

## SOMMARIO

Nel presente testo viene analizzata l'evoluzione normativa del lavoro accessorio, partendo dal contesto europeo, nel quale la disciplina del lavoro accessorio affonda le sue radici. Il lavoro accessorio è stato introdotto nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, a seguito dell'ampia analisi della realtà italiana contenuta nel Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001. Si trattava di una disciplina contraddistinta da un ambito applicativo molto ristretto e da una particolare modalità di retribuzione delle prestazioni lavorative, ovvero i "buoni lavoro" o "voucher", come alternativa ai pagamenti diretti. A partire già dal 2004 si sono susseguite nel tempo numerose modifiche normative alla disciplina originaria, le quali hanno presentato un unico comune denominatore: ampliare l'ambito applicativo della disciplina del lavoro accessorio. Ciò ha condotto ad un uso fraudolento dell'istituto, il quale si è trasformato da strumento di emersione del lavoro sommerso, in particolare nell'ambito dei servizi di prossimità e aiuto alla persona, a strumento di "precarizzazione" dei lavoratori. La disciplina del lavoro accessorio è stata così abrogata con il decreto legge 17 marzo 2017, n. 25. Il vuoto normativo creatosi nell'immediato è stato colmato dal legislatore con l'introduzione, mediante il decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, delle prestazioni occasionali, articolate nel "contratto di prestazione occasionale" e nel "libretto famiglia", le quali, già negli anni immediatamente successivi, sono state soggette ad un ampliamento dell'ambito applicativo con la Legge di Bilancio 2018 e con il decreto legge 12 luglio 2018, n. 87 (c.d. "Decreto dignità").

## ABSTRACT

This text analyzes the regulatory evolution of accessory work, starting from the European context, in which the discipline of accessory work has its roots.

Accessory work has been introduced into the Italian system with the legislative decree 10 September 2003, no 276, based on an extensive analysis of Italian reality contained in the 2001 Libro Bianco sul mercato del lavoro. It was a discipline characterized by a very narrow application scope and a particular way of remuneration of the work performance, that is the so-called "voucher", as an alternative to direct payments. Since 2004, there have been numerous regulatory changes to the original discipline, who presented a single common denominator: to expand the scope of the discipline of accessory work. This has led to fraudulent use of the institute, which has been transformed from an instrument of emersion of undeclared work, in particular in the context of proximity and personal aid services, to an instrument of "precarization" of workers. The discipline of accessory work was repealed by the decree act 17 March 2017, no 25. The regulatory vacuum created in the immediate term was filled by the legislator with the introduction, through the Decree Act 24 April 2017, no 50, of the occasional performance, articulated in the "occasional performance contract" and in the "family booklet" which, already in the years immediately following, have been subject to an extension of the scope of application with the 2018 budget law and with the decree law 12 July 2018, no 87 (so-called "Decreto dignità").

## INTRODUZIONE

Nel presente elaborato viene descritta l'evoluzione normativa, piuttosto complessa e tormentata, del lavoro accessorio; disciplina oggi non più in vigore in quanto è stata soggetta ad abrogazione mediante il decreto legge n. 25 del 17 marzo 2017.

Il vuoto normativo che nell'immediato si è creato è stato colmato dalle prestazioni occasionali, articolate nelle due sotto fattispecie del "contratto di prestazione occasionale" e del "libretto famiglia", introdotte dal legislatore con il decreto legge 24 aprile 2017, n. 50.

L'originaria disciplina delle prestazioni occasionali di tipo accessorio si colloca nell'ambito dei servizi di prossimità e aiuto alla persona, settore che nel nostro ordinamento si è sviluppato in modo confusionario e, in particolare, all'interno di un mercato del lavoro nel quale non erano presenti strumenti sufficienti a soddisfare una domanda in continua crescita, proveniente in particolare dalle famiglie, per aiuti domestici e per assistenza a persone anziane.

Il tema dei servizi alla persona, associato ad un'altra imponente problematica, ovvero il lavoro sommerso, ha interessato non soltanto l'Italia ma anche vari Stati europei.

Gli Stati europei che hanno dovuto far fronte a tali problematiche (tra cui il Belgio, la Francia, il Regno Unito, l'Austria e la Germania), hanno previsto peculiari modalità per l'organizzazione e la gestione delle prestazioni lavorative rese nel settore dei servizi alla persona. Nonostante ciò si può riscontrare, comunque, una linea di continuità che lega le scelte operate dai singoli Governi: l'utilizzo di "buoni lavoro", calibrati sempre

sulla sensibilità giuridica e sulla situazione sociale dei singoli Stati, per remunerare le prestazioni lavorative, ad eccezione della Germania che ha previsto delle peculiari modalità di esecuzione della prestazione professionale, da svolgersi entro determinati limiti temporali e retributivi.

L'idea di sperimentare uno strumento negoziale innovativo come il lavoro accessorio nel mercato del lavoro italiano è stata formulata per la prima volta attraverso il Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001, dove venivano individuati una serie di modelli negoziali da cui trarre ispirazione, in particolare quello belga del *contrat de travail A.L.E.* e quello di matrice tedesca, idonei a creare nuovi posti di lavoro per le fasce più deboli e conseguentemente costituire un mezzo di contrasto al lavoro irregolare.

Gli auspici del Libro Bianco, tra i quali incoraggiare l'emersione e la conseguente regolarizzazione del lavoro sommerso, apportare al mercato del lavoro italiano maggiore flessibilità migliorandone l'efficienza attraverso interventi mirati e regolamentare quei rapporti di lavoro che fino ad allora erano privi di tutela, favorendo in tal modo anche ed in particolare i tassi di occupazione, si sono concretizzati con la legge 14 febbraio 2003, n. 30 in materia di occupazione e mercato del lavoro.

Il lavoro accessorio ha ricevuto una compiuta disciplina nel Titolo VII, Capo II, articoli 70 – 73, del d.lgs. n. 276 del 2003, c.d. “legge Biagi”.

Tale disciplina è stata definita nell'immediato “lacunosa, sia nelle definizioni che nei concreti meccanismi”.<sup>1</sup>

Il lavoro accessorio nella sua versione originaria era contraddistinto da un ambito di applicazione, oggettivo e soggettivo, molto ristretto; infatti

---

<sup>1</sup> M. PEDRAZZOLI, *Prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli Editore, Bologna 2004, p. 841.

per prestazioni di lavoro accessorio si intendevano attività lavorative di natura meramente occasionale e che potevano essere rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne per svolgere ad esempio piccoli lavori domestici a carattere straordinario, insegnamento privato supplementare, piccoli lavori di giardinaggio.

Il fulcro delle prestazioni occasionali di tipo accessorio era rappresentato dalla particolare forma di remunerazione delle prestazioni lavorative, ovvero i buoni lavoro o voucher in alternativa ai pagamenti diretti, al fine di semplificare l'iter burocratico ed allo stesso tempo certificare le prestazioni. L'ambito di applicazione molto ristretto ha reso il lavoro accessorio, nell'immediato della sua entrata in vigore, uno strumento pressoché inapplicato nel mercato del lavoro italiano.

Nel corso degli anni, così, sono intervenute numerose riforme con il precipuo scopo di renderlo uno strumento idoneo a soddisfare le esigenze suddette, ma anche e soprattutto, emendando la disciplina delle indeterminanze di cui era caratterizzata, con lo scopo di renderlo uno strumento di concreta utilizzazione nel mercato del lavoro.

I molteplici interventi di riforma varati a partire dal 2004 non sortirono però gli effetti sperati, arrivando a disciplinare un istituto privo della sua originaria ratio e la cui disciplina veniva utilizzata per lo più in modo fraudolento.

L'ultima riforma della disciplina del lavoro accessorio, contenuta nel d.lgs. n. 81 del 2015 (c.d. Jobs Act), che ha disposto l'abrogazione espressa degli articoli da 70 a 73 del d.lgs. n. 276 del 2003, ha proseguito, come le precedenti riforme varate, da un lato con l'ampliamento generalizzato dell'ambito applicativo e dall'altro lato ha previsto una soglia massima di

compensi percepibili in un anno da ciascun prestatore di lavoro accessorio con riferimento alla totalità dei committenti, ed è stata la base di partenza dalla quale, successivamente, si è arrivati all'abrogazione della disciplina.

Il lavoro accessorio “nato piccolo, costretto tra paletti oggettivi e soggettivi rigidissimi, si era rafforzato in modo assolutamente imprevedibile rispetto alla originaria versione e ratio”<sup>2</sup> e “rivolgendosi alla generalità dei potenziali lavoratori di tutti i settori produttivi, ben si prestava a mascherare rapporti di lavoro subordinato”.<sup>3</sup>

I voucher, quale forma di retribuzione del lavoro accessorio, si sono guadagnati “un posto fisso di prima fila nella platea delle «*bad practices*»”<sup>4</sup> e hanno tra l'altro creato una “segregazione generazionale”<sup>5</sup>, in quanto su base nazionale, i voucher venduti non soltanto sono passati dai circa 536.000 del 2008 ai circa 134.000.000 del 2016, ma di anno in anno sono stati venduti ad una popolazione sempre più giovane (l'età media è di circa 36 anni).

Tutte le suddette criticità hanno condotto la CGIL a raccogliere nel 2016 le firme (ne furono raccolte oltre un milione) per un referendum popolare finalizzato ad abrogare gli articoli 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 81 del 2015.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 28 del 27 gennaio 2017 ha dichiarato ammissibile il quesito referendario avente ad oggetto l'abrogazione della disciplina del lavoro accessorio.

---

<sup>2</sup> A. ZILLI, *Accessorio a chi? Lavorare per “voucher” dopo il d.lgs. n. 81/2015*, in “Il Lavoro nella giurisprudenza”, 2015, fasc. 12, pp. 1175.

<sup>3</sup> S. DONÀ, *Le prestazioni occasionali*, in “Lavoro e previdenza oggi”, 2017, fasc. 11 - 12, p. 629.

<sup>4</sup> G. CAZZOLA, *Salvate il soldato voucher*, in “Bollettino Adapt”, 31 ottobre 2016, p. 1.

<sup>5</sup> A. ZILLI, *Prestazioni di lavoro accessorio e organizzazione*, cit., p. 86.

A tale dichiarazione di ammissibilità conseguì, però, il decreto legge 17 marzo 2017, n. 25, provvedimento adottato dall'Esecutivo al fine di bloccare lo svolgimento del referendum sull'abrogazione dei voucher.

L'abrogazione della disciplina del lavoro accessorio ha indotto il legislatore a legiferare nuovamente così da colmare la sopravvenuta lacuna normativa.

Lacuna normativa colmata dal decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 contenente, all'articolo 54-bis, la disciplina della nuova figura delle prestazioni occasionali, articolata nel contratto di prestazione occasionale e nel libretto famiglia.

L'originaria disciplina del lavoro accessorio e l'attuale disciplina delle prestazioni occasionali presentano sia elementi di continuità che di differenziazione.

Entrambe le discipline, fra allegorie e differenze che le contraddistinguono, prima fra tutte il metodo di remunerazione delle prestazioni lavorative, hanno un obiettivo comune, ovvero far emergere dal circuito dell'economia sommersa tutte le prestazioni lavorative rese in determinati ambiti irregolarmente, cercando di garantire ai prestatori di lavoro (oggi ancor più di ieri) le tutele a loro riservate attraverso un contratto di lavoro standard che, altrimenti, non avrebbero, così da conferire anche ad essi una dignità in quello che è il mercato del lavoro.

## **CAPITOLO I**

### **LE ORIGINI EUROPEE DEL LAVORO ACCESSORIO**



## 1. Una soluzione comune per gli Stati europei: i buoni lavoro

Il tema dei servizi alla persona associato ad un imponente problematica che accomuna gli Stati membri dell'Unione Europea, il lavoro sommerso, è entrato dispoticamente nelle agende dei vari Governi nazionali.

Le cause che hanno fatto sì che il tema dei servizi di prossimità, in particolare dei servizi domestici e alla persona, diventasse “uno dei più spinosi ed urgenti nel panorama delle politiche sociali e occupazionali”<sup>6</sup>, si possono ravvisare, senz'altro, nell'invecchiamento progressivo della popolazione, dovuto evidentemente alla notevole diminuzione della natalità; nella crescita dell'occupazione femminile e nei costi gravosi sostenuti dalle famiglie per l'assistenza e la cura alle persone in ambito domestico.<sup>7</sup>

La presenza e disponibilità dei servizi alla persona è una condizione necessaria per poter svolgere un'attività lavorativa continuativa, soprattutto per le famiglie a basso reddito, “costrette a riservare quote crescenti del proprio reddito per poter garantire assistenza alla terza età e all'infanzia.”<sup>8</sup> Inoltre, un ragguardevole potenziamento del settore dei servizi di prossimità favorirebbe una maggiore conciliazione e un migliore equilibrio tra vita lavorativa e vita privata, consentendo di esternalizzare agevolmente il lavoro domestico.

---

<sup>6</sup> AA. VV., *Lo sviluppo dei Servizi alla persona. Ipotesi e prospettive*, in “Italia Lavoro”, 2009, p. 4.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 5.

Infatti, è soprattutto in ambito domestico che la domanda dei servizi alla persona viene evasa ricorrendo al circuito dell'economia sommersa.

L'incapacità di regolamentare tale settore in maniera adeguata ha causato una progressiva precipitazione nell'illegalità di tutte quelle attività lavorative legate all'erogazione dei servizi alla persona. “Occorre, tuttavia, segnalare che anche in altri settori ci sono significative quantità di prestazioni di lavoro svolte in modo irregolare, in particolare in agricoltura, nelle costruzioni, nei servizi e nel commercio.”<sup>9</sup>

I Governi di diversi Stati europei, così sono stati spronati ad adottare politiche sociali ed occupazionali, innovative e sperimentali, al fine di apportare un'adeguata soluzione a tali problematiche.

Le misure adottate dai vari Governi nazionali, pur rispondendo alle esigenze proprie del singolo Stato, presentano un unico comune denominatore: regolamentare in maniera appropriata il settore dei servizi di prossimità favorendo l'emersione del lavoro sommerso, che ormai predomina in tale ambito.

Gli Stati europei che hanno dovuto far fronte a tale problematica, hanno previsto peculiari modalità per l'organizzazione e la gestione delle prestazioni lavorative rese nel settore dei servizi alla persona. Nonostante ciò, si può riscontrare, comunque, una linea di continuità che lega le scelte operate dai singoli Governi: l'utilizzo di “buoni lavoro”, calibrati sempre sulla sensibilità giuridica e sulla situazione sociale dei singoli Stati, per remunerare le prestazioni lavorative, ad eccezione della Germania.

---

<sup>9</sup>B. MINENTI, B. WINKLER, *Verso un modello di best practice?*, in “Dossier Adapt”, 2010, fasc. 11, p. 9.

Gli obiettivi che i diversi Governi nazionali avevano nel predisporre tali sistemi, basati sui “buoni lavoro”, erano da un lato riuscire a creare uno strumento che desse agli utilizzatori la completa libertà di scelta nell’ambito di una pluralità di servizi offerti dal mercato, dall’altro una maggiore semplicità, rispetto ad un normale contratto di lavoro, delle diverse procedure amministrative.

Questo è il contesto in cui il lavoro accessorio affonda le sue radici.

I primi Stati ad utilizzare i “buoni lavoro”, già nel corso degli anni Novanta, per retribuire le prestazioni lavorative rese, in particolare, in ambito domestico, sono stati la Francia e il Belgio.

Il Belgio è stato sicuramente uno dei primi Paesi a sperimentare, per lo svolgimento di prestazioni occasionali rientranti nell’ambito dei servizi di prossimità e aiuto alla persona, i buoni lavoro “in alternativa ai pagamenti diretti, per semplificare il processo e, nel contempo, certificare le prestazioni.”<sup>10</sup>

“Nel quadro di un’ampia riflessione su un nuovo modello di Stato sociale di tipo “attivo”, che, pur, garantendo un’adeguata protezione sociale, incoraggiasse i cittadini a rientrare sul mercato del lavoro”<sup>11</sup>, il legislatore belga introdusse il “*contrat de travail Agence Locale pour l’Emploi.*”

---

<sup>10</sup> M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in “Rivista italiana di diritto del lavoro”, 2001, fasc. 3, p. 29.

<sup>11</sup>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: commentario sistematico delle norme di lavoro e previdenza contenute nelle leggi di conversione dei decreti legge 25 giugno 2008, n. 112, 27 maggio 2008, n. 93 e 3 giugno 2008, n. 97 in coordinamento con la legge 24 dicembre 2007, n. 247*, Giuffrè Editore, Milano 2008, p. 193.

<sup>7</sup> M. BORZAGA, *Regolamentazione e problematiche applicative del lavoro accessorio in Italia alla luce di alcune esperienze straniere*, in “Osservatorio Veneto sul Lavoro Sommerso. Iceberg”, 2004, fasc. 1, p. 15.