



**Ordine dei
Dottori Commercialisti e degli
Esperti Contabili di
Roma**



**FONDAZIONE
TELOS**
CENTRO STUDI DELL'ORDINE
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI
DI ROMA

DOPO I VOUCHER: ANALISI E SUGGERIMENTI

A cura della Commissione Diritto del Lavoro

GRUPPO DI LAVORO

*P. Aloisi Masella
A. Campi
M. Caporossi
M. D'Amico
F. Fabietti
M. Farina*

INDICE

1. Voucher: i perché dell'abrogazione	3
2. Le esperienze degli altri paesi	4
3. Senza voucher: quali alternative	7
4. I punti deboli del panorama normativo odierno	11
5. Le criticità della nuova proposta normativa	13
6. Suggestimenti per un nuovo strumento	17

1. VOUCHER: I PERCHÈ DELL'ABROGAZIONE

Il lavoro accessorio è stato abrogato con il Decreto Legge n.25/2017 convertito dalla Legge n.49/2017 abolendo le norme del Jobs Act, gli articoli 48, 49 e 50 del D.Lgs. 81/2015, che lo avevano esteso e potenziato, così da permettere l'esplosione dell'utilizzo registrata nel 2016.

Negli ultimi anni i numeri hanno dimostrato che i voucher erano un fenomeno in crescita, che si prestava sempre con maggiore frequenza a pericolosi abusi. Col D.Lgs. n. 81/2015 era stato infatti definitivamente autorizzato l'uso del lavoro accessorio in tutti i settori della produzione: dall'attività ricettiva del semplice bar all'edilizia, alla manifattura e ai lavori "stabili". Era rimasto invariato soltanto il limite del compenso massimo annuale di 7000 € netti, riferito alla totalità dei committenti, spettante al lavoratore in forma di voucher.

La suddetta liberalizzazione se da un lato aveva aiutato nella lotta del lavoro a nero dall'altra aveva prodotto una serie di storture cui il legislatore aveva successivamente cercato di rimediare.

Infatti, il Decreto Legislativo 24 settembre 2016, n. 185 aveva previsto che i committenti imprenditori non agricoli o professionisti che avessero fatto ricorso a prestazioni di lavoro accessorio fossero tenuti, almeno sessanta minuti prima dell'inizio della prestazione, a comunicare alla sede territoriale competente dell'Ispettorato nazionale del lavoro, mediante posta elettronica, i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore, indicando, altresì, il luogo, il giorno e l'ora di inizio e di fine della prestazione. La precedente possibilità di attivare un buono lavoro all'INPS, senza dover comunicare orari e date, ovviamente si prestava ad un utilizzo improprio e illegittimo dei voucher. Con il suddetto provvedimento era stato messo un freno agli abusi e questo aveva portato anche ad una riduzione dell'attivazione dei voucher.

Purtroppo il lavoro accessorio si è in molte circostanze trasformato, da strumento di emersione del lavoro sommerso, in uno strumento che, nella prassi, aiutava i datori di lavoro a sostituire questa forma di lavoro più

economica, alle più stabili forme di assunzione di lavoro subordinato: a tempo determinato, a tempo parziale, a chiamata.

E' evidente, che per i datori di lavoro questa tipologia di lavoro fosse, quanto meno da un punto di vista economico, più vantaggiosa considerando che i prestatori di lavoro accessorio non avevano la "corazza" del contratto collettivo e pertanto non avevano neanche, tutta una serie di tutele e di diritti previste per le altre forma contrattuali , per non parlare dell'aliquota contributiva molto più bassa, rispetto alle aliquote ordinarie.

La convenienza economica di cui sopra è risultata, per i datori di lavoro, in molti casi, più incisiva della reale presenza del requisito della occasionalità, nel determinare la scelta di questa forma contrattuale.

In un clima di instabilità lavorativa le associazioni si sono mosse nella direzione di chiedere l'abolizione del lavoro accessorio non tanto per contrastare il ricorso a pratiche elusive, cui si era già messo un limite con il D. Lgs. 185/16, ma anche e soprattutto al fine di favorire l'affermazione di forme di lavoro più stabili e maggiormente tutelate.

2. LE ESPERIENZE DEGLI ALTRI PAESI

A livello europeo il dibattito sulle forme contrattuali atipiche è molto vivo sin dagli anni Novanta. La preoccupazione più grande era e rimane quella di integrare con successo, e allo stesso tempo, sia flessibilità che sicurezza nel mercato del lavoro: la cosiddetta "flexicurity". Dagli sviluppi sociali ed economici intervenuti negli ultimi 20 anni sono nate nuove forme di occupazione, nel cui ambito rientrano i lavori basati sui voucher. Oltre che in Italia vengono correntemente utilizzati in Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia e Lituania. Caratteristica comune è lo scopo con cui sono nati: combattere il lavoro irregolare per lo più nel settore dei servizi alle famiglie.

In Austria vengono introdotti a gennaio del 2006. Sono utilizzabili esclusivamente per servizi alle famiglie e solo per mansioni semplici, rimangono fuori quindi altri tipi di servizi più qualificati come quelli di educazione o di assistenza medica. Non esistono delle limitazioni ai compensi

percepibili ma a livello fiscale al di sopra degli 800,00 Euro al mese la famiglie sono obbligate a pagare il 16,4% a titolo di "employer tax". Dal punto di vista previdenziale ed assicurativo il prezzo del voucher include solo la copertura infortunistica: il lavoratore può optare per un versamento volontario ai fini pensionistici o di copertura di eventuali periodi di malattia se il compenso è inferiore o pari a 600,00 Euro al mese. Se il compenso supera la predetta soglia il lavoratore è obbligato al versamento dei contributi previdenziali pari al 14,7%.

In Belgio il sistema dei voucher diventa pienamente operativo nel 2004. I voucher vengono utilizzati solo per determinati servizi domestici: la pulizia e la stiratura. Ogni cittadino può acquistare al massimo 500 voucher per anno corrispondenti a 500 ore di lavoro. A livello familiare, dove siano presenti 2 coniugi, sono acquistabili 1.000 voucher per anno, innalzabili fino a 2.000 l'anno per determinate categorie svantaggiate. Per incentivarne l'utilizzo, i committenti godono di una deduzione fiscale del 15%. Il Belgio è l'unico Paese in Europa in cui il sistema dei voucher prevede una triangolazione tra i privati cittadini che acquistano i voucher, le agenzie di intermediazione accreditate e il lavoratore. Quest'ultimo, di fatto, è un dipendente di una delle agenzie di intermediazione ed ha accesso a tutte le prestazioni di *welfare*. Il sistema belga dei voucher è molto simile al contratto di somministrazione di lavoro italiano.

In Francia il sistema dei voucher, attivo dal 2006, prevede che possano essere utilizzati dalle famiglie per servizi che non superino le 8 ore settimanali e per non più un mese l'anno. I voucher possono essere utilizzati anche dalle imprese con meno di 21 dipendenti per non più di 100 giorni e 700 ore nell'anno. I voucher acquistabili dalle famiglie si dividono in voucher ad importo fisso o ad importo variabile. In quest'ultimo caso il datore di lavoro privato deve solo dichiarare l'anagrafica del lavoratore, la mansione e le ore da svolgere poi provvederà il Centro Nazionale CESU (*chèque emploi service universel*), che gestisce l'intero sistema, ad elaborare la busta paga per il lavoratore ed il calcolo dei contributi da versare per il datore. Simile modalità anche per i voucher acquistabili dalle imprese al di sotto dei 21 dipendenti.

La Germania è l'unico Paese che non remunera il lavoro accessorio tramite un voucher ma ha istituito delle forme contrattuali, i mini job e i midi job, che per l'impostazione con cui nascono sono del tutto comparabili ai voucher. Sono fruibili in ogni settore sia privato che commerciale tuttavia i settori in cui vengono maggiormente utilizzati sono il commercio al dettaglio, la ristorazione, le attività ricettive e servizi alle famiglie in genere. Non esistono limitazioni neanche sul livello minimo o massimo dei compensi erogabili, difatti la maggior parte dei mini jobber percepisce salari inferiori ai minimi contrattuali. Fiscalmente, al di sotto di 450,00 Euro mensili si gode di un trattamento fiscale e previdenziale agevolato. A livello previdenziale la tendenza degli ultimi anni è di allineare i mini e i midi job alla contribuzione dovuta per il lavoro dipendente regolare. Attualmente la contribuzione è differenziata a seconda dell'ambito lavorativo, per attività commerciali il datore dovrà versare il 28% per assicurazione sanitaria e copertura pensionistica, per i servizi alle famiglie l'aliquota si riduce al 10%. I mini e i midi jobber hanno accesso praticamente a tutti i servizi di welfare messi a disposizione dallo Stato.

Presenti dal 2010, in Grecia i voucher sono destinati a servizi molto specifici: per i lavori domestici, alcune attività agricole, per l'occasionale distribuzione di materiale pubblicitario e per lo svolgimento di manifestazioni sportive. Il prestatore non può svolgere lavoro accessorio pagato con voucher per più di 25 giorni al mese e più di 300 giorni l'anno. Il compenso orario è fissato dalla contrattazione collettiva e fiscalmente non godono di alcuna agevolazione mentre a livello previdenziale la contribuzione dovuta è la stessa del lavoro subordinato regolare.

In Lituania il sistema dei voucher è stato di assoluto successo rendendo possibile l'emergere di un consistente settore nascosto dell'economia relativo alle attività connesse all'agricoltura e al mantenimento delle aree boschive. Prima dell'introduzione dei voucher non esistevano strumenti flessibili che consentissero l'utilizzo di manodopera agricola stagionale. Il sistema lituano prevede che il prestatore non possa svolgere lavoro accessorio per più di 60 giorni l'anno per lo stesso committente e non più di 90 giorni per il complesso dei committenti. Fiscalmente entro una certa soglia (nel 2015 era di 1.750,00

Euro) godono di completa esenzione, previdenzialmente l'unico contributo diretto al servizio sanitario, del 9%, è già inglobato nel voucher mentre l'assicurazione contro gli infortuni è del tutto volontaria.

Il dibattito circa l'utilità dello strumento voucher è aperto e controverso anche a livello europeo. Da un lato è innegabile che i voucher contribuiscono ad attivare possibilità occupazionali per i soggetti con posizioni marginali sul mercato del lavoro o privi del tutto di alcuna posizione. Dall'altro lato però lo strumento è così flessibile da prestarsi facilmente a distorsioni la più evidente delle quali è la tendenza a rimanere percettori di voucher nel medio-lungo termine e quindi esclusi dalle misure di sicurezza sociale.

3. SENZA VOUCHER: QUALI ALTERNATIVE

A quali strumenti può fare riferimento oggi un operatore per instaurare rapporti di lavoro caratterizzati da flessibilità e sicurezza?

Allo stato attuale non esistono strumenti che si avvicinino a quelli appena abrogati e anche questo spiega il fatto del grande successo che i voucher hanno avuto, seppur talvolta nelle pieghe di un utilizzo distorto.

E' possibile individuare due possibili alternative al lavoro accessorio ma queste se ne discostano completamente per presupposti giuridici: la prestazione occasionale ed il lavoro intermittente.

La prestazione di lavoro autonomo occasionale ha rappresentato da sempre uno strumento sul quale utilizzatori e prestatori hanno concentrato la propria attenzione: la stessa, infatti, è caratterizzata da particolare agevolezza nella sua gestione e da orpelli burocratici ridotti al minimo.

Proprio per porre un limite a un utilizzo distorto e a un frequente abuso dello strumento, con diversi interventi normativi si è cercato a più riprese di fornire alcune regole che consentissero di caratterizzare e tipizzare la tipologia di negozio giuridico.

Allo stato attuale, tuttavia, detti interventi sono stati azzerati e l'unico parametro normativo al quale si può fare riferimento per inquadrare giuridicamente la prestazione occasionale è rappresentato dall'articolo 2222 del codice civile relativo al contratto d'opera.

Perché dunque si possa parlare di lavoro autonomo occasionale, è necessario che la prestazione sia caratterizzata da taluni requisiti connessi ai termini che la caratterizzano: l'autonomia e l'occasionalità.

In riferimento alla prima, il requisito dovrà essere valutato in relazione alla potenziale ingerenza del committente sulle modalità di erogazione della prestazione.

Il termine occasionalità, da parte sua, dovrà essere inteso in termini di sporadica frequenza di erogazione da parte del prestatore della attività nei confronti non del singolo committente ma rispetto alla sua complessiva attività in un determinato periodo di riferimento.

Naturalmente, anche la tipologia di prestazione avrà il suo peso nella determinazione della sporadicità o meno.

Giova rammentare che, ova la prestazione perdesse i requisiti appena rappresentati, troverebbe applicazione o la disciplina riguardante il lavoro dipendente, se verificata la presenza della etero direzione, o quella riguardante il lavoro autonomo, ove se ne riscontrasse l'abitudine dell'esercizio.

La somme corrisposte a fronte della prestazione di lavoro autonomo occasionale, poi, saranno assoggettate a ritenuta d'acconto (trattenuta del 20% calcolata sul compenso pattuito), se il committente assume la veste di sostituto di imposta.

Dal lato previdenziale, i soggetti che effettuano prestazioni di lavoro autonomo occasionale sono tenuti all'iscrizione alla Gestione Separata dell'INPS e alla compartecipazione alla sua contribuzione solo se il reddito annuo, riveniente da detta attività e dalla totalità dei committenti dell'anno, sia superiore a 5.000 euro.

La contribuzione, peraltro, sarà dovuta solamente sulla quota di reddito eccedente la predetta soglia, che viene così a rappresentare una sorta di franchigia per i contributi previdenziali.

A differenza della prestazione occasionale, il lavoro intermittente è un contratto di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato.

La peculiarità di questa forma di contratto è collegata al porsi a disposizione di un datore di lavoro che ne potrà richiedere la prestazione lavorativa sulla base delle effettive esigenze via via insorgenti, articolando l'effettiva presenza sul luogo di lavoro nell'arco della settimana, del mese o dell'anno, anche in modo disomogeneo e non pianificato.

Affinché possa essere applicato il contratto di lavoro intermittente devono sussistere due presupposti. Il primo è di natura oggettiva: i casi di utilizzo devono essere previsti nel contratto collettivo, anche aziendale, applicato dal datore di lavoro oppure, in mancanza, sono individuati con decreto ministeriale.

Il secondo presupposto è di carattere soggettivo laddove il contratto può essere concluso esclusivamente con soggetti con meno di 24 anni di età, e a condizione che la prestazione sia svolta entro il compimento del 25° anno, o con più di 55 anni.

Inoltre il contratto di lavoro intermittente è consentito, per ciascun lavoratore in relazione al medesimo datore di lavoro, per un periodo complessivamente non superiore alle 400 giornate di effettivo lavoro nell'arco di tre anni solari.

Ove l'anzidetto periodo venisse superato, il rapporto si trasformerebbe in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato.

Non sono invece soggetti a detto vincolo i settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo.

Il contratto di lavoro intermittente può essere caratterizzato da due differenti fattispecie: la prima prevede l'obbligo di disponibilità ossia il lavoratore è obbligato a restare a disposizione del datore e svolgere la prestazione lavorativa quando il datore lo richieda. In tal caso sarà riconosciuta al lavoratore una apposita indennità mensile di disponibilità il cui ammontare è determinato dai contratti collettivi. Durante il periodo in cui si dichiara disponibile, sia in presenza di un obbligo di disponibilità, sia nel caso contrario, il prestatore non è titolare di alcun diritto tipico di quelli riconosciuti ai

lavoratori subordinati, non maturando dunque alcun trattamento economico o altro istituto contrattuale o giuridico, fatta salva l'eventuale indennità di disponibilità.

Durante detto periodo inoltre, entrambe le parti possono recedere liberamente dal contratto.

La seconda fattipesece, al contrario, non prevede obbligo di disponibilità: il lavoratore dunque è libero di rifiutare di prestare la propria attività quando richiesta. Con questa seconda tipologia, il lavoratore avrà diritto esclusivamente alla retribuzione corrispondente alle sole ore di lavoro effettivamente prestate.

Il lavoratore intermittente non deve comunque ricevere un trattamento economico e normativo complessivamente più sfavorevole rispetto al lavoratore di pari livello e a parità di mansioni svolte, ovviamente in riferimento ai periodi per i quali presta la propria attività lavorativa.

Il contratto di lavoro intermittente è vietato quando la "chiamata" sia effettuata per sostituire lavoratori che esercitano il diritto di sciopero, quando il ricorso a tale contratto è praticato per svolgere le stesse mansioni di lavoratori che nei sei mesi precedenti siano stati oggetto di licenziamenti collettivi, di sospensione o di riduzione di orario e quando le aziende non siano in regola con la normativa in materia di sicurezza sul lavoro.

Il datore di lavoro deve effettuare, sia una comunicazione obbligatoria per rendere nota l'instaurazione del contratto, sia una comunicazione successiva prima di ogni chiamata del lavoratore che ne indichi i tempi di utilizzo.

4. I PUNTI DEBOLI DEL PANORAMA NORMATIVO ODIERNO

Individuate due alternative al voucher negli strumenti del:

1. contratto d'opera occasionale;
2. lavoro intermittente;

è immediata conseguenza il rilevare come detti strumenti presentino diverse lacune per poter essere considerate una valida alternativa ad un utilizzo corretto dei voucher medesimi.

La prestazione occasionale, come detto, si caratterizza per la sua estrema flessibilità, non essendo necessario alcun particolare adempimento formale (è consigliabile sempre un contratto scritto a garanzia delle parti) ed essendo rimessa alle parti la determinazione del compenso per l'attività prestata.

Tuttavia, proprio per l'assenza di specifici vincoli, tale tipologia lavorativa si presta, come i voucher, ad un utilizzo non sempre genuino.

Inoltre, proprio la mancanza di particolari comunicazioni da effettuare agli enti previdenziali (salvo quanto detto per l'INPS al superamento del limite esposto), o ad altri enti (quale la comunicazione preventiva UNILAV), può creare, da un punto di vista pratico, problemi in merito al riconoscimento della genuinità dell'istituto qui descritto, qualora il prestatore venga a trovarsi, ad esempio, in azienda durante un accesso ispettivo, con tutte le questioni che possono emergere, e le relative possibili conseguenze sanzionatorie.

Per un suo corretto utilizzo, infatti, in primo luogo è necessario ricorrano determinati presupposti:

- a. la occasionalità della prestazione, con tutte le conseguenze connesse alla vaghezza del termine e alla mancanza di un indicatore di riferimento;
- b. l'autonomia nell'esecuzione della stessa, intesa nella sua riconducibilità al dettame di cui all'articolo 2222 del codice civile e svincolata da qualsiasi elemento di etero direzione (che esclude automaticamente, di fatto, un cospicuo novero di fattispecie operative;
- c. il compenso ragguagliato alla brevità e al compimento della prestazione, con una ricorrente alea connessa al corretto ragguaglio del compenso.

Ma anche i risvolti fiscali e previdenziali presentano aspetti che rendono l'utilizzo dello strumento "contratto d'opera occasionale" poco appetibile e difficilmente gestibile per risolvere le fattispecie di rapporto prima regolate dai voucher.

Dal punto di fiscale, infatti, la norma non prevede alcun particolare trattamento di favore o esenzione: come detto, il compenso sarà assoggettato a ritenuta d'acconto del 20%, se il committente è un sostituto di imposta.

Il percettore, pertanto, si vedrà corrisposto nell'immediato una somma inferiore al compenso pattuito.

Ma la percezione di siffatti redditi, erogati da uno o più committenti, comporterà comunque anche l'obbligo di presentare una dichiarazione dei redditi che li riassume e cumuli, con l'eventualità di dover ulteriormente integrare l'imposta dovuta perché non integralmente soddisfatta dalle ritenute subite (oltre a dovere le addizionali regionali e comunali).

Come accennato nel paragrafo precedente, dal punto di vista previdenziale il "contratto d'opera occasionale" presenta delle sue peculiarità: una sorta di esenzione sino al raggiungimento di compensi pari a 5.000 euro e assoggettabilità al contributo alla Gestione Separata per ciò che eccede.

E' immediato rilevare come, tale meccanismo, comporti dal lato del percettore un assottigliamento del compenso netto incassato (a fronte, peraltro di un periodo di copertura previdenziale risibile) e dal lato dell'utilizzatore un incremento del costo della prestazione (a volte noto solo al termine della prestazione stessa) perché dipendente da parametri soggettivi variabili e in continuo divenire.

Il contratto intermittente, da parte sua, presenta tutte le garanzie riconosciute al lavoratore (retribuzione oraria prevista dal CCNL, istituti differiti, piena contribuzione a carico del datore, eventuale indennità di disponibilità ecc.) trattandosi a tutti gli effetti di un contratto di lavoro subordinato.

Il datore di lavoro, come per i voucher, può decidere liberamente quando ricorrere alla prestazione del lavoratore.

Lo strumento peraltro risulta flessibile in termini di negoziazione della retribuzione: il CCNL, infatti, fisserà i limiti inferiori consentendo alle parti di concordare un corrispettivo più alto, solitamente connesso a tali tipi di prestazione.

Risulta, al contrario, rigido per quello che riguarda le fattispecie in cui l'utilizzatore potrà legittimamente ricorrere allo strumento.

Sarà infatti la contrattazione collettiva a delimitarne i casi oggettivi di utilizzo (con tutti i limiti connessi alla difficoltà di tener dietro alle esigenze del mercato e all'evoluzione tecnologica).

In mancanza di dettaglio, la necessità di far riferimento ad un tabella del 1923 non può certo essere considerata di aiuto.

Anche i parametri oggettivi, l'esclusione dei soggetti con età compresa tra i 25 e 54 anni, esclude di fatto una serie di soggetti al contrari particolarmente interessati da un contratto flessibile (ad esempio madri che non possano/vogliono impegnarsi in rapporti di lavoro più rigidi, lavoratori con rapporti a tempo parziale, disoccupati impegnati in percorso formativi o di riqualificazione).

5. LE CRITICITÀ DELLA NUOVA PROPOSTA NORMATIVA

Per quanto attiene la proposta di legge ad oggi allo studio, appaiono alcune criticità che, ove confermate, depotenzierebbero la portata degli interventi e non consentirebbero di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Le criticità in parola afferiscono a entrambi gli strumenti proposti.

Una prima perplessità è rappresentata dalla necessità che il prestatore si registri preventivamente rispetto alla prestazione su di una apposita piattaforma informatica (atto C. 4444, articolo 54 bis, comma 9).

Mentre tale adempimento risulta comprensibile in capo all'utilizzatore, anche rispetto a tutte le funzionalità successive, sfugge la necessità dell'obbligo, se non per quanto possa attenerne il pagamento (situazione in cui è evidenziabile una ulteriore criticità) in capo all'altra parte: con gli attuali strumenti tecnologici e di incrocio di banche dati, mediante l'inserimento del codice fiscale su una piattaforma dedicata (imprescindibile), si avrebbe l'immediato responso sulla veridicità del nominativo e identità del prestatore senza necessità di alcuna preventiva identificazione.

La necessità dell'adempimento preventivo rischierebbe di impedire la soluzione di eventuali situazioni di emergenza (ad esempio, la sostituzione della baby sitter, ammalatasi all'ultimo momento, da parte della sorella della stessa).

Secondo aspetto critico, più delicato in quanto connesso direttamente a una delle finalità del provvedimento, ovvero al contrasto a determinate forme di c.d. lavoro nero, potrebbe essere la previsione di cui al comma 11.

Se la lettura che se ne dà sulla stampa specializzata è corretta, l'articolo sembrerebbe sancire una retribuzione oraria, per i prestatori di lavoro a favore delle famiglie, di 10 euro l'ora.

E' notorio che abitualmente il compenso orario richiesto per queste tipologie di prestazioni sia superiore alla somma di 10 euro: ne conseguirebbe così la persistenza di parte delle retribuzione erogata comunque in nero. Con una doppia beffa: da un lato, parte del nero (anche oltre il 100% del retribuito ufficialmente) non emergerebbe; dall'altro, si consentirebbe sia all'utilizzatore che al prestatore di rimanere ben più a lungo fittiziamente al di sotto dei limiti economici stabiliti dalla norma (con un vantaggio probabilmente maggiore per il prestatore che potrà intrattenere una vasta pluralità di rapporti con tanti utilizzatori).

Appaiono poi, a parere di chi scrive, ancora più controverse le disposizioni regolanti il rapporto tra prestatore e utilizzatore nell'esercizio di attività professionale o di impresa.

La norma, di fatto, prevede la creazione artificiale di due mercati (sia per quello che riguarda la domanda che l'offerta): uno per gli utilizzatori con sino a cinque lavoratori subordinati a tempo indeterminato e uno per i datori di lavoro con più di cinque.

I secondi, meramente sulla base di un principio dimensionale non necessariamente indicativo, non potranno avvalersi della disciplina delle prestazioni occasionale ma dovranno necessariamente, anche per attività che potrebbero effettivamente essere meramente occasionali, barcamenarsi tra gli altri strumenti esistenti ma non adeguati alla fattispecie.

Ma anche dal lato della domanda si verrebbero a creare due classi: gli "schedati" sulla piattaforma informatica Inps appetibili per tutti gli utilizzatori sotto soglia e un gruppo degli stessi (ad esempio quelli di età compresa tra i 26 e i 54 anni) inutilizzabili dagli utilizzatori sopra soglia se non con contratti rigidi anche per prestazioni occasionali.

Anche l'indicazione della soglia comporta più di una perplessità.

In primo luogo, non si specifica in quale misura debba essere computato un dipendente con contratto a tempo parziale: sarà comunque una unità o concorrerà per decimali in proporzione all'orario lavorativo?

In secondo luogo, cosa accade se in costanza di rapporto occasionale si assuma una ulteriore unità sì che la soglia dei cinque dipendenti a tempo indeterminato venga superata?

Da ultimo, se venisse successivamente accertata la presenza di un lavoratore in nero in costanza di rapporto occasionale la cui ufficializzazione comportasse il superamento della soglia dei cinque dipendenti, si incorrerebbe nella sanzione prevista dal comma 20?

Ultima menzione, per quanto riguarda le criticità della previsione normativa, spetta ad una disposizione per certi versi incomprensibile.

Il comma 19 dell'articolo 54 - bis, atto C. 4444, prevede che il corrispettivo della prestazione effettuata venga direttamente corrisposto da parte dell'Inps al prestatore.

Mentre suddetta procedura non intacca in alcun modo la possibile presenza di un compenso "in nero" a latere, che verrà corrisposto al prestatore *brevi manu* dall'utilizzatore, priva l'Inps o qualsiasi soggetto accertatore del più rapido strumento per andare a scovare sacche di vero utilizzo fraudolento dello strumento (ieri voucher, oggi contratto di prestazione occasionale).

Detto strumento consiste nell'incrocio dei dati delle prestazioni attivate rispetto ai corrispettivi non riscossi.

Nella tabella di seguito, sono riportati i dati statistici relativi al periodo 2012 - 2016 resi ufficialmente noti dall'Inps e riferiti agli oramai abrogati voucher.

	Venduti	Incassati	Delta (*)	(*)	Valore (€) (*)
2012	23.021.588	22.642.585	379.003	1,65%	3.790.030
2013	38.539.563	36.348.265	2.191.298	5,69%	21.912.980
2014	68.332.398	64.668.272	3.664.126	5,36%	36.641.260
2015	108.111.376	104.606.393	3.504.983	3,24%	36.049.830
2016	136.065.536	130.976.065	3.089.471	2,30%	30.894.710
	374.070.461		12.828.881	3,43%	128.288.810

(*) Elaborazione degli autori

Da una prima lettura, sembrerebbe che nel quinquennio in esame il "sistema voucher" abbia drenato il sistema economico di un importo pari a quasi 100 milioni di euro (75% del valore lordo del voucher spettante al percettore al momento dell'incasso).

Sembrerebbe, infatti, che privati e aziende abbiano acquistato oltre 128 milioni di euro in buoni poi mai spesi o che lavoratori occasionali abbiano effettuato prestazioni per quasi 100 milioni di euro senza provvedere poi all'incasso del corrispettivo. O, più verosimilmente, una combinazione dei due casi.

Fatto salvo un minimo (non il 3,43% medio) margine di errore nelle previsioni di acquisto o distrazione nell'incasso, si può ragionevolmente ritenere che buona parte dei corrispettivi non siano stati riscossi perché marginali rispetto alla somma corrisposta in nero a latere della prestazione ma con tutte le salvaguardie connesse alla contemporanea attivazione del buono.

Si può, dunque, ragionevolmente ipotizzare che corrispettivi per prestazioni occasionali incardinate con i voucher siano rimaste occultate al mondo reddituale per un multiplo di n volte i circa 100 milioni di euro (per l'esattezza 96.216.607) netti non riscossi.

Si potrebbe anche ragionevolmente ipotizzare che con un adeguato sistema informatico di incrocio di dati (già tutti noti all'Inps), ampie sacche di evasione reddituale e contributiva e lavoro nero potrebbero essere individuate.

Ci si chiede: perché rinunciare a questa possibilità, liquidando i compensi direttamente e senza alcuna parte attiva da parte del prestatore e privarsi dell'unico vero campanello di allarme di un utilizzo distorto?

Sempre connesso alle modalità, una irragionevolezza che non potrà non essere dirimente nella scelta dello strumento: il comma 19 prevede infatti che il corrispettivo delle prestazioni effettuate nel mese venga liquidato dall'Inps il 15 del mese successivo alla effettuazione della prestazione.

Occorre rammentare che detto criterio, applicabile ad entrambe le forme di contratto proposte, si muove in un ambito di prestazioni che per presupposto sono di modesto ammontare: appare pertanto poco credibile che un prestatore, dopo un'attività lavorativa che comporti il guadagno anche di poche decine di euro, possa/debba attendere anche 40 giorni prima di poterne incassare il corrispettivo.

6. SUGGERIMENTI PER UN NUOVO STRUMENTO

A seguito dell'abrogazione dei voucher che hanno disciplinato il lavoro occasionale accessorio, si rende dunque necessaria l'introduzione di uno strumento normativo che in qualche modo vada a regolamentare la necessità transitoria che può riscontrare un datore di lavoro relativamente all'impiego di personale per un breve periodo od anche per un giorno (inteso come lavorativo) o frazione di esso. Gli strumenti alternativi ai voucher, che siano forme di contratti atipici già esistenti nel nostro ordinamento o che siano forme contrattuali presenti in ordinamenti giuridici stranieri (in particolar modo comunitari), presentano comunque tutti dei limiti in termini sia temporali che di applicabilità. Inoltre, considerando che il sistema pensionistico è ormai omogeneamente contributivo e che il miraggio del "posto fisso" non è più perseguibile dalle nuove generazioni, si rende necessaria una riforma che, se da una parte consente elasticità in entrata ed in uscita ai datori di lavoro, dall'altra consenta ai lavoratori di maturare proporzionalmente alla quantità ed alla qualità del lavoro svolto anche occasionalmente un montante contributivo

che consenta, al momento del pensionamento, di poter disporre di una rendita che non risenta negativamente della mancanza totale o parziale di un equo versamento contributivo tale che (il mancato equo versamento) riduca a valori prossimi all'assegno sociale quella che – per l'appunto – deve rappresentare la sussistenza del lavoratore una volta collocato a riposo. Benché la soluzione che si vuole trovare debba andare a colmare attività che per loro natura sono occasionali e che magari, anni addietro, venivano svolte da giovani che esordivano nel mondo del lavoro, occorre calarsi nel contesto storico attuale in cui in buona parte dei settori produttivi la domanda non è costante e non è atta a garantire un "continuum" in termini temporali non solo al lavoratore ai primi contatti con il mercato del lavoro ma anche a coloro in piena maturità lavorativa.

Da una *summa* delle esperienze passate, di altri paesi, di strumenti esistenti e in via di definizione, è possibile quanto meno tracciare delle linee guida sulle quali ipotizzare uno strumento di pari successo e minor abuso rispetto ai voucher.

1. Decretata l'abrogazione di un unico strumento da utilizzare nelle due macro realtà "datoriali", famiglie e imprese e professionisti, e giudicato inadeguato e iniquo un sistema tripartito che divida la seconda categoria in due sottogruppi, la prima indicazione coerente è quella di individuare due strumenti con fattispecie diverse, anche radicalmente, ma aderenti alle due realtà.

Una prima, eventualmente più semplice nel suo utilizzo e con parametri reddituali più stringenti per il percettore, per l'utilizzo in una realtà "familiare".

Una seconda, eventualmente più articolata nella attivazione al solo fine di consentire però una azione preventiva contro l'abuso, per l'utilizzo nell'ambito di imprese e studi professionali.

2. Anche per quanto attiene la fiscalità del prestatore, si potrebbe ipotizzare una distinzione a seconda dell'ambito di erogazione della prestazione.

Nel caso dello strumento ipotizzato per un utilizzo in ambito familiare, anche in considerazione della eventuale ridotta soglia reddituale proposta, si ritiene possa essere perseguibile la strada già intrapresa di sancire una esenzione fiscale dei redditi così conseguiti.

Per l'utilizzo, invece, in ambito impresa o studio professionale, si può ritenere che il sistema di detrazioni già previsto per il lavoro dipendente e per il lavoro a tempo determinato, da un lato, e l'esigenza etica di trattare tutti i lavoratori dipendenti, che magari lavorano fianco a fianco, alla stessa stregua, possano portare alla conclusione di non prevedere forma di agevolazione alcuna per il lavoratore.

3. Non si può ovviamente prevedere altro che strumenti che prevedano la copertura assicurativa e previdenziale dei prestatori.

Anche in questo caso, la logica conseguenza è quella di prevederne due tipologie differenti, mutuando le caratteristiche della contribuzione per i lavoratori domestici per le attività prestate in ambito familiare e quelle della contribuzione al FPLD per i rapporti intrattenuti in ambito di impresa o studio professionale.

4. Aspetto più delicato e sensibile è quello connesso alla fiscalità in capo al datore di lavoro.

Ci si è già più volte soffermati su uno degli aspetti più critici evidenziati nello strumento voucher: l'erogazione di un compenso effettivo più alto per la prestazione rispetto ai valori facciali dei voucher mirando alla sola tutela minima dell'aspetto previdenziale e assicurativo.

A parere di chi scrive, l'unico modo per superare tale criticità è quello di creare un sistema di interessi in conflitto tra le parti, riconoscendo, nello specifico, agevolazioni all'utilizzatore per la indicazione del pieno corrispettivo pattuito.

Nel caso di utilizzo familiare, ad esempio, prevedendo una contribuzione su base oraria svincolata dalla effettiva remunerazione.

Nel caso di utilizzo nell'ambito di impresa o studio professionale, invece, riconoscendo ad esempio una piena deduzione ai fini Irap a differenza dei rapporti di lavoro a tempo determinato.

5. In considerazione del diffuso utilizzo distorto, verificato in tutto l'ambito comunitario, gli strumenti in questione non potranno prescindere dalla loro attivazione attraverso una piattaforma telematica, possibilmente centralizzata presso un unico ente preposto, presidiata costantemente da programmi di analisi dei dati tarati sulla segnalazione di anomalie facilmente impostabili (somme non incassate suddivise per nominativi del prestatore e dell'utilizzatore, ricorrenza dei nominativi dei prestatori, ricorrenza dei nominativi degli utilizzatori) che riducano ad un novero più ristretto i casi sui quali sia necessario una verifica in presenza del personale dell'ente deputato.

Non va certamente in questa direzione la previsione normativa che prevede l'erogazione diretta da parte dell'Inps del corrispettivo comunicato.

6. Volendo azzardare una ipotesi di lavoro, i due contratti potrebbero essere strutturati in due fattispecie.

Per quanto attiene i rapporti intrattenuti tra i percettori e le famiglie, sulla scorta della piattaforma già esistente per comunicare i dati relativi ai rapporti di lavoro domestico, procedere ad un suo adattamento, semplificando il novero dei dati richiesti, con la possibilità di inserire i termini temporali di erogazione della prestazione.

Si potrebbe anche ragionare sulla possibilità di generare direttamente la modulistica connessa alla singola prestazione per la quale, dunque, sarà previsto un versamento contributivo ad hoc.

Per quanto attiene i rapporti intrattenuti tra i percettori e imprese e studi professionali, un ulteriore spunto può essere fornito da uno strumento già esistente nel nostro ordinamento o meglio, nella contrattualistica collettiva nazionale del lavoro.

Il contratto nazionale del turismo/pubblici esercizi, settore che da sempre ha avuto una domanda altalenante, per collocazioni geografiche degli esercizi, per problemi legati alla recente storia che ha visto alternarsi momenti di boom economico a momenti meno felici, per le peculiarità proprie del settore e dell'andamento dei gusti e delle abitudini nei

costumi. ha gestito l'incostanza della domanda con un proprio contratto "atipico" denominato "extra o di surroga".

Tale forma contrattuale consente di assumere il singolo lavoratore con mini-contratti che non durino più di 3 giorni consecutivi e per un massimo di quindici giorni di effettivo lavoro nell'arco di un mese solare. Con questo istituto contrattuale, pur rispettando gli stessi principi della disciplina del lavoro subordinato a tempo indeterminato (corretto inquadramento e retribuzione proporzionata alle ore di lavoro svolto), si garantisce la flessibilità del rapporto in entrata ma soprattutto in uscita, senza rischi di impugnative e ricorsi alla Magistratura del Lavoro da parte del lavoratore.

Il lavoratore vede retribuire le ore o le giornate lavorative non solo proporzionalmente al lavoro effettivamente svolto ma anche senza discriminare rispetto al collega di pari livello a tempo indeterminato vede versati sulla propria posizione personale una corrispondente entità di contributi ai fini della futura rendita pensionistica che, sommati nel corso di contratti con più utilizzatori, gli consentiranno di ridurre la possibilità di avere sensibili ammanchi sul futuro montante pensionistico.

Le caratteristiche di questo istituto contrattuale potranno essere temperate con quelle già previste per il lavoro a chiamata, valutando la possibilità di individuare un montante lavorativo massimo consentito con il singolo utilizzatore diverso da quello attuale.

Tale fusione non potrebbe prescindere da una liberalizzazione dei limiti di età, eliminando detto tipo di vincolo alla sottoscrizione del contratto, mantenendo quello invece legato a determinati settori di applicazione. Ci si riferisce, in particolare, a tutti quei settori per operare nei quali, ai fini della tutela e della sicurezza della salute nei luoghi di lavoro, sia necessaria una apposita formazione.