

XVII legislatura

A.S. 2784:

"Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2017, n. 25, recante disposizioni urgenti per l'abrogazione delle disposizioni in materia di lavoro accessorio nonché per la modifica delle disposizioni sulla responsabilità solidale in materia di appalti"

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Aprile 2017

n. 175



servizio del bilancio
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2017). Nota di lettura, «A.S. 2784: "Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2017, n. 25, recante disposizioni urgenti per l'abrogazione delle disposizioni in materia di lavoro accessorio nonché per la modifica delle disposizioni sulla responsabilità solidale in materia di appalti" (Approvato dalla Camera dei deputati)». NL175, aprile 2017, Senato della Repubblica, XVII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
Articolo 1 (Abrogazione degli articoli da 48 a 50 del decreto legislativo n. 81 del 2015)	1
Articolo 2 (Modifica dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003).....	4

PREMESSA

Il decreto-legge 17 marzo 2017, n. 25 in esame, interviene in materia di lavoro accessorio e di responsabilità solidale negli appalti.

La relazione tecnica è riferita al testo presentato alla Camera e non modificato dall'altro ramo del Parlamento.

Articolo 1

(Abrogazione degli articoli da 48 a 50 del decreto legislativo n. 81 del 2015)

Il comma 1 elimina l'istituto del lavoro accessorio, abrogando gli articoli 48, 49 e 50 del decreto legislativo n. 81 del 2015¹.

Il comma 2 dispone che i buoni per prestazioni di lavoro accessorio richiesti alla data di entrata in vigore del presente decreto (17 marzo 2017) possano essere impiegati fino al 31 dicembre 2017.

La RT afferma che dalla soppressione del lavoro accessorio non possono desumersi direttamente diminuzioni degli attuali livelli occupazionali, essendo presumibile che le prestazioni di lavoro acquisite tramite *voucher* verranno acquisite attraverso le ulteriori, numerose forme contrattuali disponibili a legislazione vigente (contratto a

¹ L'articolo 48 del decreto legislativo n. 81 del 2015 prevede che per prestazioni di lavoro accessorio, si intendano attività lavorative che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 7.000 euro nel corso di un anno civile. Fermo restando il limite complessivo di 7.000 euro, nei confronti dei committenti imprenditori o professionisti, le attività lavorative possono essere svolte a favore di ciascun committente per compensi non superiori a 2.000 euro. Le prestazioni di lavoro accessorio possono essere altresì rese, in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali, nel limite complessivo di 3.000 euro di compenso per anno civile da percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito. L'INPS provvede a sottrarre dalla contribuzione figurativa relativa alle prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito gli accrediti contributivi derivanti dalle prestazioni di lavoro accessorio.

Il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio da parte di un committente pubblico è consentito nel rispetto dei vincoli previsti dalla disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e, ove previsto, dal patto di stabilità interno.

Il successivo articolo 49 prevede altresì che i committenti imprenditori o professionisti acquistino esclusivamente attraverso modalità telematiche uno o più carnet di buoni orari. I committenti non imprenditori o professionisti possono acquistare i buoni anche presso le rivendite autorizzate. In attesa dell'emanazione del decreto di attuazione e fatte salve le prestazioni rese nel settore agricolo, il valore nominale del buono orario è fissato in 10 euro e nel settore agricolo è pari all'importo della retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata dal contratto collettivo. I committenti imprenditori non agricoli o professionisti che ricorrono a prestazioni di lavoro accessorio sono tenuti, almeno 60 minuti prima dell'inizio della prestazione, a comunicare alla sede territoriale competente dell'Ispettorato nazionale del lavoro, mediante sms o 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. Il prestatore di lavoro accessorio percepisce il proprio compenso dal concessionario. Il compenso è esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio. Il concessionario provvede al pagamento delle spettanze alla persona che presenta i buoni, effettuando altresì il versamento per suo conto dei contributi previdenziali all'INPS, alla gestione separata, in misura pari al 13 per cento del valore nominale del buono, e per fini assicurativi contro gli infortuni all'INAIL, in misura pari al 7 per cento del valore nominale del buono e trattiene l'importo autorizzato con decreto ministeriale a titolo di rimborso spese.

L'articolo 50, da ultimo, prevede che, al fine di verificare, mediante apposita banca dati informativa, l'andamento delle prestazioni di carattere previdenziale e delle relative entrate contributive, INPS e INAIL stipulino apposita convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

tempo indeterminato, a tempo determinato, lavoro intermittente, collaborazioni ecc.). Le modifiche della legislazione vigente previste dal presente articolo, pertanto, non sono suscettibili di determinare effetti apprezzabili sui saldi di finanza pubblica, con riferimento a possibili variazioni di entrate di tipo contributivo o fiscale. In proposito, la RT ricorda, ancora, che – ai sensi della disciplina oggetto di abrogazione (articolo 49, comma 4, del decreto legislativo n. 81 del 2015) – il compenso percepito dai prestatori di lavoro accessorio è esente da qualsiasi imposizione fiscale, mentre sul piano contributivo si applicano aliquote inferiori a quelle previste per le altre tipologie di rapporto di lavoro (autonomo o subordinato).

La RT ribadisce che l'articolo 1 non determina, in conclusione, effetti finanziari diretti a carico della finanza pubblica. D'altro canto, nelle diverse occasioni in cui l'istituto dei *voucher* ha subito modifiche tali da ampliarne l'utilizzo non sono stati scontati effetti positivi per la finanza pubblica.

Per quanto riguarda l'importo spettante all'INPS, a titolo di rimborso spese, in qualità di concessionario del servizio di gestione dei *voucher*, si precisa che la minor entrata sarà compensata dal risparmio di spesa per la gestione del servizio stesso.

Al riguardo, si rappresenta che, se appare ampiamente ragionevole l'affermazione della RT che l'eliminazione del lavoro accessorio non determinerà una diminuzione dei livelli occupazionali (effettivi), ne vanno valutati gli effetti dal punto della finanza pubblica che discendono dalla possibilità che le prestazioni che finora godevano di aliquote contributive e fiscali agevolate possano transitare verso tipologie contrattuali con aliquote ordinarie (con effetti positivi per l'erario) o verso il lavoro sommerso (con effetti negativi per l'erario).

Preso atto che, in effetti, come affermato dalla RT, la disciplina fiscale e contributiva del lavoro accessorio è sfavorevole alle esigenze dell'erario e degli enti previdenziali, stante le basse aliquote contributive e l'esenzione fiscale dei redditi erogati con tale modalità, andrebbero comunque forniti elementi di valutazione circa l'*an* (in una certa misura inevitabile) e il *quantum* del passaggio di una quota delle ore-lavoro retribuite con i *voucher* al lavoro sommerso, con conseguenti ripercussioni sul gettito fiscale e contributivo, eventualmente compensate dalle maggiori entrate derivanti dall'adozione di altre forme contrattuali più onerose per i datori di lavoro e i lavoratori in relazione alle altre prestazioni.

Fra l'altro, si fa presente che nel rapporto sull'utilizzo dei *voucher* pubblicato dal Ministero del lavoro il 22 marzo 2016, si affermava, sulla base dei dati disponibili e proposti nel medesimo dossier, che "è difficile ipotizzare che il lavoro accessorio abbia rappresentato un'alternativa ad altre forme di inquadramento, se non per quanto attiene al comparto turistico per prestazioni che potrebbero essere state precedentemente realizzate mediante ricorso al contratto a chiamata"^{2 3}.

² Ministero del lavoro e delle politiche sociali, [L'utilizzo dei voucher per le prestazioni di lavoro accessorio](#), 22 marzo 2016, v. pag. 9.

Circa tale effetto compensativo si osserva, comunque, che se in effetti nelle diverse occasioni in cui l'istituto dei *voucher* ha subito modifiche tali da ampliarne l'utilizzo non sono stati scontati effetti positivi per la finanza pubblica, da ultimo, la RT agli articoli da 48 a 50 del decreto legislativo n. 81 del 2015, ora soppressi, che prevedevano, tra l'altro, l'incremento per singolo lavoratore del limite dei compensi conseguibili in un anno solare (da 5.000 a 7.000 euro), stimava in proposito maggiori entrate contributive dell'ordine di 0,3 mln di euro su base annua, che prudenzialmente non venivano scontate sui saldi di finanza pubblica.

Pertanto, pur se non scontate nei tendenziali, in un'ottica di rigorosa interpretazione del principio della legislazione vigente, qualora le corrispondenti maggiori entrate si siano verificate, l'impatto sui saldi dell'abrogazione dell'istituto del lavoro accessorio non sembra potersi escludere⁴.

L'ipotesi di aumento delle entrate contributive, infatti, sottintendeva che la *ratio* dell'introduzione dell'istituto era proprio quella di contrastare il lavoro sommerso, favorendone una parziale emersione, alla quale era chiaramente ascrivibile il maggior gettito quantificato (anche se non scontato), atteso che le altre forme contrattuali presentano aliquote contributive più elevate di quelle implicite nei *voucher*, per cui non era nemmeno ipotizzabile che da un passaggio da tali forme contrattuali al lavoro accessorio potesse scaturire un incremento del gettito contributivo.

Nel complesso, quindi, potrebbe essere utile un supplemento d'informazioni da parte del Governo, al fine di confermare l'ipotesi di neutralità degli effetti sul gettito, indicando le somme potenzialmente coinvolte e la percentuale di rapporti (sul totale dei *voucher*) che potrebbero alimentare il lavoro sommerso senza che si registrino comunque squilibri in termini di finanza pubblica.

Infine, si prende atto dell'ipotesi di compensatività, formulata dalla RT, tra la minore entrata per l'INPS e i risparmi di spesa per la gestione del servizio dei *voucher*.

³ In proposito, il rappresentante del Governo, nella seduta del 4 aprile della V Commissione della Camera dei deputati, ha riconosciuto che "[...], da un punto di vista meramente comportamentale, risulta allo stato attuale assai complicato ipotizzare in quale misura le prestazioni lavorative attualmente svolte tramite i *voucher* potranno essere riassorbite ed effettuate mediante il ricorso a forme contrattuali di tipo diverso, legalmente regolamentate e tendenzialmente stabili. Alla luce di ciò, ritiene di conseguenza assai difficile compiere al momento una valutazione pienamente attendibile circa gli eventuali effetti compensativi in termini di gettito derivanti dal provvedimento in esame, con particolare riferimento alla applicazione di una aliquota contributiva meno agevolata prevista per le altre forme contrattuali, soggette peraltro al normale regime di tassazione sul reddito da cui risultano invece esenti i *voucher*." Ha poi concluso affermando che la totale abrogazione dei *voucher*, a suo giudizio, appare potenzialmente suscettibile di incrementare in termini assoluti il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare, tanto più nel quadro delle vigenti forme contrattuali, ritenendo comunque che il regime contributivo meno agevolato, previsto per le altre forme contrattuali che possono essere utilizzate in luogo del lavoro accessorio, assicuri una sufficiente garanzia in merito alla neutralità finanziaria dell'effetto di sostituzione tra le entrate collegate alla configurazione dell'istituto dei *voucher* prima dell'entrata in vigore del presente provvedimento e quelle derivanti dalla sostituzione, anche parziale, con altre tipologie di contratti per le quali sono previste aliquote contributive più elevate.

⁴ Si ricorda che il report redatto dal Ministero del lavoro il 22 marzo 2016 indica in quasi 115 milioni i *voucher* venduti nel 2015 (88 milioni quelli riscossi), con una crescita del 66% circa rispetto al 2014 (38% per quelli riscossi).

Articolo 2

(Modifica dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003)

Il comma 1 esclude la possibilità di derogare al principio - che resta al riguardo immutato - in base al quale, per i contratti di appalto (di opere o servizi), il committente imprenditore o datore di lavoro è responsabile in solido con l'appaltatore e con gli eventuali subappaltatori, entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, per i trattamenti retributivi ed i compensi spettanti ai lavoratori (comprese le quote di trattamento di fine rapporto), nonché per i contributi previdenziali ed i premi assicurativi, dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili (che restano stabilite a carico del solo responsabile dell'inadempimento).

La disposizione derogatoria abolita dal presente comma consentiva che i contratti collettivi nazionali, sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore, derogassero - limitatamente ai trattamenti retributivi e con esclusione di qualsiasi effetto in relazione ai contributi previdenziali ed ai premi assicurativi - al suddetto principio, individuando metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti.

La novella, inoltre, sopprime alcune norme, che recavano deroghe parziali al regime ordinario di responsabilità solidale, nel quale ogni soggetto è responsabile verso il creditore per intero e può essere convenuto in giudizio ed escusso anche in via esclusiva.

In particolare, secondo le norme ora soppresse:

- il committente imprenditore o datore di lavoro poteva essere convenuto in giudizio per il pagamento solo unitamente all'appaltatore e agli eventuali subappaltatori;
- il medesimo committente poteva eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore e dei subappaltatori, con conseguente limitazione dell'azione esecutiva (nei confronti del committente) ai soli casi di infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e dei subappaltatori.

La RT afferma che le disposizioni di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003 non trovano applicazione in relazione ai contratti di appalto stipulati dalle pubbliche amministrazioni.

Al riguardo, non vi sono osservazioni da formulare.

Numero di voucher venduti per attività di destinazione

	Attività agricola	Commercio	Giardinaggio e pulizia	Lavori domestici	Eventi sportivi e culturali	Servizi	Turismo	Altre attività	Totale
Numero di voucher venduti									
2008	535.314	401	85	-	67	60	40	18	535.985
2009	1.239.594	253.175	99.370	14.269	454.401	229.313	193.415	264.231	2.747.768
2010	1.686.859	1.185.510	903.434	219.038	1.706.575	1.144.004	631.891	2.222.192	9.699.503
2011	2.013.991	2.027.321	1.676.592	369.076	2.228.887	1.995.824	1.081.163	3.954.309	15.347.163
2012	2.208.622	3.723.867	2.574.561	601.913	2.936.494	3.073.598	1.836.567	6.858.356	23.813.978
2013	2.166.709	7.922.685	2.952.291	1.168.150	3.296.390	5.864.761	4.978.821	12.438.010	40.787.817
2014 ⁽¹⁾	2.017.074	14.522.256	4.201.260	1.811.026	4.083.704	10.463.767	11.299.655	20.120.244	68.518.986
2015 ⁽¹⁾	2.067.100	17.539.691	4.586.932	4.590.040	4.128.495	13.026.961	16.532.320	45.577.534	108.049.073
2016 ⁽¹⁾	1.461.644	18.676.154	5.668.737	4.252.771	5.540.550	15.272.750	19.896.105	63.059.132	133.827.843
Percentuale sul totale									
2008	99,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
2009	45,1	9,2	3,6	0,5	16,5	8,3	7,0	9,6	
2010	17,4	12,2	9,3	2,3	17,6	11,8	6,5	22,9	
2011	13,1	13,2	10,9	2,4	14,5	13,0	7,0	25,8	
2012	9,3	15,6	10,8	2,5	12,3	12,9	7,7	28,8	
2013	5,3	19,4	7,2	2,9	8,1	14,4	12,2	30,5	
2014 ⁽¹⁾	2,9	21,2	6,1	2,6	6,0	15,3	16,5	29,4	
2015 ⁽¹⁾	1,9	16,2	4,2	4,2	3,8	12,1	15,3	42,2	
2016 ⁽¹⁾	1,1	14,0	4,2	3,2	4,1	11,4	14,9	47,1	

Fonte: elaborazioni su dati dell'Osservatorio sul lavoro accessorio e dell'Osservatorio sul precariato.

(1) La distribuzione per canale di vendita del triennio 2014-16 è ottenuta applicando le proporzioni rilevate nei dati dell'Osservatorio sul lavoro accessorio nei rispettivi anni e per il primo semestre 2016 ai dati aggregati più recenti disponibili nell'Osservatorio sul precariato.

Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio, Focus n. 4/2017, "La remunerazione del lavoro accessorio occasionale: l'esperienza dei voucher", tab. 3.

Prestatori di lavoro accessorio per ambito di attività e relativi compensi e oneri contributivi

	Numero di lavoratori	Numero di voucher riscossi	Numero medio di voucher riscossi	Compensi netti medi/anno (euro)	Contributi Gestione separata INPS medi/anno (euro)	Contributi complessivi Gestione separata (milioni di euro)	Contributi complessivi Inail (milioni di euro)	Ricavi complessivi per servizio riscossione (milioni di euro)
<i>Totale</i>								
2011	216.214	14.871.674	68,8	515,9	89,42	19,3	10,4	7,4
2012	366.465	22.692.287	61,9	464,4	80,50	29,5	15,9	11,3
2013	617.615	36.337.978	58,8	441,3	76,49	47,2	25,4	18,2
2014	1.017.220	63.878.306	62,8	471,0	81,64	83,0	44,7	31,9
2015	1.380.030	87.981.801	63,8	478,2	82,88	114,4	61,6	44,0

Fonte: elaborazioni su dati dell'Osservatorio sul lavoro accessorio.

Per memoria: valore nominale del voucher di 10 euro, di cui 7,5 compenso netto per il lavoratore, 1,3 contribuzione alla Gestione separata dell'Inps, 0,7 contribuzione all'Inail, 0,5 margine di ricavo per il titolare del servizio di riscossione. Non disponendo di informazioni puntuali sul valore nominale dei voucher utilizzati in agricoltura, nei calcoli si utilizza quello degli altri settori.

Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio, Focus n. 4/2017, "La remunerazione del lavoro accessorio occasionale: l'esperienza dei voucher", elaborazioni su tab. 4.

Quota di prestatori 2015 con rapporti di lavoro dipendente o parasubordinato presso lo stesso datore nei tre o sei mesi precedenti la prestazione con voucher, anno 2015 (valori percentuali)

Settore	% prestatori con lavoro dipendente o parasubordinato...	
	<i>nei tre mesi precedenti stesso datore di lavoro</i>	<i>nei sei mesi precedenti stesso datore di lavoro</i>
Attività Agricole	0,2%	1,5%
Attività non Classificata	8,0%	8,8%
Commercio	7,1%	8,8%
Giardinaggio e pulizia	2,4%	3,4%
Lavori Domestici	0,1%	0,7%
Manifestazioni sportive e culturali	2,5%	3,4%
Restanti attività	2,8%	4,3%
Servizi	6,5%	9,5%
Turismo	13,3%	15,3%
Totale	7,9%	10,0%

Fonte: INPS

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, [L'utilizzo dei voucher per le prestazioni di lavoro accessorio](#), 22 marzo 2016, v. pag. 8.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Mar 2017

[Nota di lettura n. 166](#)

Schema di decreto legislativo recante norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato (**Atto del Governo n. 384**)

"

[Elementi di documentazione n. 67](#)

Prevenzione dell'uso del riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (**Atto del Governo n. 389**)

"

[Elementi di documentazione n. 68](#)

Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale

"

[Nota di lettura n. 167](#)

Schema di decreto legislativo recante razionalizzazione dei processi di gestione dei dati di circolazione e di proprietà di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, finalizzata al rilascio di un documento unico (**Atto del Governo n. 392**)

"

[Nota di lettura n. 168](#)

Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera *r*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (**Atto del Governo n. 391**)

"

[Nota di lettura n. 169](#)

A. S. 2754: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città"

"

[Nota di lettura n. 170](#)

Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e altre norme per l'ottimizzazione delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (**Atto del Governo n. 394**)

"

[Nota di lettura n. 171](#)

Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (**Atto del Governo n. 393**)

"

[Elementi di documentazione n. 69](#)

Il bilancio dello Stato 2017-2019. Una analisi delle spese per missioni e programmi

"

[Nota di lettura n. 172](#)

A.S. 2233-B: "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato"

"

[Nota di lettura n. 173](#)

A.S. 2756: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, recante nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017"

Apr 2017

[Nota di lettura n. 174](#)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Atto del Governo n. 397)