

Infortuni denunciati e riconosciuti distinti per tipologia di indennizzo e anno evento						
Periodo agosto 2008 - dicembre 2011						
Tipologia di indennizzo	Anno evento				Totale	
	2008	2009	2010	2011	val. ass.	val. %
Indennità per inabilità temporanea	16	62	163	186	427	82,4
Indennizzo in capitale	4	14	17	24	59	11,4
Indennizzo in rendita	2	3	6	4	15	2,9
Morte con rendita a superstiti		1		1	2	0,4
Regolare senza indennizzo			5	10	15	2,9
TOTALE	22	80	191	225	518	100,0
<i>Fonte: INAIL - Monitoraggio Direzione Centrale Prestazioni / Direzioni Regionali</i>						

4.e L'utilizzo dei voucher da parte dei committenti pubblici

Nel corso del 2009 sono intervenute modifiche normative in merito all'art. 70 del D. lgs. n. 276/2003 che hanno esteso l'ambito oggettivo d'impiego dei voucher, consentendone l'utilizzo da parte dei committenti pubblici (L. n. 33/2009) e successivamente precisando il ricorso ai buoni lavoro da parte degli enti locali (L. n. 191/2009 - legge finanziaria 2010).

Nell'ambito della circolare INPS n. 88 del 09/07/09 è stato puntualizzato che per committenti pubblici si intendono 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 D.LGS. n. 300/1999".

Tale tipologia di committenti può attivare forme di prestazioni di lavoro occasionale accessorio esclusivamente nell'ambito delle categorie previste dal 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".

Tale previsione, tassativa, esclude la possibilità, per i committenti pubblici, di utilizzare le cosiddette categorie "trasversali" (giovani studenti, pensionati, percettori di trattamenti a sostegno del reddito, e titolari di contratti part time) per lo svolgimento di attività specifiche dell'Amministrazione/Ente.

Diversa previsione vale nel caso degli enti locali, per i quali la legge finanziaria 2010 (L. n. 191/2009) ha previsto espressamente, oltre alla possibilità di ricorrere ai voucher per le attività previste dalla lett. b) 'lavori di giardinaggio, pulizia, manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti', (ambito oggettivo) anche la possibilità di impiegare le categorie di prestatori trasversali (studenti, pensionati, percettori di prestazioni a sostegno del reddito) per prestazioni connesse ad attività specifiche.

In generale i committenti pubblici hanno utilizzato da agosto 2008 a dicembre 2011 circa 330mila voucher, pari all'1,4% del totale di buoni lavoro venduti.

Le regioni che presentano il ricorso maggiore al lavoro occasionale accessorio da parte dei committenti pubblici sono Lombardia, Veneto, Toscana, Piemonte, Emilia, Lazio e, per il Sud, Sicilia e Puglia.

Le prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio attivate nel contesto pubblico si riferiscono soprattutto all'utilizzo di prestatori che percepiscono indennità di sostegno al reddito per attività relative al giardinaggio, alla manutenzione e pulizia di strade, verde pubblico, aree sportive, spiagge, alla rimozione della neve e delle foglie autunnali, alla pulizia delle caditoie di acqua piovana, ecc; interessanti in questo contesto (anche per l'importo messo a disposizione e per il numero di prestatori coinvolti) le esperienze avviate dalla Provincia di Brescia, dal Comune di Milano e dal consorzio dei comuni del Polesine.

Altre esperienze significative si collocano nel settore turistico, come l'iniziativa di impiegare studenti universitari quali 'assistenti turistici' attivata dal comune di Trento,

o l'iniziativa 'Milano d'agosto', realizzata dal Comune di Milano che prevede l'impiego di studenti presso gli esercizi commerciali per la sostituzione del personale in ferie, con un contributo economico comunale riconosciuto all'esercente committente.

Nell'ambito dei lavori di emergenza e di solidarietà si registrano varie iniziative, realizzate da Enti locali:

- sia nel ruolo di committenti diretti come nel caso dei 'nonni vigili' o dell'assistenza nei centri vacanza o nelle piscine gestiti dai comuni;
- sia nel ruolo di intermediazione tra i committenti effettivi (le famiglie) e i prestatori 'certificati', come nel caso del supporto domiciliare a persone non autosufficienti o l'attività di *baby sitting* a favore di mamme lavoratrici.

Un utilizzo consistente e diffuso sul territorio nazionale si registra in ambito scolastico:

- per attività di supporto o di assistenza, come l'accoglienza pre-scolastica, l'assistenza sugli scuolabus – soprattutto in presenza di bambini con handicap – ,l'assistenza durante i pasti;
- per attività di supporto 'didattico', come l'assistenza pomeridiana per lo svolgimento dei compiti, svolta da studenti universitari.

Inoltre si è registrato che alcune Regioni stanno assumendo iniziative per favorire l'impiego dei buoni lavoro.

La Regione Lazio ha promosso, in collaborazione con l'INPS, una iniziativa, denominata Progetto Vo.LA, (Voucher Lazio), che ha la finalità di fornire un contributo economico a committenti, operanti nei settori agricolo, turistico, commercio e servizi alla famiglia, che ricorrono a prestazioni di lavoro occasionale di tipo accessorio.

La Regione Campania ha sottoscritto un Protocollo di intesa con numerose Associazioni di categoria di datori di lavoro per favorire l'incremento dell'occupazione regolare e della flessibilità del lavoro attraverso l'utilizzo dello strumento del voucher per lavoro occasionale accessorio.

La Regione Sicilia ha sottoscritto un protocollo con l'INPS per la distribuzione in via sperimentale dei voucher cartacei presso alcuni centri per l'impiego con la finalità di rendere più accessibili i buoni lavoro, favorendone l'impiego.

Nella tabella allegata vengono presentate le iniziative più qualificate e più interessanti, anche per il numero di prestatori coinvolti, attivate da committenti pubblici nel corso del 2011.

Nell'ambito dell'impiego dei voucher da parte dei committenti pubblici, il Ministero del Lavoro a novembre 2011 ha fornito un parere, su quesito rivolto dall'ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani – in merito al corretto svolgimento, da parte di pensionati ex dipendenti di enti locali collocati a riposo con pensione di anzianità da meno di 5 anni, per l'espletamento di attività a carattere "accessorio", di attività di natura occasionale nei confronti degli Enti locali medesimi¹¹.

Premessa la normativa riguardante il caso di specie (art. 70 e ss. del D.Lgs. n. 276/2003, come da ultimo modificata dalla L. n. 191/2009), il Ministero conclude nel senso dell'ammissibilità di tali attività, sia in considerazione dell'ambito soggettivo dal lato dei committenti richiamato dalla normativa, sia dal lato dell'ambito di attività consentite estese, in virtù dell'art. 70, comma 1 lett. h-bis a qualunque settore

¹¹ Interpello del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'11 novembre 2011, n. 44.

produttivo, ossia al di là delle attività quali il giardinaggio, la pulizia, la manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti.

Si tratta di soggetti per i quali è già previsto il cumulo tra redditi da lavoro autonomo o dipendente e prestazione previdenziale di anzianità e vecchiaia, possibilità che segue le indicazioni del *Libro bianco* sulla modalità di cumulare lavoro e pensione attraverso anche l'utilizzo di adeguate flessibilità (contratti a tempo parziale, lavoro ripartito, *buoni lavoro per prestazioni accessorie*), particolarmente indicate per garantire ancora un ruolo attivo nella società e, nel contempo, per favorire la trasmissione di esperienze e una uscita morbida e regolata dal mercato del lavoro.

L'abolizione dei limiti al cumulo tra pensione e redditi di lavoro è stata introdotta dall'art. 19, d.l. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, a partire da gennaio 2009.

L'incentivazione del lavoro accessorio, consente, quindi, di superare le nuove rigidità in materia di lavoro flessibile introdotte per contrastare l'uso improprio del contratto a termine ampiamente praticato in passato per supplire al blocco dei concorsi e delle assunzioni.

Il D.L. 1° luglio 2009, n. 78 (art. 17, comma 26), ha disposto che tra i contratti flessibili che possono essere utilizzati dalle pubbliche amministrazioni oltre al contratto a tempo determinato, al contratto di formazione e lavoro e alla somministrazione a tempo determinato, è utilizzabile anche «il *lavoro accessorio* di cui alla lett. d del comma 1, dell'art. 70 del d.lgs. n. 276/2003 e successive modificazioni e integrazioni».

L'Interpello n. 44/2011 si sofferma sulla problematica delle limitazioni dettate dall'articolo 25 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, in materia di assegnazione di incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca da parte dell'amministrazione di provenienza o di altre amministrazioni al dipendente *“che cessa volontariamente dal servizio pur non avendo il requisito previsto per il pensionamento di vecchiaia ma che abbia tuttavia il requisito per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità da parte dell'amministrazione di provenienza o di amministrazioni con le quali ha avuto rapporti di impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione”*.

Il Ministero del Lavoro, attraverso l'Interpello n. 44/2011 non ha ritenuto che tale previsione possa trovare applicazione con riferimento al lavoro accessorio che si connota per l'occasionalità della prestazione la quale, in ogni caso, non può superare dei limiti di compenso ben definiti dal Legislatore.

Secondo l'interpello, infatti ‘Detti limiti consentono di scongiurare quei possibili fenomeni elusivi che lo stesso Legislatore ha voluto contrastare introducendo particolari vincoli in ordine alla possibilità, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, di avvalersi di soggetti cessati dal servizio anticipatamente’.

Va, peraltro, precisato che a scongiurare l'effetto lumeggiato dal Ministero (elusione dei vincoli di spesa pubblica) soccorre anche il comma 149 dell'art. 2 della Finanziaria 2010, che 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.

Principali iniziative di utilizzo dei buoni lavoro da parte di committenti pubblici

ENTE LOCALE	PROGETTO	FINANZIATORI	TIPOLOGIA PRESTAZ.
Città di Torino	<u>“Reciproca solidarietà e lavoro accessorio”</u> Progetto realizzato dalla Città di Torino con la Compagnia di San Paolo con la duplice finalità di sostenere i cittadini in situazioni di disagio economico dipendenti dalla crisi occupazionale e di offrire alla collettività ulteriori servizi, impiegando sul territorio, temporaneamente, risorse lavoro altrimenti inoccupate. Le attività gestite dai soggetti attuatori sono incentrate sul “senso di appartenenza e partecipazione alla cura della città e dei suoi cittadini”.	<u>Compagnia di San Paolo</u> Per il 2012 lo stanziamento è di 2,6 milioni di euro. Nel periodo 2010-2011 la Compagnia ha messo a disposizione del Progetto 5 milioni di euro.	Committenti: Fondazioni, associazioni, enti senza scopo di lucro, cooperative di solidarietà sociale, enti pubblici. Prestatori: cittadini maggiorenni residenti a Torino che hanno dichiarato la disponibilità a partecipare al progetto attraverso il bando del Comune. Attività: lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti, manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e lavori di emergenza o di solidarietà .
Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia	<u>“Contributi ai Comuni montani per il sostegno all'utilizzo di prestazioni occasionali di tipo accessorio”.</u> l'Amministrazione regionale, al fine di sostenere il reddito di soggetti disoccupati e al contempo di contribuire alla tutela del territorio montano, eroga in via sperimentale, un contributo finalizzato all'utilizzo di	<u>Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia</u> La Regione eroga - per l'anno 2012 -un contributo pari ad € 1.700.000,00 totali, ai sensi dell'art 10 della legge regionale 18/2011	Committenti: Comuni che rientrano nel territorio montano del Friuli Venezia Giulia, con un numero di abitanti, calcolato al 31/12/2010, non superiore alle 15.000 unità. Prestatori: cittadini disoccupati inseriti in apposite graduatorie a seguito di bando comunale. Attività: lavori di giardinaggio, pulizia

	prestazioni occasionali di tipo accessorio. Oltre all'acquisto dei voucher la Regione organizza corsi di formazione in collaborazione con la Protezione Civile locale e fornisce le attrezzature per lo svolgimento delle attività.		e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti, manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e lavori di emergenza o di solidarietà anche in caso di committente pubblico.
Regione Veneto	<u>“Direttiva per la realizzazione di progetti di utilità pubblica e/o utilità sociale attraverso l'utilizzo di lavoratori sprovvisti di ammortizzatori sociali (DGR n. 430 del 12/4/2011)”</u> L'intervento mira a promuovere e sostenere progetti territoriali con l'obiettivo di assicurare in via temporanea un sostegno economico a lavoratori privi di lavoro e di reddito; riconvertire in senso produttivo la spesa assistenziale.	La <u>Regione Veneto</u> cofinanzia il progetto con un contributo pari al 50% del solo costo del lavoro sostenuto dal soggetto attuatore per l'esecuzione delle attività.	Committenti: imprese in genere, cooperative sociali di inserimento lavorativo e loro consorzi, società di public utility. Prestatori: persone di età non inferiore ai 30 anni, prive di lavoro, sprovviste dei requisiti per godere di ammortizzatori sociali ordinari o in deroga e che non abbiano maturato alcun diritto pensionistico. Attività: manutenzioni edili, idrauliche ed elettriche con messa a norma degli impianti, manutenzioni di falegnameria e carpenteria, manutenzioni ambientali con gestione del territorio, traslochi di uffici, magazzini, archivi, ecc., servizi di accompagnamento, attività di pulizia e sanificazione straordinarie, vigilanza di parcheggi e collaborazione alla gestione di convegni e fiere, volantinaggio, servizi

			di data entry.
Regione Marche	“Emergenza neve 2012” Nel mese di febbraio 2012, la Giunta Regionale ha approvato un provvedimento per affrontare la situazione di emergenza neve. Sono state coinvolte persone in cassa integrazione guadagni, in mobilità, disoccupati inseriti nelle liste di disoccupazione, disposte a spalare la neve e ripulire le strade. L'importo destinato è di 1 milione di euro, il taglio di voucher prescelto è quello da 50,00 euro. I voucher verranno acquistati dai Comuni e rimborsati dalla Regione	<u>REGIONE MARCHE</u> La Regione eroga il 100% del contributo. Nell'anno 2011 i Comuni delle Marche hanno erogato circa 900.000 euro per finanziare lavori di manutenzione, giardinaggio, eventi e fiere, servizi di vigilanza scolastica.	Committenti: Comuni della Regione Marche con popolazione superiore ai 25.000 abitanti: 250 voucher; con popolazione tra 25.000 e 10.000 abitanti: 150 voucher; con popolazione tra 9.900 e 3.000 abitanti: 80 voucher; con popolazione inferiore a 3.000 abitanti: 50 voucher. Prestatori: cassintegrati, lavoratori in mobilità, disoccupati. Attività: spalatura neve e spargimento sale.
Provincia Autonoma di Trento	“PROGETTO -PIANI GIOVANI” Il punto otto recita: “dispositivi e interventi atti a promuovere il processo di transizione all'età adulta e l'autonomia dei giovani” Il progetto interessa un periodo limitato, estate, e si rivolge ai giovani studenti affinché prendano con il mondo del lavoro e con alcuni aspetti peculiari: sicurezza sul lavoro, diritti e doveri dei lavoratori, formazione specifica circa il lavoro che	<u>PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO</u> Finanzia interamente il progetto.	Committenti: Comuni. Prestatori: giovani studenti della scuola media superiore.

	andranno ad affrontare.		
Regione Campania	“Protocollo di intesa Regione Campania – Inps-Associazioni di Categoria-Regolarizzazione del lavoro occasionale accessorio (firma 25/01/2012).” Con la firma del Protocollo l’Assessorato al lavoro ha ritenuto <i>di sostenere in Campania l’utilizzo del LOA come strumento che può assicurare condizioni di regolarità anche per i giovani inoccupati</i>. Si è anche inteso qualificare i servizi di informazione presso i Centri per l’impiego e le Università. In accordo con Inps e Ministero del lavoro fornire i chiarimenti per l’utilizzo dei voucher soprattutto nei confronti delle piccole imprese.		Assistenza tecnica di IL per la diffusione e utilizzo del Buono Lavoro

Comune di Catania- Comune di Udine (altri Comuni)	“Home Care Premium” Progetto di assistenza domiciliare agli anziani in collaborazione con INPDAP. Il progetto si pone l’obiettivo di integrare le prestazioni domiciliari consuete con servizi di prossimità e vicinato quali la gestione del domicilio, il sostegno sociale e psicologico, l’accompagnamento esterno.	INPDAP- Comuni INPDAP finanzia nel 2012 1.000.000 di euro per 4 Enti Locali del Friuli V.G. e 489.000 euro per il Comune di Catania. Gli Enti Locali cofinanziano il progetto.	Committenti: Comuni di diverse Regioni. Prestatori: lavoratori privati; case famiglia per anziani (dove gli anziani non autosufficienti possono rivolgersi per l’accoglienza diurna o per ricoveri di brevi periodi).
Comune di Lodi	“Estate lavorando” Progetto promosso dal Comune di Lodi, dalla Confcommercio e dall’Ente Bilaterale per il Terziario a favore di giovani tra i 16 e i 25 anni di età. Lo stanziamento è di 10.000,00 ripartiti tra il Comune e l’Ente bilaterale. E’ previsto un contributo di 4 euro per ogni voucher acquistato dalle aziende, con un abbattimento al lordo del 40% del costo del lavoro. Tutte le funzioni operative, invece, saranno di competenza di Promoter Unione, Azienda dell’Unione del Commercio.	Comune di Lodi – Ente Bilaterale per il terziario ed il turismo.	Committenti: imprese private. Prestatori: giovani tra i 16 e i 25 anni residenti nel Comune di Lodi ed in subordine nella provincia.

4.f Criticità applicative per settore e soggetti coinvolti

In considerazione del carattere di relativa novità rivestito dallo strumento delle prestazioni di lavoro occasionale accessorio, si illustrano di seguito le risposte fornite alle numerose richieste di chiarimenti pervenute, dalla cui analisi e studio è stato possibile ricostruire alcuni aspetti su questioni meritevoli di approfondimento, anche non in presenza di una esplicita menzione della normativa di riferimento.

In particolare, resta fermo il principio, così come spiegato dalla Circolare INPS n. 88/2009 e ribadito anche nell' Interpello n. 21/2010 del Ministero del Lavoro, per cui 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.

Ancora, va sottolineato un criterio interpretativo di favore nei confronti della possibilità di utilizzo delle prestazioni sotto forma di lavoro occasionale accessorio in tutti i casi in cui non vi sia un espresso divieto normativo, al fine di supportare una disciplina applicabile nei casi in cui per quelle attività richieste non sussista una regolamentazione tipica o analoga alle tradizionali modalità di esplicazione della prestazione lavorativa, a copertura e garanzia di attività altrimenti sfinite di protezione, nell'interesse di prestatore e committente.

4.f.1 Ambito di applicazione: soggettivo e oggettivo

Con l'Interpello n. 46 del 22 dicembre 2010, il Ministero del Lavoro ha chiarito che, con riferimento ai settori di attività tassativamente elencati (ad es. lavori domestici, lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione, insegnamento privato supplementare, etc.) il lavoro occasionale di tipo accessorio non subisce alcuna esclusione di tipo soggettivo¹².

Conseguentemente, le attività lavorative specificatamente indicate dall'art. 70, comma 1, del D.Lgs. citato possono essere svolte da qualsiasi soggetto (disoccupato, inoccupato, lavoratore autonomo o subordinato, full-time o part-time).

Nell'ambito di tutti gli altri settori produttivi non espressamente richiamati la norma prevede, invece, che i committenti possano ricorrere a prestazioni di lavoro accessorio utilizzando esclusivamente alcune categorie di soggetti, ossia giovani con meno di 25 anni di età, pensionati (art. 70, comma 1, lett. e - i), nonché soggetti percettori di misure di sostegno al reddito e lavoratori part time¹³.

Il Ministero ha ribadito, inoltre, che, in considerazione delle finalità antielusive della disposizione di cui al richiamato articolo 70, comma 1 D. Lgs. 276/03, è esclusa la possibilità di utilizzare il sistema dei buoni lavoro presso il datore di lavoro titolare del contratto a tempo parziale.

¹² Interpello del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 22 dicembre 2010, n. 46.

¹³ Interpello del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 14 dicembre 2010, n. 42.

Restano fermi, infine, per le attività di lavoro occasionale accessorio per le quali è possibile utilizzare i lavoratori del pubblico impiego, i limiti di cui all'art. 53 D. Lgs. 165/01, già evidenziati dalla Circolare INPS n. 88/2009.

In particolare, si tratta della disciplina in tema di incumulabilità, cumulo di impieghi e incarichi, che prevede la richiesta di autorizzazione, da parte di soggetti sia pubblici che privati, all'amministrazione di appartenenza per lo svolgimento di "tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e nei doveri d'ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso" (art. 53, comma 6).

4.f.2 Settore agricolo

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha fornito alcune risposte a quesiti insorti nell'applicazione della normativa del lavoro occasionale accessorio ai vari settori produttivi.

Una prima problematica¹⁴ è sorta con riguardo alla possibilità che sia percettori di integrazioni salariali o di sostegno al reddito sia lavoratori con contratto a tempo parziale possano svolgere prestazioni occasionali di tipo accessorio in favore di imprese agricole, ex art. 70 del D.Lgs. n. 276/03.

Un'ulteriore problematica è scaturita in merito alla legittimità di utilizzo del lavoro occasionale accessorio "nell'ambito delle attività connesse svolte dalle imprese agricole con specifico riferimento alla vendita diretta nei *farmer's market* (c.d. Mercati di Campagna Amica)"¹⁵.

In tal senso, il Ministero ha ribadito che l'applicazione del lavoro occasionale accessorio nel settore agricolo anche a prestatori percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito è possibile sulla base di una lettura integrata dei commi 148 e 149 della Legge Finanziaria 2010 (L. n. 191/09), introduttivi del comma 1-bis dell'articolo 70 D. Lgs. 276/03, con il principio generale di tutela sotto il profilo retributivo e contributivo, che sorregge l'impiego dei lavoratori attraverso il sistema dei voucher, riducendo l'impiego di manodopera "in nero" e favorendo l'inserimento nel mercato del lavoro sia di giovani che di lavoratori colpiti dal particolare momento di crisi occupazionale.

Venendo ad una lettura delle particolari disposizioni sul settore agricolo, il lavoro occasionale accessorio ex art. 70 e segg. del D.Lgs. n. 276/2003, è ammesso, per aziende con volume d'affari superiore a 7.000 euro esclusivamente tramite l'utilizzo di specifiche figure di prestatori (pensionati, casalinghe, studenti, percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito), a differenza delle imprese ricadenti nel comma 6 dell'art. 34 D.P.R. n. 633/72 (ossia aventi un volume d'affari inferiore a 7.000 euro nell'anno solare) che possono utilizzare qualsiasi soggetto in qualunque tipologia di lavoro agricolo, anche se non stagionale.

Le attività oggetto di prestazione di lavoro occasionale accessorio per le imprese agricole con volume d'affari superiore ai 7.000 euro, individuate dall'articolo 70, comma 1 lett. f) sono, peraltro, circoscritte all'esclusivo ambito del lavoro agricolo stagionale, sia con riferimento all'attività agricola principale svolta dall'imprenditore sia

¹⁴Interpello del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 14 aprile 2010, n. 16;

¹⁵Interpello del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 10 settembre 2010, n. 32;

alle attività connesse (art. 2135, comma 3, c.c.) svolte dallo stesso, che seguono i tempi e i modelli produttivi dell'attività principale.

Nello specifico dell'attività oggetto di richiesta, viene osservato che l'aspetto relativo ai tempi e modi attraverso i quali si esplica l'attività di vendita diretta nell'ambito dei *farmer's market* (c.d. Mercati di Campagna Amica) non si connota certamente per continuità temporale e riveste, pertanto, carattere di occasionalità.

Per queste ragioni è quindi corretto ricorrere al lavoro accessorio anche in relazione al sistema dei *farmer's market*, laddove questa attività sia connessa a quella principale svolta dall'imprenditore agricolo.

4.f.3 Settore turismo

Nel settore turistico¹⁶ è stato chiarito che anche nei casi di prestazioni, al limite coincidenti con inquadramenti di figure professionali quali, ad esempio, l'assistente bagnanti o la collaborazione nella ristorazione o somministrazione nel corso della stagione estiva normalmente fornite da soggetti inquadrati nelle figure professionali tipiche, ricorrenti nell'organizzazione del lavoro dell'impresa utilizzatrice possa applicarsi la normativa del lavoro occasionale accessorio.

Secondo il Ministero, tale orientamento è giustificato sulla base dell'interpretazione testuale del D.Lgs n. 276/03, che, senza ulteriori limitazioni, consente a particolari categorie di prestatori l'impiego in qualunque settore produttivo, compreso quello del turismo (giovani con meno di venticinque anni, pensionati ovvero "percettori di prestazioni integrative del salario o con sostegno al reddito") in quanto le prestazioni si svolgano secondo il carattere dell'occasionalità.

A tal fine rileva la sola indicazione dell'articolo 70, comma 2, che limita il compenso del prestatore, nel corso dell'anno solare, nella misura non superiore a pari a 5.000 euro, con riferimento al medesimo committente.

Nel caso specifico dell'utilizzo con il sistema dei buoni lavoro degli assistenti bagnanti e, peraltro, in linea generale al di là della tipologia contrattuale utilizzata, non è possibile prescindere dalla necessaria abilitazione allo svolgimento di tale attività.

Anche nell'ambito di parchi di divertimento¹⁷ è ammissibile instaurare rapporti occasionali di tipo accessorio, in presenza delle relative condizioni, a prescindere dal fatto che la generalità dei lavoratori presenti è iscritta all'Enpals.

Viene, inoltre, confermato dalla Direzione Generale delle Politiche Sociali del Ministero del Lavoro il principio del divieto di utilizzo indiretto dei buoni lavoro, secondo cui: "la natura di accessorietà comporta che le attività disciplinate dall'art. 70 D.Lgs n. 276/2003 debbano essere svolte direttamente a favore dell'utilizzatore della prestazione, senza il tramite di intermediari" (circ. INPS n. 88/2009).

¹⁶ Interpello del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 15 maggio 2009, n. 37; Circolare del Ministero del Lavoro n. 34 del 29 settembre 2010;

¹⁷ Interpello del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 9 giugno 2010, n. 21;

4.f.4 Settore sportivo

Con riferimento alla qualificazione delle prestazioni lavorative del personale adibito alle attività di steward¹⁸ negli stadi di calcio, il Ministero ha chiarito che dal dettato delle disposizioni citate è possibile qualificare le prestazioni lavorative rese dagli steward - in linea generale e salvo riscontro in concreto di diverse modalità organizzative - quali prestazioni rese in regime di subordinazione, anche con modalità part-time, o con modalità di svolgimento della prestazione tipiche del lavoro intermittente o accessorio, nel rispetto della normativa in materia.

La fattispecie particolare disciplina il servizio di vigilanza in favore degli istituti di sicurezza privata autorizzati a norma dell'articolo 2, comma 2, del Decreto del Ministero dell'Interno 8 agosto 2007, modificato dal D.M. 24 febbraio 2010 nell'ambito delle c.d. «manifestazioni sportive» e si pone quale attuazione della normativa di cui all'articolo 2-ter del decreto legge 8 febbraio 2007, n. 8 recante «Norme sul personale addetto agli impianti sportivi» al fine di «stabilire i requisiti, le modalità di selezione e la formazione del personale incaricato dei servizi di controllo dei titoli di accesso agli impianti sportivi, nonché di instradamento degli spettatori e di verifica del rispetto del regolamento d'uso degli impianti medesimi».

Il D. M. 24 febbraio 2010 (che ha modificato il D. M. 8 agosto 2007) ha previsto, infatti, che: «per lo svolgimento dei predetti servizi le Società organizzatrici, gli istituti di sicurezza privati possono ricorrere a tutte le forme di lavoro subordinato, compreso il lavoro intermittente, e a prestazioni di lavoro occasionale accessorio di cui al Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276».

4.f.5 Settore editoriale

Altra questione¹⁹ ha riguardato la possibilità di far rientrare nelle tipologie di «consegna porta a porta» e di «vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica» alcune categorie di lavoratori:

- 1) distributori ambulanti di stampa quotidiana e periodica, anche gratuita (c.d. free press);
- 2) dimostratori/promotori ambulanti, anche presso rivendite o spazi commerciali in genere, di prodotti o iniziative editoriali collegate a stampa quotidiana o periodica;
- 3) distributori ambulanti di volantini pubblicitari o fogli informativi relativi a prodotti o iniziative editoriali collegate alla stampa quotidiana o periodica.

Alla luce del principio generale, già evidenziato, di emersione di determinate prestazioni di lavoro che, in ragione della tipologia di svolgimento sarebbero destinate a rimanere prive di copertura retributiva e previdenziale, il Ministero ritiene che tutte le ipotesi evidenziate possono farsi rientrare nella più generica indicazione del Legislatore circa la «consegna» e la «vendita» di stampa quotidiana e periodica, dato che l'art. 70 lett. h) del D.Lgs. n. 276/03 ha inteso ricomprendere tutte quelle attività in qualche modo legate sia alla distribuzione – anche in modo gratuito – sia alla vendita

¹⁸Circolare prot. 25/II/0006544 del 6 maggio 2009 della Direzione generale per l'Attività Ispettiva, del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali;

¹⁹Interpello del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 5 marzo 2009, n. 17.

dei giornali, ivi comprese quelle attività di carattere promozionale quali la distribuzione di volantini pubblicitari o fogli informativi relativi a prodotti o iniziative editoriali collegate alla stampa quotidiana o periodica.

4.f.6 Settore dell'insegnamento privato supplementare

E' stato affrontato un quesito, rivolto al Ministero del Lavoro²⁰, teso a chiarire i termini dell'utilizzazione del lavoro occasionale di tipo accessorio nell'ambito delle scuole materne private per la temporanea sostituzione del personale insegnante

Il Ministero ha chiarito che l'utilizzo dei voucher, in tale settore, deve essere limitato alle cosiddette "categorie trasversali", ossia la questione va risolta alla luce dell'art. 70, comma 1 del D.Lgs. n. 276/2003, nella parte in cui si riferisce alle prestazioni rese "nell'ambito di qualsiasi settore produttivo" (e dunque anche all'interno di scuole materne parificate) da parte di:

- giovani con meno di venticinque anni di età se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico o presso l'università;
- pensionati;
- percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito;
- prestatori di lavoro titolari di contratti di lavoro a tempo parziale.

i soggetti che possono operare in tutti i settori (giovani studenti, pensionati, lavoratori part-time, percettori di prestazioni integrative del reddito) e non può essere riferito all'attività di insegnamento privato supplementare.

Viceversa, rimane escluso il richiamo dell'articolo 70, comma 1 lett. c) D. Lgs. 276/2003 nell'ambito dell'insegnamento privato supplementare.

Nell'ambito dei casi indicati e nei limiti di reddito previsti in via generale dal Legislatore, è dunque possibile l'utilizzo del lavoro accessorio anche da parte di scuole materne private per la temporanea sostituzione del personale insegnante restando fermo, evidentemente, l'obbligo del possesso di eventuali titoli abilitativi previsti dalla disciplina di settore.

4.f.7 Studenti extracomunitari

Il Ministero dell'Interno²¹, sulla base di apposito quesito formulato dall'INPS, ha fornito alcune precisazioni sulla possibilità per gli studenti extracomunitari di svolgere prestazioni di lavoro occasionale.

Al riguardo, vengono ribadite le disposizioni applicabili relative alle limitazioni per l'esercizio di qualunque altra attività lavorativa da parte di chi dispone di un permesso di soggiorno per studio e formazione, così come disciplinate dalle disposizioni regolamentari di attuazione (art.14, comma 4, del DPR 394/1999 come modificato dal DPR 334/2004) delle previsioni inserite nel Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs. 286/1998 e successive modificazioni).

²⁰Interpello n. 40 del 5 novembre 2010.

²¹Nota Min. Interno, Dip. Per le Libertà civili e immigrazione, prot. n. 490 del 30 gennaio 2009;

Pertanto, ai cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per studio e formazione è consentito lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa, rispettando però l'orario massimo di 20 ore settimanali, anche cumulabili per cinquantadue settimane fino al limite massimo di 1.040 ore annuali.

Per prestazioni lavorative superiori è necessario convertire il permesso di soggiorno per studio in permesso di soggiorno per lavoro (autonomo o subordinato).

4.g L'attività di vigilanza

L'art. 4, L. 183/2010 (c.d. collegato lavoro) ha apportato una profonda e ampia modifica alle previsioni di cui all'art. 3 del D.L. n. 12/2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 73/2002, introducendo rilevanti novità in tema di "maxisanzione" per il lavoro sommerso.

Il Ministero del Lavoro²², nell'ambito di una Circolare in applicazione dell'art. 4 della legge n. 183/2010 ha delineato il quadro unitario delle modifiche legislative intervenute, anche con riferimento alle prestazioni di lavoro occasionale accessorio.

Premesso che il presupposto di individuazione del lavoro sommerso è costituito dall'impiego di lavoratori in assenza di comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro, ai sensi dell'art.9-bis, c. 2, D.L. n. 510/1996, come convertito dalla L. 608/1996 e, da ultimo, sostituito dall'articolo unico, c. 1180 L. 296/2006 (finanziaria 2007), con particolare riferimento all'attivazione di prestazioni di lavoro occasionale accessorio la cosiddetta "maxisanzione" trova applicazione quando non sia stata effettuata la comunicazione all'INPS o all'INAIL necessaria per l'attivazione delle prestazioni medesime.

Nel caso, invece di una prestazione di lavoro autonomo occasionale ai sensi dell'art. 2222 c.c. la "maxisanzione" sarà erogata ove manchi la documentazione utile a comprovare la pretesa autonomia del rapporto.

I particolari aspetti tecnici e procedurali derivanti dall'applicazione della normativa sul lavoro occasionale accessorio sono stati oggetto di approfondimento nel corso dell'«Incontro con Servizi Ispettivi Lavoro sul tema del Lavoro Occasionale Accessorio e l'uso dei voucher lavoro» organizzato da IL a Fiuggi nei giorni 30 e 31 maggio 2011.

In particolare, sono stati focalizzati e discussi i principali temi emersi dalla raccolta e sistematizzazione dei quesiti interpretativi gestiti dall'INPS e dal Ministero del Lavoro con particolare riferimento alla particolarità del lavoro occasionale accessorio nell'ambito della normativa delle tipologie contrattuali flessibili, dell'analisi delle tipologie di attività, delle caratteristiche dei prestatori e dei committenti nonché alla valutazione degli effetti previdenziali derivanti dall'utilizzo dei voucher nel percorso lavorativo dei soggetti più giovani.

²²Circolare n. 38 del 12 novembre 2010, avente ad oggetto "Maxisanzione contro il lavoro sommerso – Art. 4 della legge n.183/2010 c.d. "collegato al lavoro" – Istruzioni operative al personale ispettivo".

5. Gli interventi di promozione svolti dai tre enti

5.a MLPS-ITALIA LAVORO Progetto “Promozione e utilizzo dei voucher per il lavoro accessorio”

Il lavoro occasionale di tipo accessorio (d’ora in poi LOA) è stato introdotto per la prima volta nell’ordinamento dalla legge 30/03 (Legge Biagi), e poi disciplinato dal D. Lgs. n. 276/03. Finalità di questa particolare modalità di prestazione lavorativa è quella di regolamentare rapporti di lavoro che soddisfano esigenze occasionali a carattere saltuario, con l’obiettivo di far emergere attività confinate nel lavoro nero, tutelando in tal modo lavoratori che usualmente operano senza alcuna protezione assicurativa e previdenziale. Il pagamento della prestazione avviene attraverso i cosiddetti voucher (o “buoni lavoro”) che garantiscono, oltre alla retribuzione, anche la copertura previdenziale presso l’INPS e quella assicurativa presso l’INAIL.

Con i Decreti Direttoriali n. 492/Ob.1/CONV del 7/08/2009 e n. 493/Ob.2/CRO del 7/08/2009 la Direzione Generale Mercato del Lavoro (ora DG per le Politiche dei Servizi per il Lavoro) ha concesso un contributo a valere su risorse PON per la realizzazione del progetto “PON 2009-2011 *“Sviluppo delle prestazioni occasionali di tipo accessorio nell’ambito dei servizi alla persona e per ridurre il rischio “sommerso” tra i beneficiari di sostegno al reddito”*”. Il progetto si inseriva nella programmazione sessennale presentata da Italia Lavoro a valere sul PON FSE 2007-2013 *“Governance e Azioni di Sistema”*.

L’iniziativa intendeva promuovere lo sviluppo del LOA nel settore dei servizi alla persona, di cura e di conciliazione tra lavoro e famiglia, anche al fine di favorire l’occupazione femminile. La promozione del LOA si estendeva anche ad altri ambiti lavorativi per fornire un’opportunità di lavoro regolare ai giovani in formazione e ai beneficiari di sussidi. A tal proposito, il progetto prevedeva di qualificare i servizi di tipo informativo nei confronti degli utilizzatori (imprese familiari, aziende) e dei percettori (studenti, percettori di sostegno al reddito, pensionati, badanti) appartenenti alle seguenti strutture: Università e Istituti Scolastici Superiori, Agenzie per il lavoro, sportelli badanti ed Enti Bilaterali dei settori turismo, artigianato e commercio.

Il cambiamento di scenario intervenuto dalla data di approvazione del progetto menzionato ha però determinato l’esigenza di riposizionare l’azione progettuale inizialmente avviata, mirando l’intervento verso un più ampio target di aree di attività. Prendendo le mosse dalle modifiche sulla normativa riguardante le prestazioni occasionali di tipo accessorio, che hanno ampliato in modo significativo il campo di applicazione oggettivo e soggettivo dell’istituto e semplificato l’utilizzo, l’intervento approvato nel 2009 è stato quindi rimodulato e integrato, ottenendo – ad agosto 2011 – l’approvazione del Ministero con i Decreti 168/III/2011 CONV e 169/III/2011 CRO, ed assumendo il nome di *“Promozione e utilizzo dei voucher per il lavoro accessorio”*.

Le innovazioni introdotte nel 2011 hanno riguardato l’estensione della platea dei prestatori di lavoro e dei committenti, scaturita dalla possibilità di ricorrere al lavoro accessorio per le prestazioni rese in ogni settore produttivo - compresi ora gli enti locali, le scuole e le università - da giovani con meno di 25 anni.