

# Le correzioni sull'uso dei Voucher

## I chiarimenti del Ministero del Lavoro sull'obbligo della "doppia" comunicazione di Marica Mercanti [\*]

### Le finalità della "doppia" comunicazione

È entrato in vigore l'8 ottobre 2016 il D.Lgs. n. 185 del 24 settembre 2016, con il quale sono state approvate le disposizioni integrative e correttive, tra altri, del D.Lgs. n. 81 del 15 giugno 2015. Sotto il profilo sistematico, all'art. 1, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 185/2016 viene sostituito l'intero comma 3 dell'art. 49 del D.Lgs. n. 81/2015, con il quale si è proceduto al riordino della disciplina organica dei contratti di lavoro e alla revisione della normativa in tema di mansioni, in attuazione dell'art. 1, comma 7, della Legge n. 183/2014 (Jobs Act).

Con tale modifica, entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione del D.Lgs. n. 185/2016 nella Gazzetta Ufficiale n. 235 del 7 ottobre 2016, viene data attuazione ad una disposizione già da tempo auspicata e resasi indispensabile ai fini di una maggiore tracciabilità dei voucher.

L'intervento legislativo si è reso necessario in conseguenza del dilagare di questo istituto, anche a seguito dell'aumento del tetto massimo complessivo annuo previsto dal D.Lgs. n. 81/2015 pari a 7.000 euro netti nel corso di un anno civile (non più anno solare), che ha segnato un'ulteriore espansione del lavoro accessorio in ogni settore produttivo, il cui limite resta esclusivamente di carattere economico.

Tale modifica deve pertanto essere letta nell'ottica di impedire il perpetuare di comportamenti elusivi da parte delle aziende, comportamenti che stavano rischiando di trasformare il lavoro accessorio in una nuova e moderna forma di precariato.

Il fenomeno più ricorrente era la prestazione di un numero di ore lavorate di gran lunga superiore rispetto a quanto corrisposto con i buoni lavoro. Essendo prevista nella comunicazione di inizio attività all'INPS solo la data di inizio e di fine prestazione, il numero delle ore svolte "sfuggivano" ai controlli e non rari erano i casi in cui il lavoratore veniva retribuito anche solo con un buono lavoro al giorno (a volte anche meno), restando completamente prive di copertura previdenziale, assicurativa e retributiva le altre ore lavorate.



### La Circolare n. 1/2016 dell'INL e le FAQ del Ministero

Il nuovo art. 49 comma 3 del D.Lgs. n. 81/2015 prevede che *"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. I committenti imprenditori agricoli sono tenuti a comunicare, nello stesso termine e con le stesse modalità di cui al primo periodo, i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore, il luogo e la durata della prestazione con riferimento ad un arco temporale non superiore a 3 giorni"*.

Con Circolare n. 1 del 17 ottobre 2016 l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha fornito i chiarimenti in merito alla comunicazione preventiva in caso di prestazione di lavoro accessorio.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha trasmesso risposte a quesiti pervenuti (FAQ) inerenti il nuovo obbligo di comunicazione, con due note, la prima n. 20137 del 2 novembre 2016 (FAQ dalla n. 1 al n. 10), poi integrata dalla nota n. 21180 del 15 novembre 2016 (FAQ aggiunte dalla n. 11 alla n. 15).

Dalla Circolare dell'INL e dalle FAQ del Ministero questo è quanto viene precisato.

#### Comunicazione da parte di committenti non agricoli e professionisti

I dati da indicare nella comunicazione sono:

- i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore;
- il luogo dove avverrà la prestazione;
- il giorno e l'ora di inizio e fine della prestazione.

#### Committenti imprenditori agricoli

I dati da indicare nella comunicazione sono:

- i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore;
- il luogo dove avverrà la prestazione;
- la durata della prestazione con riferimento ad un arco temporale non superiore a 3 giorni.

Per gli imprenditori agricoli non è necessario comunicare gli orari di inizio e fine dell'attività, come precisato dalla FAQ n. 2.

Entrambe le categorie di committenti dovranno inviare, entro sessanta minuti prima dell'inizio della prestazione di lavoro, una mail alla competente Direzione del Lavoro, all'indirizzo di posta elettronica creato appositamente "Voucher:'Provincia'@ispettorato.gov.it", dove per 'Provincia' si intende la sede della Direzione territoriale competente.

Si precisa che, nell'elenco degli indirizzi di posta elettronica contenuti nella circolare, mancano quelli relativi alle province autonome di Trento e Bolzano e della Sicilia, nel rispetto delle particolari forme di autonomia amministrativa di cui fruiscono questi territori.

A tal proposito, l'Assessorato Regionale della Famiglia, delle Politiche sociali e del Lavoro della Regione Sicilia con nota n. 53459 del 19 ottobre 2016 ha avallato le modalità comunicative descritte nella Circolare n. 1/2016 dell'INL, fornendo gli indirizzi di posta elettronica per le province della Regione Sicilia, poi modificati con nota n. 56044 del 4 novembre 2016.

La Provincia Autonoma di Bolzano ha definito con nota del 20 ottobre 2016 le modalità comunicative per le prestazioni di lavoro accessorio, stabilendo l'obbligo dell'invio della comunicazione dal 24 ottobre 2016.

Con la FAQ n. 10 viene precisato che la sede competente dell'Ispettorato dove inviare la comunicazione è quella individuata in base al luogo di svolgimento della prestazione, ciò anche in linea con quanto delineato nella nota MLPS n. 14773 del 26 luglio 2016. Se viene effettuata una comunicazione presso una sede diversa il committente potrà comprovare l'adempimento dell'obbligo.

Le mail dovranno essere prive di qualsiasi allegato e dovranno riportare i dati del committente (almeno il codice fiscale e la ragione sociale) e quelli relativi alla prestazione di lavoro accessorio. Nell'oggetto della mail dovranno essere inseriti il codice fiscale e la ragione sociale del committente.

La comunicazione può riguardare cumulativamente anche una pluralità di lavoratori, purché riferiti allo stesso committente (FAQ n. 9) e può contenere più fasce orarie della medesima giornata (FAQ n. 3) o anche più giornate con l'indicazione precisa degli orari di inizio e di fine di ogni giornata (FAQ n. 1).

Come chiarito dalla FAQ n. 8, i consulenti del lavoro e gli altri professionisti abilitati ai sensi della Legge n. 12/1979 possono effettuare le comunicazioni in questione per conto dell'impresa.

Tra gli esentati alla comunicazione, oltre ai committenti privati, ci sono anche coloro i quali, pur in possesso di partita IVA, non sono imprenditori (Pubbliche amministrazioni, ambasciate, partiti politici, associazioni sindacali, ONLUS, ecc.), come precisato dalla FAQ n. 7.

Per entrambe le categorie di committenti, resta ferma la dichiarazione di inizio attività già prevista nei confronti dell'INPS.

L'INL prevede la possibilità che le DTL organizzino appositi incontri divulgativi con associazioni datoriali o ordini professionali sia al fine di informare i committenti sulle nuove modalità di adempimento sia sull'opportunità di conservare copia delle e-mail trasmesse al fine di semplificare l'attività di verifica da parte del personale ispettivo.

A differenza della comunicazione per lavoro intermittente, in cui veniva chiaramente precisato con Circolare MLPS n. 27/2013 "ai fini di dimostrare l'adempimento dell'obbligo, il datore di lavoro dovrà consegnare copia del modello compilato e allegato alla e-mail inviata", qui invece si parla di "opportunità" di conservazione delle e-mail.

Si ritiene che tale opportunità vada letta più nell'ottica della necessità, al fine di poter comprovare con tempestività l'avvenuto adempimento dell'obbligo di comunicazione da parte del committente, tempestività che, nonostante l'indirizzo di posta elettronica creato ad hoc per ogni Direzione Territoriale, a differenza della comunicazione a chiamata, non potrà di certo essere assicurata da parte del personale ispettivo, viste le numerose mail che, giornalmente, giungeranno a tale casella di posta e che renderanno, di fatto, non immediata la ricerca della comunicazione interessata.

Ciò in attesa che, al termine della creazione di una infrastruttura tecnologica in grado di semplificare il più possibile i nuovi obblighi di comunicazione, sarà definito l'utilizzo del sistema di comunicazione tramite SMS ovvero saranno introdotte ulteriori modalità applicative della disposizione, come precisato dall'INL a conclusione della circolare.



## Le modifiche e integrazioni alla comunicazione

La Circolare INL n. 1/2016 precisa che dovranno essere comunicate anche eventuali modifiche od integrazioni delle informazioni già trasmesse. In tal caso, tali comunicazioni dovranno essere inviate non oltre i 60 minuti prima delle attività cui si riferiscono.

Alle criticità emerse in seguito al rispetto del termine previsto anche alle ipotesi di modifica od integrazione, ha posto rimedio la FAQ n. 4, la quale ha precisato i termini di invio della comunicazione, individuando a titolo esemplificativo, una serie di ipotesi:

- modifica relativa al nominativo del lavoratore, al luogo della prestazione, all'anticipazione dell'orario di lavoro di inizio della prestazione = la comunicazione va trasmessa almeno 60 minuti prima dell'inizio dell'attività lavorativa o, nell'ultimo caso, del nuovo orario;
- posticipo dell'orario di inizio della prestazione = la comunicazione va trasmessa entro 60 minuti prima del nuovo orario;
- prolungamento del proprio orario di lavoro rispetto a quanto comunicato = l'integrazione va comunicata prima dell'inizio dell'attività lavorativa ulteriore;
- termine anticipato dell'attività lavorativa = la comunicazione va trasmessa entro i 60 minuti successivi;
- mancata presentazione del lavoratore = la comunicazione va trasmessa entro i 60 minuti successivi all'orario di inizio della prestazione già comunicata.

Per l'imprenditore agricolo le modifiche legate ad impossibilità della prestazione per intemperie o mancata presentazione del lavoratore devono essere comunicate entro la giornata cui si riferiscono (FAQ n. 11) e non dovranno essere oggetto di ulteriore comunicazione i dati riguardanti il prolungamento orario della prestazione (FAQ n. 14).

Le eccezioni prese in considerazione dalla FAQ n. 4 sono state rese indispensabili dalla necessità di rendere possibile l'adempimento della comunicazione senza per questo "congelare" 60 minuti di attività, rischiando di non tenere conto di esigenze e cambiamenti improvvisi, tipici e funzionali di qualsivoglia realtà lavorativa.

La FAQ n. 5 precisa che ogni variazione e/o modifica che comporta una violazione dell'obbligo di comunicare entro 60 minuti dall'inizio della prestazione il nome, il luogo e il tempo di impiego del lavoro si risolve in una mancata comunicazione di cui all'art. 49 comma 3 del D.lgs. n. 81/2015 e comporta l'applicazione della relativa sanzione.

Il termine "entro 60 minuti dall'inizio della prestazione", indicato nella FAQ n. 5, non può non destare qualche perplessità, dal momento che non coincide né con la disposizione contenuta nella Circolare INL "non oltre 60 minuti prima delle attività cui si riferiscono", né con la FAQ n. 4, la quale, oltre ad individuare le varie ipotesi di modifica, ribadisce pur sempre, nel primo capoverso, quanto contenuto nella circolare.

## Profili sanzionatori

La violazione dell'obbligo di comunicazione comporta l'applicazione della sanzione amministrativa da euro 400 a euro 2400 in relazione a ciascun lavoratore per cui è stata omessa la comunicazione. Non si applica la procedura di diffida di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004. Per estinguere l'illecito amministrativo il committente sarà ammesso al pagamento della sanzione in misura ridotta, che equivale ai sensi dell'art. 16 della L. 689/1981 alla misura di 800 euro per ciascun lavoratore per il quale risulta omessa la comunicazione.

Il personale ispettivo, come indicato nella Circolare n. 1/2016 dell'INL "terrà invece in debito conto, in relazione all'attività di vigilanza sul rispetto dei nuovi obblighi, l'assenza di indicazioni operative nel periodo intercorso tra l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 185/2016 e la presente circolare" (del 17 ottobre 2016).

Che cosa significa "terrà in debito conto"?

Rispettando il principio di certezza del diritto, nella sua dimensione "verticale" di accuratezza e specificità della previsione normativa, nel caso di specie, l'art. 49, comma 3 del D.Lgs. n. 81/2015 prevede l'invio della comunicazione tramite sms o posta elettronica, non specificando però a quale numero e a quale indirizzo di posta trasmettere la comunicazione.

La Circolare n. 1/2016 con la formula "terrà in debito conto" lascia piena discrezionalità al personale ispettivo, dal momento che non viene in alcun modo precisato che ciò significhi non sanzionare le mancate o errate comunicazioni per il periodo dall'8 al 17 ottobre 2016.

Tale discrezionalità la ritroviamo con una formula leggermente diversa nella Circolare MLPS n. 13292 del 18 luglio 2012, quando fu introdotta la comunicazione per lavoro intermittente. Nella medesima veniva specificato che "... fino a quando non verranno date specifiche indicazioni in ordine alle modalità di effettuazione della comunicazione... omissis... omissis... il personale ispettivo adotterà la massima prudenza e cautela nell'identificazione dei fenomeni sanzionatori".

Nel rispetto sia della previsione normativa comunque già in vigore dall'8 ottobre e, allo stesso tempo, considerando l'assenza di indicazioni operative fino al 17 ottobre 2016, "terrà in debito conto" si presume possa equivalere a quella medesima "massima prudenza e cautela" già in passato menzionata.



Di fatto, se pur vero che la disposizione normativa parla di invio della comunicazione tramite sms e posta elettronica, senza fornire ulteriori dettagli, è altrettanto vero che ogni Direzione Territoriale è comunque dotata di una casella di posta elettronica, sia certificata che non. Il committente poteva pertanto, in tale periodo, dimostrare comunque la sua buona fede e la volontà di adempiere alla disposizione anche semplicemente attraverso una mail contenente i dati richiesti alla Direzione Territoriale competente.

La Circolare n. 1/2016 precisa poi che l'assenza, oltre di tale comunicazione, anche della dichiarazione di inizio attività all'INPS comporta l'applicazione della maxi-sanzione per lavoro nero, in quanto, come specificato nella FAQ n. 6, la mancata comunicazione alla Direzione Territoriale risulta assorbita dalla prima.

Dal testo della circolare e dalla FAQ emerge quindi che l'assenza di entrambe le comunicazioni dia luogo alla contestazione della maxi-sanzione.

Prendiamo in considerazione il caso che solo una delle due comunicazioni sia trasmessa.

Nessun problema se è stata inviata solo la comunicazione all'INPS e non quella alla Direzione Territoriale, in quanto l'unica violazione da contestare resta quella introdotta dall'art. 49, comma 3, D.Lgs. n. 81/2015.

Il problema potrebbe presentarsi nel caso che sia stata trasmessa la comunicazione alla Direzione Territoriale e non quella all'INPS.

La Circolare MLPS n. 38/2010 stabilisce che *“il requisito della subordinazione è dato per accertato, e quindi troverà applicazione la maxi-sanzione, qualora non siano stati effettuati i relativi e diversi adempimenti formalizzati nei confronti della pubblica amministrazione, utili a comprovare la regolarità del rapporto”*, e precisa che, rispetto al lavoro accessorio, è possibile applicare la sanzione qualora non sia stata effettuata la comunicazione all'INPS/INAIL (ora all'INPS).

Ciò in quanto, a quel tempo, era l'unico adempimento previsto per il lavoro accessorio.

Con l'introduzione della “doppia” comunicazione, nel caso di omessa comunicazione di inizio attività all'INPS, la comunicazione alla Direzione Territoriale potrebbe acquisire il valore di adempimento utile a comprovare la regolarità del rapporto di lavoro “salvando” di conseguenza il datore di lavoro dalla contestazione della maxi-sanzione?

L'INL con la Circolare n. 1/2016 fa riserva di fornire ulteriori indicazioni sulla disciplina sanzionatoria dopo un primo monitoraggio sull'applicazione delle nuove disposizioni.

## **Comunicazione per lavoro intermittente e comunicazione per lavoro accessorio a confronto: un potenziale ritorno di massa del lavoratore a “chiamata”?**

Come precisato nella Circolare n. 1/2016 dell'INL, l'obbligo di comunicazione richiama quanto previsto al lavoro intermittente, con alcune specificità. Mettiamo a confronto le due comunicazioni.

### **Finalità**

Medesime finalità per entrambe le comunicazioni, ossia evitare fenomeni elusivi e distorsivi nell'utilizzo di tali istituti.

**Doppia comunicazione** In entrambi i casi rappresenta la “seconda” comunicazione da trasmettere in aggiunta alla comunicazione obbligatoria UNILAV di assunzione in caso di lavoro intermittente, alla comunicazione di inizio attività all'INPS per il lavoro accessorio.

### **Sanzioni**

Medesimi importi. Sanzione amministrativa da 400 euro a 2.400 euro per ciascun lavoratore. Non si applica per entrambi la diffida ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004.

### **Dati da indicare**

Per la comunicazione della chiamata i dati sono: codice fiscale ed indirizzo di posta elettronica del datore di lavoro, codice fiscale del lavoratore, codice di comunicazione del Modello UNILAV, data di inizio e di fine della prestazione lavorativa.

Per la comunicazione del lavoro accessorio i dati sono: dati anagrafici o codice fiscale del lavoratore, luogo della prestazione, giorno e ora di inizio e di fine della prestazione, ad eccezione dei lavoratori agricoli, come sopra specificato.

### **Termine di invio della comunicazione**

La comunicazione della chiamata prevede un obbligo di comunicazione da parte del datore di lavoro alla Direzione Territoriale competente prima dell'inizio della prestazione lavorativa ovvero di un ciclo integrato di prestazioni di durata non superiore a trenta



giorni. Nel caso della comunicazione del lavoro accessorio la stessa deve essere trasmessa almeno sessanta minuti prima dell'inizio della prestazione.

#### Termine di invio per modifiche

La comunicazione della chiamata può essere modificata o annullata attraverso l'invio di una successiva comunicazione di rettifica sempre prima dell'inizio della prestazione, ovvero, nel caso in cui un lavoratore non si presenti, entro le 48 ore successive al giorno in cui la prestazione doveva essere resa.

Per il lavoro accessorio le modifiche od integrazioni devono essere comunicate non oltre i sessanta minuti prima delle attività a cui si riferiscono, con le eccezioni previste dalla FAQ n. 4.

#### Modalità comunicative

Lavoro intermittente:

- via e-mail all'indirizzo di posta certificata: [intermittenti@pec.lavoro.gov.it](mailto:intermittenti@pec.lavoro.gov.it);
- tramite servizio informatico reso disponibile sul portale [www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it);
- invio sms al numero 339/9942256 (utilizzabile esclusivamente in caso di prestazione da rendersi non oltre le 12 ore dalla comunicazione e se non dopo la registrazione al portale [www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it)).

Lavoro accessorio:

- tramite mail all'indirizzo di posta elettronica "Voucher:provincia"@[ispettorato.gov.it](mailto:ispettorato.gov.it)".

La differenza che emerge più chiaramente, confrontando i due tipi di comunicazione, è l'assenza nella comunicazione della chiamata dell'orario di inizio e fine della prestazione.

Non si esclude che, viste le limitazioni più stringenti previste per la comunicazione del lavoro accessorio, i committenti, che nel rispetto dei requisiti oggettivi e soggettivi possono utilizzare il lavoro intermittente, inizino a dirottare i lavoratori dai voucher verso quest'ultima tipologia contrattuale, la cui comunicazione lascia con tutta evidenza più spazio di "flessibilità", in quanto non contiene l'indicazione della fascia oraria lavorata, e di conseguenza riduce notevolmente la possibilità di verifica e controllo su comportamenti elusivi (per esempio, basterebbe indicare solo un'ora nel LUL per ciascuna giornata per evitare la sanzione di omessa comunicazione).

Si ricordi, a tal proposito, che, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 76/2013 convertito con Legge n. 99/2013, è stato istituito un contingentamento all'utilizzo dei lavoratori intermittenti pari a n. 400 giornate di effettivo lavoro nell'arco di 3 anni solari, escludendo il turismo, i pubblici esercizi e lo spettacolo. La verifica quindi attiene al rispetto del limite massimo di giornate e non alle ore, per le quali, non esiste, allo stato attuale, nessun obbligo di comunicazione.

Si auspica pertanto che, sulla scia della comunicazione del lavoro accessorio, possa essere rivista anche la comunicazione della chiamata; ciò al solo scopo di far sì che ogni istituto contrattuale previsto dalle disposizioni normative possa realizzare la finalità per la quale è sorto, mantenendo la propria "genuinità" e non tramutandosi sempre e solo in una "scappatoia" per evitare la stipulazione di un contratto di lavoro dipendente part-time o tempo pieno.

## Conclusioni

Con l'introduzione della "doppia" comunicazione una grande e decisiva svolta verso l'uso legittimo e non elusivo del lavoro accessorio è stata fatta; occorrerà verificare se, effettivamente, la sanzione per l'omessa comunicazione funga da deterrente, in linea con la ratio per la quale è stata introdotta. In tal caso, resta da vedere che effetti sullo scenario lavorativo verranno a delinearsi soprattutto dopo che, se tutte le ore di lavoro svolte tramite voucher verranno realmente comunicate, si arriverà, in tempi si presume piuttosto celeri, e precisamente al raggiungimento della 270° ora con lo stesso committente imprenditore commerciale o professionista, al superamento del limite economico annuale previsto dalla normativa. ■

---

[\*] Vincitrice del Premio Massimo D'Antona 2013. Funzionario della Direzione Territoriale del Lavoro di Ancona. Le considerazioni contenute nell'articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

