

Numero 24 Anno 3 - Aprile 2016 - Edizione Online

# LavoroWelfare

PER UN NUOVO RIFORMISMO

**I voucher**  
**Nuova frontiera**  
**del precariato?**



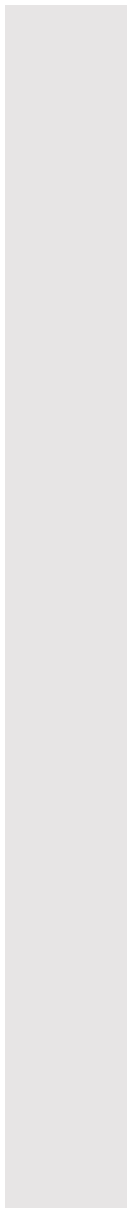
Associazione  
**LAVORO&WELFARE**



# I Voucher

## Indice

Il boom dei Voucher <i>Giovanni Battafarano, Cesare Damiano</i> .....	3
Il concetto di occasionalità <i>Patrizia Maestri</i> .....	5
Per solo lavoro accessorio <i>Pier Angelo Albini</i> .....	8
Strumento da superare <i>Serena Sorrentino</i> .....	11
Una strana parabola <i>Gigi Petteni</i> .....	13
Trasformazioni sospette <i>Guglielmo Loy</i> .....	16
Luci e ombre dei numeri <i>Marina Brollo</i> .....	20
Voucher e servizi alle persone <i>Andrea Ciarini</i> .....	23



Aggiornato al 30/04/2016  
*Coordinamento editoriale: Luciana Dalu e Giorgia D'Errico*  
*Progetto grafico: Mattia Gabriele*

# Il boom dei voucher

## Una nuova frontiera del precariato?

Negli ultimi anni, si è registrata in Italia una vera e propria esplosione dei voucher, buoni-lavoro introdotti con la legge Biagi nel 2003 per disciplinare il cosiddetto lavoro accessorio, cioè quelle prestazioni occasionali che non potevano essere ricondotte ad altro contratto di lavoro. L'obiettivo era di far emergere il lavoro nero e offrire una copertura previdenziale ed assicurativa alle figure coinvolte: essenzialmente pensionati e studenti. I lavori che potevano essere coperti con i voucher erano la vendemmia ed altre raccolte, i piccoli lavori domestici, le piccole manutenzioni, le lezioni private. Nel 2007, quando eravamo al Ministero del Lavoro, vennero a trovarci operatori vignaioli di varie parti d'Italia, per dirci che nella vendemmia essi non potevano più impiegare i genitori pensionati né i figli studenti, perché gli ispettori del lavoro o i finanziari comminavano sanzioni che annullavano il ricavato della vendemmia. Allora non c'era ancora il decreto attuativo, che fu emanato in breve tempo per disciplinare appunto la vendemmia, le raccolte in genere e altri lavori occasionali.

Nel 2008, i voucher venduti furono circa 550mila (fonti INPS e UIL). Il numero è progressivamente aumentato a 15 milioni nel 2011, 40 milioni nel 2013, 115 milioni nel 2015. Nei primi due mesi del 2016 ne sono stati venduti oltre 19,6 milioni con un aumento del 45,2% rispetto allo stesso periodo del 2015. Come si spiega questa esplosione? Con varie modifiche legislative, l'area di intervento dei voucher si è ampliata a dismisura. Con la legge Fornero (92/2012) viene eliminata la accessorietà e occasionalità; con il Jobs Act del 2015, il limite annuo per il prestatore di lavoro è elevato da 5 a 7mila euro annui, ma

Cesare Damiano è presidente della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati e presidente di Lavoro&Welfare

Giovanni Battafarano è segretario generale dell'Associazione L&W

il committente potrà avvalersi di più prestatori, rispettando il limite per ogni lavoratore. Se nei primi anni il settore di maggior utilizzo era l'agricoltura, negli ultimi anni i settori di maggiore diffusione sono stati il commercio, il turismo, i servizi. Commessi, baristi, camerieri vengono sempre più pagati con i voucher, che stanno cannibalizzando il contratto a termine e frenando lo stesso contratto a tutele crescenti. I voucher vengono impiegati anche per retribuire gli operai delle cave di Massa Carrara, che non è proprio un lavoro occasionale e accessorio. Va evidenziato altresì che l'abuso dei voucher potrebbe servire a coprire gli infortuni sul lavoro: nel 2012 gli incidenti di lavoratori voucheristi sono stati 436; nel 2014 si sono triplicati: il pagamento del voucher avviene il giorno dell'infortunio. Si tenga presente che il voucher non dà diritto alle tutele di malattia, maternità, assegni familiari, trattamento di fine rapporto, non essendo un vero contratto di lavoro. I voucher, nati per far emergere lavoro nero, son diventati produttori di lavoro precario. La Regione che più usa i voucher è la Lombardia (21 milioni nel 2015); al Sud è la Puglia (5,4 milioni nel 2015).

Nelle pagine successive, troviamo analisi e contributi di parlamentari, studiosi, rappresentanti del mondo dell'impresa e del lavoro, che approfondiscono la tematica dei voucher e propongono ricette, anche diverse, alle criticità emerse dal loro abuso. Come ricorda Andrea Ciarini, altri Paesi europei come la Francia hanno costruito una stretta integrazione tra politiche sociali e politiche attive del lavoro utilizzando i voucher. Il rapporto tra i contraenti prevede la stipula di un contratto di lavoro, con una remunerazione che non può essere inferiore al salario minimo. La convenienza viene dai forti sgravi contributivi garantiti dallo Stato, che rendono sconveniente l'assunzione in "nero".

L'integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro è un obiettivo da realizzare anche in l'Italia. Intanto, è opportuno un tempestivo intervento per correggere l'abuso dei voucher. In Parlamento sono presenti proposte di legge sulla materia e lo stesso Ministro del Lavoro ha affermato che occorre metter mano all'uso distorto dei voucher per evitare che si possa indebolire il contratto a tempo indeterminato o lo stesso contratto a tutele crescenti, sui quali l'attuale governo ha puntato molto. Da un lato, occorre migliorare la tracciabilità dei voucher; dall'altro occorre ragionare sui settori in cui i voucher possono essere impiegati. Pare difficile che l'industria, l'edilizia, l'attività in cave e miniere, il trasporto pubblico siano confacenti ai voucher. In verità, la fattispecie descritta dalla legge Biagi su questo aspetto era abbastanza convincente. Si è rivelato un errore aver allargato le maglie in seguito.

Ritornare alla Biagi può servire a intercettare una legittima domanda di mercato, far emergere quote di lavoro nero, evitare che siano elusi regolari contratti di lavoro e danneggiati i lavoratori. E' utile altresì individuare le figure sociali che possono svolgere prestazioni di lavoro accessorio, come i disoccupati da oltre un anno; le casalinghe, gli studenti e i pensionati; i disabili e i soggetti in comunità di recupero; i lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia. E' utile, in particolare, ribadire il carattere di occasionalità della prestazione, che non può in ogni caso essere applicata a forme di lavoro continuative. In tal senso, si muove il disegno di legge allegato, firmato da Damiano, Gnechchi, Maestri ed altri.

# Il concetto di occasionalità

Una nozione da recuperare per evitare abusi

La legge 14 febbraio 2003, n. 30 (legge Biagi) e il d.lgs. 276/2003 hanno disciplinato il lavoro accessorio con l'obiettivo di favorire la regolarizzazione di quelle prestazioni di lavoro meramente occasionale (piccoli lavori domestici, giardinaggio, insegnamento privato supplementare, attività agricole svolte da giovani, pensionati o casalinghe, ecc.) che non davano luogo al costituirsi di un rapporto di lavoro né di tipo subordinato, né parasubordinato, né autonomo. A ciascun "buono lavoro" corrisponde ancora oggi un controvalore valore nominale orario di 10 € lordi (comprensivi del 13% di contribuzione previdenziale alla gestione separata INPS, della copertura assicurativa INAIL del 7% ed un contributo per il concessionario del servizio del 5%) e di 7,50 € netti. Il limite per il compenso del singolo lavoratore era inizialmente fissato in 5mila euro nell'anno solare.

L'ambito di utilizzo dei voucher è stato progressivamente esteso a tutti i settori produttivi e alla pubblica amministrazione e nel 2013, con la legge 9 agosto n. 99, è stata superata la limitazione alle prestazioni di "natura meramente occasionale", dando avvio ad una vera e propria escalation nell'utilizzo di questi strumenti di impiego. In ultimo, il decreto legislativo 15 giugno 2015 n. 81 (jobs act) è intervenuto sulla materia, riconoscendo la legittimità dell'utilizzo dei voucher per la retribuzione di prestazioni di lavoro accessorio a tutti i settori produttivi e aumentando il limite massimo del compenso che il prestatore può percepire dalla totalità dei committenti a 7mila euro/anno, confermando tuttavia il tetto di 2mila euro per committente per le prestazioni rese nei confronti di imprenditori e professionisti

Patrizia Maestri e'  
Deputata PD Commissione  
Lavoro



e quello di 3mila euro per i percettori di prestazioni integrative al reddito. Come detto, le modifiche introdotte a partire dal 2013 hanno determinato un progressivo incremento del numero dei voucher venduti che sono passati dai 535mila del 2008 ai 115 milioni del 2015. Una crescita dunque esponenziale che non può non sollevare grande preoccupazione sull'effettivo utilizzo di questo strumento per le finalità per le quali era stato istituito.

Il governo in sede di risposta ad interrogazioni e interpellanze, si è detto in più occasioni consapevole della situazione e ha confermato di aver avviato un'attività di monitoraggio al fine di contrastare e prevenire abusi. Il governo raccogliendo anche le sollecitazioni delle organizzazioni sindacali ha quindi assunto l'impegno formale per rafforzare la tracciabilità dei voucher: impegno sicuramente apprezzabile ma che oggi non è più sufficiente.

I numeri dicono che i voucher, oggi, non sono solo lo strumento per la retribuzione di piccole e occasionali prestazioni di lavoro, ma hanno assunto una funzione diversa, più estesa ed impropria. Sempre più spesso assistiamo infatti a situazioni in cui lavoratori, soprattutto giovani, vengono retribuiti con i buoni lavoro, talvolta utilizzati da taluni committenti per dissimulare vere e proprie situazioni di irregolarità in occasione di controlli da parte degli uffici preposti. Non è questo lo spirito per cui sono stati istituiti i buoni lavoro. I voucheristi rappresentano oggi la nuova frontiera del precariato. I dati confermano infatti che il ricorso ai buoni lavoro è aumentato anche nel 2016 (+36% nel solo mese di gennaio) nonostante i generosi sgravi contributivi previsti per le assunzioni con il nuovo contratto a tutele crescenti: è evidente che molte imprese hanno comunque ritenuto più conveniente eludere la stretta alla flessibilità (conseguente anche alla sostanziale cancellazione dei contratti a progetti) ricorrendo al lavoro accessorio al fine di garantirsi quel gap competitivo costruito sui diritti dei lavoratori.

Particolarmente rilevante è il dato riferito al settore del turismo nel quale il ricorso ai voucher è passato da 1.836.887 del 2102 ( 7,7 % del totale) agli 11.396.525 del 2014 (16,5%) ai 7.471.377 del primo semestre 2015, registrando quindi un tasso di variazione più elevato ed in costante aumento rispetto al dato complessivo. Parallelamente è stato rilevato nel medesimo settore un decremento degli occupati con forme di impiego subordinato. Analogo è l'andamento riferito al lavoro domestico dove, tra l'altro, ancora non sono state purtroppo sradicate sacche diffuse di irregolarità. I numeri parlano da soli ed è del tutto evidente che in particolare nei settori del turismo, del commercio e del servizio, vi sia ormai un uso estensivo e distorto dello strumento voucher per la retribuzione della forza lavoro, con danni significativi sul fronte dei diritti e delle tutele, ma anche patrimoniali e di reddito: questi lavoratori infatti non hanno diritto al trattamento di fine rapporto, alle ferie, alle indennità di malattia e maternità, agli strumenti di integrazione al reddito o all'assegno di disoccupazione (NASPI) in caso di disoccupazione involontaria. Per non parlare del futuro previdenziale, a fronte di una contribuzione che è solo del 13%. Sono soprattutto giovani, under 35, le "vittime" di questo sistema che deve assolutamente essere corretto.



È urgente tornare allo spirito che ha accompagnato la nascita di questi strumenti ed evitare i danni sociali e occupazionali che un loro uso indiscriminato e massiccio sta determinando. Le proposte non mancano: istituzione di tavoli di monitoraggio a livello regionale con il coinvolgimento delle parti sociali per verificare le situazioni di maggiore criticità, definizione di un sistema di inconfutabile di tracciabilità, ripristino del concetto di "occasionalità" nelle prestazioni. Sono proposte semplici e di buon senso, che consegniamo al governo, certi che non potrà restare sordo alle richieste che vengono, in particolare dalle giovani generazioni che oggi sono le principali vittime di questo sistema retributivo perverso.

# Per solo lavoro accessorio

Va migliorato lo strumento della comunicazione preventiva

L'attuale disciplina del lavoro accessorio è il frutto di un percorso di evoluzione normativa piuttosto articolato. È difficile dire se essa sia un punto di arrivo, è certo però che essa rappresenta una tappa estremamente significativa.

Le ultime riforme legislative, segnatamente la cd. Legge Fornero prima ed il cd. Jobs Act poi, hanno portato a termine un processo di revisione dello strumento del "voucher" iniziato con gli interventi legislativi del 2008 e del 2009 che ne ha progressivamente ampliato e significativamente semplificato l'utilizzo. Aspetti che sono al centro delle preoccupazioni di coloro che richiamano l'attenzione sui rischi di abuso del lavoro accessorio anche sotto il profilo della concorrenzialità con altre tipologie contrattuali.

La questione non è di facile risoluzione e a bene vedere finisce per iscriversi nella più ampia categoria della flessibilità degli strumenti di lavoro.

Nel caso specifico del lavoro accessorio, però, il dibattito non può prescindere dalla finalità che anima questo strumento: offrire una regolamentazione giuridica idonea ad intercettare quelle prestazioni di lavoro che, per la loro discontinuità ovvero l'esiguità della loro dimensione, finiscono nella stragrande maggioranza dei casi per cadere nell'ambito del "lavoro nero".

Se, dunque, questa è la ratio della normativa in materia, il voucher deve configurarsi come uno strumento competitivo e di semplice utilizzo, in grado di contrastare un fenomeno

Pier Angelo Albini è  
Responsabile Lavoro e Welfare  
di Confindustria

odioso che, senza dubbio, rappresenta uno dei problemi più significativi del nostro mercato del lavoro per quantità e diffusione.

In questa prospettiva, uno dei risultati più significativi raggiunti dalle varie riforme normative è il superamento della iniziale impostazione legislativa che affidava la definizione del lavoro accessorio al concetto di "occasionalità" della prestazione e ad un'elencazione tassativa delle attività lavorative e dei prestatori, in favore di una definizione affidata unicamente al dato numerico ed incontrovertibile del limite annuale di reddito percepito.

Novità molto importante perché persegue quella certezza dello strumento giuridico e quella praticità d'uso che sono elementi essenziali per favorire l'emersione di prestazioni di lavoro altrimenti destinate a restare non dichiarate.

Ciò nondimeno, resta fondamentale contrastare un eccessivo ricorso al lavoro accessorio e l'abuso dello strumento del voucher.

Sotto questo profilo, non deve essere sottovalutata la capacità del limite di reddito di costituire un'efficace misura di prevenzione degli abusi. Basti pensare che l'attuale disciplina fissa il limite di reddito per i committenti imprenditori in 2mila euro.

Una misura che risulta senz'altro idonea a garantire che il ricorso ai voucher sia correlato a prestazioni effettivamente "accessorie" e ad evitare, al contempo, che le imprese vi facciano ricorso per far fronte ad esigenze di manodopera non caratterizzate da eccezionalità.

A tal proposito, è sufficiente un rapido conteggio: il tetto dei 2mila euro corrisponde a poco più di una trentina di giornate lavorative di 8 ore ciascuna. Un ammontare che, nell'arco di un anno, risulta inadeguata a far fronte ad esigenze di manodopera caratterizzate da strutturalità.

Il tema è allora quello di garantire il rispetto di tali limiti di reddito e di contrastare i fenomeni di abuso del lavoro accessorio.

Al contempo, il contrasto alle frodi ed all'abuso dei voucher può essere certamente reso più efficace potenziando, anche a legislazione invariata, lo strumento della comunicazione preventiva.

Sotto questo profilo, importanti miglioramenti all'attuale disciplina potrebbero essere ottenuti anche a legislazione invariata.

Basti pensare che l'attuale sistema di comunicazione preventiva delle prestazioni di lavoro accessorio, pur richiedendo l'indicazione della data di inizio e di fine della prestazione, non richiede, invece, la comunicazione dell'orario nel quale verrà svolta la prestazione lavorativa medesima.

Introdurre tale elemento è fondamentale perché consentirebbe un maggior controllo del lavoro accessorio da parte del personale ispettivo che, altrimenti, non è nelle condizioni di verificare la corrispondenza tra numero di voucher corrisposti dal committente ed il numero di ore effettivamente prestate dal lavoratore. In altre parole, la preventiva comunicazione dell'orario di lavoro che verrà svolto dal lavoratore accessorio rappresenta il più semplice ed efficace strumento per evitare quegli abusi consistenti nell'"affiancamento" all'utilizzo del voucher di parti

della prestazione di lavoro gestite "in nero".

Un simile semplice accorgimento avrebbe poi ricadute positive su un altro fenomeno evidenziato dalle statistiche relative al 2015, anno in cui si registra il comparire di una quota significativa di voucher che, ancorché acquistata, non viene tempestivamente utilizzata dai committenti: dal 2008 al 2014 tale quota di voucher si è mediamente aggirata intorno al 10%, nel 2015 è stata del 23%. Per contrastare questo fenomeno, oltre alla preventiva richiesta comunicazione dell'orario di lavoro, si potrebbe prevedere la riduzione della durata temporale dei voucher da 24 a 12 mesi.

In definitiva e per tornare alla questione iniziale, il dibattito sulla semplicità d'utilizzo che caratterizza l'attuale disciplina del lavoro accessorio sembra potersi efficacemente riassumere nel brocardo latino "abusus non tollit usum". Sarebbe, infatti, errato tentare di contrastare fenomeni di abuso del lavoro accessorio rendendo più complicato l'utilizzo dello strumento del voucher, perché si finirebbe per minare inevitabilmente la sua funzione originaria di contrastare il lavoro nero. Al contempo è fondamentale rafforzare e rendere facilmente verificabili le misure di contrasto all'abuso dello strumento del voucher per evitare non solo la concorrenza sleale con altre tipologie di contratto di lavoro, ma anche la concorrenza sleale tra imprese.

# Strumento da superare

La proposta di riforma della Cgil

Dalla sua introduzione nell'ordinamento l'istituto del lavoro accessorio ha avuto molti interventi di modifica che lo hanno snaturato fino a renderlo con il Jobs Act concorrenziale al lavoro strutturato.

"Lavoro subordinato occasionale" è una definizione che dopo le modifiche introdotte dal decreto 81/15 alla disciplina istituita mal si addice a definire la funzione che nel mercato del lavoro stanno svolgendo i voucher.

Dall'ultimo rilevamento dell'osservatorio sul lavoro accessorio INPS si evince i voucher venduti nel 2015 sono 115.079.713 per circa 1.380.030 lavoratori. Sono diffusi in tutti i settori, in alcuni svuotano i contratti propri delle cosiddette attività stagionali, come nel settore turistico e agricolo, in molti altri settori nascondono aree di grigio, come dimostra la diffusione nel terziario e nella manifattura. Sempre di più, in virtù della cancellazione dei limiti di reddito percepibile, dei soggetti utilizzatori, dei settori in cui fruire di tale prestazione, i voucher sono diventati un viatico salvifico per le aziende che li preferiscono alle altre forme temporanee di contrattualizzazione.

Il cuore del problema sta nella natura dell'istituto che nasce per coprire prestazioni "meramente occasionali" e quindi ha in sé caratteristiche di tutela debole: il rapporto flebile tra valore nominale e valore orario è fonte di lesione della tutela retributiva; la previsione della percentuale minima di copertura assicurativa, rende debole la tutela previdenziale e per infortunio o malattia.

Soprattutto, però, questi lavoratori

Serena Sorrentino e'  
Segretaria Confederale CGIL

sono "senza diritti" perché non contrattualizzati. Per definizione sono "annessi" al ciclo produttivo e non integrati, non rientrano nell'organizzazione del lavoro, non partecipano alla vita democratica nei luoghi di lavoro, non sono nella sfera di applicazione dei contratti collettivi a nessun livello.

Che vi sia l'esigenza nel mercato del lavoro di avere uno strumento flessibile di copertura del lavoro meramente occasionale non è in discussione, ma il voucher non è lo strumento adeguato perché frontiera estrema ormai del precariato, di costruzione di generazioni di lavoratori senza diritti.

Per questa ragione la CGIL nella proposta di legge di iniziativa popolare "Carta dei Diritti- Nuovo Statuto delle Lavoratrici e dei Lavoratori" si propone agli artt. 80 e 81 di riformare il lavoro subordinato occasionale. A tali lavoratori coerentemente con l'impianto della nostra proposta di legge inclusiva si applicano tutti i diritti universali disciplinati dalla prima parte della Carta.

Vengono introdotti limiti di utilizzo: in primis il contratto di lavoro subordinato occasionale dovrà avere ad oggetto prestazioni di natura meramente occasionale o saltuaria rese solo ed esclusivamente da: studenti, inoccupati, pensionati, nell'ambito dei piccoli lavori tutti tipizzati ed escludenti un'attività continuativa di tipo subordinato. Il singolo lavoratore potrà essere occupato presso lo stesso datore di lavoro, in virtù di uno o più contratti di lavoro subordinato occasionale, per un periodo di tempo complessivamente non superiore a 40 giorni nel corso dell'anno solare, ed i relativi compensi non potranno essere superiori a € 2.500.

La violazione o il superamento di tali limiti comporta una sanzione che può essere la trasformazione del rapporto di lavoro da occasionale a stabile o il risarcimento per il danno subito. La tracciabilità del lavoro occasionale dovrà essere totale e le comunicazioni preventive, ma questi due aspetti da soli non bastano se applicati ad esempio all'attuale disciplina del lavoro accessorio. Per questo ci proponiamo la riforma complessiva del lavoro subordinato occasionale e l'abolizione tramite un referendum dei voucher. Anche i Ddl in via di discussione e le stesse proposizioni del Ministro del Lavoro che mirano ad aumentare la "tracciabilità" dei voucher avranno un effetto solo ai fini della rilevazione del fenomeno e non invece della sua correzione essendo lo strumento dei voucher liberalizzato e quindi senza sufficienti limitazioni nei confronti degli abusi.

La contrattazione può sempre intervenire a garantire norme di miglior favore, questo principio va sempre salvaguardato

Al fondo il fenomeno dei voucher, come può essere stato in precedenza quello delle collaborazioni o delle partite Iva, del tempo determinato per contratti di brevissima durata e dello scarso appeal del contratto a tutele crescenti, mette in luce il ripetersi dell'errore del legislatore che si reitera da oltre vent'anni: si possono concentrare incentivi economici e deregolazioni su una tipologia contrattuale o su un'altra, il mercato tenderà ad utilizzare la forma con la minor tutela perché la qualità del sistema è di basso profilo sia dal punto di vista dello sviluppo economico che normoregolativo.

Più che di cancellazione dei diritti il lavoro ha bisogno di investimenti nella qualificazione della domanda. In tal senso il boom dei voucher è sia il sintomo della perduranza della crisi del sistema produttivo che non investe nella qualità del lavoro, sia la causa dell'ulteriore abbattimento delle tutele dei lavoratori.

# Una strana parabola

Da strumento contro il lavoro nero a fuga dal lavoro regolare

Nel corso del 2015 sono stati venduti, secondo i dati forniti dall'Inps, oltre 115 milioni di voucher destinati al pagamento delle prestazioni di lavoro accessorio, del valore nominale di 10 euro, con un incremento medio nazionale, rispetto al 2014 (69.181.075), pari al 66%, per un numero di lavoratori interessati pari a 1.380.030 unità, ognuno dei quali ha riscosso in media 64 voucher. Questi dati hanno fatto discutere ma si tratta soltanto dell'acme di un processo che va avanti da diversi anni.

La scelta, con la legge Biagi del 2003, di introdurre il sistema dei buoni lavoro fu dettata dalla volontà di ampliare le forme di lavoro regolare, favorendo le opportunità di impiego e di integrazione del reddito facendo emergere i cosiddetti "lavoretti".

Lo strumento, indubbiamente agile, che incorpora la prestazione di lavoro, la copertura Inail e il versamento dei contributi previdenziali, aveva inizialmente molte limitazioni quanto al campo di utilizzo, ma è stato in seguito via via ampliato a sempre nuove tipologie di attività, con un susseguirsi di interventi legislativi e amministrativi, fino alla messa a punto operata dalla legge Fornero del 2012, che lo ha esteso a tutti i settori, eliminando l'elenco di specifiche attività ed introducendo al suo posto un limite di 5000 euro annui per la totalità dei committenti, e di 2000 euro per ciascun committente, se imprenditore.

Via via che la legislazione allargava le possibilità di utilizzo, i voucher venduti continuavano ad aumentare, con un ritmo di crescita particolarmente impressionante dopo l'intervento



appena citato: tra il 2012 e il 2013 il numero di voucher è aumentato di quasi il 100%. Dunque non siamo in presenza di un fenomeno nuovo.

Il Jobs Act, con il Dlgs 81/2015, si è limitato ad incrementare il tetto dell'importo dei voucher utilizzabile dal lavoratore da 5mila a 7mila euro l'anno, con riferimento alla totalità dei committenti, mantenendo il limite di 2mila euro per le prestazioni rese a favore di ciascun committente. Norma che non sembra avere avuto effetto significativo: il 64,8% dei prestatori ha riscosso nel 2015 meno di 500 euro di valore complessivo, solo il 20% ha superato i mille euro. Il Jobs Act ha inoltre vietato il ricorso al lavoro accessorio nell'ambito della esecuzione di appalti, ed introdotto l'obbligo di comunicare alla DTL competente i dati anagrafici ed il codice fiscale del lavoratore, indicando il luogo della prestazione, con riferimento ad un arco temporale non superiore ai trenta giorni successivi. Il Jobs Act non ha dunque portato norme di ulteriore liberalizzazione di questa forma di lavoro, anzi semmai tenta un maggior controllo.

Tuttavia i dati rendono evidente che sono necessarie verifiche più stringenti. In particolare l'arco di utilizzo di trenta giorni si presta ad abusi, come è stato di recente ammesso anche dal Ministro del lavoro, che ha annunciato una modifica legislativa al fine di eliminare questo arco temporale. Un intervento del genere risolverebbe il grave problema dei 27 mila voucher acquistati nel 2015 dai committenti e non riscossi, un numero tale da suggerire la diffusione di un utilizzo irregolare dei voucher, spesso tenuti pronti dal datore di lavoro per coprire attività in nero ed esibiti solo in occasione di un' eventuale ispezione o di un infortunio, o semplicemente usati per regolarizzare solo una quota della retribuzione, la gran parte della quale viene elargita "cash".

Ma non crediamo che ci si possa limitare ad una mera questione di controlli, i quali, pur importanti, potrebbero contrastare l'utilizzo illecito, ma non risolverebbero certamente la questione del larghissimo utilizzo "scaltro", ma paradossalmente legale, dello strumento.

L'utilizzo così elevato degli ultimi anni fa pensare a situazioni in cui l'impresa sostituisca un lavoratore con l'altro a rotazione, sempre entro il limite dei 2mila euro, fenomeno che abbiamo riscontrato in taluni casi e già da tempo segnalato. Così come è possibile che vi sia stata una crescita di questo strumento in alcune aree del "no profit", settore dove non vige il limite dei 2mila euro e che ora, dopo la cancellazione del lavoro a progetto e la stretta sulle false collaborazioni e partite Iva, forse sta cercando nuove modalità per risparmiare sui costi, effetto non voluto che, peraltro, potrebbe essere in corso anche per altri settori.

Come sindacato abbiamo qualche evidenza di un utilizzo "eccessivo" del voucher in alcuni settori, a partire dall'edilizia, ma i dati disponibili non sono scorporati in un dettaglio tale da consentire analisi settoriali. Il Ministero del Lavoro, come da noi richiesto, si è impegnato ad effettuare una scomposizione dei dati e a renderla pubblica. Abbiamo chiesto che tali dati siano prodotti al più presto e che la loro pubblicazione sia l'occasione per un confronto tra Governo e parti sociali volto ad evitare, nell'interesse di tutti, che uno strumento che potrebbe essere utile in

alcune attività effettivamente saltuarie e a rischio di “sommerso”, si trasformi definitivamente, in determinati settori, in una alternativa al lavoro regolare e in un dispositivo di dumping.

Bisogna intervenire stabilendo ben definiti limiti di utilizzo, in primo luogo riconducendo l'impiego del voucher alle attività effettivamente accessorie od occasionali. La strada maestra è quella di dare un ruolo alla contrattazione nell'individuare tali attività e nel valutare le possibilità di impiego dei voucher, soprattutto nei settori maggiormente a rischio di abusi.

# Trasformazioni sospette

Mai nessun istituto regolatorio ha subito tanti cambiamenti

Radicali le modifiche che sono intervenute sul lavoro accessorio dal 2003 ad oggi. Forse mai nessun istituto regolatorio dei rapporti di lavoro ha subito così profonde trasformazioni, e ciò lo diciamo in senso critico.

Con un passo indietro nel tempo di 13 anni, che ci riconduce alla nascita del d.lgs 276/03 che aprì le porte ad una vasta gamma di strumenti di flessibilità in entrata, tra questi c'era proprio il lavoro occasionale accessorio che nasceva con l'intento di coprire con uno strumento agevole e ad hoc, quella fetta di lavoro non dichiarata e quindi nei fatti, sommersa.

Chiaramente il legislatore dell'epoca aveva circoscritto da un punto di vista sia soggettivo (giovani iscritti a regolare ciclo di studi nei periodi festivi, casalinghe, pensionati) che oggettivo (piccoli lavori domestici, di giardinaggio, ripetizioni, cura e sorveglianza dei bambini ed altre piccole ed occasionali attività) il campo di applicazione di tale istituto, presumibilmente comprendendo che l'eccessivo ampliamento nella possibilità di utilizzo, avrebbe compromesso le tutele ed i diritti che un regolare contratto di lavoro subordinato, applicato secondo quanto previsto dagli strumenti di autonomia privata collettiva, avrebbe garantito al lavoratore.

Questo istituto non si configura come un rapporto di lavoro tout court, ma da sempre è regolato attraverso uno scambio tra prestazione e compenso pagato con buoni lavoro del valore di € 10,00 lordi di cui il 75% "spetterebbe" netto al prestatore di lavoro per ogni ora lavorata. Il restante 25% si compone di parte previdenziale (il 13% va alla Gestione separata

Guglielmo Loy e'  
Segretario Confederale UIL

Inps), parte assicurativa Inail (il 7%) ed un 5% all'Inps per diciamo così, diritti di pratica amministrativa.

Fino al 2008 questo istituto non viene applicato. Inizia in quell'anno, con un intervento dell'allora governo Prodi, a trovare qualche "adepto" nei periodi di vendemmia (studenti e pensionati) e, complessivamente, in quell'anno vengono venduti 480mila voucher che tradotti in prestatori di lavoro, significa circa 25mila persone che vengono pagate per la prestazione con almeno un voucher. Anno dopo anno il ricorso ai voucher aumenta soprattutto a seguito di fortissimi ampliamenti nel campo di applicazione, introdotti da leggi ordinarie e dello Stato, ma anche con atti non aventi forza di legge quali le circolari e gli interpelli. Il risultato è sia un crescente utilizzo dei voucher tanto che gli ultimi dati riferiti al 2015, ci informano di 115 milioni di voucher venduti, di cui, però, i prestatori di lavoro ne hanno riscossi solo il 76,5% (poco meno di 88 milioni di voucher). Cumulando i voucher venduti dal 2008 al 2015, rispetto ai venduti (oltre 277 milioni), ne sono stati riscossi dai prestatori di lavoro 238 milioni di voucher (circa € 2,4 miliardi).

La prima domanda da porsi rispetto a questi elevatissimi numeri e cifre è: come mai questa esplosione di voucher? E' presto detto visto che il voucher (o più propriamente il compenso percepito) è esente da imposizione fiscale sia per il committente che per il prestatore di lavoro. Ma a tale domanda ne segue una ulteriore: perché se un committente ne compra un certo numero, ne vengono riscossi dal prestatore di lavoro un numero molto inferiore? Perché la regolamentazione del lavoro accessorio è stata costruita in modo talmente stravagante, che se al committente restano nel cassetto dei voucher, può farseli rimborsare dall'Inps (soggetto erogatore dei voucher). Ma se ciò non bastasse la risposta a tale domanda è anche un'altra ed è racchiusa in un problema nato con questo istituto e mai risolto: l'assenza di una vera tracciabilità dei buoni-lavoro e sulla quale oggi, nelle more di interventi correttivi sul Jobs Act, si sta finalmente aprendo uno spiraglio di discussione.

Ieri il problema esisteva molto più rispetto ad oggi, ma il numero di voucher venduti nei primi anni, era sufficientemente basso da sottovalutare la problematica. Per meglio spiegare la questione "tracciabilità" è necessario fare un passaggio tra ieri e oggi poiché se fino alla Riforma del Mercato del lavoro del 2012 (Fornero) il valore del buono-lavoro era solo nominale, da quella data il valore è diventato "orario" (il che sta a significare che ad ogni ora di lavoro deve essere corrisposto 1 voucher). Ma tale novità, accompagnata purtroppo dal superamento della contestualità tra "occasionalità" e "lavoro accessorio", non sembra aver eliminato gli abusi che gravitano intorno a questo istituto, tanto che purtroppo non sono pochi i casi di non corrispondenza tra ore lavorate e voucher riscossi. Ciò dovuto sia alla pletera di soggetti a cui la legge riconosce l'incarico di rivenditore ufficiale di voucher (e tra questi spiccano i tabaccai dove ne viene acquistato il maggior quantitativo a cui non sempre segue la comunicazione all'Inps del relativo periodo di svolgimento della prestazione lavorativa), sia perché pur in presenza di un obbligo di comunicazione all'Inps della durata della prestazione, può essere indicata una durata "presuntiva" di svolgimento della prestazione. A tali fattori di incertezza rispetto alla prestazione svolta, se ne aggiunge uno che rende questo

istituto totalmente incontrollabile nella sua corretta applicazione: i buoni-lavoro non sono né datati, né numerati.

Così accade che, a parte certamente situazioni di correttezza, il committente pur comprando un certo quantitativo di buoni lavoro, anche corrispondenti alla durata comunicata, essendo la stessa presunta e non necessariamente effettiva, può tranquillamente consegnare al prestatore anche un solo voucher (non datato e non numerato) che, compilerà al momento in presenza di accesso ispettivo dichiarando che il prestatore è "appena arrivato", e se l'ispettore non arriverà potrà farsi rimborsare tutto il blocchetto di voucher acquistati senza incorrere in alcuna sanzione e pagando totalmente in nero il malcapitato.

L'estensione, nel corso degli anni, del lavoro accessorio a tutti i settori produttivi, per qualunque tipologia di attività, e l'ampliamento a 7mila euro nette annue di compenso da voucher (novità introdotta con il d.lgs 81/15), stanno producendo un peggioramento nelle condizioni socio-occupazionali dei lavoratori, già fortemente messe a rischio da una crisi implacabile.

Quel contrasto alla precarietà sulla quale il governo ha improntato la sua campagna "pro-Jobs Act", sembra messo in discussione dall'assenza di un intervento abrogativo, o quantomeno restrittivo, sul lavoro accessorio. Si è invece deciso di andare nel senso contrario e cioè su novità che lo rendessero maggiormente appetibile (la legge delega 183 parla esplicitamente di "allargamento"), pur in presenza delle numerose distorsioni applicative.

Si sta sempre più assistendo ad una cannibalizzazione di rapporti di natura subordinata, soprattutto in alcuni settori di attività caratterizzati dalla stagionalità (turismo e servizi), ma intensa ne è il ricorso anche nel commercio.

Tutto ciò sta creando inevitabili ricadute negative sui lavoratori sia in termini di una corretta retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, sia in termini di regolarità lavorativa, poiché questo istituto li espropria dall'applicazione di quelle minime tutele contrattuali garantite dai contratti collettivi di settore, li svuota di prospettive professionali e formativi, e, guardando al futuro, li penalizza a livello pensionistico poiché non garantirà loro una pensione dignitosa.

Ricordavo in precedenza che attualmente il governo, ravvisata l'esistenza di un "problema voucher", ha deciso di mettere mano all'istituto intervenendo con modifiche correttive sull'istituto entro giugno (cioè entro l'anno previsto dal Jobs Act per interventi modificati dello stesso). La proposta del governo sembra finalmente orientata a rendere effettivamente "tracciabile" la prestazione. Condivisibilissima la finalità e la proposta di comunicazione certa e preventiva, tramite sms o mail alla Direzione del Lavoro, della prestazione lavorativa. Un po' come avviene per il lavoro intermittente per capirci. Un intervento che accogliamo con favore, ma che non è da solo sufficiente ad arginare il rischio che rapporti di lavoro subordinato si possano celare dietro lavoro accessorio. Riteniamo infatti oltremodo necessario escludere quei settori che ne stanno abusando in maniera non propriamente corretta (terziario, turismo, commercio), o magari immaginare un tetto di settore

(percentuale di voucheristi in base alla platea di lavoratori in azienda). E' chiaro che, l'assenza di condizionalità per il committente all'utilizzo di questo strumento, continuerà a creare abusi. Ciò che è accaduto con la mancata previsione di un tetto annuo di compenso indipendentemente dal numero dei prestatori di lavoro. Così oggi, in assenza di modifiche, se un committente (es. datore di lavoro di piccola azienda turistica), voglia prendere 10 voucheristi e dare ad ognuno 2mila euro annui, può farlo tranquillamente senza incorrere in sanzioni e senza avere l'obbligo di assumere con contratti di natura subordinata altri lavoratori). Un bel risparmio per l'azienda!

Tutto ciò ci porta ad una conclusione: l'art 35, 1 comma della Costituzione dice "La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni". Vorremmo che tale principio fosse applicato anche per il lavoro accessorio o meglio, per i lavoratori interessati da questo strumento, perché introdurre flessibilità lavorativa va bene, ma alla flessibilità senza sicurezza continueremo sempre a dire no! Chiediamo quindi che le istituzioni e la politica mettano mano al lavoro accessorio con interventi correttivi nel senso di una certezza di tutele e di diritti per i lavoratori, altrimenti meglio una totale abrogazione dell'istituto.

# Luci e ombre dei numeri

## Rischio valvola di sfogo delle esigenze di flessibilità

Dopo un decennio trascorso nell'ombra, il lavoro occasionale per voucher è ora sotto i riflettori delle cronache imponendosi nel dibattito scientifico e politico attraverso la forza dei numeri. In particolare, i dati raccolti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dall'INPS sono stati 'consacrati' nel Report del 22 marzo 2016, contenente l'attesissimo (primo) monitoraggio circa "L'utilizzo dei voucher per le prestazioni di lavoro accessorio".

Il Report ripercorre per sommi capi l'avventuroso iter normativo che ha trasformato i voucher della riforma c.d. Biagi da mezzo di pagamento ed emersione dal "nero" per fattispecie marginali del mercato del lavoro (art. 70 ss., d.lgs. n. 276/2003) nell'odierno strumento duttile ma sfuggente, badando a precisare che "nel Jobs Act, con il D. Lgs. 81 del 15 giugno 2015, il governo interviene quindi su una normativa preesistente e consolidata", quasi ad ascrivere ad altri (in particolare alla riforma Fornero) le pecche che dovessero emergere dal monitoraggio.

Ma il cuore del Report è incentrato sul boom di buoni lavoro venduti, passati da circa 41 milioni di voucher del 2013 a quasi 115 milioni nel 2015, con un tasso annuo di crescita che è stato del 69,5% nel 2014 e del 66,1% nel 2015. Il balzo è ancor più impressionante al Sud, con il raddoppio dei buoni venduti in Sicilia (+98,6%) nel 2015 e, addirittura, ben oltre in Puglia (+124,2%) sin dal 2014.

I lavoratori coinvolti (1.392.906), di cui oltre 400mila esclusivamente impiegati con voucher, sono sempre più rappresentati da don-

Marina Brollo e'  
Docente Università degli Studi  
di Udine



ne e giovani e percepiscono un importo medio di 633 euro percepiti all'anno. Si tratta però di dati assai ambigui, che farebbero pensare ad un uso 'buono' e 'corretto' dei voucher, limitato all'accessorietà ad altri rapporti e per importi modesti. Purtroppo, questo ottimismo pare infondato.

In primo luogo, il timore di una sostituzione 'cattiva' dei lavoratori subordinati con i lavoratori retribuiti a voucher non viene fugato dai dati offerti, poiché nel Report si legge che nel 2015 il 7,9% dei lavoratori retribuiti con voucher avevano avuto, nei tre mesi precedenti la prestazione, un rapporto di lavoro con lo stesso datore; la percentuale sale al 10% nel semestre. Premesso che, in ogni caso, si tratta di un tasso di trasformazione dei rapporti elevato, anche a volerlo 'sminuire', si deve pur sempre osservare che si tratta della corrispondenza tra un preciso e singolo datore rispetto ad un preciso lavoratore. Manca, invece, il monitoraggio, che forse avrebbe potuto essere più interessante, dei contratti attivati nell'anno/biennio/triennio da quel datore di lavoro e l'attuale utilizzo dei voucher. Infatti, solo quest'analisi potrebbe indicare l'effettivo segno della sostituzione, che (purtroppo) si ritiene non operi solo riguardo al singolo prestatore quanto, invece, rispetto alla prestazione/attività richiesta.

A conferma che il dato meriterebbe di essere acquisito, si nota che il tasso di sostituzione 'buono' rispetto al lavoro domestico è pressoché irrilevante. E ciò perché notoriamente, nell'impiego domestico si passa dal "nero" ai voucher e non, ad esempio, da un contratto a tempo parziale per due ore alla settimana ai voucher.

Ulteriormente, i dati del 2015 mostrano un'apparente decrescita felice del tasso di trasformazione da luglio in poi. Si ritiene però che tale rallentamento non sia collegabile ad un "effetto Jobs Act", quanto, invece, alla tecnica dello scorporo del lavoro agricolo e domestico dalle statistiche, proprio dall'entrata in vigore del D. Lgs. 81, cioè da giugno 2015 in poi.

Quanto poi ai "voucheristi esclusivi", il dato indicato emergerebbe da "un'analisi INPS riferita al 2014, effettuata incrociando i dati provenienti da archivi diversi, [che] ha evidenziato come su circa un milione di percettori, 400mila erano privi di altra posizione (categoria che include gli studenti impiegati nell'agricoltura), 168mila erano nello stesso anno percettori di indennità di disoccupazione e/o mobilità, 281mila erano anche attivi come lavoratori dipendenti e 97mila risultavano percettori di una pensione". Il dato però è incongruente (dal 2014 al 2015 ci sono 300mila lavoratori in più) e la mancanza di ulteriori riferimenti a quest'indagine, ad oggi non pubblicizzata, impone un accurato monitoraggio del dato nel tempo.

Dall'INPS si attende anche la diffusione dei dati sulle ispezioni, che il ministro Poletti dice aver confermato come "le violazioni più ricorrenti in tema di voucher sono rappresentate dall'utilizzo del lavoratore per più ore o più giornate rispetto a quelle dichiarate oppure dal pagamento della retribuzione in parte attraverso buoni lavoro e in parte in nero", evidenziando quell'area del lavoro c.d. grigio, sempre più ampia e difficile da intaccare ed estirpare.

Solo l'incrocio di tutti i dati presso l'Ispettorato nazionale in fieri permetterà, forse, un'azione efficace di controllo di uno strumento, in sé, assai valido nell'agevolare il passaggio dall'economia sommersa al lavoro regolare ma che, se non "guidato" e monitorato, rischia di rafforzarsi sempre più come valvola di sfogo delle esigenze di flessibilità, senza sicurezza, vieppiù a costi ridotti, per i datori di lavoro, con insostenibile degradazione delle tutele e sicurezze (presenti e future) per i lavoratori.

# Voucher e servizi alle persone

Servono nuove politiche e un reddito minimo garantito

In tema di voucher si è sollevato di recente un ampio dibattito in Italia, complice l'esplosione del lavoro accessorio: un milione e mezzo di persone coinvolte nel 2015 secondo i dati Inps, con un incremento su base annua del 66% nel numero dei buoni erogati. Per meglio circoscrivere il fenomeno occorre anzitutto dire che il dispositivo in questione ricomprende solo una porzione dell'ampio spettro di soluzioni cui queste politiche fanno riferimento. Nel campo delle politiche sociali e dei servizi alle persone il voucher è in molti paesi europei, almeno quelli che più hanno puntato sulle politiche di solvibilità della domanda, lo strumento attraverso il quale utenti e famiglie sono messi nelle condizioni di scegliere sia rispetto a un pluralità di interventi, in trasferimenti o in servizi, sia rispetto a una pluralità di fornitori accreditati, pubblici, privati, di terzo settore, in forma organizzata o individuale.

A livello europeo, la Commissione Europea ha incoraggiato l'adozione di politiche di solvibilità sul modello dei voucher, allo scopo di ridurre l'incidenza del lavoro nero, tagliando il costo contributivo che insiste sui servizi, specialmente quelli erogati in famiglia, e semplificare le procedure di acquisto e gestione delle prestazioni nel mercato sociale. Misure di questo tipo si richiamano espressamente all'esperienza francese del CESU. In effetti la Francia è il paese che in Europa ha più investito su una stringente integrazione tra politiche sociali e politiche per creare lavoro attraverso gli strumenti di solvibilità della domanda, tra i quali per l'appunto i voucher.

In termini generali l'introduzione dei voucher apre di fatto a una regolazione dei servizi di wel-

Andrea Ciarini è  
Docente Università  
La Sapienza di Roma

fare, in cui l'arretramento delle funzioni di erogazione diretta delle istituzioni, fa da contraltare alla crescita della fornitura privata, profit e non profit. A confronto con l'Italia il sistema francese presenta alcune sostanziali differenze, sia rispetto alla quota di lavoro sommerso più a lungo persistente, sia rispetto all'utilizzo e finalità dei voucher. Con riforme agenti congiuntamente sulle agevolazioni fiscali e contributive per la regolarizzazione del lavoro domestico e sulla revisione complessiva del sistema dei servizi alle persone la Francia ha posto le premesse per una forte crescita dell'occupazione regolare. Il principale dispositivo che ad oggi governa i servizi alle persone è il CESU. Questo voucher è distinto in due principali modalità di gestione e erogazione delle prestazioni, il CESU déclaratif e il CESU préfinancé. Il CESU déclaratif è un voucher direttamente utilizzato da singoli datori di lavoro per acquistare a domicilio una serie di prestazioni che vanno da servizi domestici, a lavori di riparazione, babysitting, sostegno scolastico, assistenza amministrativa, assistenza leggera alle persone anziane e non autosufficienti, lavori di vigilanza a domicilio, preparazione dei pasti. Il rapporto tra i contraenti prevede la stipula di un contratto di lavoro per un remunerazione che non può essere inferiore al salario minimo. La convenienza viene dai forti sgravi contributivi garantiti dallo Stato che di fatto abbattano per il datore di lavoro il costo lordo, fino a rendere sconveniente l'assunzione al "nero".

Il CESU préfinancé è invece un voucher il cui ammontare è stabilito ex-ante da un datore di lavoro (pubblico o privato) nell'ambito dei servizi di welfare aziendale per i dipendenti (CESU Ressource humaines), oppure da un organismo pubblico, sociale o previdenziale per la fornitura di prestazioni sociali al domicilio, anche a forte integrazione socio-sanitaria (CESU Social). Nel caso del CESU Social, dunque nell'ambito di servizi sociali più complessi, compreso il trattamento della non autosufficienza, l'erogazione dei voucher è legata alla valutazione del caso da parte di una équipe medico sociale a livello dipartimentale (in Italia corrispondenti alle provincie), con il compito di valutare lo stato di bisogno dell'utente, attraverso una griglia di valutazione suddivisa in quattro livelli. Su questa base l'erogazione del voucher prevede una ampia gamma di opzioni cui l'utente può accedere, siano queste residenziali o domiciliari, erogate da un prestatore individuale assunto direttamente dal beneficiario, da un familiare (che non sia il coniuge), da un'associazione di terzo settore accreditata, da un'impresa privata o dal pubblico. Queste diverse soluzioni (in particolare nelle cure domiciliari) non sono l'una in opposizione all'altra, ma il beneficiario può ricorrere nello stesso momento a modalità di erogazioni differenti, combinando diverse prestazioni tra loro nel mercato sociale della cura. Tra incentivi e politiche di solvibilità della domanda il settore dei servizi alle persone francese si è andato rapidamente sviluppando. Dal 2005 sono state 8 milioni le famiglie che hanno beneficiate di questo dispositivo, per un volume di emissioni pari a 806 milioni di euro nel 2014 (un punto di Pil aggiuntivo all'anno) e un totale di impieghi (tra rapporti di lavoro diretti in famiglia e lavoro alle dipendenze) pari a 1,4 milioni di unità .

In una ottica di politica per la creazione di nuova occupazione uno dei vantaggi di questo modello è il forte impulso al coordinamento tra i diversi servizi che compongono la cura delle persone , dagli interventi leggeri di aiuto nel disbrigo delle faccende domestiche a servizi più complessi a più alta integrazione socio-

sanitaria. In questo modo il mercato sociale che si sviluppa va a potenziare una filiera integrata di interventi dal domicilio alle strutture residenziali e viceversa. Un secondo vantaggio è l'impulso che può venire all'emersione del lavoro nero dalla combinazione virtuosa di forti incentivi fiscali e di un sistema di accreditamento in grado di garantire scelta e qualità.

Un fattore di criticità riguarda certamente la qualità del lavoro creato, più esposto rispetto ad altri settori ai problemi dei bassi salari. Si tratta di un fenomeno su cui incidono le scelte politiche ma soprattutto fattori strutturali che rimandano alla bassa produttività cui questi impieghi sono esposti. Proprio in virtù di questo svantaggio non bisogna mancare di sottolineare la stretta connessione di queste politiche con uno schema di Reddito minimo, il Revenue Minimum Insertion, che ha la funzione di incrementare il reddito per i soggetti a rischio povertà, compresi quelli che pur lavorando hanno salari molto bassi.

Se guardiamo da questa angolatura al sistema italiano dei servizi alle persone il panorama che ci si presenta di fronte è contraddistinto da diverse criticità. Vi è anzitutto un problema che riguarda la bassa spesa sociale per l'assistenza, con un forte sovraccarico di funzioni di cura sulla famiglia. In secondo luogo va detto che in fatto di riforme, alla tradizionale centralità dei trasferimenti passivi non ha fatto seguito né una loro revisione sul modello degli schemi cash for care, ovvero dei voucher, né uno sviluppo dei servizi, rimasti su tassi di copertura molto al di sotto dei bisogni. Il problema è che l'Italia si trova ancora indietro nella definizione di una strategia nazionale per lo sviluppo dei servizi alle persone. I ritardi possono essere colti su più fronti, sul piano dello sviluppo dei servizi, ma soprattutto rispetto alla promozione di politiche che abbiano in animo la creazione e regolarizzazione di nuova occupazione in seno alle famiglie. Molte delle criticità del sistema di welfare nazionale hanno a che fare naturalmente con la scarsità di fondi dedicata all'assistenza alle persone.

Carente è stata tuttavia anche l'introduzione delle misure di incentivazione fiscale e contributiva per l'acquisto di cura e assistenza al domicilio. Rispetto a quanto avvenuto in altri paesi, l'utilizzo di voucher e buoni lavoro non è stato ritagliato su un settore specifico di implementazione (la cura, l'assistenza alle persone) come in Francia con l'introduzione nel 2005 del CESU ma ha riguardato un ampio spettro di prestazioni occasionali e accessorie, dai servizi personali, al lavoro in agricoltura. A riprova di questa mancata finalizzazione l'occupazione creata attraverso il lavoro accessorio nei servizi domestici è stata piuttosto scarsa, in raffronto ad altri settori (commercio, agricoltura, turismo), e al numero assai più elevato di lavoratori domestici registrati presso l'Inps. In proposito bisogna dire che l'innalzamento del tetto retributivo previsto dal Jobs Act (fino a 7mila euro) se da un lato ha dato una ulteriore spinta al lavoro accessorio, dall'altro non ha contrastato certi utilizzi impropri di cui oggi si vedono tutti gli effetti più negativi.

L'esplosione di questi contratti cela nodi critici tutt'ora irrisolti. Al di là della necessaria tracciabilità e di limiti più stringenti al loro utilizzo il rischio è che il lavoro accessorio si configuri come la via italiana ai minijobs tedeschi (impieghi retribuiti per un massimo di 450 euro al mese) senza tuttavia la garanzia di un Reddito

Minimo Garantito che anche la Germania ha previsto in occasione delle riforme Hartz e del conseguente forte impulso dato ai minijobs (7,5 milioni nel 2015). L'Italia non è ancora arrivata a una riforma complessiva delle politiche di contrasto della povertà e questo è un problema se anche il nostro paese si indirizza verso il potenziamento dell'occupazione a bassi salari nel terziario a bassa produttività. Novità più sostanziali vanno registrate piuttosto nell'ambito del welfare aziendale.

Come è noto con l'ultima legge di stabilità (2016) sono stati detassati i premi di produttività, nella forma tuttavia non di semplici erogazioni monetarie ma di voucher per l'accesso a prestazioni di welfare aziendale. Lo sgravio aumenta se è contrattato con le parti sociali e le aziende adottano forme di partecipazione. Messo in questi termini siamo a pieno in uno scambio tra moderazione salariale e produttività, mediato tuttavia da servizi integrativi che acquistati sul mercato avrebbero un costo assai maggiore per i lavoratori. Resta la questione delle piccole imprese. Alle condizioni date le piccole imprese, prese singolarmente, non hanno quelle dimensioni di scala che consentono un abbattimento dei costi sui servizi erogati. Per molti versi lo sviluppo del welfare aziendale, soprattutto nelle piccole imprese, si gioca su questa capacità aggregativa che le grandi aziende hanno di contro in partenza. Il mosaico che si sta componendo presenta diverse novità.

Una azione di messa a sistema si rende quanto mai necessaria, non semplicemente tuttavia come solo contrasto all'utilizzo improprio o strumentale di talune fattispecie contrattuali. Questa azione riguarda la politica dei servizi alle persone che il paese intende darsi, il rapporto con gli strumenti di sostegno del reddito e contrasto della povertà, la connessione con i dispositivi contrattuali e la contrattazione nazionale e decentrata. Tutti tasselli di un disegno che dovrebbe procedere in avanti secondo una visione di sistema.

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3601

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DAMIANO, GNECCHI, PATRIZIA MAESTRI, ALBANELLA, ARLOTTI, BARUFFI, BRANDOLIN, CAPONE, CARLONI, CARNEVALI, CARRA, CASELLATO, COMINELLI, CRIVELLARI, D'INCECCO, FABBRI, FEDI, GIACOBBE, GRASSI, GRIBAUDO, INCERTI, IORI, LODO- LINI, MANFREDI, MANZI, MAURI, MICCOLI, MOGNATO, PAGANI, ROMANINI, SANI, SCUVERA, TULLO, VICO**

Modifiche al decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81,  
in materia di disciplina del lavoro accessorio

*Presentata l'11 febbraio 2016*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'utilizzo dei *voucher* per pagare prestazioni di lavoro accessorio continua ad aumentare. Stando ai dati dell'ultimo Osservatorio sul precariato dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), infatti, nei primi undici mesi del 2015 sono stati venduti 102,4 milioni di buoni da 10 euro, il 67,5 per cento in più rispetto al corrispondente periodo del 2014, con punte del 97,4 per cento in Sicilia, dell'85,6 per cento in Liguria e dell'83,1 per cento e 83 per cento rispettivamente in Abruzzo e in Puglia. Si

allarga ancora, dunque, quella che il Presidente dell'Istituto previdenziale ha definito « la nuova frontiera del precariato ». Lo stesso Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha manifestato l'intenzione di voler monitorare con grande attenzione e rigore l'utilizzo di tale tipologia contrattuale. Non si tratta più solo, come quando questo strumento è nato, degli stagionali impiegati in agricoltura. In origine, il lavoro accessorio era considerato in relazione alle raccolte stagionali, a partire dalla vendemmia, e si rivolgeva a tre



categorie di persone: gli studenti, i pensionati e le casalinghe, categorie legate appunto alla stagionalità. Da tempo, tuttavia, sono retribuiti con i *voucher* anche i lavoratori delle pulizie, del *baby sitting*, del giardinaggio, i camerieri, gli addetti al turismo, i commessi. In tal modo, i *voucher* entrano in settori e in lavori che dovrebbero essere regolati in un altro modo e cannibalizzano i contratti regolari. Particolarmente danneggiati da questo abuso dei *voucher* sono i giovani *under 35*, che, secondo il centro studi Datagiovani, rappresentano ormai più della metà dei lavoratori occasionali (54,1 per cento).

L'impennata dell'utilizzo dei *voucher*, nati secondo le intenzioni originarie del legislatore per favorire l'emersione del lavoro irregolare, rischia di trasformarsi — soprattutto a seguito delle innumerevoli modifiche normative che ne hanno notevolmente ampliato l'ambito di applicazione — in un abuso dello strumento, che contribuisce a diffondere il lavoro precario, visto che i lavoratori che usufruiscono dei *voucher* non hanno alcun diritto né tutele minime (non si matura il trattamento di fine rapporto, non si maturano ferie, non si ha diritto alle indennità di malattia e di maternità né agli assegni familiari, non si matura il diritto al sussidio di disoccupazione). L'uso di-

storto dei *voucher* entra in contraddizione con gli obiettivi di stabilizzazione del lavoro, che il *Jobs Act* si è posto. Inoltre, l'ammontare del *voucher* (10 euro) ha perso buona parte del suo valore rispetto al momento in cui il lavoro accessorio è stato varato.

Alla luce di tali considerazioni, la presente proposta di legge è volta a ripristinare sostanzialmente l'originario impianto normativo del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, per quanto attiene alla definizione di tale forma contrattuale

e al suo campo di applicazione, nonché alla puntuale individuazione delle tipologie di lavoratori ammessi allo svolgimento delle prestazioni di lavoro accessorio. Con riferimento alla disciplina degli aspetti procedurali del lavoro accessorio, la presente proposta di legge riprende il contenuto dell'articolo 49 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, modificandone la collocazione e innovandone il contenuto, laddove si prevede l'adeguamento automatico del valore del *voucher*, corrispondentemente alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, in caso di mancata emanazione dello specifico decreto governativo.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Gli articoli 48, 49 e 50 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, sono sostituiti dai seguenti:

« ART. 48. — (*Definizione e campo di applicazione*). — 1. Per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne, nell'ambito:

a) dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa l'assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con *handicap*;

b) dell'insegnamento privato supplementare;

c) dei piccoli lavori di giardinaggio, nonché di pulizia e manutenzione di edifici e monumenti;

d) della realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli;

e) della collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi, o di solidarietà.

2. Le attività lavorative di cui al comma 1, anche se svolte a favore di più beneficiari, configurano rapporti di natura meramente occasionale e accessoria, intendendosi per tali le attività che danno luogo a compensi non superiori a 5.000 euro nel corso di un anno. Fermo restando il limite complessivo di 5.000 euro, le attività lavorative possono essere svolte a favore di ciascun singolo committente per compensi non superiori a 2.000 euro.

ART. 49. — (*Prestatori di lavoro accessorio*). — 1. Possono svolgere prestazioni di lavoro accessorio:

- a) i disoccupati da oltre un anno;
- b) le casalinghe, gli studenti e i pensionati;
- c) i disabili e i soggetti in comunità di recupero;
- d) i lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro.

2. I soggetti di cui al comma 1, interessati a svolgere prestazioni di lavoro accessorio, comunicano la loro disponibilità ai servizi per l'impiego delle province, nell'ambito territoriale di riferimento, o ai soggetti accreditati di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 1° settembre 2003, n. 276. A seguito della loro comunicazione i soggetti interessati allo svolgimento di prestazioni di lavoro accessorio ricevono, a proprie spese, una tessera magnetica dalla quale risulti la loro condizione.

ART. 50. — (*Disciplina del lavoro accessorio*). — 1. Per ricorrere a prestazioni di lavoro accessorio, i committenti non imprenditori o professionisti possono acquistare i buoni presso le rivendite autorizzate o con modalità telematiche. Gli imprenditori o professionisti, committenti delle prestazioni di cui all'articolo 48, comma 1, lettere c) e d), acquistano esclusivamente attraverso modalità telematiche uno o più *carnet* di buoni orari, numerati progressivamente e datati, per prestazioni di lavoro accessorio il cui valore nominale è fissato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, tenendo conto della media delle retribuzioni rilevate per le diverse attività lavorative e delle risultanze istruttorie del confronto con le parti sociali.

2. In attesa dell'emanazione del decreto di cui al comma 1, e fatte salve le prestazioni rese nel settore agricolo, il valore nominale del buono orario è fissato in 10 euro e nel settore agricolo è pari all'importo della retribuzione oraria delle pre-

stazioni di natura subordinata individuata dal contratto collettivo stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In caso di mancata emanazione del decreto di cui al comma 1, il predetto importo è comunque annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'Istituto nazionale di statistica.

3. I committenti imprenditori o professionisti che ricorrono a prestazioni occasionali di tipo accessorio sono tenuti, prima dell'inizio della prestazione, a comunicare alla direzione territoriale del lavoro competente, attraverso modalità telematiche, ivi compresi sistemi di messaggistica istantanea o messaggi di posta elettronica, i dati anagrafici e il codice fiscale del lavoratore, indicando, altresì, il luogo della prestazione con riferimento ad un arco temporale non superiore ai trenta giorni successivi.

4. Il prestatore di lavoro accessorio percepisce il proprio compenso dal concessionario di cui al comma 7, successivamente all'accreditamento dei buoni da parte del beneficiario della prestazione di lavoro accessorio. Il compenso è esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio.

5. Fermo restando quanto disposto dal comma 6, il concessionario provvede al pagamento delle spettanze alla persona che presenta i buoni, effettuando altresì il versamento per suo conto dei contributi previdenziali all'INPS, alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in misura pari al 13 per cento del valore nominale del buono, e per fini assicurativi contro gli infortuni all'INAIL, in misura pari al 7 per cento del valore nominale del buono, e trattiene l'importo autorizzato dal decreto di cui al comma 1, a titolo di rimborso spese. La percentuale relativa al versamento dei contributi previdenziali può essere rideterminata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e

delle finanze, in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla gestione separata dell'INPS.

6. In considerazione delle particolari e oggettive condizioni sociali di specifiche categorie di soggetti correlate allo stato di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o di fruizione di ammortizzatori sociali per i quali è prevista una contribuzione figurativa, utilizzati nell'ambito di progetti promossi da pubbliche amministrazioni, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto, può stabilire condizioni, modalità e importi dei buoni orari specifici.

7. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali individua con decreto il concessionario del servizio e regola i criteri e le modalità per il versamento dei contributi di cui al comma 5 e delle relative coperture assicurative e previdenziali. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al comma 1, i concessionari del servizio sono individuati nell'INPS e nelle agenzie per il lavoro di cui agli articoli 4, comma 1, lettere *a)* e *c)*, e 6, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 ».



Associazione  
LAVORO&WELFARE

Agli anziani la pensione, ai giovani il lavoro.

In una parola? **Flessibilità!**



Firma la petizione su:  
[www.progressi.org/pensioni](http://www.progressi.org/pensioni)

Sosteniamo la proposta di legge sulla

**Flessibilità delle Pensioni**

Atto Camera 857 Damiano, Gnechi e altri



Lavoro&Welfare

# Hai letto tutto?



Approfondimenti, analisi, opinioni.  
Ogni mese.

On-line su [www.lavorowelfare.it](http://www.lavorowelfare.it)



Associazione  
**LAVORO&WELFARE**