Prot. n L92/RNS
Bologna, 26 settembre 2017

Oggetto:
Il regime sanzionatorio posto a presidio del corretto utilizzo della prestazione occasionale.

Sommario
La prestazione occasionale ex art. 54-bis della Legge 21 giugno 2017, n. 96 ed il regime sanzionatorio illustrato nella Circolare n. 5/2017 emanata dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Preliminarmente va osservato che lo scrivente Ufficio, con Circolare RNS L75 n. 75 del 24 luglio 2017, ha già commentato le novità introdotte dall'art. 54-bis del Decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 *(inserito dalla Legge di conversione n. 96/2017)* in materia prestazioni di lavoro occasionali ed ha evidenziato che la novella legislativa prevede una regolamentazione dell'istituto che si pone in linea di continuità con il lavoro accessorio, istituto giuridico espunto dal nostro ordinamento con decorrenza 17 marzo 2017.
Nella Circolare di commento, appena citata, si è fatto cenno anche al tempestivo intervento dell'Istituto previdenziale che con la Circolare. n. 107 del 5 luglio 2017 ed il Messaggio n. 2887 del 12 luglio 2017 ha prontamente fornito chiarimenti nella materia *de quo*.

Ciò premesso, con la presente comunicazione viene approfondita la disciplina sanzionatoria contenuta nel comma 20([1]) dell'art. 54 bis del D. L. n. 50/2017, questo alla luce dei recenti interventi dell' Ispettorato Nazionale del Lavoro che, con ***Circolare n. 5 del 9 agosto 2017*** (***allegato 1***) ha diramato le prime istruzioni operative per il personale ispettivo, alla quale ha fatto seguito l'ulteriore ***Nota n. 7427 del 21 agosto 2017*** (***allegato 2***), contenente precisazioni di dettaglio sulle modalità di calcolo della sanzione amministrativa pecuniaria.

La Circolare n. 5/2017 si sofferma inizialmente sui limiti, divieti e gli obblighi previsti per il corretto utilizzo di prestazioni occasionali ed esamina anche l'aspetto della tracciabilità delle prestazioni, perché rilevanti in rapporto al sistema sanzionatorio posto a difesa del regolare utilizzo del nuovo istituto; su questi temi non si colgono sostanziali elementi di novità rispetto a quanto già rappresentato nella Circolare INPS n. 107/2017. Riguardo al regime sanzionatorio la Circolare n. 5/2017 offre una disamina attenta ed articolata dei diversi aspetti sanzionatori rinvenibili nel comma 20 dell'art. 54 bis. Sul punto va preliminarmente osservato che la disposizione in esame contempla fattispecie di violazione di genere differente, assistite da sanzioni di diversa natura.

Su quest'ultimo punto va annotato che la norma, da un lato persegue lo scopo di tutelare in modo rigoroso l'utilizzo della prestazione nel rispetto dei limiti economici e temporali che assicurano l'occasionalità della prestazione stessa, dall'altro lato presidia con sanzione amministrativa pecuniaria il corretto assolvimento dell'obbligo di comunicazione preventiva ed il rispetto dei divieti di cui al comma 14° del citato art. 54 bis.

La sanzione che appare di maggior rigore ha evidenti finalità antielusive.

---

[1] co. 20. In caso di superamento, da parte di un utilizzatore diverso da una pubblica amministrazione, del limite di importo di cui al comma 1, lettera c), o comunque del limite di durata della prestazione pari a 280 ore nell'arco dello stesso anno civile, il relativo rapporto si trasforma in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato; nel settore agricolo, il suddetto limite di durata è pari al rapporto tra il limite di importo di cui al comma 1, lettera c), e la retribuzione oraria individuata ai sensi del comma 16. In caso di violazione dell'obbligo di comunicazione di cui al comma 17 ovvero di uno dei divieti di cui al comma 14, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 500 a euro 2.500 per ogni prestazione lavorativa giornaliera per cui risulta accertata la violazione. Non si applica la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124.

Per un'agevole interpretazione del regime sanzionatorio in esame, va osservato che la riforma del lavoro del 2015 ha individuato il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato subordinato come il contratto leader e pertanto, la prestazione occasionale è da ritenersi una forma contrattuale marginale, confinata all'interno dei limiti posti dal legislatore (limite di durata della prestazione pari a 280 ore nell'arco dello stesso anno civile; limite economico (2.500 €uro) previsto per i compensi dovuti ad ogni prestatore per le prestazioni rese al medesimo utilizzatore) che ha dettato regole cogenti, tese ad assicurare l'occasionalità della prestazione, in modo da evitare il suo utilizzo non corretto;

Il superamento di uno o di entrambi i limiti espone infatti il trasgressore, alla conversione della prestazione in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato; al riguardo la circolare n. 5 precisa che la trasformazione del rapporto produce effetti a far data dal giorno in cui si realizza il superamento ed aggiunge che alla trasformazione consegue l'applicazione delle connesse sanzioni civili ed amministrative.

La Circolare precisa inoltre, che la sanzione non è applicabile nel caso in cui l'utilizzatore sia la Pubblica Amministrazione.

Nella nota in commento l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro - Ispettorato Nazionale del Lavoro - fa menzione di un'ulteriore ipotesi, non contemplata nel comma 20°, dalla quale può discendere la trasformazione del rapporto: prestazione di lavoro occasionale effettuata in violazione del divieto dettato nel 5° comma dell'art. 54 bis, perché realizzate da soggetti con i quali l'utilizzatore ha in corso o ha cessato da meno di sei mesi un rapporto di lavoro subordinato o di collaborazione coordinata e continuativa.

Secondo l'Ispettorato Nazionale del Lavoro il caso appena menzionato muove da un difetto genetico presente nella costituzione del rapporto ed al quale, in base ai principi civilistici, è applicabile la conversione del rapporto fin dall'inizio, a condizione, però, che sia riscontrabile la natura subordinata della prestazione lavorativa.

La Circolare n. 5 esamina anche l'altra fattispecie sanzionatoria contenuta nel 20°comma dell'art. 54 bis, richiama il dettato normativo che dispone l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria (da €uro 500 a €uro 2.500) per ogni prestazione lavorativa giornaliera correlata alla violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva (almeno un'ora prima dell'inizio della prestazione) di cui al comma 17, oppure, realizzata in violazione di uno dei divieti (divieto di ricorso al contratto di prestazione occasionale da parte degli utilizzatori che hanno alle proprie dipendenze più di cinque lavoratori subordinati a tempo indeterminato; da parte delle imprese del settore agricolo, salvo che per le attività lavorative rese dai soggetti di cui al comma 8 purché non iscritti nell'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli ecc.) di cui al comma 14.

Sul punto viene precisato che la sanzione è applicabile ai trasgressori/utilizzatori diversi dalla pubblica amministrazione e dalle persone fisiche/famiglie e che, non può essere comminata la sanzione cd. *minimissima*, in quanto per espressa previsione normativa non trova applicazione la procedura di diffida di cui all'art.13 del D.l.vo n. 124/2004, pertanto a fronte della contestazione dell'illecito amministrativo in questione è consentito al trasgressore il pagamento della sanzione ridotta, ai sensi dell'art. 16 ([2]) della Legge n. 689/1981, pari ad €uro 833,33 per ogni giornata non tracciata da regolare comunicazione, nonché per la violazione dei divieti di cui sopra. L'entità della sanzione ridotta risulterà il prodotto tra l'importo di €uro 833,33 e la somma delle giornate lavorative non regolarmente comunicate ovvero effettuate in violazione dei divieti. Su quest'ultimo punto si richiama l'ulteriore precisazione diramata dall'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro con Nota n. 7427 del 21/08/2017: ***il parametro di quantificazione dell'importo sanzionatorio è rappresentato dal numero delle giornate in cui si è fatto ricorso al lavoro occasionale, indipendentemente dal numero dei lavoratori impiegati nella singola giornata*** *(ad es.*

[2] Legge 24 novembre 1981, n. 689 Modifiche al sistema penale – Articolo 16 - Pagamento in misura ridotta
1. E` ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di 60 giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione.
omissis

Non è consentita la pubblicazione, copia o distribuzione del presente documento, anche parzialmente modificato, senza l'approvazione scritta di Legacoop Rete Nazionale Servizi
retenazionaleservizi@legacoop.coop

violazione dell'obbligo di comunicazione di 3 lavoratori il primo giorno, 1 lavoratore il secondo giorno e 2 lavoratori il terzo giorno; in tal caso la sanzione amministrativa sarà di €uro 833, 33 x 3 (giorni): tot. 2499,99).

La Circolare dell'Agenzia puntualizza i casi in cui è configurabile la violazione degli obblighi di comunicazione di cui al comma 17 ([3]) sottolineando che è rintracciabile non solo nell'ipotesi di ritardo rispetto al parametro temporale (almeno un'ora prima dell'inizio della prestazione) fissato dalla norma, ma anche laddove la comunicazione non contenga tutti gli elementi richiesti o quando trattasi di elementi che non risultano corrispondenti a quanto accertato dall'organo ispettivo. A titolo esemplificativo viene richiamata l'ipotesi di una prestazione occasionale giornaliera svolta per un numero di ore superiore rispetto a quello indicato nella comunicazione preventiva. In casi di tale specie viene inoltre previsto che il personale ispettivo comunichi alla sede INPS l'accertamento della maggior durata della prestazione, affinché l'Istituto possa adottare gli atti di competenza.

Nella Circolare n. 5/2107 viene fatto cenno alle disposizioni in materia di riposo giornaliero, pause e riposi settimanali, di cui agli artt. 7, 8 e 9 del Decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 e, viene precisato che eventuali violazioni ai precetti rintracciabili nelle predette disposizioni sono perseguibili con le sanzioni previste dal medesimo Decreto legislativo.

Ad avviso di chi scrive, pur ritenendo doveroso il rigoroso rispetto dei tempi di riposo rinvenibili nelle norme sopra richiamate, perché trattasi di misure dirette alla tutela fisica del prestatore, non pare convincente l'assunto al quale è pervenuto l'Ispettorato Nazionale, perché la norma ([4]) non ha tenore precettivo e non dispone in modo espresso l'applicazione delle tutele disegnate negli artt. 7, 8 e 9 del Decreto legislativo n. 66, né prevede specifici obblighi a carico del committente, ma si limita a riconoscere i diritti in capo ai prestatori occasionali. Peraltro, trattasi di un'interpretazione che non appare in sintonia con quanto in precedenza rappresentato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali; è infatti utile rammentare che il Ministero del lavoro dopo le integrazioni e modifiche apportate dal Decreto legislativo n. 213/2004 al D. l.vo n. 66/2003, fornì chiarimenti in materia con la Circolare 3 marzo 2005, n. 8, nella quale vennero trattati compiutamente gli aspetti sanzionatori. Per quanto qui interessa, va evidenziato che nel punto 3 della predetta circolare venne fornita la seguente indicazione riguardo al campo di applicazione del D. l.vo n. 66: "*La disciplina dell'orario di lavoro di cui al decreto legislativo n. 66 del 2003 si applica a tutti i settori di attività, pubblici e* privati, in relazione a rapporti di lavoro **subordinato**." È di tutta evidenza che il contratto di prestazioni occasionali si riferisce ad un tipo contrattuale diverso dal rapporto di lavoro subordinato.

Nel medesimo paragrafo – violazione di ulteriori obblighi – viene esaminato in poche righe il profilo della tutela della salute e della sicurezza, richiamando semplicemente il disposto di cui al comma 8° dell'art. 3 ([5]) del D.l.vo n. 81/2008, modificato dall'art. 20, D.Lgs. 14.09.2015, n. 151 che, come è noto, ha esteso le tutele del T.U. n. 81 alle **prestazioni di lavoro accessorio** svolte a favore di un committente imprenditore o professionista.

L'assunto dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro anche su questo punto non appare del tutto convincente, perché la norma appena menzionata ha assegnato tutele al ***lavoro accessorio*** – ovvero ad un modello contrattuale

---

[3] co. 17. L'utilizzatore di cui al comma 6, lettera b), è tenuto a trasmettere almeno un'ora prima dell'inizio della prestazione, attraverso la piattaforma informatica INPS ovvero avvalendosi dei servizi di contact center messi a disposizione dall'INPS, una dichiarazione contenente, tra l'altro, le seguenti informazioni: a) i dati anagrafici e identificativi del prestatore; b) il luogo di svolgimento della prestazione; c) l'oggetto della prestazione; d) la data e l'ora di inizio e di termine della prestazione ovvero, se imprenditore agricolo, la durata della prestazione con riferimento a un arco temporale non superiore a tre giorni; e) il compenso pattuito per la prestazione, in misura non inferiore a 36 euro, per prestazioni di durata non superiore a quattro ore continuative nell'arco della giornata, fatto salvo quanto stabilito per il settore agricolo ai sensi del comma 16. Il prestatore riceve contestuale notifica della dichiarazione attraverso comunicazione di short message service (SMS) o di posta elettronica.

[4] co. 3. Il prestatore ha diritto al riposo giornaliero, alle pause e ai riposi settimanali secondo quanto previsto agli articoli 7, 8 e 9 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66. Ai fini della tutela della salute e della sicurezza del prestatore, si applica l'articolo 3, comma 8, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

[5] co. 8. Nei confronti dei lavoratori che effettuano prestazioni di lavoro accessorio, le disposizioni di cui al presente decreto e le altre norme speciali vigenti in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori si applicano nei casi in cui la prestazione sia svolta a favore di un committente imprenditore o professionista. Negli altri casi si applicano esclusivamente le disposizioni di cui all'articolo 21. Sono comunque esclusi dall'applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto e delle altre norme speciali vigenti in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori i piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili.

Non è consentita la pubblicazione, copia o distribuzione del presente documento, anche parzialmente modificato, senza l'approvazione scritta di Legacoop Rete Nazionale Servizi
retenazionaleservizi@legacoop.coop

non più vigente *(già regolamentato dagli artt. 48 – 50 del D. l.vo n. 15/06/2015, n. 81, recentemente abrogati per gli effetti dell'art. 1, del Decreto legge 17 marzo 2017, n. 25, convertito in Legge n. 49/2017)* e non espressamente sostituito dalla nuova disciplina *(art. 54-bis del Decreto legge 24 aprile 2017, n. 50),* di cui qui si discute.

In ogni caso, al fine di assicurare misure protettive per tutte le tipologie di prestatori di lavoro e di non incorrere in contenziosi ed in sanzioni, lo scrivente suggerisce di osservare le disposizioni del T.U. n. 81/2008 anche per i prestatori occasionali. Tuttavia, nell'eventualità di provvedimenti sanzionatori per violazioni del T.U. n. 81/2008 va tenuto presente che il principio di legalità, ma ancor più il criterio di tassatività, entrambi comuni sia al sistema penale, sia alle regole applicabili agli illeciti amministrativi, non consentono qualsivoglia interpretazione analogica, pertanto la verifica se il fatto commesso costituisca un illecito penale o amministrativo va rapportata alle fattispecie espressamente precisate dalla legge.

Nell'ultimo paragrafo trattato nella Circolare n. 5/2017 viene esaminata l'applicazione della maxisanzione ([6]) per lavoro nero, in rapporto all'omessa comunicazione preventiva della prestazione occasionale.

Vengono distinte ed esemplificate le ipotesi in cui opera la maxisanzione o è applicabile la sanzione amministrativa pecuniaria – per omessa comunicazione preventiva – prevista dal comma 20 dell'art. 54 bis.

Preliminarmente viene affermato che la mera registrazione del lavoratore sulla piattaforma informatica INPS non vale a sostenere che trattasi di un soggetto conosciuto alla Pubblica Amministrazione, per cui se viene accertata la natura subordinata del rapporto risulta irrogabile la maxisanzione, sia nel caso che la prestazione occasionale risulti effettivamente resa e non comunicata preventivamente, sia nell'eventualità che la prestazione si riferisca ad una comunicazione già inviata ed in seguito revocata.

L'Ispettorato Nazionale espone inoltre i criteri distintivi utili a valutare la natura della violazione *(lavoro nero o mera mancata comunicazione)* accertata e la sanzione applicabile, nell'ipotesi di omessa comunicazione.

Va osservato che le ipotesi per le quali ricorre la sanzione di minor gravità, esemplificate nella Circolare, presuppongono che sia l'utilizzatore che il prestatore siano registrati entrambi sulla piattaforma telematica; viene inoltre ritenuto che solamente quando ricorrano ambedue le condizioni oggettive richiamate nella circolare (1. la prestazione sia comunque possibile in ragione del mancato superamento dei limiti economici e temporali (280 ore) previsti dallo stesso art. 54 bis; 2. la prestazione possa effettivamente considerarsi occasionale in ragione della presenza di precedenti analoghe prestazioni lavorative correttamente gestite, così da potersi configurare una mera violazione dell'obbligo di comunicazione) sarà applicabile la sanzione amministrativa contemplata nel già citato 20° comma dell'art. 54 bis. Diversamente, in assenza di uno dei due requisiti risulterà contestabile la maxisanzione, a condizione che ricorra il requisito della subordinazione.

Con un'ulteriore esemplificazione viene fatta menzione dell'ipotesi che la mancata comunicazione preventiva riguardi una singola prestazione giornaliera a fronte di una pluralità di prestazioni occasionali regolarmente comunicate nel corso del medesimo mese, secondo l'Ispettorato Nazionale è ragionevole l'applicazione della

[6] Decreto legge 22 febbraio 2002, n. 12
Articolo 3 - Modifiche alle disposizioni in materia di lavoro irregolare
omissis
3. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, si applica altresì la sanzione amministrativa pecuniaria:
a) da euro 1.500 a euro 9.000 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore sino a trenta giorni di effettivo lavoro;
b) da euro 3.000 a euro 18.000 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore da trentuno e sino a sessanta giorni di effettivo lavoro;
c) da euro 6.000 a euro 36.000 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore oltre sessanta giorni di effettivo lavoro.
omissis

Non è consentita la pubblicazione, copia o distribuzione del presente documento, anche parzialmente modificato, senza l'approvazione scritta di Legacoop Rete Nazionale Servizi
retenazionaleservizi@legacoop.coop

sanzione di minor gravità, perché appare evidente che il trasgressore è incorso in una mera dimenticanza e non intendeva occultare la prestazione.

Viene infine confermato quanto già rappresentato nella Circolare INPS n. 107/2017, sia in riferimento al raccordo fra Ispettorato ed INPS, per le verifiche sulle revoche delle comunicazioni di prestazioni occasionali, sia riguardo ai comportamenti elusivi consistenti nella volontà di "occultare" la prestazione, rintracciabili quando la comunicazione viene revocata a fronte di una prestazione di lavoro effettivamente resa; nel caso da ultimo esemplificato è comminabile la maxisanzione.

****

Cordiali saluti.

a cura
Ufficio Legislazione del lavoro

Allegati:

1) ***Ispettorato Nazionale del Lavoro - Circolare 9 agosto 2017, n. 5***
2) ***Ispettorato Nazionale del Lavoro - Nota 21 agosto 2017 n. 7427***

Non è consentita la pubblicazione, copia o distribuzione del presente documento, anche parzialmente modificato, senza l'approvazione scritta di Legacoop Rete Nazionale Servizi
retenazionaleservizi@legacoop.coop