della nuova norma dovranno essere datati e numerati, oltre ad un parametro orario di riferimento, che dovrà essere stabilito .

Nulla è cambiato circa la non computabilità, sotto l’aspetto fiscale, dei compensi percepiti attraverso il lavoro occasionale accessorio, in quanto le somme (ora, ridotte, rispetto al passato) non sono soggette ad IRPEF e non incidono sullo “status” di disoccupato od inoccupato. L’unica novità riguarda i lavoratori extra comunitari poichè al fine di favorire l’integrazione dei lavoratori stranieri, la norma prevede che i compensi percepiti nell’ambito del lavoro occasionale accessorio rilevino nel calcolo del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

3. Il contesto

3.a Lo strumento di pagamento del Buono Lavoro: modalità di acquisto e riscossione

L'INPS, nel suo ruolo di concessionario, ha predisposto, per la gestione della vendita dei voucher nel periodo sperimentale del 2008, due modalità di attuazione al momento dell'avvio della sperimentazione:

- un processo che prevede l'accredito del corrispettivo della prestazione attraverso procedure telematiche (c.d. voucher telematico);
- un processo che prevede l'acquisto (presso le Sedi INPS provinciali) e la riscossione (presso Poste) di buoni (voucher) cartacei (a partire dal 19 agosto 2008).

Il flusso procedurale, è stato predisposto in modo da consentire al committente e al prestatore/lavoratore la più ampia scelta di canali di accesso, sia nella fase di registrazione/accreditamento che in quelle di pagamento (acquisto dei voucher e riscossione), riducendo al minimo gli adempimenti per ciascuna delle due parti.

Per quanto riguarda l'impegno dell'Istituto per la gestione dei buoni lavoro, come concessionario del servizio, è possibile distinguere alcune fasi di evoluzione organizzativo - gestionale, che presentano un margine di corrispondenza con le fasi di evoluzione normativo - applicativa.

La prima fase è quella relativa alla gestione dell'avvio sperimentale dell'utilizzo dei buoni lavoro nella vendemmia dell'estate - autunno 2008 (fase sperimentale), focalizzata sulla predisposizione del modello di servizio per consentire l'avvio operativo delle vendite dei buoni lavoro e la successiva riscossione.

Questa fase è stata caratterizzata dalla predisposizione delle procedure di gestione (modalità cartacea e telematica), dalla messa a punto di una procedura di monitoraggio dei buoni lavoro per 'tracciare' il percorso interno dei voucher (dal momento della consegna in Istituto dei voucher al momento della riscossione da parte del prestatore) e dalle attività di approvvigionamento e distribuzione dei buoni lavoro cartacei.

I buoni cartacei, per la fase sperimentale delle vendemmie 2008, sono stati distribuiti su tutto il territorio nazionale attraverso le sedi provinciali dell'Istituto e, nelle sole regioni Veneto e Friuli V.G., anche attraverso gli uffici postali ubicati nelle zone vinicole. Nella fase di estensione agli altri settori, a partire da novembre 2008, la vendita dei buoni lavoro cartacei è concentrata presso tutte le Sedi provinciali dell'INPS.

La seconda fase può essere definita di consolidamento gestionale ed è stata caratterizzata da sviluppi, perfezionamenti e nuove funzionalità apportate alle procedure per renderle più idonee a gestire il volume dei voucher venduti e consentire alle sedi provinciali di operare in maniera più autonoma. Questa fase è coincisa con

l'ampliamento degli ambiti oggettivi e soggettivi, previsto dalla normativa nel corso del 2009.

La terza fase di evoluzione organizzativo – gestionale è stata caratterizzata da un approccio innovativo rispetto al modello di servizio e agli attori esterni coinvolti (fase 'innovativa'), con l'obiettivo di rendere l'accesso ai buoni lavoro più diffuso, semplificato e con una copertura oraria maggiore rispetto a quella garantita dalle strutture territoriali dell'Istituto, attraverso una capillarizzazione dei punti di distribuzione.

Infatti a maggio 2010 è stata attivata – attraverso un Protocollo di gestione con la FIT (Federazione italiana tabaccai) – la distribuzione dei buoni lavoro presso i tabaccai abilitati, attraverso una procedura semplificata ad hoc (descritta nella scheda allegata), aumentando in maniera considerevole i punti di vendita dei voucher sul territorio (a dicembre 2011 la rete dei tabaccai abilitati ha superato i 9.000 rivenditori).

Per favorire la conoscenza di questa nuova modalità di distribuzione dei voucher presso punti di emissione autorizzati (modalità PEA) e consentire di poter effettuare la dichiarazione di inizio prestazione - che nel caso dei voucher emessi dai tabaccai comporta la loro attivazione e consente la riscossione -, è stato attivato un nuovo canale di comunicazione tramite risponditore automatico con riconoscimento vocale, accessibile dal contact center INPS -INAIL.

In questa fase sono proseguite le iniziative gestionali per diminuire il livello di centralizzazione della gestione del servizio, attribuendo alle sedi operative alcune funzionalità, che in precedenza richiedevano un intervento a livello centrale (gestione delle deleghe, modifica indirizzi, ecc.), e definendo alcune procedure per la gestione di funzioni accessorie del servizio principale di vendita dei voucher, come la procedura di rimborso in caso di buoni lavoro non utilizzati.

L'ultima fase, quella attuale, centrata sull'esigenza di pervenire ad una gestione 'a regime' del servizio relativo al lavoro occasionale di tipo accessorio, è caratterizzata da una 'stabilizzazione' normativa e da iniziative organizzative e gestionali facilitanti quali:

- la presenza di referenti regionali per il lavoro occasionale accessorio, il cui ruolo potrebbe essere potenziato;
- il superamento della fase di conoscenza iniziale e acquisizione di competenza informativa e procedurale da parte delle sedi;
- il recente inserimento delle principali attività relative al lavoro occasionale accessorio, gestite dalle sedi, nel budget delle attività;
- la contabilizzazione dei voucher venduti e riscossi;
- la costituzione delle posizioni assicurative individuali a seconda delle tipologie di prestatori nell'archivio della gestione separata o delle altre gestioni interessate (FPLD, GIAS; ecc.) e l'accredito dei contributi relativi;
- l'ottimizzazione in corso della procedura telematica e dei relativi flussi informativi verso Poste.

Questa fase presenta anche iniziative di decentramento della vendita dei voucher presso le sedi sub-provinciali attivate da alcune Direzioni regionali per aumentare l'accessibilità e la diffusione dei buoni lavoro in contesti metropolitani o in territori con particolari caratteristiche orografiche o difficoltà di viabilità.

Nel frattempo sono state assunte altre iniziative per moltiplicare i punti di distribuzione di buoni lavoro. Da luglio 2011, in base ad una Convenzione con l'Istituto centrale delle Banche Popolari il servizio di vendita e riscossione è attivo presso le filiali della Banca Popolare di Sondrio, le filiali della Banca Popolare dell'Emilia Romagna (dal 31 ottobre 2011) e dal 16 maggio 2012 presso quelle del Gruppo Credito Valtellinese.

Considerando le Banche aderenti a questi gruppi bancari, il servizio di vendita e riscossione dei voucher è attivo - oltre che nelle filiali delle Banche capofila - anche presso gli sportelli delle seguenti banche: Banca Popolare di Ravenna, Banca Popolare di Aprilia, Cassa di Risparmio della Provincia dell'Aquila, Banca Popolare di Lanciano e Sulmona, Banca della Campania, Banca Popolare del Mezzogiorno, Banca di Sassari e Banco di Sardegna (aderenti al gruppo BPER); Credito Artigiano, Credito Siciliano, Cassa di Risparmio di Fano (aderenti al gruppo CREVAL).

In totale gli sportelli bancari che forniscono il servizio di gestione dei voucher sono 2.140, con un'ampia diffusione anche nelle regioni del Sud.

Inoltre a dicembre 2011, per facilitare l'accesso e promuovere ulteriormente la diffusione dei buoni lavoro, è stato attivato in via sperimentale nelle regioni Lombardia e Puglia il servizio di vendita e riscossione presso gli sportelli di Poste italiane; da marzo 2012 il servizio è attivo presso i 14.000 uffici postali sul territorio nazionale.

Le modalità di distribuzione dei buoni lavoro e le procedure di gestione sono state progettate e attivate nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'INPS, in quanto la normativa sul lavoro occasionale accessorio non specifica le modalità operative di gestione del 'prodotto voucher', limitandosi a indicare che *"Per ricorrere a prestazioni di lavoro accessorio, i beneficiari acquistano presso le rivendite autorizzate uno o più carnet di buoni per prestazioni di lavoro accessorio il cui valore nominale è fissato con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali da adottarsi entro trenta giorni e periodicamente aggiornato"* (comma 1 art. 72 del D. lgs. n. 276/2003).

Nell'ambito del servizio relativo al lavoro occasionale accessorio un impegno considerevole ha riguardato l'attività informativa e consulenziale, relativa sia alla cura del sito istituzionale di informazioni sulla regolamentazione e sulle procedure dei buoni lavoro e, in intranet, di indicazioni più operative per facilitare l'attività degli operatori

delle sedi, sia alla gestione delle segnalazioni e richieste di chiarimento su aspetti applicativi e procedurali da parte di utenti esterni e di operatori di sede, curata dall'Ufficio Legislativo dell'INPS, in collaborazione con la D.C. Sistemi informativi e tecnologici.

Infatti, per supportare l'avvio del sistema di lavoro occasionale e la conoscenza sia normativa che procedurale dello strumento dei buoni lavoro è stata costituita una casella di posta collettiva - lavoro.occasionale@inps.it - , attiva da agosto 2008, accessibile, fino a novembre 2010, anche da utenti esterni tramite il sito istituzionale.

Attualmente la cura delle segnalazioni e delle richieste di chiarimento o di intervento è stata decentrata a livello regionale.

3.b Le implicazioni sociali nell'utilizzo di questo strumento

L'applicazione dell'istituto del Lavoro Occasionale Accessorio si innesta, nel nostro paese, in una realtà – quella del Mercato del Lavoro – in cui il tipo di prestazioni che vengono considerate da questa norma sono sempre state retribuite “in nero”.

Nel Mercato del Lavoro nazionale e nelle sue ripartizioni territoriali, sud piuttosto che nord, realtà agricole piuttosto che urbane, prestazioni effettuate in luoghi pubblici piuttosto che in ambiti privati, la breve prestazione lavorativa di bassa specializzazione e saltuaria non ha mai trovato riscontro in un vero e proprio contratto, proprio per la velocità dell'accordo e la conseguente esecuzione della prestazione che non permette una codificazione e gestione secondo le classiche regole strutturate del contratto di lavoro scritto e delle comunicazioni correlate..

D'altro canto, proprio queste caratteristiche hanno permesso, in tantissimi casi, di gestire queste prestazioni senza rispettare le basilari garanzie afferenti a un rapporto di lavoro: le garanzie previdenziali (corresponsione contributi INPS) e le garanzie assistenziali (corresponsione contributi INAIL).

La necessità di trovare quindi uno strumento che coniugasse flessibilità e sicurezza ha portato all'introduzione dell'istituto del Lavoro Occasionale Accessorio nel Mercato del Lavoro nazionale.

In questi pochi anni di utilizzo si è visto come determinati attori e determinate aree territoriali abbiano acquisito facilmente l'impiego dello strumento, incrementandone l'utilizzo di anno in anno; è interessante notare poi che la crescita ha significato aumento dei committenti che hanno effettuato l'acquisto dei Buoni Lavoro per retribuire il prestatore, piuttosto che l'incremento dell'importo scambiato tra i medesimi soggetti. Questo datoci permette quindi di confermare come sia abbastanza diffusa una corretta impostazione interpretativa sull'utilizzo dello strumento, utilizzato principalmente per prestazioni brevi e saltuarie.