



Prestazioni occasionali e modalità agevolate di impiego tra passato e futuro

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 343/2017

© Vito Pinto 2017
Università di Bari
vito.pinto1@uniba.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



Prestazioni occasionali e modalità agevolate di impiego tra passato e futuro^α

Vito Pinto
Università di Bari

1. Dalle prestazioni di lavoro accessorio alle prestazioni di lavoro occasionale.....	2
2. Inquadramento sistematico.....	6
3. Le soglie temporali e monetarie.....	9
4. I datori di lavoro legittimati e le altre condizioni di legittimazione.	13
5. La disciplina delle prestazioni occasionali subordinate.....	16
6. Alcune considerazioni conclusive.	21

^αIl testo è destinato al *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, a cura di G. Zilio Grandi e M. Biasi, di prossima pubblicazione per la Cedam-Kluwer.

1. Dalle prestazioni di lavoro accessorio alle prestazioni di lavoro occasionale.

L'abrogazione della disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio¹, decisa dal Governo all'evidente fine di evitare la consultazione referendaria², e la successiva approvazione della legge in materia di prestazioni occasionali³ dimostrano lo scarso consenso sociale di cui gode la maggioranza politico-parlamentare in questa XVII legislatura e, insieme, la sua difficoltà ad affrancarsi dalla convinzione che la precarizzazione dei rapporti di lavoro e la compressione del costo del lavoro siano fattori di competitività del sistema economico. Un'ispirazione di fondo che, purtroppo, aveva già condotto al progressivo "sviamento" del lavoro accessorio dalla sua apprezzabilissima funzione originaria e che oggi, appunto, informa anche la regolamentazione delle prestazioni occasionali.

Questa continuità di impostazione può essere adeguatamente approfondita riepilogando sinteticamente quanto avvenuto negli ultimi quindici anni.

Come si ricorderà, l'introduzione nel nostro ordinamento giuridico del lavoro accessorio, vale a dire di una forma di impiego in cui la remunerazione avrebbe avuto luogo mediante consegna di buoni/*voucher* emessi dallo Stato, faceva seguito ad una proposta formulata dalla Commissione europea verso la fine del secolo scorso⁴. L'obiettivo che si intendeva perseguire era la creazione di nuovi posti di lavoro in un contesto europeo contrassegnato da alta disoccupazione ma in cui si registrava anche una crescente richiesta di attività di cura, a sua volta derivante dal cambiamento degli stili di vita, dalla trasformazione delle relazioni familiari, dall'incremento dell'occupazione femminile, dal progressivo invecchiamento della popolazione, dalla necessità di recuperare le aree urbane. Si trattava di neutralizzare i fattori che impedivano la trasformazione di questi bisogni di cura in occupazioni stabili e dignitose e, più precisamente, di individuare un rimedio all'eccessiva dispersione delle richieste di intervento, alla bassa remuneratività dei servizi alla persona e, non ultima, alle limitate disponibilità finanziarie delle famiglie.

Il dispositivo in grado di conciliare queste diverse esigenze era, secondo la Commissione, un buono/*voucher* cartaceo, emesso dallo Stato,

¹ Ad opera dell'art. 1, comma 1, d.l. 17 marzo 2017, n. 25, convertito senza modificazioni, dalla legge 20 aprile 2017, n. 49. Il medesimo decreto, peraltro, ha consentito l'utilizzo entro il 31 dicembre 2017 dei buoni acquistati fino all'entrata in vigore della norma.

² Il referendum era stato dichiarato legittimo da Cass., ufficio centrale per il referendum, ordinanza 6-9 dicembre 2016 e ammissibile da Corte Cost. 27 gennaio 2017, n. 28.

³ V. l'art. 54-*bis*, legge 21 giugno 2017, n. 96, introdotto in sede di conversione del d.l. 24 aprile 2017, n. 50.

⁴ Nel Libro Bianco cd. *Delors*: COM(93) 700, 5.12.1993, pagg. 20-21.

che sarebbe stato utilizzato dai committenti – al termine di ogni intervento – per retribuire *esclusivamente* i lavoratori assunti da agenzie specializzate nei servizi di cura. Questo buono/*voucher*, in particolare, avrebbe dovuto avere un costo abbastanza contenuto da essere sostenibile per le famiglie e, comunque, tale da rendere più conveniente per le stesse indirizzarsi a imprese specializzate anziché ad altri; ma, nello stesso tempo, essere sufficientemente alto da assicurare, oltre a una retribuzione dignitosa del lavoratore, anche un adeguato margine di profitto alle agenzie. A ben considerare, infatti, erano proprio queste ultime che – aggregando le richieste di prestazioni di cura saltuarie e occasionali – avrebbero creato una domanda di lavoro piuttosto stabile e continua. Orbene, questa modulazione del valore nominale, sempre secondo la proposta della Commissione, sarebbe stata possibile mediante una riduzione degli oneri contributivi e fiscali generalmente connessi all'assunzione di lavoratori.

Nonostante altrove questa intermediazione specializzata stesse già dando buoni risultati⁵ e nonostante il fatto che proprio queste esperienze fossero state evocate per giustificare l'introduzione del lavoro accessorio⁶, l'opzione seguita dal legislatore italiano nel 2003 è stata parzialmente diversa e ciò ha inevitabilmente segnato le successive fortune dell'istituto⁷.

Il *voucher* italiano, infatti, era un titolo utile per indirizzare la domanda di attività di cura non verso agenzie specializzate, bensì verso soggetti a rischio di esclusione sociale o, comunque, «non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne». Quanto alla disciplina, poi, le disposizioni erano focalizzate sulla determinazione del valore del buono, sui limiti quantitativi di utilizzabilità, sulle attività retribuibili in questa forma e sulle categorie di lavoratori interessate. Nulla era stabilito, invece, in ordine al momento costitutivo del rapporto (al punto che in dottrina fu messa in dubbio perfino la natura contrattuale dello stesso⁸) e alla fase prettamente esecutiva (con la conseguente difficoltà, incrementata dall'impiego di una nomenclatura poco rigorosa, di stabilire la natura

⁵E, segnatamente, in Francia (con i *chéque emploi service* e i *titre emploi service*) e, dal 2001, anche in Belgio (con la disciplina dei *dienstencheque/titres-service*). In tema, v. già A. M. SANSONI, *La sperimentazione del lavoro occasionale di tipo accessorio in Francia e in Belgio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo Welfare*, Milano, 2008, pag. 191 e segg.

⁶V. il Libro Bianco del Ministero del Lavoro, ottobre 2001, pag. 62, il quale richiama proprio l'esperienza belga.

⁷Sistemi analoghi a quello italiano, in cui il pagamento della retribuzione da parte del datore di lavoro è sostituito dalla consegna di "buoni", vigono in Austria, Grecia e Lituania. Per una dettagliata ricognizione, v. Eurofound, *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015, pag. 86 e segg.

⁸Il tema è stato analiticamente affrontato da F. MARINELLI, *Il paradosso del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in L. NOGLER e L. CORAZZA (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro*, Milano, 2012, pag. 225 e segg.

subordinata o indipendente delle prestazioni⁹). Incertezze che, pur prontamente registrate a livello teorico, non hanno avuto alcun riflesso pratico in ragione della pressoché assoluta assenza di contenzioso.

Sotto altro profilo, poi, il ricorso al nuovo schema negoziale si presentava come particolarmente conveniente – proprio in ragione della riduzione del costo del lavoro realizzata tramite il buono/*voucher* – e, quindi, potenzialmente idoneo a sostituire i “normali” rapporti di lavoro subordinato nei settori in cui era ammesso. Di qui, appunto, la scelta del legislatore del 2003 di circoscrivere il ricorso a questo istituto fissando il numero massimo di giornate che ciascun lavoratore avrebbe potuto dedicare a questo tipo di attività, a prescindere dal numero dei beneficiari, e un tetto monetario ai compensi che complessivamente egli avrebbe potuto ricavare.

Queste caratteristiche strutturali del modello italiano sono rimaste pressoché inalterate nonostante i continui rimaneggiamenti della relativa disciplina e, per quanto più interessa in questa sede, sono facilmente rinvenibili anche negli schemi negoziali oggi regolati dalla legge n. 96/2017.

All’apice della sua parabola, peraltro, la fortuna del lavoro accessorio era dovuta ad una funzione ben diversa da quella originaria (che, pure, non è mai stata abbandonata).

Dopo numerose novelle, infatti, esso si presentava come una modalità di impiego facilmente instaurabile non soltanto dai privati interessati ad attività di cura e dalle amministrazioni pubbliche di qualsiasi comparto ma anche, dal 2012, prontamente disponibile per gli imprenditori e i professionisti operanti in qualsiasi settore produttivo (ivi compreso quello agricolo, seppure con regole speciali) e, sostanzialmente, senza alcun limite quantitativo¹⁰.

⁹ Come si ricorderà, le ambiguità lessicali e concettuali del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (ma anche delle successive modificazioni ed integrazioni) hanno dato luogo ad un ampio dibattito sulla qualificazione giuridica delle prestazioni accessorie. Solo negli ultimi tempi si è consolidata e diffusa l’opinione che le inquadrava nell’area della subordinazione (v., ad esempio, B. ANASTASIA, S. BOMBELLI, S. MASCHIO, *Il Lavoro accessorio dal 2008 al 2015. Profili dei lavoratori e dei committenti*, in *WorkINSPapers*, 2016, n. 2, pag. 63, in www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/2076WorkINPS_Papers_2_settembre.pdf, ultima consultazione 31 agosto 2017). Per una ricostruzione critica del dibattito in sede scientifica, impossibile in questa sede per ragioni di economia del discorso, sia consentito il rinvio a V. PINTO, *Il lavoro accessorio tra vecchi e nuovi problemi*, in *Lav. Dir.*, 4, 2015, pagg. 680-684.

¹⁰ Come si ricorderà, infatti, l’unico limite stabilito dall’art. 48, comma 1, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 era posto al lavoratore, al quale era inibito di prestare la propria attività lavorativa in favore di ogni singolo committente per un tempo tale da guadagnare compensi superiori a 2000 euro. Ma ai datori di lavoro non era imposto alcun vincolo che fosse paragonabile, ad esempio, all’attuale soglia di 5000 euro stabilita dall’art. 54-*bis*, comma 1, lett. *b*.

La sostanziale deresponsabilizzazione conseguente alla delegificazione della relazione contrattuale e la significativa compressione del costo del lavoro, infatti, avevano reso il lavoro accessorio particolarmente appetibile per i produttori di beni o servizi a basso valore, operanti essenzialmente sul mercato interno, che dirigono organizzazioni di ridotte dimensioni in cui abbondano lavori scarsamente professionalizzati o in cui sono usate tecnologie mature e che, in assenza di interventi legislativi di riduzione del costo del lavoro, avrebbero dovuto impiegare ben altre risorse per rendere efficienti le proprie attività e, così facendo, ridurre i costi di produzione. Orbene, è plausibile che siano state proprio le pressioni di questi operatori economici a spingere la maggioranza parlamentare verso la pronta reintroduzione di una forma di impiego subordinato funzionalmente equivalente al lavoro accessorio¹¹.

La derivazione del lavoro occasionale da quello accessorio, in effetti, è attestata da numerosi elementi testuali e funzionali, prima fra tutti la distinzione – in realtà, artificiosa – tra uno schema negoziale utilizzabile per le attività di cura e un «contratto di prestazione occasionale» a disposizione delle amministrazioni pubbliche e dei privati con scopo di lucro. Una distinzione che, certo, riflette i diversi interessi facenti capo alle due categorie di utilizzatori (e che, proprio per questa ragione, rivela la sostanziale continuità con l'esperienza del lavoro accessorio), ma normativamente inutile e affaticante dal momento che i due "tipi" non sono tra loro distinti dal alcun elemento contrattuale essenziale.

Del primo, infatti, il legislatore non dice nulla, limitandosi a stabilire che le persone fisiche possono "pagare" prestazioni occasionali aventi ad oggetto le attività di cura tassativamente elencate utilizzando le somme preventivamente depositate su una posizione contabile accesa presso l'INPS e legalmente denominata «Libretto di famiglia». Non essendo possibile dedurre dal silenzio del legislatore la a-contrattualità dello scambio ivi regolato, è inevitabile concludere che l'accordo originario debba essere ricondotto ad uno schema già esistente (e più precisamente, come si dimostrerà a breve, ad un normale contratto di lavoro subordinato).

Il secondo contratto, invece, è legislativamente definito come «il contratto mediante il quale un utilizzatore [...] acquisisce, con modalità semplificate, prestazioni di lavoro occasionali o saltuarie di ridotta entità, entro i limiti di importo [stabiliti dalla legge nonché] alle condizioni e con le modalità» dalla stessa poste. Null'altro è stabilito, salvo che la provvista finanziaria da utilizzare per i pagamenti dovrà essere preventivamente

¹¹Seppure la disciplina del lavoro occasionale sia decisamente meno favorevole di quella del lavoro accessorio in considerazione degli stringenti vincoli quantitativi posti alla domanda di queste prestazioni espressa da ciascun singolo datore di lavoro. Sul punto si avrà modo di tornare nell'ultimo paragrafo di questo studio.

accreditata su una posizione contabile che, priva di un suo *nomen iuris*, è certamente diversa dal Libretto di famiglia.

Di conseguenza, l'interprete non può che prendere atto che i due contratti (e i conseguenti rapporti) sono indistinguibili tra loro posto che l'unica differenza strutturale attiene ad un elemento secondario – ai fini dell'individuazione di un tipo negoziale, ovviamente – qual è il diverso sistema di pagamento.

La previsione di pagamenti elettronici effettuati dall'INPS quale terzo legalmente delegato in luogo della consegna di buoni/*voucher* direttamente al lavoratore, del resto, è anche il solo elemento di distinzione tra il nuovo lavoro occasionale e il precedente costituito dal lavoro accessorio. Entrambi, infatti, sono caratterizzati dall'essenzialità delle regole applicabili al rapporto, dal più favorevole regime contributivo, dall'esenzione dal prelievo fiscale e, non ultima, dall'utilizzabilità entro precisi limiti di natura monetaria.

2. Inquadramento sistematico.

Fin qui è stata seguita la traccia segnata dal legislatore, il quale testualmente articola la disciplina del lavoro occasionale imputandola a due distinti schemi negoziali, e si è dimostrato come questa duplicazione costituisca, in realtà, una superfetazione.

Dalla circostanza che del primo "schema negoziale" nulla sia detto e che del secondo sia descritto soltanto il *motivo* che muove il creditore della prestazione, però, è possibile dedurre qualcosa di ben più significativo della distinzione solo apparente tra i due. L'assenza di un qualsiasi elemento essenziale che identifichi il contratto, infatti, permette di affermare come, al di là dello stile redazionale, l'art. 54-*bis* non istituisca affatto un nuovo schema negoziale bensì si limiti a prevedere due diversi regimi normativi agevolativi applicabili a due distinte categorie di soggetti (privati senza scopo di lucro, da un lato, pp.aa. e privati con scopo di lucro, dall'altro) a particolari condizioni ed entro precisi limiti quantitativi.

Diventa, quindi, essenziale stabilire a quali categorie di rapporti giuridici – tra quelli che implicano un *facere* personale – questo regime debba essere imputato esse le *attività agevolate* siano quelle subordinate oppure no¹².

Orbene, a differenza di quanto accaduto nel caso del lavoro accessorio, molte sono le evidenze che consentono di affermare che le prestazioni

¹² Di qui il dissenso rispetto all'opinione secondo la quale la disciplina del lavoro occasionale costituirebbe «un altro caso emblematico in cui la impellenza dei bisogni cui dar risposta prevale sulla logica qualificatoria fino al punto da far passare in secondo piano la questione della natura del rapporto» (T. TREU, *Rimedi e fattispecie a confronto con i lavori della Gig economy*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT, 2017, n. 136, pagg. 20-21).

occasionalmente agevolate siano soltanto quelle di natura subordinata. Si pensi alla nomenclatura impiegata per designare soggetti ed oggetto del rapporto giuridico («utilizzatore», «prestatore», «prestazioni di lavoro»), ad alcune caratteristiche delle prestazioni scambiate (quali la «misura minima oraria del compenso»¹³, la «durata della prestazione»¹⁴, ma anche la rilevanza attribuita alla collocazione oraria¹⁵ o al «luogo di svolgimento della prestazione»¹⁶) e, non ultimi, al diritto alle pause e ai riposi nonché alle previsioni in materia di salute e sicurezza tipiche del lavoro subordinato¹⁷. Tutti questi elementi indicano chiaramente che le prestazioni di lavoro accessorio oggetto di disciplina siano quelle destinate ad essere inserite in un contesto organizzativo (certamente poco articolato e complesso ma) sul quale il lavoratore non ha alcun potere di intervento e di controllo¹⁸ e al fine di produrre un risultato deciso da altri¹⁹. Questa doppia alienità (dell'organizzazione e del risultato) propria del lavoro subordinato²⁰, del resto, è il presupposto implicito di quelle previsioni che consentono alle amministrazioni pubbliche di ricorrere alle prestazioni di lavoro accessorio solo in presenza di specifiche «esigenze temporanee o eccezionali»²¹ o che vietano l'impiego di lavoratori occasionali «nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o di servizi»²².

Se così è, si può riassuntivamente affermare che l'art. 54-*bis* non regola un autonomo "sotto-tipo" del contratto di lavoro subordinato²³, bensì (re)introduce nel nostro ordinamento giuridico un regime agevolato di assunzione.

La collocazione sistematica delle prestazioni occasionali nell'area della subordinazione, com'è logico che sia, ha anche altre implicazioni.

¹³ V. l'art. 54-*bis*, comma 16, legge 21 giugno 2017, n. 96.

¹⁴ V. l'art. 54-*bis*, spec. comma 17, lett. e, legge 21 giugno 2017, n. 96.

¹⁵ V. l'art. 54-*bis*, comma 17, lett. d, legge 21 giugno 2017, n. 96.

¹⁶ V. l'art. 54-*bis*, comma 17, lett. b, legge 21 giugno 2017, n. 96.

¹⁷ V. l'art. 54-*bis*, comma 3, legge 21 giugno 2017, n. 96. Esattamente come accadeva nel caso del lavoro accessorio, tuttavia, le disposizioni in materia di sicurezza non sono applicabili per il caso di «piccoli lavori domestici a carattere straordinario» (v. l'art. 3, comma 8, d.lgs. 9 aprile 2008, n.81).

¹⁸ Come dimostra, appunto, il rinvio alle previsioni in materia di sicurezza e tutela della salute sui posti di lavoro di cui alla nota precedente.

¹⁹ Il che spiega perché il criterio per la determinazione quantitativa del compenso spettante al lavoratore è quello tipico dei rapporti di lavoro subordinato, vale a dire quello temporale.

²⁰ V. CorteCost. 12 febbraio 1996, n.30, in *Mass. Giur. Lav.*, 1996, pag.155.

²¹ Cfr. l'art. 54-*bis*, comma 7, legge 21 giugno 2017, n. 96.

²² Cfr. l'art. 54-*bis*, comma 14, lett. c, legge 21 giugno 2017, n. 96.

²³ Al pari di quanto accaduto, ad esempio, allorché è stato regolato il contratto di lavoro intermittente, il quale è giuridicamente individuato dall'imputazione del rischio della mancanza di lavoro al lavoratore (anziché al datore di lavoro, come nel rapporto di lavoro subordinato tipico).

Tra quelle di maggior impatto pratico, spicca la possibilità di distinguere le prestazioni occasionali subordinate in discorso dalle attività, anch'esse legislativamente qualificate come «occasionali», che sono assoggettate al regime contributivo speciale previsto dall'art. 44, comma 2, d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (convertito, con modificazioni in legge 24 novembre 2003, n. 326). Come è noto, infatti, questa previsione ha esteso anche ai «soggetti esercenti attività di lavoro autonomo occasionale [con]reddito annuo derivante da dette attività [...] superiore ad euro 5.000» gli obblighi contributivi che un'altra previsione – l'art. 2, comma 26, legge 8 agosto 1995, n. 335 – già aveva previsto a carico di coloro che «esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo».

La distinzione tra i due tipi di prestazioni occasionali, peraltro, è rilevante non soltanto sul piano previdenziale, ma anche sotto tutti gli altri aspetti che attengono alla regolazione dei rapporti giuridici (ossia, sotto quello civilistico, tributario, processuale). Sul piano civilistico, ad esempio, è chiaro che mentre le prestazioni subordinate rese occasionalmente sono assoggettate alle regole speciali che saranno esaminate a breve (o, mancando le condizioni di applicazione, all'ordinario regime giuridico del lavoro subordinato), le attività di lavoro autonomo rese occasionalmente saranno assoggettate alle regole proprie del contratto d'opera (di cui all'art. 2222 Cod. Civ., salvo che il rapporto non sia riconducibile ad altro contratto giuridicamente tipico).

Valorizzando la natura subordinata delle prestazioni occasionali, inoltre, è possibile risolvere anche un'altra questione di notevole importanza pratica e individuare, nel silenzio del legislatore, gli effetti giuridici da collegare alla violazione delle diverse "condizioni" che consentono di beneficiare di questa forma di impiego.

Tra le diverse ipotesi²⁴, valga ad esempio quello del divieto di acquisire «prestazioni di lavoro occasionali da soggetti con i quali l'utilizzatore abbia in corso o abbia cessato da meno di sei mesi un rapporto di lavoro subordinato o di collaborazione coordinata e continuativa»²⁵. Al datore di lavoro che impieghi lavoratori violando il divieto, non potendo beneficiare delle modalità semplificate, saranno coattivamente imputati *ex tunc* altrettanti rapporti di lavoro a tempo pieno e indeterminato oltre, ovviamente, all'applicazione delle sanzioni previste per l'irregolare costituzione dei rapporti di lavoro secondo le regole ordinarie²⁶.

²⁴Sulle quali si tornerà *infra*, par. 4.

²⁵ Cfr. l'art. 54-*bis*, comma 5, legge 21 giugno 2017, n. 96.

²⁶In termini, la circ. I.N.L. n. 5 del 9 agosto 2017, pag. 4.

3. Le soglie temporali e monetarie.

Come anticipato, la possibilità di ricorrere alle prestazioni occasionali con le modalità previste dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 è variamente circoscritta con l'intento, apprezzabile, di controllare le ipotesi in cui esso sostituisce l'assunzione di lavoratori secondo le regole ordinarie. Più precisamente, l'accesso al regime agevolato è condizionato da vincoli sia quantitativi che qualitativi.

Per quanto riguarda i primi, mutuando la tecnica normativa già impiegata per il lavoro accessorio, il legislatore fissa anzitutto una serie di soglie quantitative di utilizzabilità delle prestazioni occasionali che devono essere rispettate da tutti i datori di lavoro interessati.

All'intuibile fine di garantire l'occasionalità e la saltuarietà della prestazione lavorativa agevolata, il legislatore stabilisce che l'interesse di ciascun "utilizzatore" a riceverle possa essere soddisfatto entro un limite di compensi non superiore a 5000 euro per anno civile²⁷; che, comunque, egli possa beneficiare del regime agevolativo per ciascun lavoratore se l'impegno di questi è contenuto in 280 ore annuali²⁸ e se nello stesso arco temporale sia remunerato in misura non superiore a 2500 euro²⁹; e sempre che l'attività del lavoratore nell'anno civile, nei confronti di chiunque sia stata prestata, non abbia generato compensi complessivamente superiori a 5000 euro³⁰.

Il regime agevolato è riconosciuto con margini più ampi, però, qualora siano impiegati lavoratori appartenenti ad alcuni particolari gruppi sociali. Il primo dei suddetti tetti di spesa, infatti, è indirettamente rimodulato dal legislatore stabilendo che esso debba essere calcolato tenendo conto soltanto di una quota pari al 75% del compenso effettivamente corrisposto, anziché dell'intera somma pagata, qualora le prestazioni occasionali siano rese da pensionati (per vecchiaia o invalidità); da «giovani con meno di venticinque anni di età, se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado ovvero a un ciclo di studi

²⁷ Art. 54-*bis*, comma 1, lett. *b*, legge 21 giugno 2017, n. 96.

²⁸ Art. 54-*bis*, comma 20, legge 21 giugno 2017, n. 96. La stessa previsione stabilisce che, nel settore agricolo, il limite massimo dell'impegno lavorativo è pari al numero di ore corrispondenti al rapporto tra il tetto di 2500 euro (di cui all'art. 1, lett. *c*, legge 21 giugno 2017, n. 96) e la retribuzione oraria minima spettante al lavoratore in ragione dell'inquadramento delle mansioni nei livelli fissati dal CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti stipulato dai sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale (v., *infra*, par. 5). Una disposizione speciale che è necessaria perché in campo agricolo le attività occasionali possono essere prestate solo da lavoratori appartenenti a quelle particolari categorie svantaggiate per le quali vige un altrettanto speciale sistema di calcolo delle soglie quantitative. V. quanto si dirà a breve in testo.

²⁹ Art. 54-*bis*, comma 1, lett. *c*, legge 21 giugno 2017, n. 96.

³⁰ Art. 54-*bis*, comma 1, lett. *a*, legge 21 giugno 2017, n. 96.

presso l'università»; da disoccupati o da persone che beneficino «di prestazioni integrative del salario, di reddito di inclusione (REI) ovvero di altre prestazioni di sostegno del reddito»³¹. Un assetto che, innalzando il monte ore complessivo che ogni datore di lavoro può acquisire (senza alcuna modificazione, però, del tetto delle prestazioni che possono essere rese da un singolo lavoratore in favore di ciascuno), dovrebbe altresì produrre un effetto di redistribuzione delle occasioni di impiego su una platea più ampia di lavoratori.

Una questione esegetica di una certa importanza consiste nello stabilire se il rispetto delle soglie monetarie sia condizione necessaria e sufficiente per l'accesso al regime di favore delineato dall'art. 54-*bis*, come pare preferibile a chi scrive, oppure se esso debba essere integrato dalla ricorrenza della *condizione qualitativa* rappresentata dall'«occasionalità» o dalla «saltuarietà» delle esigenze tecniche, organizzative o produttive perseguite dal datore di lavoro. Un problema che, a ben considerare, non riguarderebbe neppure tutti i rapporti ma soltanto quelli riconducibili al cd. contratto di prestazione occasionale. È nel descrivere quest'ultimo, infatti, che il legislatore offre un elemento testuale equivoco allorché funzionalizza l'accordo all'acquisizione di «prestazioni di lavoro occasionali o saltuarie di ridotta entità». Qui, più precisamente, l'occasionalità e la saltuarietà direttamente predicate delle prestazioni di lavoro paiono essere attribuiti autonomi rispetto ai limiti monetari, che specificherebbero l'ulteriore requisito della «ridotta entità». Sennonché, una siffatta interpretazione sarebbe ragionevole se alle prestazioni occasionali di entità «non ridotta» fosse applicabile un regime giuridico diverso da quello proprio del lavoro subordinato *tout court*; tuttavia, poiché non è così, occorre giocoforza concludere che l'occasionalità della prestazione si risolva nella sua «ridotta entità» e, viceversa, che questa sostanzi l'occasionalità della prestazione. Inoltre, se si aderisse all'interpretazione più coerente con la formulazione letterale della previsione, si dovrebbero introdurre – pur nel silenzio del legislatore – alcuni vincoli formali che, invece, appaiono incompatibili con la «semplificazione» voluta dal legislatore. È evidente che condizionare l'utilizzabilità dell'istituto all'occasionalità e saltuarietà della prestazione richiederebbe, quanto meno, la stipulazione in forma scritta del contratto di prestazione occasionale al fine di esplicitare le specifiche ragioni che inducono all'assunzione. Solo un'indicazione di questo tipo, infatti, permetterebbe il controllo giudiziale sulla legittimazione del datore di

³¹ Art. 54-*bis*, comma 8, legge 21 giugno 2017, n. 96. In questo caso, però, «l'INPS provvede a sottrarre dalla contribuzione figurativa relativa alle prestazioni integrative del salario o di sostegno del reddito gli accrediti contributivi derivanti dalle prestazioni occasionali di cui al presente articolo» (così la circolare INPS n. 107 del 2017, par. 2.). L'occasione di lavoro, quindi, si traduce in una «perdita» contributiva per il lavoratore.

lavoro ad applicare la speciale disciplina riservata alle prestazioni occasionali.

Ciò detto, occorre considerare che le diverse soglie quantitative assolvono a funzioni distinte.

La soglia relativa al compenso corrisposto da un datore di lavoro a ciascun lavoratore è diretta a garantire che il ricorso al regime agevolato sia il più possibile collegato a fabbisogni lavorativi destinati ad esaurirsi nel breve periodo. In ragione della sua natura quantitativa, tuttavia, il vincolo non è in grado di scriminare le esigenze del datore di lavoro in modo da permettere l'accesso al regime agevolato solo se, oltre che di breve periodo, queste sono pure occasionali, cioè fortuite e non programmate, o saltuarie, ossia discontinue e intermittenti³². Allo stato, quindi, nulla vieta che sia inquadrata in un contratto di prestazione occasionale l'inizio di una relazione di lavoro che il datore ha interesse a far durare nel tempo: una sorta di periodo di prova a costi ridotti.

L'altra soglia quantitativa imposta al datore di lavoro, invece, ha la funzione di prevenire abusi. Essa, più precisamente, impedisce che – attraverso la segmentazione dei rapporti giuridici e la continua rotazione dei lavoratori sulla stessa posizione di lavoro – il datore di lavoro possa soddisfare un'esigenza occupazionale stabile beneficiando ben oltre il limite delle 280 ore annuali o dei 2500 euro di compenso. L'esistenza di un siffatto tetto, peraltro, elimina quello che altrimenti sarebbe stato un forte incentivo alla destrutturazione di lavori stabili.

Infine, il tetto ai compensi imposto al lavoratore dovrebbe evitare che questi resti intrappolato, volente o nolente, in una situazione precaria e in occupazioni che, generalmente, hanno un basso contenuto professionale.

Questo assetto funzionale è parzialmente confermato dal sistema rimediabile applicabile nel caso di superamento delle soglie quantitative. Parzialmente perché, purtroppo, l'unica misura punitiva (in senso lato) esplicita è relativa al caso in cui l'attività prestata da un lavoratore in favore di un datore di lavoro si protragga oltre i limiti di legge. Per questa ipotesi, infatti, è stabilito che tra le parti si instauri un rapporto di lavoro destinato a proseguire a tempo indeterminato e ad orario pieno³³. Questo rimedio, peraltro, è dichiarato come inapplicabile alle amministrazioni pubbliche³⁴; ma lo sarebbe stato anche in assenza di un'esplicita statuizione in tal senso. È regola generale, infatti, che «la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non [possa] comportare la costituzione di rapporti di

³²Sempre che, ovviamente, l'occasionalità e la saltuarietà siano considerati attributi – prima ancora che delle prestazioni di lavoro – dell'interesse datoriale a riceverle.

³³Art. 54-*bis*, comma 20, primo periodo, legge 21 giugno 2017, n. 96.

³⁴V., ancora, il comma 20 dell'art. 54-*bis*.

lavoro a tempo indeterminato»³⁵. La circostanza è tutt'altro che secondaria posto che, per questa ragione, le pp.aa. sono di fatto sottratte a qualsiasi misura che le induca ad un ricorso responsabile all'istituto.

Negli altri due casi di superamento dei tetti quantitativi, invece, l'individuazione delle conseguenze deve essere fondata su considerazioni di carattere sistematico³⁶.

Di conseguenza, si può sostenere l'applicabilità del "consolidamento" del rapporto in una relazione di lavoro a tempo pieno e indeterminato con il lavoratore (o i lavoratori) che sia stato occupato per un periodo superiore al consentito. La circostanza, infatti, lascia presumere che il datore di lavoro stia ricorrendo ad una forma semplificata di instaurazione e di gestione dei rapporti di lavoro per soddisfare un fabbisogno di manodopera non già saltuario e occasionale, bensì sufficientemente stabile e duraturo.

Molto più complesso è stabilire cosa accada allorché un lavoratore sia occupato da più datori di lavoro per un monte ore complessivo superiore a quanto gli sia consentito. Si tratta di una questione già sorta a proposito delle prestazioni accessorie e la cui soluzione, già all'epoca, si presentava come insoddisfacente. In assenza di giurisprudenza, il Ministero del Lavoro aveva comunicato che il superamento del limite quantitativo avrebbe comportato la prosecuzione del rapporto a tempo indeterminato, in quanto «forma comune di rapporto di lavoro», oltre all'applicazione «delle relative sanzioni civili e amministrative»³⁷. Un soluzione che, anche all'epoca, deve essere apparsa iniqua se è vero che lo stesso Ministero suggeriva ai datori di lavoro di chiedere al lavoratore una dichiarazione autocertificata «in ordine al non superamento degli importi massimi previsti» dal legislatore; e se, con un argomento piuttosto debole e in forma dubitativa, il Ministero affermava che l'instaurazione coattiva del rapporto di lavoro dovesse avvenire «almeno con riferimento alle ipotesi in cui le prestazioni [fossero] rese nei confronti di una impresa o di un lavoratore autonomo e [risult funzionali all'attività di impresa o professionale]»³⁸.

Ora la questione si ripropone negli stessi termini. In effetti, non è semplice individuare una misura che sia, al tempo stesso, equa ed efficace nell'evitare al lavoratore la "trappola" della precarietà. Ciò perché o si sanziona direttamente il lavoratore ovvero, sanzionando il datore di lavoro, si punisce un soggetto che potrebbe essere all'oscuro del superamento del

³⁵Art. 36, comma 5, d.lgs. 31 marzo 2001, n. 165.

³⁶V., *supra*, il par. precedente.

³⁷Così circolare Min. Lav. 18 gennaio 2013, n. 4, pagg. 5-6.

³⁸L'instaurazione coattiva, pare di capire, avrebbe dovuto essere disposta *quanto menonei* confronti di chi, perseguendo uno scopo di lucro, avrebbe dovuto avere una maggiore capacità di sostenere i relativi oneri economici e che comunque, a differenza delle famiglie, avrebbe potuto utilmente inserire il lavoratore in un'organizzazione.

limite; anzi, si può sostenere che la misura proposta in passato dal Ministero del Lavoro addirittura incentivi comportamenti opportunistici da parte del lavoratore che, interessato ad un'occupazione a tempo indeterminato, potrebbe ottenerla *opejudicis* tacendo al datore di lavoro la circostanza.

Il dilemma giuridico potrebbe avere una soluzione empirica se il sistema informativo gestito dall'INPS dovesse essere conformato in modo tale da impedire il reclutamento dei lavoratori una volta raggiunto il tetto massimo di reddito che ciascuno di essi può conseguire svolgendo lavori saltuari ed occasionali.

4. I datori di lavoro legittimati e le altre condizioni di legittimazione.

Entro i limiti quantitativi appena esaminati, il legislatore riserva ad alcune particolari categorie di datori di lavoro/utilizzatori la possibilità di acquisire prestazioni lavorative occasionali con le modalità agevolate di cui si dirà a breve.

Più precisamente, rientrano nel campo soggettivo di applicazione del regime agevolato:

a) le persone fisiche che intendano affidare il disimpegno di «piccoli lavori domestici, compresi lavori di giardinaggio, di pulizia o di manutenzione»; dell'«assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con disabilità»; dell'«insegnamento privato supplementare»³⁹;

b) i soggetti privati che abbiano alle proprie dipendenze fino a cinque lavoratori subordinati a tempo indeterminato⁴⁰, purché non esercenti attività particolarmente rischiose quali sono quelle edili e affini, quelle estrattive (poste in essere indifferentemente in miniere, cave e torbiere) e quelle di escavazione e lavorazione di materiale lapideo⁴¹. Vincoli

³⁹ V. l'art. 54-*bis*, comma 6, lett. *a*, legge 21 giugno 2017, n. 96. Le attività di cui al testo, peraltro, devono essere espletate nell'interesse diretto del datore di lavoro e a beneficio diretto suo o dei suoi congiunti, essendo vietato il ricorso al cd. libretto di famiglia per inserire i lavoratori in organizzazioni di carattere professionale o imprenditoriale che svolgano quelle stesse attività nei confronti di terzi.

⁴⁰ V. l'art. 54-*bis*, comma 6, lett. *b*, e comma 14, lett. *a*, legge 21 giugno 2017, n. 96.

⁴¹ V. l'art. 54-*bis*, comma 14, lett. *c*, legge 21 giugno 2017, n. 96. Il ricorso alle prestazioni occasionali da parte di datori di lavoro che occupino stabilmente un numero di dipendenti superiore alla soglia legale oppure che operino nei settori di cui al testo è punito con il pagamento di una sanzione pecuniaria di ammontare compreso tra un minimo e un massimo stabilito per legge «per ogni prestazione lavorativa giornaliera per cui risulta accertata la violazione» (cfr. il comma 20 nonché la circolare I.N.L. 9 agosto 2017, n. 5).

particolari, invece, sono dettati per le imprese operanti nel settore agricolo⁴².

c) le amministrazioni pubbliche, allorché debbano realizzare «progetti speciali rivolti a specifiche categorie di soggetti in stato di povertà, di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o che fruiscono di ammortizzatori sociali» o «lavori di emergenza correlati a calamità o eventi naturali improvvisi»; ma anche per soddisfare «esigenze temporanee o eccezionali» aventi ad oggetto l'organizzazione di «attività di solidarietà, in collaborazione con altri enti pubblici o associazioni di volontariato» oppure «di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritative»⁴³.

Alla distinzione in categorie dei soggetti interessati corrispondono due diversi modelli di pagamento delle prestazioni occasionali. Come anticipato, infatti, i privati interessati alle attività di cura tassativamente elencate devono preventivamente aprire presso l'INPS un'apposita posizione contabile – il cd. libretto di famiglia, appunto – e ivi accreditare le somme necessarie ai pagamenti⁴⁴; mentre i soggetti appartenenti alle altre categorie devono accreditare la provvista finanziaria su un diverso conto elettronico, sempre gestito dall'INPS ma privo di specifica denominazione⁴⁵. Questa distinzione, come si mostrerà nel prossimo paragrafo, è necessaria perché diverse sono le regole legali sugli accrediti. In entrambi i casi, comunque, scompaiono i buoni/*voucher* caratteristici del lavoro accessorio e all'INPS è attribuito il ruolo di terzo delegato al pagamento (dei compensi e dei contributi)⁴⁶.

Sul piano esegetico, conviene dedicare alcune considerazioni in ordine al calcolo del requisito occupazionale di cinque dipendenti a tempo indeterminato richiesto ai privati che svolgono attività lucrative. In assenza di norme speciali, il computo dovrà essere effettuato applicando le norme generali dettate per i diversi "tipi" di rapporto. Di conseguenza, i lavoratori *part-time* dovranno essere «computati in proporzione all'orario svolto,

⁴²V. l'art. 54-*bis*, comma 14, lett. *b*, legge 21 giugno 2017, n. 96 e, più ampiamente, *infra*.

⁴³V. l'art. 54-*bis*, comma 7, legge 21 giugno 2017, n. 96, il quale precisa altresì che il ricorso alle prestazioni occasionali è ammissibile se compatibile con i «vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale». La legge non precisa se le pp.aa. possano scegliere liberamente il personale da impiegare con le modalità del lavoro occasionale oppure no. La questione, estremamente rilevante sul piano empirico, non può essere adeguatamente trattata in questa sede. Per chi fosse interessato, sia consentito il rinvio a V. PINTO, *Lavoro subordinato flessibile e lavoro autonomo nelle amministrazioni pubbliche*, Bari, 2013, pagg. 168-169 (essendo le considerazioni ivi sviluppate con riferimento al lavoro accessorio perfettamente riferibili anche al lavoro occasionale).

⁴⁴A differenza di quanto era previsto per il lavoro accessorio, la nuova disciplina non prevede l'emissione di titoli cartacei. V., in termini, Ufficio parlamentare di bilancio, *Le nuove norme sul lavoro accessorio*, 2017, *Flash*, n. 3, in www.upbilancio.it/flash/, pagg. 4 e 7.

⁴⁵Cfr. i commi 10, 15 e 19 dell'art. 54-*bis*.

⁴⁶V. l'art. 54-*bis*, comma 9, primo periodo, legge 21 giugno 2017, n. 96.

rapportato al tempo pieno»⁴⁷ e i lavoratori intermittenti saranno computati «in proporzione all'orario di lavoro effettivamente svolto nell'arco di ciascun semestre»⁴⁸. Dal computo saranno esclusi, invece, gli apprendisti⁴⁹.

Qualche incertezza, però, deriva dalle indicazioni operative fornite dall'INPS le quali, su questo aspetto, sembrano forzare il dato legislativo. Secondo l'Istituto, la forza lavoro a tempo indeterminato dovrebbe essere calcolata non in termini di unità occupate al momento in cui il datore di lavoro decide di concludere un contratto di prestazione occasionale, bensì come media nel semestre intercorrente «dall'ottavo al terzo mese antecedente la data dello svolgimento della prestazione lavorativa occasionale»⁵⁰. In questo modo, sempre secondo l'INPS, risulterebbero semplificati «gli adempimenti da parte degli utilizzatori» e favorito «lo svolgimento delle attività di controllo preventivo automatizzato».

Il limite occupazionale dei cinque dipendenti, peraltro, non è applicabile nel settore agricolo. Qui, infatti, possono ricorrere alle prestazioni occasionali tutti gli imprenditori alla doppia condizione che le attività lavorative siano espletate esclusivamente da soggetti appartenenti a quelle categorie sociali per le quali vige la regola secondo la quale, ai fini del calcolo del limite reddituale, si deve tenere conto del 75% dei compensi effettivamente corrisposti⁵¹; e che il lavoratore non risulti iscritto negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli dell'anno precedente.

Le regole sulla legittimazione a ricorrere alle prestazioni occasionali, ad ogni modo, sono integrate da due divieti.

Il primo, di natura oggettiva, è che i lavoratori occasionali non possono essere impegnati nell'esecuzione di appalti di opere o servizi⁵²; il secondo, di natura soggettiva, è che non possono essere impiegati e retribuiti secondo le particolari modalità in discorso quei «soggetti con i quali

⁴⁷ Così l'art. 9, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81. La previsione, riproducendo testualmente la norma previgente (vale a dire l'art. 6, d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61 come sostituito dall'art. 1, comma 1, d.lgs. 26 febbraio 2001, n. 100), stabilisce che ai fini del computo si dovrà operare un arrotondamento allorché «la somma degli orari a tempo parziale» (meglio: la durata complessiva dei part-time contrattualmente stabilita) ecceda il valore equivalente alla durata di uno o più rapporti a tempo pieno (con arrotondamento «per eccesso laddove il valore del primo decimale sia superiore a 0,5 ovvero per difetto in caso contrario»: così il messaggio INPS 12 luglio 2017, n. 2887, par. 3, lett. b).

⁴⁸ V. l'art. 18, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

⁴⁹ V. l'art. 47, comma 3, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

⁵⁰ Così la circolare INPS 5 luglio 2017, n. 1087, par. 6.2. Il successivo messaggio 12 luglio 2017, n. 2887, par. 3, lett. c, poi, ha precisato che la suddetta media non è soggetta ad alcun arrotondamento.

⁵¹ V., *supra*, par. 3.

⁵² Art. 54-*bis*, comma 14, lett. d, legge 21 giugno 2017, n. 96. Anche la violazione di questo divieto è punita con una sanzione amministrativa di natura pecuniaria (cfr. il comma 20).

l'utilizzatore abbia in corso o abbia cessato da meno di sei mesi un rapporto di lavoro subordinato o di collaborazione coordinata e continuativa»⁵³.

Il primo divieto, con ogni probabilità, si spiega con l'intento di evitare che i lavoratori occasionali siano impiegati in contesti organizzativi che, in ragione della durata limitata dell'impiego (e quindi, presumibilmente, anche della celerità dell'inserimento al lavoro), possono presentare rischi particolari per la loro salute e sicurezza.

Il secondo divieto, invece, è diretto a prevenire la destrutturazione di occupazioni stabili o, se si preferisce, ad evitare che il datore di lavoro trovi conveniente sostituire forme di lavoro più stabili con forme di lavoro più precarie.

In entrambi i casi, pertanto, la violazione dei divieti non può che comportare la prosecuzione del rapporto a tempo indeterminato (salvo che, come innanzi chiarito, nel caso delle pubbliche amministrazioni).

5. La disciplina delle prestazioni occasionali subordinate.

Le attività lavorative di natura saltuaria da chiunque "acquisite" sono assoggettate, quanto meno in prima battuta, alla disciplina speciale dettata dall'art. 54-*bis* nonché ad alcune previsioni generali in materia di rapporti di lavoro subordinato alle quali il legislatore rinvia.

Per quanto riguarda il momento genetico, le parti sono libere di concludere l'accordo anche oralmente e l'assenza di un vincolo di forma è coerente con la breve durata e l'esiguo contenuto professionale dell'occupazione (ma anche, nel caso particolare dei lavori di cura, con la predeterminazione dell'oggetto e l'assenza di una vera e propria organizzazione facente capo all'utilizzatore). Tutti questi elementi rendono superflua la formalizzazione per iscritto di un programma negoziale, sebbene il silenzio del legislatore non impedisca certo alle parti che vi abbiano interesse di realizzarla.

Proprio con riferimento alla fase di instaurazione del rapporto, peraltro, si registra una delle differenze più significative tra le prestazioni di natura domestica e le altre prestazioni occasionali: solo con riferimento a queste seconde il legislatore ha ritenuto necessario che l'INPS disponga delle informazioni relative all'attività lavorativa prima del suo svolgimento. Almeno un'ora prima dell'inizio della prestazione, infatti, il datore di lavoro deve trasmettere all'Istituto «una dichiarazione contenente [...] a) i dati anagrafici e identificativi del prestatore; b) il luogo di svolgimento della prestazione; c) l'oggetto della prestazione; d) la data e l'ora di inizio e di termine della prestazione [...] ; e) il compenso pattuito

⁵³Art. 54-*bis*, comma 5, legge 21 giugno 2017, n. 96.

per la prestazione»⁵⁴. Termini di comunicazione meno stringenti sono concessi soltanto agli imprenditori agricoli, posto che essi sono tenuti a informare l'INPS soltanto della «durata» della prestazione e non anche della collocazione oraria della stessa, che potrà aver inizio nei tre giorni successivi alla dichiarazione⁵⁵.

Nel caso di prestazioni compensate mediante il libretto di famiglia, invece, la comunicazione all'INPS è successiva all'effettuazione della prestazione e deve essere inoltrata entro il terzo giorno del mese successivo a quello in cui si svolge la prestazione⁵⁶.

In tutti i casi, «contestualmente» alla notifica, l'INPS informerà il lavoratore dell'avvenuta comunicazione e delle condizioni essenziali che il datore di lavoro ha dichiarato saranno applicate al rapporto⁵⁷.

Nessuna formalizzazione particolare è richiesta anche per quella parte dell'accordo che riguarda la determinazione del corrispettivo, sebbene il legislatore riconosca esplicitamente alle parti ampi margini di autonomia in proposito⁵⁸, limitandosi a fissare un minimoretributivo.

Se le prestazioni devono essere remunerate attingendo al libretto di famiglia, per il vero, l'autonomia negoziale subisce una palese limitazione

⁵⁴Art. 54-bis, comma 17, legge 21 giugno 2017, n. 96. Il successivo comma 18, poi, regola il caso in cui la prestazione lavorativa non abbia luogo. In questo caso, il datore di lavoro ha tre giorni di tempo – decorrenti dal giorno in cui era programmato lo svolgimento della prestazione – per “revocare” la dichiarazione. Trascorse le ore 24.00 del terzo giorno successivo a quello della prestazione, infatti, la dichiarazione diventa irrevocabile e l'INPS è tenuta a pagare le prestazioni e accreditare contributi previdenziali e premi assicurativi (cfr. anche circolare INPS 5 luglio 2017, n. 107, par. 6.3). Al fine di evitare manovre fraudolente consistenti nella revoca della comunicazione dopo lo svolgimento della prestazione, peraltro, l'INPS ha strutturato la propria piattaforma telematica in modo tale che nel medesimo termine di cui innanzi il lavoratore possa a sua volta comunicare all'INPS l'effettivo svolgimento della prestazione e, così facendo, possa rendere irrevocabile la comunicazione datoriale e maturare definitivamente il «diritto all'accredito del compenso ed alla valorizzazione della posizione assicurativa» (v., nuovamente, circolare INPS 5 luglio 2017, n. 107, par. 6.3, lett. b e c). Il ritardo nella comunicazione, l'incompletezza della dichiarazione e la falsità dei suoi contenuti sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria stabilita dal comma 20 (in termini, circolare I.N.L. n. 5/2017, cit., pag. 5).

⁵⁵Arg ex art. 54-bis, comma 17, lett. d, che riprende quanto era previsto per il lavoro accessorio dall'art. 49, comma 3, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 (come sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. b, d.lgs. 24 settembre 2016, n. 185).

⁵⁶Art. 54-bis, comma 12, legge 21 giugno 2017, n. 96. Il datore di lavoro, più precisamente, dovrà comunicare all'INPS «i dati identificativi del prestatore, il compenso pattuito, il luogo di svolgimento e la durata della prestazione, nonché ogni altra informazione necessaria ai fini della gestione del rapporto».

⁵⁷Art. 54-bis, rispettivamente comma 17 e 12, legge 21 giugno 2017, n. 96.

⁵⁸Diversa questione è stabilire se all'assetto giuridico esposto in testo corrisponda, nella realtà, una reale contrattazione dei compensi tra le parti. Circostanza che appare poco verosimile, in quanto la normale sproporzione di potere negoziale che generalmente caratterizza i rapporti tra il promittente datore di lavoro e il promittente lavoratore risulta perfino acuita nell'ipotesi di impieghi occasionali.

derivante dalle modalità di pagamento dei compensi. Pur essendo stati eliminati i buoni/*voucher* – cartacei o elettronici – dal valore orario predeterminato e infrazionabile⁵⁹, infatti, le operazioni di pagamento realizzabili sul conto denominato “libretto di famiglia” devono necessariamente avere un valore *standard* pari a dieci euro o a multipli di dieci euro⁶⁰ e le prestazioni di durata non superiore a un’ora devono essere “compensate” con almeno dieci euro⁶¹. Ovviamente, esattamente come accadeva in passato, nulla vieta che le parti concordino una retribuzione superiore (per quanto questa evenienza sia piuttosto improbabile). Ma, qualora ciò accada, esse dovranno tenere conto del vincolo ora descritto e non potranno pattuire, ad esempio, il pagamento di venti euro per tre ore di lavoro.

Quando le prestazioni debbano essere remunerate utilizzando la posizione contabile “sottostante” il contratto di prestazione occasionale, invece, le parti hanno maggiori margini di autonomia perché i pagamenti telematici possono avere qualsiasi importo. Il legislatore qui si limita a stabilire l’ammontare minimo del compenso orario – una vera e propria retribuzione minima legale – e a predeterminare l’ammontare in percentuale dei contributi previdenziali, dei premi assicurativi e degli oneri di gestione a carico del datore di lavoro⁶². Più precisamente, la retribuzione oraria minima è fissata in nove euro salvo che nel settore agricolo, ove essa è «pari all’importo della retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata dal contratto collettivo di lavoro stipulato dalle

⁵⁹V. l’art. 49, comma 1 e 2, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

⁶⁰Cfr. l’art. 54-*bis*, comma 11, legge 21 giugno 2017, n. 96, ai sensi del quale «ciascun Libretto Famiglia contiene titoli di pagamento, il cui valore nominale è fissato in 10 euro». Poiché il libretto di famiglia è un mero conto elettronico, però, è del tutto improprio affermare che esso “contenga” titoli di pagamento.

⁶¹V. sempre il comma 11, primo periodo, dell’art. 54-*bis*, legge 21 giugno 2017, n. 96. I dieci euro, tuttavia, non costituiscono la retribuzione oraria del lavoratore perché la stessa previsione prosegue stabilendo che la suddetta somma comprende «la contribuzione alla Gestione separata di cui all’articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, stabilita nella misura di 1,65 euro»; il premio dell’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nella misura di 0,25 euro; e il costo degli oneri gestionali pari a 0,10 euro. Al lavoratore, pertanto, spetterà una retribuzione netta pari a otto euro per ciascuna ora (o frazione di ora) lavorata. Tale compenso, peraltro, è esente da imposizione fiscale (come stabilito dal comma 4, primo periodo) ma è ulteriormente ridotto di un ammontare pari agli oneri eventualmente sostenuti dall’INPS per l’effettuazione del bonifico bancario domiciliato pagabile presso gli uffici delle Poste Italiane s.p.a. (comma 19).

⁶²Pari, rispettivamente, al 33% e al 3,5 % del compenso (art. 54-*bis*, comma 16, secondo periodo) nonché all’1% degli importi accreditati all’INPS (comma 15, secondo periodo). Anche in questo caso, la retribuzione del lavoratore è esente da imposizione fiscale (comma 4, primo periodo) e può essere ridotta qualora l’INPS debba effettuare il pagamento mediante bonifico bancario domiciliato pagabile presso Poste Italiane s.p.a. (comma 19 e circolare INPS 5 luglio 2017, n. 107, par. 8, n. 2).

associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»⁶³. Stando alle determinazioni dell'INPS, in particolare, la retribuzione minima per i lavori agricoli deve essere ricavata assumendo a riferimento i minimi salariali mensili degli operai agricoli fissati dal CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti stipulato dai sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale e aggiungendo «il cd. terzo elemento retributivo, previsto, per gli operai a tempo determinato, quale corrispettivo degli istituti riconosciuti agli operai a tempo indeterminato (festività nazionali e infrasettimanali, ferie, tredicesima e quattordicesima mensilità)»⁶⁴.

L'INPS, in ogni caso, è tenuta a pagare la retribuzione entro «il giorno 15 del mese successivo» a quello di effettuazione della prestazione⁶⁵. Esattamente come accadeva per il lavoro accessorio, poi, i compensi derivanti da prestazioni occasionali non incidono sullo stato di disoccupazione del lavoratore e sono «computabili ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno» ai lavoratori extra-comunitari⁶⁶.

Il legislatore, poi, detta alcune regole relative alla durata della prestazione. La circostanza che queste attività siano occasionali e saltuarie, infatti, non esclude la possibilità che l'attività lavorativa sia concentrata in alcune giornate o in alcune settimane. Anzi, per quanto in modo surrettizio, la legge incentiva i datori di lavoro che perseguono un lucro ad accorpate le prestazioni di lavoro in una giornata allorché – nell'elencare i contenuti della dichiarazione preventiva da inviare all'INPS – stabilisce che il «compenso pattuito per la prestazione» non possa avere un ammontare «inferiore a 36 euro, per prestazioni di durata non superiore a quattro ore continuative nell'arco della giornata, fatto salvo quanto stabilito per il settore agricolo»⁶⁷. Ora, se è vero che nessun datore di lavoro è tenuto a ricevere la prestazione per un tempo superiore a quello che gli serve, è evidente come una siffatta previsione – obbligando a pagare non meno di trentasei euro a giornata – renda particolarmente oneroso il ricorso

⁶³V., ancora una volta, l'art. 54-*bis*, comma 16.

⁶⁴Così il messaggio INPS 12 luglio 2017, n. 2887, par. 2. Pertanto, in relazione alle aree professionali in cui è articolato il sistema di classificazione degli operai agricoli del CCNL in discorso, la misura minima oraria del compenso attualmente spettante ai lavoratori occasionali è di € 9,65 (per mansioni inquadrato nella I area professionale), di € 8,80 (per quelle comprese nella II area professionale) e di € 6,56 (per le mansioni appartenenti alla III area).

⁶⁵V. l'art. 54-*bis*, comma 19. La stessa previsione stabilisce altresì le modalità del pagamento nonché i termini di «trasferimento» all'INAIL dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

⁶⁶V. l'art. 54-*bis*, comma 4.

⁶⁷Così l'art. 54-*bis*, comma 17, lett. e.

all'istituto per soddisfare esigenze produttive di durata inferiore alle quattro ore e, conseguentemente, lo spinga ad accorpate le attività da affidare al lavoratore in modo da occuparlo quanto meno per quella durata.

La disciplina del tempo di lavoro è completata, infine, con l'opportuno assoggettamento anche del lavoro subordinato occasionale alle regole comuni – di recepimento delle direttive comunitarie 93/104/CE e 2000/34/CE – relative alla durata minima del riposo giornaliero, alle pause che devono essere garantite allorché il lavoro giornaliero superi le sei ore e alla durata nonché alla cadenza del riposo settimanale⁶⁸.

Fin qui, la disciplina speciale delle prestazioni occasionali.

Resta da stabilire se, almeno in via di principio, la regolamentazione finora considerata possa essere ulteriormente integrata, pur nel silenzio del legislatore, per via interpretativa.

Orbene, il testo normativo offre buoni argomenti per negare questa possibilità di integrazione. La tecnica del rinvio esplicito, in un modello di disciplina da applicare a prestazioni di lavoro subordinato per quanto occasionale, lascia chiaramente intendere che il legislatore abbia in realtà voluto *escludere l'applicazione delle discipline generali diverse da quelle richiamate*. Dalla natura subordinata delle prestazioni occasionali, infatti, dovrebbe discendere l'applicazione *diretta e automatica* al contratto e al conseguente rapporto di tutte le discipline tipiche del lavoro subordinato, in quanto compatibili con la specificità del rapporto (e, anzitutto, con la sua occasionalità e saltuarietà) senza necessità di alcun rinvio da parte del legislatore. In questo assetto, il rinvio esplicito della norma speciale a quella generale o è privo di senso, perché diretto a realizzare un effetto identico a quello che si produrrebbe anche in sua assenza, o è sintomatico dell'intenzione del legislatore di operare una selezione inversa, scegliendo le norme generali da rendere inapplicabili nel caso specifico. Questa circostanza, unita ad un'attenta considerazione degli aspetti funzionali, permette di concludere che la disciplina delle prestazioni occasionali costituisca un plesso normativo autonomo e rigidamente "alternativo" rispetto alla legislazione avente ad oggetto i rapporti di lavoro subordinato.

Altra questione, poi, è se la "deregolamentazione" così realizzata sia anche legittima, considerando che la discrezionalità del legislatore non è piena e, anzi, incontra due limiti dei quali pure è necessario dare conto.

Il primo limite è di ordine costituzionale e consegue all'assenza, negli schemi negoziali qui considerati, di qualsivoglia specificità causale (e ciò vale comunque si intenda la causa di un negozio giuridico). Questa identità causale comporta che la diversificazione della disciplina giuridica applicabile alle prestazioni occasionali rispetto a quella ordinaria sia

⁶⁸V. l'art. 54-*bis*, comma 3, il quale rinvia agli artt. 7, 8 e 9, d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66.

costituzionalmente legittima soltanto se contenuta nei limiti ammessi dal principio di uguaglianza formale di cui all'art. 3 Cost.; ovvero che, essendo la causa negoziale identica, la disparità di trattamento tra i lavoratori occasionali e gli altri lavoratori subordinati dovrà essere ritenuta giustificata se, all'esito di un accurato scrutinio degli interessi coinvolti, questi risultino avere rilevanza costituzionale.

Il secondo limite alla discrezionalità legislativa discende, invece, dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e, segnatamente, dalla circostanza che molte discipline nazionali costituiscono attuazione di direttive sovranazionali. Da ciò deriva che la sottrazione delle prestazioni di lavoro accessorio alle discipline nazionali di recepimento in tanto è legittima in quanto le direttive ammettano deroghe ed eccezioni collegate a prestazioni saltuarie o di breve durata.

Ovviamente, questa non è la sede idonea per passare in rassegna le diverse normative sovranazionali e verificare se esse possano non trovare applicazione nel caso del lavoro occasionale. È opportuno evidenziare, però, come la questione deve essere stata presente anche agli estensori dell'art. 54-*bis* se è vero che, tra le previsioni generali espressamente dichiarate applicabili, vi sono anche quelle in materia di pause e riposi nonché in materia di sicurezza del lavoro.

6. Alcune considerazioni conclusive.

Riepilogando, l'art. 54-*bis* non regola un nuovo schema negoziale da utilizzare, magari in alternativa al contratto di lavoro intermittente, per impiegare saltuariamente lavoratori subordinati bensì struttura un quadro di convenienze a favore dei datori di lavoro interessati ad assunzioni di quel tipo.

Le agevolazioni sono di carattere normativo, posto che la deroga agli *standard* generalmente riconosciuti ai lavoratori subordinati facilita gli ingaggi e rende più liberamente gestibile il rapporto. Si tratta di una convenienza significativa, sebbene non debba essere sovrastimata. In effetti, alcune discipline non sarebbero state comunque applicabili a questo tipo di incarichi in considerazione della loro caratteristiche empiriche (a iniziare dalla durata predeterminata). Ad ogni modo, si tratta di convenienze/incentivi che sono – per così dire – a carico degli stessi lavoratori.

Ma le agevolazioni sono anche di ordine economico. Qualora gli oneri retributivi, così come predeterminati dal legislatore⁶⁹, non siano inferiori a quanto al lavoratore sarebbe spettato ex artt. 36 Cost. e 2099, comma 2, Cod. Civ., restano comunque la riduzione degli oneri contributivi e

⁶⁹V., *supra*, par. 5.

l'esenzione fiscale. In questo caso, quindi, le convenienze garantite ai datori di lavoro sono a carico sia degli stessi lavoratori, sia soprattutto del bilancio pubblico.

Ora, a conclusione di questo studio, occorre chiedersi quali ragioni giustificino un simile assetto: per quale motivo, ad esempio, il lavoratore deve avere un trattamento previdenziale peggiore rispetto agli altri lavoratori subordinati ovvero perché parte del costo collegato all'assunzione deve essere trasferito allo Stato (attraverso una riduzione del gettito fiscale).

La questione non è oziosa e, anzi, pare essere stata ben presente sia alla Commissione europea nel momento in cui proponeva la regolamentazione di un lavoro retribuito tramite *voucher*⁷⁰, sia agli estensori del d. lgs. n. 276/2003 al momento della rima regolamentazione del lavoro accessorio.

Nel modello "triangolare" proposto dalla Commissione, infatti, la riduzione dei costi era funzionale ad orientare la domanda di lavori di cura delle famiglie verso le agenzie specializzate (anziché verso il mercato in nero) e, comunque, ad evitare i maggiori oneri economici che sarebbero derivati dalla necessità di affidare alle pp.aa. l'organizzazione dei medesimi servizi. L'aggregazione della domanda così realizzata, peraltro, avrebbe reso conveniente per le agenzie non soltanto l'assunzione di nuovi lavoratori ma anche la loro professionalizzazione. La stessa Commissione annoverava tra gli ostacoli alla nascita di un vero e proprio "mercato" dei servizi di cura – dal lato dell'offerta – la diffusa «riluttanza ad accettare lavori a torto ritenuti degradanti, poiché spesso sinonimo di lavori domestici e scarsamente qualificati, mentre in verità per essere svolti correttamente richiedono qualità preziose» e, si può aggiungere, non innate. Pertanto, la riduzione degli oneri fiscali assumeva una funzione, per così dire, compensativa dell'utilità sociale connessa alla qualificazione o riqualificazione professionale dei disoccupati.

Nel modello italiano del 2003, invece, le convenienze economiche erano orientate ad indirizzare la domanda di piccoli lavori di cura verso soggetti a rischio di esclusione sociale o, comunque, marginali rispetto agli andamenti del cd. mercato del lavoro. Una funzione correttiva delle dinamiche spontanee – e, quindi, di governo del mercato del lavoro – che per il vero è stata presto abbandonata.

La differenza rispetto a quanto accade oggi non potrebbe essere più netta. Il regime agevolativo previsto dall'art. 54-*bis*, infatti, è privo sia di una funzione di indirizzo della domanda di lavoro, sia di una funzione "compensativa" di impegni del datore di lavoro che lo Stato giudica utili

⁷⁰V., *supra*, par. 1.

anche dal punto di vista del sistema economico-sociale complessivo. E se le misure riconducibili al Libretto di famiglia possono essere ascritte agli interventi di politica sociale, quelle riconducibili al contratto di prestazione occasionale si spiegano soltanto con la volontà di assecondare gli interessi dei datori di lavoro.

Senonché, è possibile che – nell’attuale configurazione – il regime delle prestazioni occasionali soddisfi poco anche loro. L’esistenza di una vera e propria “soglia di sbarramento”, oltre la quale non è lecito reclutare manodopera con modalità semplificate, comporta che le agevolazioni in discorso non modifichino in modo apprezzabile il quadro delle convenienze datoriali. Il limite complessivo di cinquemila euro, insomma, appare troppo basso perché il lavoro occasionale possa concretamente assolvere una funzione analoga a quella svolta dal lavoro accessorio negli ultimi anni.

Anche a voler condividere le convinzioni della teoria marginalista, per cui la deregolamentazione dei rapporti di lavoro e la riduzione dei costi del lavoro genererebbero una crescita dell’occupazione⁷¹, è poco plausibile pensare che ciò possa avvenire a seguito di un aggiustamento tutto sommato limitato qual è quello realizzato dall’art. 54-*bis*. Né, per lo stesso motivo, sarà possibile affermare che una siffatta disciplina debba essere inquadrata in una politica legislativa di contrasto al lavoro nero. Seppure fosse vero che l’impiego irregolare costituisce l’inevitabile (e comprensibile) reazione imprenditoriale all’insostenibilità degli oneri derivanti dalle tutele del lavoro⁷², l’assetto normativo in materia di lavoro occasionale non pare sia affatto tale da incentivare i datori di lavoro all’emersione.

È difficile, insomma, intravedere quale sia l’opzione di politica legislativa sottesa alla nuova normativa (se non quella, del tutto contingente, di provare a colmare il vuoto creatosi con l’abrogazione del lavoro accessorio). L’attuale assetto appare, piuttosto, come l’esito instabile di uno scambio politico fortemente influenzato dalla precaria situazione delle finanze pubbliche e dalla necessità di contenere le agevolazioni sia contributive che fiscali. Se così fosse, fermo restando il quadro valoriale e concettuale radicato nel pensiero economico *mainstream*, le regole degli ingaggi occasionali potrebbero variare anche a breve, magari in ragione dello «sviluppo delle attività lavorative»

⁷¹Più precisamente, l’aumento del grado di flessibilità del mercato del lavoro accrescerebbe i profitti (in ragione della spinta alla “moderazione salariale”), causando un aumento degli investimenti e dell’occupazione. Per una valutazione critica di questo orientamento, G. FORGES DAVANZATI, G. PAULI, *Precarietà del lavoro, occupazione e crescita economica: una ricostruzione critica del dibattito*, in *costituzionalismo.it*, 2015, fasc. 1, pag. 4 e segg.

⁷²Secondo la retorica del cd. sommerso per necessità. V., in proposito, G. FORGES DAVANZATI, *Le politiche di contrasto al lavoro non regolare: orientamenti teorici alternativi*, in V. PINTO, (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, 2008, pag. 84e segg.

annualmente registrato e comunicato dal Ministero del Lavoro al Parlamento⁷³ e delle disponibilità finanziarie. Seppure entro i margini di compatibilità con il regime restrittivo degli "aiuti di Stato", in particolare, è possibile che siano riviste al rialzo quelle soglie quantitative il cui rispetto costituisce condizione essenziale per l'accesso ai benefici.

Una situazione ben poco confortante, in cui lo Stato non soltanto sostiene l'iniziativa economica privata a spese dei lavoratori e della collettività e senza alcuna contropartita, ma addirittura assume – per ragioni di consenso – iniziative di dubbia efficacia (in attesa di tempi migliori); mentre la storia recente, non solo nazionale, dovrebbe aver insegnato come lo sviluppo economico richieda interventi di tutt'altro segno e, comunque, un quadro regolativo il più possibile chiaro e stabile.

⁷³Entro il 31 marzo, come stabilito dal comma 21 dell'art. 54-*bis*.