



FOCUS LAVORO, PERSONA, TECNOLOGIA
8 FEBBRAIO 2023

Il lavoro occasionale tra mercato, tutele e nuove tecnologie. Brevi note sulle attuali criticità e sulle prospettive di (ulteriore) riforma della disciplina

di Stefano Bellomo

Professore ordinario di Diritto del lavoro
Sapienza – Università di Roma



Il lavoro occasionale tra mercato, tutele e nuove tecnologie. Brevi note sulle attuali criticità e sulle prospettive di (ulteriore) riforma della disciplina*

di Stefano Bellomo

Professore ordinario di Diritto del lavoro
Sapienza – Università di Roma

Abstract [It]: L'autore riflette circa i principali elementi di criticità della disciplina delle prestazioni occasionali (art. 54-*bis*, d.l. 50/2017). Dopo una breve analisi delle proposte di legge presentate in materia nel corso della legislatura appena conclusasi, vengono identificate alcune linee di semplificazione che potrebbero consentire un'applicazione più efficace dell'istituto. In particolare, le proposte fanno riferimento alle necessità di semplificare la definizione della fattispecie, di snellire la procedura di acquisizione e pagamento delle prestazioni e di delineare meglio il campo di applicazione soggettivo della norma. Brevi cenni sono riservati, in chiusura, alle modifiche da ultimo intervenute in materia.

Title: Occasional work between market, protections and new technologies. Brief notes on current critical issues and prospects for (further) reform of the discipline

Abstract [En]: The author discusses the main critical elements of the regulation of “prestazioni occasionali” (art. 54-*bis*, d.l. 50/2017). After a brief analysis of the law proposals presented on the subject during the legislature that has just ended, the author makes some proposals for the simplification of the regulation in order to pursue a more effective application of the institute. In particular, the author considers it necessary to simplify the definition of the institute, to streamline the procedure for the acquisition and payment of the worker and to better delineate the subjective scope of the institute. In the end, a recent reform of the regulation is briefly analysed.

Parole chiave: lavoro occasionale, lavoro accessorio, lavoro atipico, qualificazione del rapporto di lavoro, piattaforme digitali

Keywords: Voucher-based Work, ancillary work, atypical work, qualification of the workers, digital platforms

Sommario: 1. Cenni alla disciplina vigente delle prestazioni occasionali. **1.1** Elementi di criticità della disciplina. Le criticità di carattere procedurale. **1.2** Segue. Le criticità circa il campo di applicazione soggettivo. **1.3** Segue. Le incertezze sulla qualificazione della fattispecie. **2.** Breve ricognizione delle proposte di legge presentate nella XVIII legislatura **2.1.** Trattati comuni ed elementi di criticità delle proposte di legge. **3.** Le prospettive di riforma dell'istituto. **3.1** Semplificazione della fattispecie. **3.2** Semplificazione della procedura. **3.3** Semplificazione del campo di applicazione soggettivo. **4.** Lavoro occasionale e nuove tecnologie. Intersezioni e opportunità. **5.** Le modifiche all'art. 54-*bis* ad opera della l. n. 197 del 2022. **5.1.** Cenni alle nuove prestazioni agricole di lavoro “occasionale” subordinato a tempo determinato.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Cenni alla disciplina vigente delle prestazioni occasionali

L'istituto delle prestazioni occasionali è ora regolato dall'art. 54-*bis* del d.l. n. 50/2017, conv. l. n. 96/2017¹. L'introduzione di questa norma segue l'abrogazione della fattispecie del lavoro accessorio (per il tramite dell'art. 1, d.l. 25/2017, conv. l. 49/2017), avvenuta a sua volta in conseguenza della proposta di un referendum abrogativo della disciplina allora vigente². Le istanze dei promotori del referendum sono state in parte accolte, dacché la nuova disciplina mira a ridurre il rischio di abuso della fattispecie³. Il legislatore, infatti, in controtendenza con le politiche di liberalizzazione perseguite dalla legislazione precedente, ha ristretto l'ambito di utilizzo di tali prestazioni⁴.

La riforma ha investito «sia il metodo, sia il merito» dell'istituto⁵. Da una parte, sono state modificate le modalità di pagamento. Non è più possibile il pagamento tramite *voucher*, a lungo al centro del dibattito sul lavoro accessorio; i pagamenti devono invece avvenire attraverso una piattaforma telematica gestita dell'INPS.

D'altra parte, rilevanti modifiche hanno riguardato i limiti reddituali e dimensionali. È stata infatti introdotta una soglia massima di 5000 euro percepibili da parte del singolo prestatore (comma 1, lett. a) o erogabili da parte del singolo utilizzatore (comma 1, lett. b)⁶ per la totalità delle prestazioni, e di 2500 euro con riferimento ai rapporti intercorrenti tra gli stessi soggetti (comma 1, lett. c). È inoltre prevista la sanzione della trasformazione in rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato al solo superamento

¹ Non è in questa sede possibile ripercorrere le vicende evolutive della disciplina del lavoro accessorio prima e occasionale poi. Si rinvia, tra gli altri, a M. PEDRAZZOLI, *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro. Commento al d.lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, Zanichelli, 2004, 657 ss., p. 841 ss.; C. SPINELLI, *Il lavoro accessorio*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, 2006, p. 493 ss.; N. PERSICO, M. TIRABOSCHI, *La nuova disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè, 2008, p. 181 ss.; M. MISCIONE, *Lavoro a voucher fra ascesa e declino*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giovanni Garofalo*, Cacucci, 2015, p. 617 ss.; E. BALLETTI, *Lavoro Accessorio (artt. 48-50)*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT University press, 2015, p. 294 ss.; A. OCCHINO, *Il lavoro accessorio*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P. A. VARESI (a cura di), *I contratti di lavoro. Commentario al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81*, Giappichelli, 2016, p. 231 ss.; V. PINTO, *Prestazioni occasionali e modalità agevolate di impiego tra passato e futuro*, in G. ZILIO GRANDI G., M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, p.169 ss. e si consenta il rinvio a S. BELLOMO, *Le prestazioni di tipo accessorio tra occasionalità, atipicità e «rilevanza fattuale»*, in *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni e cambiamento sociale, II, Contratti di lavoro*, Jovene, 2011, p. 771 ss.

² Su tale vicenda si legga A. ZILLI, *Prestazioni di lavoro accessorio e organizzazione*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1, 2017, p. 88 ss.

³ T. TREU, *La Corte costituzionale e i referendum sull'art. 18, i voucher e la responsabilità negli appalti*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2017, p. 561.

⁴ C. CORDELLA., *Libretto famiglia e contratto di prestazione occasionale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 4, 2018, p. 1159 ss.

⁵ M. CORTI, A. SARTORI, *Il nuovo lavoro occasionale. I rapporti di lavoro nelle organizzazioni non profit*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4, 2017, p.173 ss.

⁶ Per i soli utilizzatori il limite è stato alzato a 10.000 euro per il tramite dell'art. 1, comma 342 della l. 29 dicembre 2022, n. 197. Si rinvia al par. 5.

della soglia prevista dal comma 1, lett c, o al superamento del limite di durata pari a 280 ore nell'arco dell'anno civile⁷. Nulla è invece stabilito nel caso in cui si superino le soglie di cui alle lett. a) e b)⁸.

Inoltre, è fatto divieto di ricorrere a prestazioni occasionali alle imprese che occupino più di cinque dipendenti⁹.

Infine, è bene evidenziare come tale intervento abbia portato ad una bipartizione della fattispecie, in quanto la norma disciplina il Libretto famiglia, cui possono ricorrere i soggetti privati, e il contratto di lavoro occasionale, stipulabile dalle imprese¹⁰. Tale suddivisione, però, non si traduce in due schemi negoziali differenti. A cambiare è il solo sistema di pagamento¹¹.

I commi 2 e 3 prevedono, infatti, che ad entrambe le tipologie sia applicata la medesima disciplina, sia per quanto concerne i limiti quantitativi, sia in relazione al riconoscimento del diritto del lavoratore all'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia, nonché contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, sia, in merito al riposo giornaliero e alle pause. È inoltre applicabile in tutti i casi la disciplina in materia di salute e sicurezza contenuta nel d.lgs. n. 81/2008.

Differiscono, invece, le attività oggetto delle due tipologie e le modalità di pagamento, proprio in virtù della diversità dei soggetti committenti¹². Il comma 10 prevede espressamente le ipotesi in cui un privato possa ricorrere al Libretto famiglia (piccoli lavori domestici, assistenza domiciliare, insegnamento privato supplementare o attività degli *steward* negli impianti sportivi). Il Libretto contiene titoli di pagamento con valore nominale lordo pari a dieci euro l'ora ed è acquistabile tramite la piattaforma informatica INPS o presso gli uffici postali.

Il comma 13 definisce invece il contratto di prestazione occasionale come il contratto mediante il quale un utilizzatore acquisisce, con modalità semplificate, prestazioni di lavoro occasionali o saltuarie di ridotta entità, entro i predetti limiti di importo e nel rispetto dei divieti di cui al comma 14¹³. La prestazione può

⁷ Art. 54-*bis*, co. 20, d.l. n. 50/2017, conv. l. n. 96/2017.

⁸ Circa le possibili conseguenze sanzionatorie nel silenzio della legge, si leggano S. CIUCCIOVINO, *Prestazioni di lavoro occasionale*, ne *Il libro dell'anno del diritto 2018*, Treccani, 2018, p. 318 e S. P. EMILIANI, *Le prestazioni occasionali tra autonomia e subordinazione*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 3, 2018, p. 710.

⁹ La soglia è stata elevata a dieci lavoratori dall'art. 1, comma 342 della l. 29 dicembre 2022, n. 197. Si rinvia ancora al par. 5.

¹⁰ F. FANTUZZI., *Le prestazioni occasionali. Libretto famiglia. Contratto di prestazione occasionale*, in Lanotte M. (a cura di), *Il lavoro autonomo e occasionale*, Giuffrè, 2018, 257.

¹¹ Nel senso di una «sostanziale omogeneità», F. MARINELLI, *Riflessioni sul fattore tempo nelle prestazioni di lavoro occasionali*, in *Labour & Law Issues*, 8, 1, 2022, pp. 172-173; cfr. F. FANTUZZI, *op. cit.*, p. 257 ss.

¹² A. PONZIO, *Disciplina delle prestazioni occasionali: libretto famiglia e contratto di prestazione occasionale*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet, 2020, p. 445.

¹³ Non possono ricorrere al contratto di prestazione occasionale le imprese del settore agricolo, le imprese dell'edilizia e di settori affini, le imprese esercenti l'attività di escavazione o lavorazione di materiale lapideo e le imprese del settore delle miniere, cave e torbiere. Non è inoltre possibile utilizzare il lavoro occasionale nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o servizi. Vi è infine il già menzionato divieto per gli utilizzatori che hanno alle proprie dipendenze più di dieci lavoratori subordinati a tempo indeterminato.

essere attivata esclusivamente tramite la piattaforma INPS (comma 15). Il compenso orario minimo è pari a nove euro (comma 16).

I mutamenti della disciplina nel passaggio dal lavoro accessorio al lavoro occasionale hanno avuto un deciso impatto sul mercato. A seguito delle modifiche introdotte nel 2017 si è infatti ridotto il ricorso alla fattispecie¹⁴. La riforma, difatti, non ha pienamente valorizzato un istituto con forti potenzialità di contrasto al lavoro irregolare, dacché reca in sé delle criticità che ne hanno limitato la diffusione.

I dati raccolti dall'INPS evidenziano, infatti, un drastico calo dell'utilizzo delle prestazioni occasionali nel corso degli ultimi anni. Basti pensare che nel 2016 erano 1.776.100 i lavoratori impiegati ex art. 54-*bis*, mentre tra il 2017 e il 2018 l'impiego ha riguardato poco più di 300.000 lavoratori. Unica eccezione è rappresentata dall'anno solare 2020, durante il quale il ricorso al Libretto famiglia è stato fortemente incentivato dai benefici garantiti dal cd. "bonus baby-sitter"¹⁵. Tale misura era, però, temporalmente limitata e gli effetti positivi in termini di emersione del lavoro irregolare non sono sopravvissuti alla normativa emergenziale.

1.1. Elementi di criticità della disciplina. Le criticità di carattere procedurale

Le ragioni che hanno condotto ad una riduzione del ricorso al lavoro occasionale necessitano di una puntuale analisi che esamini le criticità dell'attuale disciplina.

Una prima criticità è di carattere procedurale. Attualmente, come anticipato, la legge propone una bipartizione di fattispecie. Il lavoro occasionale può essere eseguito tramite il Libretto famiglia, per gli utilizzatori-persone fisiche, o dedotto in un contratto per prestazioni di lavoro occasionale da parte delle imprese utilizzatrici. Tale divisione comporta un'attuazione pratica complessa poiché si differenziano le modalità procedurali e i relativi adempimenti amministrativi.

Il contratto di prestazione occasionale può essere attivato da ciascun utilizzatore attraverso la piattaforma informatica INPS e l'impiego del prestatore va dichiarato, almeno un'ora prima dell'inizio, indicando i dati anagrafici del lavoratore, il luogo e l'oggetto della prestazione (comma 17). La violazione di tale obbligo comporta l'irrogazione una sanzione amministrativa¹⁶.

Anche per il ricorso al Libretto Famiglia (commi 10-12) la legge prevede che utilizzatori e prestatori siano registrati all'interno della piattaforma informatica INPS e attraverso questa vengano acquistati ed erogati i titoli di pagamento. In tale caso, però, è stabilito un obbligo di comunicazione solo successiva.

¹⁴ C. CORDELLA, *op. cit.*, p. 1159.

¹⁵ Disciplina introdotta per la prima volta attraverso una disposizione emergenziale (il cd. decreto "Cura Italia", d.l. n. 18/2020), che ha subito successivamente molteplici modifiche.

¹⁶ La sanzione è stata estesa a tale ipotesi dal d.lgs. 27 giugno 2022, n. 104 (c.d. decreto trasparenza). Analoghe sanzioni si applicano in relazione alla violazione dell'obbligo informativo nei confronti del datore di lavoro.

La complessità della bipartizione della disciplina favorisce il “fai da te”, nonché l’impiego nei contesti domestici di forme di lavoro irregolare, in quanto le prestazioni ben potrebbero essere eseguite e non successivamente dichiarate o comunicate solo qualora si siano verificati infortuni.

Peraltro, l’eccessiva rigidità procedurale della disciplina del lavoro occasionale *ex art. 54-bis* ha determinato un aumento del ricorso a prestazioni sotto la diversa forma del lavoro autonomo occasionale, talora “acquisito” con l’intermediazione di piattaforme digitali. Non è un caso che l’art. 14 del d.lgs. 81 del 2008 sia stato riformato alla fine del 2021 al fine di introdurre un obbligo di comunicazione preventiva anche qualora vengano stipulati contratti di lavoro autonomo occasionale.

Altrettanto macchinosa risulta essere la procedura di erogazione del corrispettivo della prestazione, sia nel caso del Libretto di famiglia, sia nel caso del contratto di prestazione occasionale. In tutte e due le ipotesi il pagamento avviene attraverso la piattaforma informatica dell’INPS, aggravando, quindi, ulteriormente le attività degli uffici senza offrire alcun vantaggio in termini di controllo rispetto al metodo, più agevole, dei “libretti prepagati”.

1.2. Segue. Le criticità circa il campo di applicazione soggettivo

Un’ulteriore linea di criticità riguarda la platea di potenziali utilizzatori dell’istituto. L’attuale disciplina prevede soglie dimensionali molto basse, in particolare per gli imprenditori. Possono, infatti, ricorrere al contratto di prestazione occasionale solamente imprenditori che impieghino cinque o meno lavoratori subordinati a tempo indeterminato¹⁷.

Si potrebbe auspicare un ampliamento soggettivo, con la previsione di soli limiti reddituali massimi, consentendone l’utilizzo, ad ora precluso, anche nell’ambito della grande distribuzione. Sul punto pare necessario menzionare alcune esperienze analoghe che hanno avuto molto successo in altri ordinamenti, come quella dei cd. “Mini-Jobs” in Germania. L’esperienza tedesca evidenzia, infatti, come il ricorso all’istituto possa portare ad una riduzione del lavoro nero e della disoccupazione.

Inoltre, dal punto di vista meramente quantitativo, la limitazione relativa ai compensi resi da “ciascun utilizzatore” di cui all’art. 54-*bis*, comma 1, lett. b) scoraggia probabilmente anche un genuino ricorso all’istituto, rendendolo nei fatti, in combinato con gli ulteriori divieti e limiti, difficilmente utilizzabile. L’utilizzo incongruo del lavoro occasionale potrebbe essere combattuto in alternativa imponendo un limite numerico massimo di prestatori per ciascun utilizzatore: una simile previsione consentirebbe a un numero maggiore di lavoratori di accedere a tali attività saltuarie, ma sempre nel rispetto di limiti volti ad evitarne un utilizzo fraudolento.

¹⁷ Come anticipato, il limite è stato elevato a dieci lavoratori (art. 1, comma 342 della l. 29 dicembre 2022, n. 197). Si rinvia al par. 5 per l’analisi delle recenti modifiche.

È invece certamente comprensibile e condivisibile il divieto relativo all'esecuzione di opere e servizi in appalto di cui al comma 14, lett. d), attesa l'elevata pericolosità di simili contesti, nei quali sono presenti molteplici rischi interferenziali, che normalmente si amplificano per lavoratori solo sporadicamente coinvolti nei processi organizzativi¹⁸.

1.3. Segue. Le incertezze sulla qualificazione della fattispecie

L'ultima potenziale linea di criticità è rinvenibile nell'irrisolto dilemma circa la qualificazione della fattispecie che, di conseguenza, riflette dubbi relativi alla disciplina normativa applicabile¹⁹. V'è infatti incertezza sul significato stesso della nozione di "lavoro occasionale", sin dall'introduzione nell'ordinamento italiano delle prestazioni di "lavoro accessorio"²⁰ (art. 70 d.lgs. n. 276/2003). Le prestazioni accessorie erano state inizialmente definite come «attività lavorative di natura meramente occasionale». Infatti, pur differenziandosi per molti aspetti dalla disciplina precedente, il lavoro occasionale «ha ereditato dal suo predecessore la controversa (e irrisolta) questione della qualificazione giuridica dei rapporti di lavoro instaurati»²¹.

Il termine "occasionale" ha alimentato dibattiti sulla riconducibilità dell'istituto nell'area della subordinazione o dell'autonomia, anche in ordine all'individuazione di norme applicabili ulteriori rispetto a quelle espressamente richiamate.

L'intenzione del legislatore, in assenza di riferimenti espliciti alla natura del rapporto²², sembra essere quella di identificare un'area di "indifferenza qualificatoria", tale per cui, entro determinati limiti soggettivi, modali, temporali e quantitativi, sia possibile evitare la successiva riqualificazione in rapporto di lavoro subordinato, atteso che la vera "occasionalità" darebbe ordinariamente forma a una dipendenza *ex art. 2094 c.c.* Del resto, la norma propone un modello regolativo "misto" poiché seleziona regole già applicabili al lavoro subordinato e dispone l'applicazione di tutele previdenziali e assistenziali sulla falsariga di quanto avviene per alcuni lavoratori autonomi. Tali prestazioni sarebbero, quindi, riconducibili alla sola disciplina speciale contenuta all'art. 54-*bis*, costituendo «un plesso normativo autonomo e

¹⁸ F. FANTUZZI, *op. cit.*, p. 269. Tale divieto risulta assolutamente prevalente anche nel caso in cui l'appalto abbia ad oggetto attività che comportino l'impiego di «steward» negli impianti sportivi, per cui è esplicitamente consentito il ricorso al lavoro occasionale (art. 54-bis, comma 10, lett. c-bis), v. A. Milano, 4 marzo 2022, n. 136, in *OneLegale*. V. sul tema V. PUTRIGNANO, *Il lavoro accessorio tramite voucher condizioni di legittimità e limiti di ammissibilità*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2014, pp. 819-820.

¹⁹ F. FANTUZZI, *op. cit.*, 258 ss.

²⁰ M. C. CATAUDELLA, *Prestazioni occasionali e lavoro subordinato*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2006, p. 777 ss.

²¹ S. CAFFIO, *Lavoro accessorio, prestazioni occasionali e qualificazione del rapporto*, ne *Il lavoro nella giurisprudenza*, 11, 2019, p. 1033 ss.

²² A. PONZIO, *op.cit.*, 454.

rigidamente “alternativo”²³. In favore di questa interpretazione si è espresso anche l’Ispettorato Nazionale del Lavoro con la circolare n. 5 del 2017, secondo cui si prescinde nel caso di specie da una preventiva classificazione sulla loro natura subordinata o autonoma²⁴.

La dottrina, tuttavia, non è unanime sul punto. Vi è, infatti, chi ritiene che vi sia «una propensione legislativa verso la subordinazione»²⁵ poiché nel caso di superamento di specifici limiti quantitativi il rapporto è convertito in lavoro a tempo pieno e indeterminato. Si tratterebbe, pertanto, di un contratto di lavoro a tempo determinato e parziale²⁶. Secondo alcuni autori la norma stabilirebbe che il lavoro occasionale possa essere utilizzato esclusivamente attraverso un contratto di lavoro subordinato attivabile mediante la piattaforma INPS²⁷. Nello specifico, la saltuarietà della prestazione, intesa quale assenza del requisito della continuità, non rappresenterebbe un criterio idoneo «a tracciare con sicurezze la linea di confine del lavoro subordinato»²⁸, non rappresentando una nozione esclusiva o caratteristica di questo.

Altri interpreti propendono, invece, per la collocazione dell’istituto nell’area del lavoro autonomo. In particolare, vi è chi sostiene che la trasformazione del rapporto rappresenti un mero meccanismo sanzionatorio che non influisce, in quanto tale, sulla natura originaria del rapporto²⁹. Inoltre, deporrebbero a favore dell’inclusione nell’ambito del lavoro autonomo la terminologia utilizzata dal legislatore, quale l’utilizzo della parola “compenso” tipica del contratto d’opera *ex art. 2222 c.c.*³⁰. Significativa, secondo una tesi, sarebbe anche la previsione di versamento dei contributi alla Gestione separata INPS, tradizionalmente riservata ai lavoratori autonomi³¹.

Sul punto è intervenuta anche la giurisprudenza, secondo cui ai fini della qualificazione di tali rapporti rileverebbero i soli limiti di compenso stabiliti dalla legge e non la frequenza delle prestazioni o il loro svolgimento in favore di soggetti terzi³². Ne consegue che non ha, secondo i giudici, alcun rilievo, relativamente alla disciplina applicabile, che la prestazione sia resa nelle forme tipiche della

²³ V. PINTO., *Prestazioni occasionali e modalità agevolate di impiego tra passato e futuro*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 343, 2017, p. 16 ss.

²⁴ F. FANTUZZI, *op. cit.*, p. 259.

²⁵ P. MONDA., *Prime riflessioni sulla nuova disciplina del lavoro occasionale*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 346, 2017, p. 11.

²⁶ P. MONDA, *op. cit.*, p. 17.

²⁷ L. VALENTE, *Il lavoro occasionale: precedenti e disciplina*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 11, 2017, p. 758.

²⁸ M. PERSIANI, *Riflessioni sulla giurisprudenza in tema di individuazione della fattispecie del lavoro subordinato*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Francesco Santoro–Passarelli*, tomo V, Jovene, 1972, p. 853 ss.

²⁹ C. CORDELLA, *op. cit.*, p. 1175 ss.

³⁰ A. PONZIO, *op. cit.*, p. 455.

³¹ F. FANTUZZI., *op. cit.*, p. 263.

³² App. Roma 18 giugno 2019, n. 2645, ne *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2019, 11, p. 1033, con nota di Caffio S., *Lavoro accessorio, prestazioni occasionali e qualificazione del rapporto*; Trib. Forlì 16 settembre 2020, n. 141.

subordinazione ovvero vi sia un ricorso consistente all'istituto da parte del datore di lavoro anche all'ambito produttivo caratterizzante l'attività dell'impresa³³.

Al di là, però, dell'esatta qualificazione delle prestazioni dedotte nella forma del lavoro occasionale *ex art. 54-bis* – astrattamente ed alternativamente riconducibili, come analizzato, tanto all'art. 2094 c.c., quanto, ricorrendone i presupposti, all'art. 2222 c.c. - l'intenzione che traspare dal disposto di legge è di non far emergere tale aspetto finché i limiti previsti dalla norma siano rispettati. Resta incerto in ogni caso se un simile modello di regolazione comporti o no una violazione del principio di indisponibilità del tipo, considerando i dubbi già espressi dalla Corte Costituzionale sulla disciplina del lavoro accessorio³⁴.

2. Breve ricognizione delle proposte di legge presentate nella XVIII legislatura

Le tensioni sociali e le problematiche interpretative che da sempre si sono legate alla regolazione del lavoro prima accessorio e poi occasionale spiegano l'interesse costante del legislatore per la fattispecie. Nel corso della legislatura appena conclusasi sono state in discussione quattro proposte di legge che, con diversi obiettivi, intervenivano sui profili problematici dell'attuale disciplina, pur proponendo modifiche a volte timide o carenti di organicità.

Tutte le proposte si muovevano nella direzione della semplificazione procedurale. Elementi comuni erano l'eliminazione del doppio regime (libretto famiglia/contratto di prestazione occasionale) e la riproposizione del pagamento del compenso attraverso *voucher* o buoni.

È utile passare rapidamente in rassegna le singole proposte al fine di evidenziare eventuali problematiche e possibili profili d'interesse.

Un'iniziativa a firma della deputata Caretta³⁵ aveva l'obiettivo principale di ripristinare il sistema dei "buoni lavoro", con la finalità dichiarata di favorire l'occupazione nel settore agricolo e nell'ambito del lavoro stagionale.

Dal punto di vista oggettivo, da una parte, sarebbe stata abrogata la lett. c-bis), che consentiva un ricorso quantitativamente maggiore al lavoro occasionale per lo svolgimento di servizi da parte degli assistenti di stadio; d'altra parte, si sarebbero elevati, per le imprese operanti nel comparto agricolo, tutti i limiti relativi ai compensi a 7.000 euro.

Dal punto di vista soggettivo, all'esito della riforma sarebbe stato consentito l'utilizzo del lavoro occasionale alle persone fisiche³⁶, alle imprese che impiegano fino a cinquanta dipendenti e, in taluni casi,

³³ Trib. Milano 26 maggio 2016, n. 429, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, 2017, p. 95, con nota di G. MARCHI, *La qualificazione del lavoro accessorio non più occasionale*.

³⁴ P. MONDA, *op. cit.*, p. 5 ss.

³⁵ C-2825, presentata il 14 dicembre 2020.

³⁶ Peraltro non più soggette al divieto di ricorrere al lavoro occasionale nell'esercizio di un'attività professionale o d'impresa.

alle imprese con più di cinquanta dipendenti, esclusivamente per prestazioni rese a loro favore da soggetti inoccupati, disoccupati, o percettori di trattamenti pensionistici e alle pubbliche amministrazioni. Quest'ultima norma sembra apparentemente escludere i soggetti percettori di prestazioni di integrazione salariale dalla disposizione di favore. Era invece eliminato il riferimento esplicito alle società sportive³⁷. È interessante notare che nella proposta fosse richiamata la nozione di impresa presente nella raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione europea del 6 maggio 2003³⁸.

Per quel che riguarda i divieti, sarebbe stato eliminato, come logico, il divieto di utilizzo per le imprese con più di cinque lavoratori subordinati a tempo indeterminato. Non sarebbero stati reiterati nella nuova disciplina i divieti riguardanti le imprese del settore agricolo e l'esecuzione di appalti di opere o servizi. Si deve rilevare però come quello degli appalti rientra tra quei settori - particolarmente critici e sensibili - rispetto ai quali appare effettivamente razionale l'idea di una limitazione. Era infine elemento di novità, comune con la proposta di legge Rizzetto (v. *infra*), l'estensione del divieto di utilizzare prestazioni occasionali alle organizzazioni sindacali. Di tale previsione è dubbia la *ratio* di tutela, che pare, invece, più chiara per gli altri divieti.

La proposta prevedeva inoltre la reintroduzione dei buoni lavoro quale modalità di pagamento, con valore nominale di dieci euro. In particolare, per il settore agricolo si prevedeva che il valore nominale del buono lavoro fosse pari all'importo della retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle organizzazioni sindacali. Si intendeva quindi commisurare il valore del buono alla retribuzione dovuta ai lavoratori subordinati, non specificando, però, quali contratti collettivi si sarebbero dovuti utilizzare come parametro. Il riferimento era decisamente generico e avrebbe potuto causare un pesante vuoto di tutela, poiché vi sarebbe stata la possibilità di prendere a parametro contratti stipulati da organizzazioni poco rappresentative e che prevedono bassi livelli retributivi³⁹.

Si rinviava, infine, a un decreto ministeriale per la determinazione del compenso e del monte orario minimo nel settore agricolo.

³⁷ Per un'analisi di tale ipotesi di utilizzo, cfr. F. MARINELLI, *Il lavoro occasionale in Italia. Evoluzione, disciplina e potenzialità della fattispecie lavoristica*, Giappichelli, 2019, p. 73 ss.

³⁸ Ai sensi dell'art. 1 dell'allegato alla raccomandazione "si considera impresa ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica". In particolare, sono considerate tali le entità che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che esercitino un'attività economica". Ai sensi dell'art. 2 dell'allegato alla raccomandazione, si definisce piccola impresa un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro.

³⁹ Si segnala che nella disciplina ora vigente si fa riferimento alle "associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale" (art. 54-bis, comma 16).

La proposta di legge “Polverini”⁴⁰, recuperando peraltro la denominazione “lavoro accessorio”, mirava ad ampliare il campo di applicazione soggettivo della norma, con l’intento di includere categorie di soggetti deboli nel mercato del lavoro⁴¹. Le elencazioni che definivano le prestazioni di lavoro accessorio e i prestatori di lavoro accessorio facevano riferimento, rispettivamente, a una serie di attività e di soggetti specificamente individuati. La tecnica normativa che identifica il campo di applicazione attraverso il riferimento a singole categorie della realtà sembra però difficilmente coniugabile con le esigenze di organicità e semplicità della disciplina più volte manifestatesi.

Dal punto di vista dei limiti quantitativi, si prevedeva una riduzione dei compensi erogabili dal singolo beneficiario nei confronti di un singolo utilizzatore. Una simile previsione sarebbe stata eccessivamente restrittiva e, anzi, il limite attuale, potrebbe essere suscettibile di ampliamento in prospettiva di ulteriore riforma, al fine di garantire il maggior beneficio a favore del prestatore, ferma restando la necessità di evitare pratiche elusive della disciplina della subordinazione. Si segnala come peraltro la nuova disciplina avrebbe fatto venir meno le regole favorevoli, per il computo dei compensi, rivolte a particolari soggetti in condizione di debolezza socio-economica.

Era inoltre previsto che i soggetti interessati a rendere prestazioni di lavoro accessorio dovessero comunicare la loro disponibilità ai Centri per l’Impiego. Queste strutture avrebbero dovuto erogare ai lavoratori una formazione di base in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. La disposizione, pur rispondendo ad un’esigenza certamente condivisibile, avrebbe potuto porre delle problematiche di carattere organizzativo, in quanto avrebbe richiesto un notevole investimento nelle risorse, già ampiamente sotto-dimensionate, dei Centri per l’Impiego.

Il pagamento dei compensi sarebbe avvenuto tramite il sistema dei buoni, dal valore nominale stabilito con decreto ministeriale.

La proposta di legge Rizzetto⁴² era quella mirata a una liberalizzazione più radicale dell’istituto, per via dell’ampliamento della platea delle imprese utilizzatrici⁴³ e della reintroduzione del sistema dei buoni.

Erano previste alcune misure che suscitavano qualche perplessità di politica del diritto. Sarebbero stati infatti eliminati i limiti quantitativi per gli utilizzatori e ampliati fortemente i limiti di utilizzo per i singoli prestatori. Si prevedeva che il lavoro accessorio potesse avere ad oggetto attività che non dessero luogo

⁴⁰ C-745 del 18 giugno 2018.

⁴¹ Si segnala come, in taluni casi, l’effetto delle norme rischi di essere contrario alle intenzioni estensive del legislatore. Si prevede infatti la possibilità di estendere la disciplina anche “all’attività di assistenza domiciliare saltuaria ai bambini, agli anziani ammalati o alle persone disabili, indipendentemente dall’età”. In questo caso è possibile affermare che molto probabilmente non si è raggiunto l’effetto sperato, atteso che nella disciplina vigente del Libretto famiglia non è presente l’aggettivo saltuaria.

⁴² C-864 del 4 luglio 2018.

⁴³ Non si menzionano invece le persone fisiche tra i possibili utilizzatori. Si distingue tra aziende che impiegano fino a quindici dipendenti e aziende che impiegano più di quindici dipendenti. Queste ultime potranno impiegare esclusivamente soggetti disoccupati, percettori di trattamenti pensionistici o inoccupati.

a più di dieci giornate lavorative per ogni mese. Tale previsione avrebbe comportato un notevole aumento rispetto alle soglie previste dalla disciplina vigente, che consente al prestatore di lavoro di svolgere attività di lavoro occasionale per circa trentacinque giorni per ciascun anno solare.

Si prevedeva, inoltre, che la retribuzione fosse parametrata a quella stabilita per prestazioni di natura analoga da parte dei contratti collettivi nazionali di lavoro, non identificati secondo criteri relativi alla rappresentatività dei sottoscrittori. In assenza di determinazione collettiva, il valore nominale dei buoni sarebbe stato di 8,50 euro per ogni ora lavorativa prestata⁴⁴.

Era infine previsto un ulteriore limite, di dubbia *ratio*, riferito ai percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito, che avrebbero potuto svolgere prestazioni di lavoro occasionale nel limite complessivo di sette giornate per anno civile.

La proposta di legge “Caiata”⁴⁵ si distingueva dalle altre perché non modificava la disciplina dell’art. 54-*bis* ma avrebbe reintrodotta, a fianco ad essa, il lavoro accessorio compensato attraverso il sistema dei *voucher*. I proponenti miravano a introdurre una disciplina più flessibile, in grado di soddisfare pienamente le esigenze produttive delle imprese e di ridurre il ricorso al lavoro irregolare. La (reintrodotta) prestazione di lavoro accessorio era definita come un’attività lavorativa che non dà luogo a compensi superiori a 7.000 euro nel corso dell’anno solare, resa nell’ambito dei “settori produttivi del turismo e della *gig economy*” e, in taluni casi, nel settore agricolo⁴⁶. Veniva inoltre regolato l’acquisto dei *voucher* tramite modalità telematiche. È bene evidenziare come la proposta non individuasse fin da subito né le modalità attraverso le quali acquistare i *voucher*, né il loro valore nominale, per le quali si rinviava ad un successivo decreto ministeriale.

Veniva infine previsto un divieto al ricorso alle prestazioni di lavoro accessorio nell’ambito dell’esecuzione di appalti di opere o servizi, fatte salve, però, le specifiche ipotesi individuate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

La proposta risulta difficilmente valutabile, dacché rinviava a fonti secondarie la determinazione di elementi centrali nell’ottica del bilanciamento tra gli interessi degli utilizzatori e quelli dei prestatori. L’introduzione di un’ulteriore e distinta disciplina sembra però poter complicare il quadro delle fattispecie. Né si può dire che la proposta avesse definito con chiarezza il campo di applicazione del nuovo lavoro accessorio. Il riferimento a interi settori, compreso quello non adeguatamente tipizzato

⁴⁴ Nel settore agricolo il valore nominale del buono orario è pari all’importo della retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata dal contratto collettivo di lavoro stipulato dalle associazioni sindacali.

⁴⁵ C-915 del 12 luglio 2018.

⁴⁶ In merito a questo settore, la proposta specifica che le disposizioni si applicano alle attività lavorative di natura occasionale rese nell’ambito delle attività agricole di carattere stagionale e alle attività agricole svolte a favore dei soggetti di cui all’articolo 34, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (“I produttori agricoli che nell’anno solare precedente hanno realizzato o, in caso di inizio di attività, prevedono di realizzare un volume d’affari non superiore a 7.000 euro, costituito per almeno due terzi da cessioni di prodotti [...]”).

della *gig economy*, non incontrava certamente gli obiettivi di semplificazione e di tutela che una disciplina in materia dovrebbe prioritariamente porsi.

2.1. Tratti comuni ed elementi di criticità delle proposte di legge

Nell'ambito delle diverse proposte di legge ricorrevano direttrici di riforma parallele. In particolare, tutte le proposte apparivano volte ad ampliare la platea dei destinatari e a semplificare le procedure di attivazione e le modalità di erogazione del compenso, con l'intento - almeno dichiarato - di facilitare l'accesso all'istituto per arginare la diffusione del lavoro nero⁴⁷.

Si segnala inoltre l'attenzione particolare che alcune delle proposte rivolgevano a settori sensibili a esigenze di flessibilità, quali quello dell'agricoltura o del turismo.

Nessuna delle proposte è parsa, però, affrontare con rigore e organicità il tema delle tutele estensibili ai lavoratori occasionali, anche con riferimento ai profili relativi alla salute e alla sicurezza sul lavoro. Né è sembrata emergere una visione chiara di quali limiti e divieti potessero essere utili e quali invece apparissero opportunamente eliminabili, tant'è che la risultante di molte delle proposte poteva far sorgere l'impressione di un quadro ancora più frastagliato e disorganico dell'attuale.

Anche la questione qualificatoria restava irrisolta nelle diverse proposte presentate. Paradigmatico era il caso della proposta di legge Caiata che, riferendosi al settore della *gig economy*, lo definiva come "caratterizzato dalla prevalenza di lavoratori autonomi o con contratti a breve termine e da servizi e prestazioni offerti tramite applicazioni online", positivizzando - forse inconsapevolmente - l'indifferenza qualificatoria che alcuni autori hanno riscontrato nel lavoro accessorio prima e nel lavoro occasionale poi⁴⁸.

Una direzione chiara non si rinveniva altresì con riferimento ai limiti di compenso, talora del tutto eliminati o profondamente ampliati, talora ingiustificatamente ristretti, come nel caso della proposta di legge Polverini, con riferimento al limite di compensi erogati da un singolo utilizzatore nei confronti di un prestatore.

Le proposte inoltre manifestavano in generale, come già accennato, una scarsa propensione ad identificare nuovi meccanismi e strumenti di tutela del lavoro occasionale, dacché mancavano quasi del tutto previsioni relative alla disciplina dell'orario di lavoro e della sicurezza sul lavoro. Inoltre, nessuna di esse sembrava dare indicazioni chiare in materia di compenso orario del prestatore. Laddove si rinvenivano richiami ai contratti collettivi, non si rinvenivano criteri di orientamento in merito alla

⁴⁷ Riprendendo gli intenti del legislatore del 2003. Cfr. M. T. CARINCI, *La legge delega n. 30/2003 ed il sistema delle fonti*, in M. T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro. L. n. 30/2003*, Ipsoa, 2003, p. 3.

⁴⁸ M. DELL'OLIO, *Le nuove tipologie e la subordinazione*, in AA. VV., *Come cambia il mercato del lavoro*, Giuffrè, 2004, p. 24; M. C. CATAUDELLA, *op. cit.*, p. 777 ss.; Perulli A., *Il diritto del lavoro e il "problema" della subordinazione*, in *Labour & Law Issues*, 6, 2, 2020, p. 102.

selezione dei riferimenti più adeguati da assumere a parametro, lasciando un potenziale spazio ad operazioni di *dumping* contrattuale che avrebbe potuto ledere fortemente gli interessi dei prestatori di lavoro.

Si segnala infine che spesso nelle proposte emergeva l'intento di eliminare o restringere l'ambito di applicazione del divieto relativo alle prestazioni occasionali nell'ambito degli appalti, che invece appare più che opportuno mantenere, in considerazione della forte esposizione dei lavoratori impiegati in tali ambiti a pratiche e modalità di impiego illegittime. Di dubbia *ratio*, oltre che in forte odore di incostituzionalità appariva per converso il divieto, ricorrente nelle proposte, di utilizzo delle prestazioni occasionali da parte delle organizzazioni sindacali.

3. Le prospettive di riforma dell'istituto

La discussione contestuale, nella scorsa legislatura, di ben quattro proposte di legge in materia di lavoro occasionale dimostra ancora una volta come il mondo produttivo, di cui le parti politiche e sociali si fanno portavoce, guardi con vivo interesse a questo istituto.

A voler trarre le somme, considerate le varie esigenze manifestate da più parti e i contrapposti interessi in gioco, sembrerebbe opportuno conservare parzialmente l'impianto dell'attuale disciplina del lavoro occasionale.

Nondimeno, sono identificabili tre diverse direttrici di semplificazione che potrebbero rendere l'istituto più accessibile nel mercato del lavoro, senza compromettere eccessivamente le garanzie poste a tutela dell'utilizzo abusivo del tipo contrattuale.

Uno schema di riforma organico e ben congegnato dovrebbe prendere a riferimento l'esigenza di semplificare fattispecie e disciplina del lavoro occasionale, affinché questo possa adempiere a pieno alla sua principale funzione, che è quella di far venire alla luce delle prestazioni che spesso rimangono sommerse nell'area del lavoro irregolare⁴⁹.

3.1. Semplificazione della fattispecie

È innanzitutto necessario operare una semplificazione dal punto di vista della fattispecie. Appare evidente che né l'occasionalità, né l'accessorietà possano essere connotati utili a delimitare l'ambito di applicazione della disciplina legale⁵⁰.

⁴⁹ C. SANTORO, *op. cit.*, p. 1060.

⁵⁰ Cfr., sull'occasionalità quale caratteristica delle prestazioni di lavoro autonomo, M. BORZAGA, *Le prestazioni occasionali all'indomani della l. n. 30 e del d.lgs. n. 276/2003*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 2004, p. 273 ss. Per V. BRINO, voce *Lavoro occasionale*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sezione commerciale*, Agg. III, 2009, pp. 472-473 "l'occasionalità è un criterio neutro privo di attitudine qualificatoria". Cfr. anche F. FERRARO, *Continuità e lavoro autonomo*, in *Labor*, 5,

In particolare, la semplificazione della fattispecie potrebbe spiegarsi nell'identificazione di parametri quantitativi oggettivi e idonei di individuare una definizione legale di "occasionalità"⁵¹.

Una tecnica simile è stata utilizzata dalla l. n. 91 del 1981 in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti. L'art. 3 di questa legge, certo risalente e recentemente riformata ma senza sostanziali innovazioni sul punto (cfr. art. 27 del D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 36), ha identificato, con tutt'altre ragioni e con tutt'altra *ratio*, ma con una metodologia in qualche misura esportabile, dei limiti quantitativi in base ai quali è possibile distinguere, attraverso un meccanismo presuntivo, il lavoro sportivo subordinato da quello che subordinato non è. Il sistema introdotto dall'art. 3 ha avuto il merito di prevenire possibili dispute qualificatorie, evitando al contempo il ricorso a sistemi di catalogazione delle prestazioni che spesso si rivelano fatalmente incompleti⁵².

Da questo punto di vista, tutte le proposte di legge presentavano alcuni elementi di problematicità, proponendo catalogazioni riferite a prestazioni e attività concrete di varia natura, ma che, rincorrendo vanamente la ben più vasta "tipologia della realtà"⁵³, si esponevano a carenze e lacune difficilmente rimediabili.

Apparirebbe più opportuno chiarire, con una più generale norma definitoria, che per "lavoro occasionale", ai fini della disciplina in esame, si intende il lavoro prestato entro i limiti quantitativi, temporali, soggettivi e modali disposti dalla legge, senza alcuna valutazione di merito ulteriore riguardo all'effettiva saltuarietà della prestazione.

Altra e diversa questione che ha impegnato, come si ricordava, dottrina e giurisprudenza è quella circa la natura autonoma o subordinata delle prestazioni di lavoro occasionale⁵⁴. Gli interpreti hanno proposto

2020, 602 ss. F. MARINELLI, *Riflessioni sul fattore tempo nelle prestazioni di lavoro occasionali*, in *Labour & Law Issues*, 8, 1, 2022, pp. 173-174 rileva che l'occasionalità ex art. 54-bis non si fonda (solo) sull'elemento temporale.

⁵¹ La disciplina in vigore lascia aperti diversi dubbi in proposito, in particolar modo con riferimento al contratto di prestazione occasionale. In particolar modo è opportuno chiedersi se a garantire l'applicazione della disciplina basti il rispetto dei limiti quantitativi oppure se debba ricorrere la "condizione qualitativa rappresentata dall'«occasionalità» o dalla «saltuarietà» delle esigenze tecniche, organizzative o produttive perseguite dal datore di lavoro". V., in tema, V. PINTO, *op. cit.*, p. 10.

⁵² V. in tema V. FRATTAROLO, *Il rapporto di lavoro sportivo professionistico*, Giuffrè, 2015, p. 21 ss.

⁵³ Secondo il metodo usato da Ascarelli nella ricostruzione delle fattispecie cartolari. Per una sua enunciazione v. T. ASCARELLI, *Antigone e Porzia*, in *Problemi Giuridici*, I, Giuffrè, 1959, p. 3 ss.

⁵⁴ Vedi, per l'indifferenza qualificatoria, M. DELL'OLIO M., *op. cit.*, p. 24 e, di recente, F. MARINELLI, *Riflessioni sul fattore tempo nelle prestazioni di lavoro occasionali*, in *Labour & Law Issues*, 8, 1, 2022, pp. 178-179. Tra chi ha considerato il lavoro accessorio quale lavoro autonomo v., per la vecchia disciplina, M. PEDRAZZOLI, *Commento agli artt. 70-73 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, in M. PEDRAZZOLI, *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, 2004, p. 86; M. BORZAGA, *Le prestazioni occasionali all'indomani della l. n. 30 e del d.lgs. n. 276/2003*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 2004, p. 291; cfr. Trib. Milano, 1° aprile 2014, n. 318, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2014, II, p. 811 ss., con nota di V. PUTRIGNANO, *Il lavoro accessorio tramite voucher: condizioni di legittimità e limiti di ammissibilità*; nello stesso senso, con riferimento alla nuova disciplina, F. FANTUZZI, *op. cit.*, p. 264 e C. CORDELLA, *op. cit.*, p. 1178. Altri ancora hanno ritenuto che il lavoro prima accessorio e poi occasionale rientrasse nell'area dell'art. 2094 c.c.: V. PINTO, *op. cit.*, p. 7; A. ZILLI, *Dalle prestazioni ai prestatori di lavoro accessorio*, *Argomenti di diritto del lavoro*, 2, 2016, I, p. 309; C. SANTORO, *op. cit.*, p. 1060. Prima della riforma si era ipotizzata la natura non contrattuale della fattispecie: v. P. BELLOCCHI, *Il lavoro occasionale di tipo accessorio tra politiche previdenziali e riforma dei lavori*, in P. BELLOCCHI, F. LUNARDON, V.

soluzioni tra loro diversissime, di cui per esigenze di brevità non si può dare compiutamente conto. È però evidente che per le prestazioni di lavoro occasionale il legislatore, non dedicando spazio normativo alla fase esecutiva dello scambio, abbia voluto ritagliare uno spazio estraneo alle dispute qualificatorie⁵⁵. Di conseguenza, al fine di garantire la certezza giuridica dei rapporti nella prospettiva della semplificazione tipologica, potrebbe essere opportuno prevedere esplicitamente che le prestazioni di lavoro rese nel rispetto dei limiti entro i quali un rapporto di lavoro si considera occasionale non integrino, per propria natura, un rapporto di natura subordinata. Una norma di tal genere porrebbe fine alle controversie qualificatorie e ridurrebbe fortemente il contenzioso relativo alla natura del rapporto⁵⁶.

Alla semplificazione della fattispecie secondo le modalità e le direttrici appena richiamate deve necessariamente conseguire un riassetto della disciplina del lavoro occasionale. La tutela dei lavoratori occasionali dovrebbe essere, infatti, garantita anche al di fuori dell'ombrello protettivo della subordinazione. La disciplina ad ora in vigore presenta indubbiamente lacune che potrebbero essere agilmente superate attraverso l'estensione di alcune tutele.

In particolare, in merito alla salute e alla sicurezza sul lavoro si segnala l'opportunità di adeguare il comma 8 dell'art. 3 cui fa rinvio attualmente l'art. 54-bis. Infatti, l'articolo 3, comma 8, del d.lgs. n. 81 del 2008 fa ancora riferimento al lavoro "accessorio" (abrogato dall'art. 1, d.l. n. 25 del 2017, conv. l. n. 49 del 2017).

È poi sicuramente necessario mantenere ferma l'applicabilità delle norme in materia di orario di lavoro, secondo quanto opportunamente previsto dalla disciplina vigente⁵⁷. Secondo modelli ormai noti, anche altre discipline applicabili alla subordinazione potrebbero trovare spazio di espansione nella disciplina del lavoro occasionale⁵⁸. Si pensi, ad esempio, alle norme antidiscriminatorie e a tutela della libertà e dignità dei lavoratori di cui al Titolo I dello Statuto dei Lavoratori. Queste norme sono state peraltro già estese al di fuori dell'ambito del lavoro subordinato dall'art. 47-*quinquies*, comma 1 del d.lgs. n. 81 del 2015, nell'ambito della disciplina specificamente rivolta ai *riders* autonomi.

SPEZIALE (a cura di), *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali. Certificazione dei rapporti di lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.lgs. n. 276/2003*, Ipsoa, 2004, p. 81 ss.; F. LUNARDON, *Ai confini dell'impero: il lavoro autonomo regolato (lavoro a progetto e lavoro occasionale) e la certificazione*, ne *Il lavoro nella giurisprudenza*, 3, 2014, p. 269.; L. VALENTE, *Lavoro accessorio nelle recenti riforme e lavoro subordinato a «requisiti ridotti»*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2009, I, p. 633.

⁵⁵ V. ancora M. DELL'OLIO, *op. cit.*, p. 24 e M. C. CATAUDELLA, *op. cit.*, p. 777 ss. Cfr. A. Roma, 18 giugno 2019, n. 2645, ne *Il lavoro nella giurisprudenza*, 11, 2019, p. 1033 ss., con nota di S. CAFFIO, *Lavoro accessorio, prestazioni occasionali e qualificazione del rapporto*.

⁵⁶ Su tale necessità cfr. A. ZILLI, *L'inclusione sociale attraverso i voucher per prestazioni di lavoro accessorio*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, 2016, EUT, p. 112.

⁵⁷ Si dubita che l'applicazione delle norme in materia di orario possa valere a caratterizzare le prestazioni di lavoro occasionale come necessariamente etero-dirette. Per tale tesi, si veda P. MONDA, *op. cit.*, p. 10. *Contra*, nel senso qui proposto, F. FANTUZZI, *op. cit.*, p. 257 e Cordella C., *op. cit.*, p. 1176.

⁵⁸ Sulla necessità di "coniugare l'espansione universalistica del diritto del lavoro con una razionalità selettiva" si legga A. PERULLI, *op. cit.*, p. 102.



Infine, un ulteriore intervento migliorativo degli equilibri socio-economici che la norma mira a garantire potrebbe consistere nella predisposizione di un più ampio ed efficace apparato sanzionatorio.

Difatti, allo stato attuale, l'unica sanzione espressamente prevista dall'art. 54-*bis* è la trasformazione del rapporto di lavoro in rapporto a tempo pieno e indeterminato nel caso in cui vengano superati i limiti massimi di utilizzo previsti tra i medesimi soggetti. Sono però individuabili ulteriori violazioni meritevoli di una tutela sanzionatoria adeguata.

Si pensi al caso in cui il prestatore di lavoro superi il limite di importo complessivo con riferimento alla totalità degli utilizzatori. Per questa ipotesi, pur caratterizzata da evidente disvalore e abusività, non è prevista alcuna specifica sanzione.

Allo stesso modo, anche il divieto di acquisizione di prestazioni di lavoro occasionale 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, non è assistito da adeguata sanzione⁵⁹.

3.2. Semplificazione della procedura

Un'ulteriore linea di semplificazione riguarda la procedura prevista dalla normativa in vigore per poter dichiarare l'utilizzo del lavoro occasionale e compensare il lavoratore⁶⁰.

Attualmente, infatti, tale procedura risulta difficile da attivare e soffre di una ingiustificata duplicazione. Lo schema duale che prevede la coesistenza del contratto di lavoro occasionale e del libretto famiglia non sembra adeguato a soddisfare l'indiscutibile esigenza di garantire una maggior semplificazione e la certezza dei rapporti.

Inoltre, all'utilizzatore sono richiesti numerosi adempimenti al fine di poter acquisire e dichiarare l'utilizzo di prestazioni di lavoro occasionale (nell'ordine: registrazione alla piattaforma telematica, creazione del portafoglio telematico e comunicazione successiva o preventiva a seconda della tipologia contrattuale utilizzata).

Sarebbe opportuno prevedere dunque un sistema misto nel quale siano presenti alcuni elementi dell'abrogato lavoro accessorio, che era compensato tramite buoni lavoro, e altri elementi - posti in ottica garantistica e antielusiva - del lavoro occasionale *ex art.* 54 bis. In questo modo si potrebbe garantire al lavoratore l'immediata disponibilità del corrispettivo⁶¹, senza che egli debba subire un arretramento sul fronte delle tutele.

⁵⁹ A. PONZIO, *op. cit.*, p. 454. Secondo la circolare I.N.L. n. 5 del 2017 la violazione della norma citata porterebbe, "in applicazione dei principi civilistici", alla "conversione *ex tunc* dello stesso nella tipologia ordinaria (art. 1, D.Lgs. n. 81/2015) del lavoro a tempo pieno e indeterminato".

⁶⁰ V., per un approfondimento, F. FANTUZZI, *op. cit.*, p. 270.

⁶¹ Ad ora il lavoratore deve attendere il versamento da parte dell'INPS, che deve avvenire, a norma di legge, entro il giorno 15 del mese successivo a quello dello svolgimento della prestazione.

In particolare, si ritiene che gli utilizzatori dovrebbero poter ricorrere all'acquisto degli strumenti validi a compensare le prestazioni di lavoro occasionale sia attraverso una piattaforma informatica dedicata, di facile accessibilità, sia presso luoghi fisici capillarmente diffusi sul territorio nazionale (si pensi, ad esempio, agli uffici postali). Ad oggi, invece, i tempi tecnici dilungati per l'attivazione della prestazione e la percezione del compenso scoraggiano utilizzatori e lavoratori dal ricorrere al lavoro occasionale.

3.3 Semplificazione del campo di applicazione soggettivo

Un'ultima direttrice di riforma, che dovrebbe accompagnarsi alla semplificazione della fattispecie di cui si è detto in precedenza, riguarda il novero dei potenziali prestatori di lavoro occasionale.

È indubbio che vada promosso il coinvolgimento lavorativo di soggetti che versano in situazioni di evidente criticità sociale, come disoccupati o percettori di strumenti di sostegno al reddito. Individuare delle rigide qualificazioni soggettive, però, appare eccessivamente limitativo per altri soggetti che, pur versando potenzialmente in una situazione di bisogno, non si vedrebbero inclusi nell'area di applicazione soggettiva della disciplina.

Difatti, in considerazione della crescente rilevanza sul piano sociale del fenomeno dei *working poors*⁶², anche soggetti impiegati in attività lavorative a scarso monte orario potrebbero svolgere prestazioni di lavoro occasionale.

Sarebbe quindi opportuno che l'azione di riforma superi l'identificazione di categorie specifiche e preveda, invece, un criterio distintivo basato unicamente sul reddito personale, consentendo di conseguenza l'utilizzo di questo strumento a una platea di soggetti più vasta possibile.

L'elemento reddituale sembra infatti il più adeguato a garantire una selezione equilibrata e parzialmente indipendente dalla posizione socio-assistenziale dei prestatori (con salvezza però, indipendentemente da tale requisito, di coloro che versino in una situazione momentanea di esclusione dal mercato del lavoro, come disoccupati o percettori di forme di integrazione e/o sostegno al reddito).

Infine, è necessario sottolineare che, quando utilizzato da pubbliche amministrazioni, il lavoro occasionale può essere impiegato come strumento in grado di coniugare il diritto al lavoro *ex art. 4 Cost.* con l'utilità sociale, qualora si abbia particolare attenzione al tipo di prestazioni svolte e ai soggetti in esse coinvolti⁶³.

⁶² V., *ex multis*, A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2019, p. 103 ss.

⁶³ Del resto, l'obiettivo di favorire soggetti svantaggiati è stata al centro delle discipline del lavoro accessorio nel corso del tempo, cfr. M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 2001, p. 257.

Di conseguenza, se l'utilizzatore è una pubblica amministrazione, si potrebbe più facilmente giustificare e considerare opportuna una ponderata selezione soggettiva dei potenziali prestatori⁶⁴. In questo caso, anche in prospettiva di riforma, una selezione di tal genere potrebbe essere mantenuta con la finalità di coinvolgere i prestatori di lavoro in attività remunerate socialmente utili. Si ritiene che questo tipo di azione, limitatamente a quando l'utilizzatore sia una pubblica amministrazione, possa orientare in senso sociale l'utilizzo del lavoro occasionale.

4. Lavoro occasionale e nuove tecnologie. Intersezioni e opportunità

Il ricorso alle prestazioni di lavoro occasionale, specie quando l'utilizzatore è un soggetto non imprenditore, interessa spesso attività economiche caratterizzate dalla prestazione di beni o servizi "a basso valore aggiunto"⁶⁵. Inoltre, in ragione del divieto del comma 14, lett. a, che fa riferimento al dato occupazionale, le imprese che utilizzano il lavoro occasionale sono spesso di ridotte dimensioni e caratterizzate dall'utilizzo di "tecnologie mature"⁶⁶.

Di conseguenza, se si vuole ragionare di lavoro occasionale e nuove tecnologie, lo si deve fare non tanto nella prospettiva dell'applicazione concreta della fattispecie, quanto con riferimento alla *tecnica* utilizzata dall'art. 54-*bis*.

Difatti, pur nelle criticità che la caratterizzano, la disciplina del lavoro occasionale di cui all'art. 54-*bis* è stata talora identificata quale modello a cui fare riferimento al fine di garantire, in forme semplificate e senza il ricorso a intermediari, una minima tutela previdenziale ad alcuni lavoratori autonomi. In particolare, si sono presi in considerazione i lavoratori che operano per il tramite di una piattaforma digitale intermediaria.

La dottrina è infatti avvertita della situazione di debolezza dei prestatori di lavoro che "vedono la propria attività lavorativa spezzettata in una miriade di rapporti con singoli committenti", in ragione di una sempre maggiore disintermediazione nel mercato del lavoro⁶⁷. Al fine di garantire a tali lavoratori una copertura previdenziale per invalidità, vecchiaia e infortuni sul lavoro, è stato proposto l'utilizzo di un meccanismo "analogo, se non identico" a quello disciplinato per il lavoro occasionale⁶⁸.

⁶⁴ Tale selezione appare opportuna anche considerato che alle pubbliche amministrazioni non si applica il divieto disposto in ragione del numero dei dipendenti dal comma 14, lett. a. In senso critico rispetto a tale scelta cfr. G. DELLA ROCCA, *Essere o non essere? Le prestazioni occasionali in diciassette anni di interventi normativi*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 4, 2020, p. 903.

⁶⁵ V. PINTO, *Il lavoro accessorio tra vecchi e nuovi problemi*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2015, p. 695.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Così P. ICHINO, *Le conseguenze dell'innovazione tecnologica sul diritto del lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2017, 4, 535. Cfr. sul tema, tra gli altri, V. DE STEFANO, *The Rise of the Just in Time work Force: On-demand work, crowdwork and labour protection in the «gig-economy»*, in *Condition of work and employment series*, ILO, 71, 2016.

⁶⁸ P. ICHINO, *Le conseguenze dell'innovazione tecnologica sul diritto del lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2017, 4, pp. 536-537, che parla di *voucher* che incorporino la contribuzione previdenziale ed esenti dalla ritenuta fiscale.

In altre parole, si tratterebbe di utilizzare il meccanismo attraverso il quale si eroga il compenso in favore del prestatore occasionale anche per l'erogazione dei compensi da parte dei committenti ad alcuni lavoratori autonomi, identificati in base al settore in cui operano o alle modalità secondo le quali rendono la propria prestazione⁶⁹.

La proposta è senz'altro suggestiva e ha il pregio di identificare, in ottica rimediabile⁷⁰, alcune caratteristiche virtuose della tecnica utilizzata per la regolazione dei rapporti di lavoro *ex art. 54-bis*. Ma si deve ricordare che le prestazioni di lavoro autonomo oggetto della proposta di regolazione sono ben diverse da quelle che il legislatore ha inteso identificare come “occasionalità”.

5. Le modifiche all'art. 54-*bis* ad opera della l. n. 197 del 2022

Nessuna delle proposte presentate nella XVIII Legislatura in materia di lavoro occasionale è stata approvata, né altre modifiche sono state apportate alla disciplina a seguito di diverse iniziative.

Le istanze di riforma non sono però rimaste totalmente inascoltate. Sul principio della XIX Legislatura sono infatti state approvate, per il tramite della legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi 342 e 343, l. 29 dicembre 2022, n. 197), alcune modifiche all'art. 54-*bis*.

Nello specifico, è stato elevato il limite di compensi erogabili dagli utilizzatori di cui al comma 1, lett. b (da 5.000 a 10.000 euro); è stato introdotto un nuovo comma 1-bis che estende l'applicabilità del lavoro occasionale “alle attività lavorative di natura occasionale svolte nell'ambito delle attività di discoteche, sale da ballo, night-club e simili, di cui al codice ATECO 93.29.1”;⁷¹ è stato modificato il divieto di cui al comma 14, lett. a, nel senso che le prestazioni di lavoro occasionale possono ora essere utilizzate dalle imprese con non più di dieci lavoratori (e non più soltanto cinque). Conseguentemente, è stato abrogato il regime eccezionale per le aziende alberghiere e le strutture ricettive che operano nel settore del turismo, che permetteva - a talune condizioni - l'utilizzo del lavoro occasionale in imprese che avevano alle dipendenze fino a otto lavoratori.

Sono infine state soppresse le parti di disposizioni che, all'interno dell'art. 54-*bis*, si riferivano in modo specifico al lavoro occasionale nelle imprese agricole (comma 8-*bis* e, limitatamente ai suddetti riferimenti, comma 14, lett. b; comma 16; comma 17, lett. d ed e; comma 20). Ciò in virtù dell'introduzione, ai commi da 344 a 354, di una nuova fattispecie identificata come di “lavoro subordinato occasionale a tempo determinato” avente ad oggetto “prestazioni agricole” (v. par. 5.1).

L'intervento del legislatore sull'art. 54-*bis* è stato estemporaneo e di portata limitata. Non c'è stata alcuna modifica in relazione alla bipartizione dell'istituto tra “libretto famiglia” e “contratto di prestazione

⁶⁹ Si veda in tal senso il d.d.l n. 2934 presentato nel corso della XVII Legislatura.

⁷⁰ Cfr. T. TREU, *Rimedi, tutele e fattispecie: riflessioni a partire dai lavori della Gig economy*, in *Lavoro e diritto*, 3-4, 2017, p. 367 ss.

occasionale”, né si è intervenuti sulle modalità di erogazione del compenso da parte degli utilizzatori. La riforma ha portato solamente all’allargamento del campo applicativo della norma con riferimento agli utilizzatori, modificando le soglie relative al numero dei dipendenti e al limite di compensi erogabili⁷¹. Non è stato invece modificato il limite di compensi erogabili a favore del singolo utilizzatore, né vi è stato alcun cambio di paradigma circa i criteri di identificazione dei soggetti rientranti nel campo di applicazione soggettivo.

Non sembrano quindi essere state soddisfatte le esigenze di chiarezza e semplificazione a cui si è precedentemente fatto riferimento, né tantomeno è stata avviata una riflessione circa la disciplina applicabile ai lavoratori occasionali. Si ritiene quindi che siano ancora attuali le direttrici di riforma proposte in questa sede.

5.1 Cenni alle nuove prestazioni agricole di lavoro “occasionale” subordinato a tempo determinato

Come anticipato, i commi da 344 a 354 della legge di bilancio per il 2023 identificano e disciplinano quella che sembra essere una nuova forma atipica di lavoro subordinato. Pur disciplinate in stretto collegamento con le modifiche all’art. 54-*bis*, le “prestazioni agricole di lavoro subordinato occasionale a tempo determinato” non sembrano essere caratterizzate, fin dalla definizione, dagli stessi tratti tipologici del lavoro occasionale. Il riferimento chiaro alla fattispecie qualificatoria del lavoro subordinato e la previsione per cui a tali prestazioni si applicano “le tutele previste dal rapporto di lavoro subordinato” (comma 343) portano a escludere un’assimilazione con le prestazioni occasionali ex art. 54-*bis*.

Il legislatore, sopprimendo parte del comma 14, lett b, ha infatti eliminato le residue possibilità di utilizzo di tali prestazioni da parte delle imprese agricole⁷².

All’esito dell’introduzione delle nuove norme e in via sperimentale per il biennio 2023-2024 tali imprese potranno avvalersi di non meglio definite “prestazioni agricole”, con riferimento ad attività stagionali e per non più di 45 giornate annue per singolo lavoratore. Le prestazioni agricole potranno essere rese

⁷¹ Sembra invece di dubbia utilità la norma che dispone espressamente l’applicazione della norma ad alcune attività commerciali identificate attraverso un codice ATECO, dacché non vi era un’esclusione espressa per queste attività nella precedente formulazione dell’art. 54-*bis*.

⁷² Erano infatti escluse dal divieto di utilizzo per le imprese agricole le attività lavorative resi da soggetti socio-economicamente deboli per come identificati dall’art. 54-*bis*, comma 8.

solamente da soggetti in condizioni specificamente identificate⁷³ che non abbiano avuto un “ordinario rapporto di lavoro subordinato in agricoltura nei tre anni precedenti”⁷⁴.

Il contratto, necessariamente a tempo determinato, può avere una durata massima di dodici mesi (comma 344). In caso di superamento del limite di durata, vi è la trasformazione in rapporto a tempo indeterminato.

Le prestazioni sono compensate “sulla base della retribuzione stabilita dai contratti collettivi nazionali e provinciali di lavoro, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale” (comma 348) e il compenso erogato è esente da qualsiasi imposizione fiscale (comma 349). Sono previste sanzioni amministrative per i datori di lavoro che violino l’obbligo di comunicazione ai Centri per l’impiego o utilizzino soggetti diversi da quelli indicati (comma 354).

Non è possibile in questa sede analizzare nel dettaglio le possibili criticità che potrebbero sorgere in ragione della invero non brillante formulazione della nuova disciplina. Gli interpreti dovranno certamente valutare le possibili interferenze tra le il lavoro subordinato “occasionale” in agricoltura e le altre tipologie contrattuali del lavoro subordinato (*in primis*, il lavoro intermittente senza obbligo di rispondere alla chiamata, con il quale la nuova disciplina settoriale sembra condividere la *ratio*).

Si permetta, in questa sede, solamente di ribadire la diversa natura di tali prestazioni rispetto a quelle di lavoro occasionale identificate dall’art. 54-*bis*.

⁷³ Si tratta di: a) persone disoccupate, ai sensi dell’articolo 19 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, nonché percettori della nuova prestazione di assicurazione sociale per l’impiego (NASpI) o dell’indennità di disoccupazione denominata DIS-COLL, di cui rispettivamente agli articoli 1 e 15 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, o del reddito di cittadinanza ovvero percettori di ammortizzatori sociali; b) pensionati di vecchiaia o di anzianità; c) 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, compatibilmente con gli impegni scolastici, ovvero in qualunque periodo dell’anno se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un’università; d) detenuti o internati, ammessi al lavoro all’esterno ai sensi dell’articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché soggetti in semilibertà provenienti dalla detenzione o internati in semilibertà”. L’elencazione ricalca in parte quella presente all’art. 54-*bis*, comma 8.

⁷⁴ Ad eccezione dei pensionati di vecchiaia o di anzianità.