

Audizione Commissione Lavoro Camera sui Voucher mercoledì 8 febbraio 2017

Premessa

I voucher per il lavoro accessorio sono stati introdotti nel nostro ordinamento nel 2003. In tutti questi anni il loro campo di applicazione è stato progressivamente esteso dal legislatore, ampliando dapprima le categorie di lavoratori potenzialmente coinvolti, poi la gamma di attività regolabili con questo strumento e, infine, i canali di distribuzione. Il tutto senza che si fosse mai compiuta una valutazione dell'utilizzo di questo strumento. Nel frattempo i voucher hanno acquisito crescente importanza nel nostro mercato del lavoro. Come mostrato nella Tabella 1, i voucher venduti sono raddoppiati dal 2014 al 2016. Nell'ultimo anno sono stati venduti oltre 130 milioni di voucher, a fronte di prestazioni di più di un milione e mezzo di lavoratori (e circa 400.000 al mese). Come documentato dalla Tabella 2, questo sviluppo è stato di tipo estensivo più che intensivo: è aumentato il numero di prestatori e di committenti di anno in anno, mentre il numero medio di voucher corrisposti al singolo lavoratore è rimasto di fatto costante nel tempo (attorno ai 60 vouchers l'anno, pari a meno di 500 euro netti per lavoratore).

Di qui l'attenzione che l'Inps ha voluto dedicare al monitoraggio dello sviluppo dei voucher. Tra i materiali prodotti dal nostro istituto con finalità conoscitive e messi a disposizione di tutti a partire dal nostro sito:

- a. L' **Osservatorio sul lavoro accessorio** (aggiornato annualmente con informazioni di grande dettaglio sulle caratteristiche dei prestatori);
- b. L' **Osservatorio sul precariato** (aggiornato mensilmente sul totale dei voucher venduti per regione e mese);
- c. Il **Workings Paper n. 2**, del settembre 2016, "Il lavoro accessorio dal 2008 al 2015. Profili dei prestatori e dei committenti" (in collaborazione con Veneto Lavoro).

Sono in corso attualmente ulteriori approfondimenti per:

- a. Aggiornare al 2016 il profilo dei prestatori valutando la relazione tra lavoro a voucher e la complessiva carriera lavorativa (intensità e caratteristiche dei rapporti di lavoro attivati, periodi di disoccupazione indennizzata etc.);
- b. Completare l'identificazione dei committenti e tracciarne i profili di utilizzo del lavoro accessorio e del lavoro dipendente per valutarne, a partire dai dati aziendali, gli indicatori di sostituzione.

Tabella 1

NUMERO DI VOUCHER (valore nominale €10) VENDUTI PER MESE - ANNI 2014, 2015 E 2016

			2015 su 2014		2016 su 2015		
	2014	2015	2016	variazione assoluta	variazione %	variazione assoluta	variazione %
Gennaio	3968803	6711144	8545772	2742341	69,1%	1834628	27,3%
Febbraio	3871713	6687943	9607827	2816230	72,7%	2919884	43,7%
Marzo	4380715	8036360	10924518	3655645	83,4%	2888158	35,9%
Aprile	4874865	8591727	11341851	3716862	76,2%	2750124	32,0%
Maggio	5342118	8593767	11957240	3251649	60,9%	3363473	39,1%
Giugno	5878306	9646170	12150333	3767864	64,1%	2504163	26,0%
Luglio	7169020	11237259	13216938	4068239	56,7%	1979679	17,6%
Agosto	5665610	8540769	11343048	2875159	50,7%	2802279	32,8%
Settembre	6491525	9362697	11914676	2871172	44,2%	2551979	27,3%
Ottobre	6672796	9576569	11011827	2903773	43,5%	1435258	15,0%
Novembre	6257074	9661566	10315137	3404492	54,4%	653571	6,8%
Dicembre	7946441	11403102	11498676	3456661	43,5%	95574	0,8%
ITALIA	68518986	108049073	133827843	39530087	57,7%	25778770	23,9%

Fonte: INPS, Osservatorio sul Precariato, report mensile pubblicato il 19 gennaio 2017

Tabella 2

Anno di attività	Maschi			Femmine			Totale			
	Numero di lavoratori	Età media	Numero medio di voucher riscossi	Numero di lavoratori	Età media	Numero medio di voucher riscossi	Numero di lavoratori	Età media	% di maschi	Numero medio di voucher riscossi
2008	19.422	60,7	20,1	5.333	56,6	17,0	24.755	59,8	78,5%	19,4
2009	46.318	50,2	38,4	22.078	40,4	39,5	68.396	47,1	67,7%	38,7
2010	91.446	45,8	62,3	58.115	36,6	60,1	149.561	42,2	61,1%	61,4
2011	124.400	44,6	71,3	91.814	36,2	65,3	216.214	41,0	57,5%	68,8
2012	199.479	42,2	65,1	166.986	35,5	58,1	366.465	39,2	54,4%	61,9
2013	310.346	39,4	60,5	307.269	34,7	57,1	617.615	37,0	50,2%	58,8
2014	495.598	37,7	63,2	521.622	34,5	62,4	1.017.220	36,1	48,7%	62,8
2015	669.631	37,3	62,8	710.399	34,7	64,7	1.380.030	35,9	48,5%	63,8

Una prima valutazione

Questa mole di dati permette una prima valutazione della diffusione dei voucher in rapporto alle intenzioni originarie del legislatore. L'analisi degli atti parlamentari documenta che gli obiettivi originari del legislatore nell'introdurre questo strumento nel nostro ordinamento erano principalmente i seguenti tre:

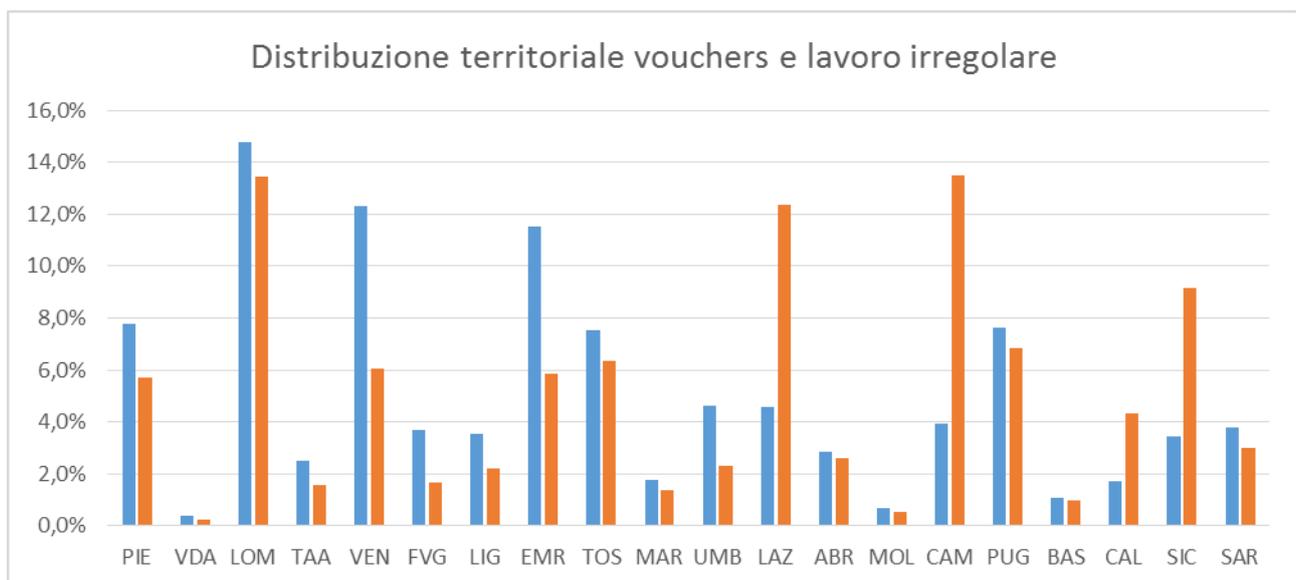
1. la regolarizzazione dei lavori di tipo accessorio rispetto a quello principale, anche per ampliare la base imponibile del sistema paese;
2. offrire temporanee opportunità di reddito aggiuntivo a fasce vulnerabili (immigrati, persone disoccupate, etc.);

3. ridurre l'area del sommerso in alcuni ambiti specifici (soprattutto agricoltura e lavoro domestico).

Il primo dei tre obiettivi, **l'emersione del lavoro nero**, non sembra essere stato conseguito se non in parte del tutto marginale. Anche qualora tutti i voucher corrispondessero a ore di lavoro sottratte al nero, si tratterebbe di una goccia nel mare dell'irregolarità. Secondo Istat nel 2014 il lavoro nero assorbiva circa il 16% delle posizioni lavorative e il 16% delle unità di lavoro, per circa 3.000.000 di unità di lavoro a tempo pieno. I voucher nel 2016 hanno coperto l'equivalente in termini orari di circa 70.000 posizioni lavorative a tempo pieno, vale a dire lo 0,3% del lavoro nero stimato.

La distribuzione territoriale dei voucher (barre blu nel grafico qui sotto) non corrisponde a quella del lavoro irregolare (barre rosse): nel Mezzogiorno risiedono più del 50% delle unità di lavoro irregolare mentre vengono venduti solo un terzo dei voucher. Nel Lazio risiedono il 12% delle unità di lavoro irregolare e vengono venduti solo il 4% dei voucher. Simili considerazioni si possono fare guardando alla distribuzione settoriale dei voucher: l'agricoltura, ad esempio, conta per un decimo del lavoro irregolare e solo il 2% dei voucher venduti. Le analisi longitudinali di cui si dà conto nel WorkINPS Paper n.2 dimostrano che sono abbastanza rari i casi di persone che hanno cominciato a contribuire grazie ai voucher (attorno al 14% del totale e per circa 50 voucher all'anno a testa). Infine, sotto il profilo dell'emersione delle entrate contributive, il contributo dei voucher è decisamente contenuto (nel 2016 circa 174 milioni di euro a fronte di oltre 185 miliardi di euro di contributi previdenziali Inps).

E' anche possibile, anzi fortemente probabile, che i voucher abbiano loro stessi coperto condizioni di lavoro nero, laddove siano stati utilizzati per un numero di ore inferiore a quelle effettivamente prestate. A riprova di ciò il basso numero di voucher per lavoratore oltre che la ricorrente evidenza aneddotica.



In merito al secondo obiettivo, **l'inclusione nel mercato del lavoro di fasce vulnerabili**, i voucher hanno offerto risultati contrastanti. I lavoratori extra-comunitari assorbivano nel 2015 circa l'8,6% dei voucher venduti, il che corrisponde esattamente alla quota di lavoratori immigrati sul totale dei lavoratori dipendenti privati extra agricoli del 2015. I "voucheristi" risultano, invece, relativamente concentrati fra le lavoratrici part-time, gli studenti, i pensionati e i lavoratori percettori di indennità di disoccupazione. Relativamente pochi i casi in cui il voucher corrisponde a un secondo lavoro (13% dei casi) o è un canale di ingresso nel mercato del lavoro (viene seguito da un contratto di lavoro più stabile offerto dallo stesso committente). Dunque i voucher sembrano essere serviti ad ampliare il mercato del lavoro verso segmenti ai margini fra disoccupazione e inattività, ma senza assicurare un ingresso permanente di queste fasce nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda il terzo obiettivo, in **agricoltura e servizi alla persona** l'utilizzo dei voucher è stato molto limitato. Si è già rimarcato come la quota di voucher impiegata in agricoltura sia stata nel 2015 pari a circa il 2% del totale. Quanto ai datori di lavoro domestico, identificati sulla base della dichiarazione dell'attività indicata nell'attivazione dei voucher, si può stimare che solo il 4% per cento dei voucher sia stato utilizzato nel lavoro domestico accessorio. Questo rende il voucher molto diverso da analoghi strumenti introdotti in altri paesi europei (Austria, Belgio e Francia in primis) soprattutto per coprire servizi alle persone.

Alcune riflessioni sulle proposte di riforma

Quanto esposto in precedenza dimostra che i voucher sono stati spesso utilizzati con finalità molto diverse da quelle che si era posto il legislatore. Preoccupa soprattutto il caso in cui il percettore di voucher non-studente abbia questa come unica fonte di reddito da parte di un unico committente. Stimiamo in circa il 12% la percentuale di prestatori con queste caratteristiche. A questa platea bisogna prestare particolare attenzione perché particolarmente vulnerabile. Al tempo stesso i dati ci dicono che l'estensione dei voucher tra alcuni segmenti della popolazione ha probabilmente offerto opportunità temporanee di reddito a persone collocate ai margini del mercato del lavoro, a metà tra la disoccupazione e l'inattività. E' perciò importante scoraggiare l'abuso dei voucher senza necessariamente ridurre l'utilizzo: il problema non è, in altre parole, nell'uso dei voucher, quanto nel loro abuso. Molte delle proposte presentate in precedenti audizioni sembrano, invece, avere come unica intenzione quella di ridurre l'utilizzo dei voucher senza peraltro porsi il problema di valutare la fattibilità di alcune delle restrizioni che si vorrebbero porre in essere. Il rischio è perciò quello di ottenere il risultato opposto a quello che sembrerebbe più opportuno. Si rischia di ridurre l'uso senza scoraggiarne l'abuso.

Vediamo più in dettaglio le proposte presentate presso questa Commissione. Si possono raccogliere in quattro gruppi.

1. Porre tetti più stringenti per i lavoratori:

- a. introdurre limiti economici più stringenti;
- b. introdurre un numero massimo di giornate di attività per mese (o massimi mensili).

2. Introdurre dei vincoli per le aziende che utilizzano i voucher:

- a. divieto di impiegare con lavoro accessorio il lavoratore dipendente dimesso/licenziato nei 6 mesi precedenti (o altro intervallo);
- b. monte ore (o altra misura) di lavoro accessorio non maggiore del 10% (o altra quota) del monte ore di lavoro dipendente.

3. Delimitare i settori economici in cui possono essere utilizzati.

4. Delimitare le categorie di lavoratori potenzialmente coinvolti.

1. I tetti fissati in termini di reddito per i lavoratori hanno lo stesso effetto delle regole restrittive in materia di contratti a termine (max 36 mesi): non riducono necessariamente l'abuso dei voucher. Anzi al contrario possono indurre al pagamento con un numero di voucher inferiore al numero di ore effettivamente prestate. Sono, peraltro, molto pochi i lavoratori che si avvicinano alla soglia dei 7.000 voucher annuali e, in linea di principio, non c'è motivo per impedire a un disoccupato di trovare/accettare il maggior numero possibile di lavori occasionali.

Tetti più stringenti possono ridurre l'utilizzo dei voucher in modo significativo. Come noto, i limiti attuali in capo al prestatore sono di 7.000 euro netti l'anno per la totalità dei committenti presso i quali presta lavoro accessorio, e di 2.000 euro netti l'anno nell'ambito del singolo rapporto di lavoro il cui committente sia imprenditore/professionista. Le proposte di riforma prevedono il dimezzamento di quest'ultimo tetto. Il limite ipotizzato di 1.000 euro netti è rispettato se il prestatore riscuote 133 voucher, o meno, per singolo committente. Attualmente (analisi svolta sul 2015) il 12% dei prestatori supera tale soglia: questi sono i soggetti interessati dall'eventuale modifica. In termini di voucher venduti il dimezzamento del tetto, ignorando possibili effetti di sostituzione, porterebbe a una riduzione del 18% nell'utilizzo dei voucher. L'introduzione, invece, di un tetto sul numero di giornate, ipotizzato in un massimo 10 giorni di lavoro accessorio al mese, comporterebbe (al netto, ribadiamo, di possibili effetti sostituzione) una riduzione di circa il 22% in termini di voucher venduti. Analogo effetto potrebbe avere una misura che fissa dei tetti mensili. Alla luce di questi rilievi, si ritiene che, se l'intento è quello di scoraggiare l'utilizzo dei voucher in caso di lavori continuativi, sia preferibile porre dei limiti in termini di giornate di lavoro, piuttosto che in termini di tetti di reddito.

2. Vincoli per l'azienda che utilizza voucher: oltre l'80% delle aziende che utilizzano voucher è costituito da piccole aziende (fino a 9 dipendenti). Tra queste imprese è frequente l'utilizzo dei voucher per coprire fino al 50% del monte salari. Occorre, quindi, tenere in considerazione che qualsiasi misura restrittiva colpirebbe soprattutto il ricorso ai voucher operato dalle piccole imprese. La tabella 3 documenta inoltre che tra i maggiori utilizzatori dei voucher (in rapporto al numero di committenti) vi siano le organizzazioni sindacali e le cooperative. Vincoli in termini di rapporti fra voucher utilizzati e monte salari oppure voucher per addetto avrebbero effetti importanti fra queste tipologie di datori di lavoro.

Tabella 3. Primi 5.000 committenti per utilizzo dei voucher nel 2016, distinti in base alla relativa forma giuridica

NUMERO DI COMMITTENTI, NUMERO DI PRESTATORI DI LAVORO ACCESSORIO UTILIZZATI E DI VOUCHER ACQUISTATI, PER FORMA GIURIDICA						
<i>Anno di acquisto dei voucher 2016. Valore del singolo voucher: 10 euro</i>						
<i>Tipologia di committenti lavoro accessorio: primi 5.000 committenti per numero di voucher acquistati</i>						
Tipologia:	Valori assoluti			Indicatori		
	Committenti	Lavoratori*	Voucher	Lavoratore per committente	Voucher per lavoratore	Voucher per committente
società a resp. limitata	2.820	196.407	18.230.120	69,6	93	6.465
società per azioni e in acc.ta per azioni	289	37.956	4.303.294	131,3	113	14.890
associazioni e fondazioni	376	14.927	2.433.153	39,7	163	6.471
società cooperativa e mutue assicuratrici	408	20.031	2.397.995	49,1	120	5.877
società di persone	421	21.889	2.119.508	52,0	97	5.034
Enti riconducibili alla pubblica amministrazione	182	8.101	1.256.022	44,5	155	6.901
ditte/imprese individuali	279	12.131	1.232.740	43,5	102	4.418
organizzazioni sindacali dei lavoratori	36	1.559	279.976	43,3	180	7.777
altro	189	7.801	1.331.636	41,3	171	7.046
Totale	5.000	320.802	33.584.444	64,2	105	6.717

**Sono stati conteggiati i prestatori di lavoro accessorio che hanno svolto attività nell'anno 2016*

Vi sono problemi non piccoli nell'attuazione di restrizioni in termini di azienda in quanto non sempre è agevole l'identificazione dell'azienda (persona giuridica/sezione a stesso inquadramento previdenziale/unità produttiva).

Un altro problema con i tetti fissati in termini di azienda è che potrebbero determinare un "effetto faro", diventare una specie di autorizzazione preventiva a sostituire lavoro alle dipendenze con i voucher nel campo delle grandi imprese. Ad esempio, i voucher potrebbero legittimare grandi aziende ad utilizzare i voucher fino a raggiungere il tetto.

Un'altra ipotesi allo studio è quella di impedire agli ex-dipendenti di diventare voucheristi presso la medesima azienda. Non è chiaro per quanti mesi varrebbe il divieto. Inoltre nulla impedirebbe all'azienda di prendere prestatori nuovi anziché ex-dipendenti. Gli effetti diretti di una simile restrizione (anche qui ignorando effetti di sostituzione) sono comunque quantificabili in una riduzione del 14% circa sia in termini di prestatori che di voucher venduti.

Ancora più complesso immaginare una norma che limiti i voucher ad un parametro calcolato sul monte ore (o sul monte imponibile) dell'azienda, perché particolarmente oneroso in termini di controllo automatizzato (soprattutto se ipotizzato ex ante, vale a dire prima dello svolgimento della prestazione a voucher). In sintesi, i tetti per azienda sono di difficile attuazione e colpiscono

soprattutto le piccole imprese. Hanno il vantaggio di ridurre effetti di sostituzione all'interno della stessa azienda, sempre che questa sostituzione sia indesiderabile.

3. Limiti settoriali all'utilizzo dei voucher.

Non sempre è chiara la ratio di queste delimitazioni. L'elemento più importante da considerare dovrebbe essere quello della sicurezza per il lavoratore e per gli utenti dei servizi da questi forniti: alcune prestazioni richiedono formazione in materia di sicurezza sul luogo di lavoro o particolari conoscenze professionali e le prestazioni a voucher non consentono questa formazione. Se è questa la ragione delle restrizioni, allora meglio definirle per attività piuttosto che per settore economico, utilizzando classificazioni del grado di rischiosità di diverse mansioni fornite dall'Inail. L'impressione però è che alcune proposte non guardino affatto a questioni di sicurezza, ma intendano piuttosto ridurre l'utilizzo dei voucher. Pensiamo, ad esempio, alle restrizioni invocate per il commercio.

Utile interrogarsi sulle ragioni per cui i voucher non hanno conosciuto un grande sviluppo in settori con un'offerta di lavoro molto alta, come l'agricoltura e i servizi alle persone. Probabilmente questo si deve al fatto che tali settori godono di sussidi salariali di fatto (si pensi al regime dei sussidi di disoccupazione in agricoltura) o di sgravi fiscali, mentre i voucher comportano un cuneo fiscale relativamente elevato rispetto a quello applicato su bassi salari. Se si vuole rispettare le intenzioni originarie del legislatore occorre perciò rivisitare il regime delle prestazioni a sostegno del reddito in agricoltura e valutare l'opportunità di fiscalizzare parte dei contributi previdenziali per il lavoro domestico associati ai voucher.

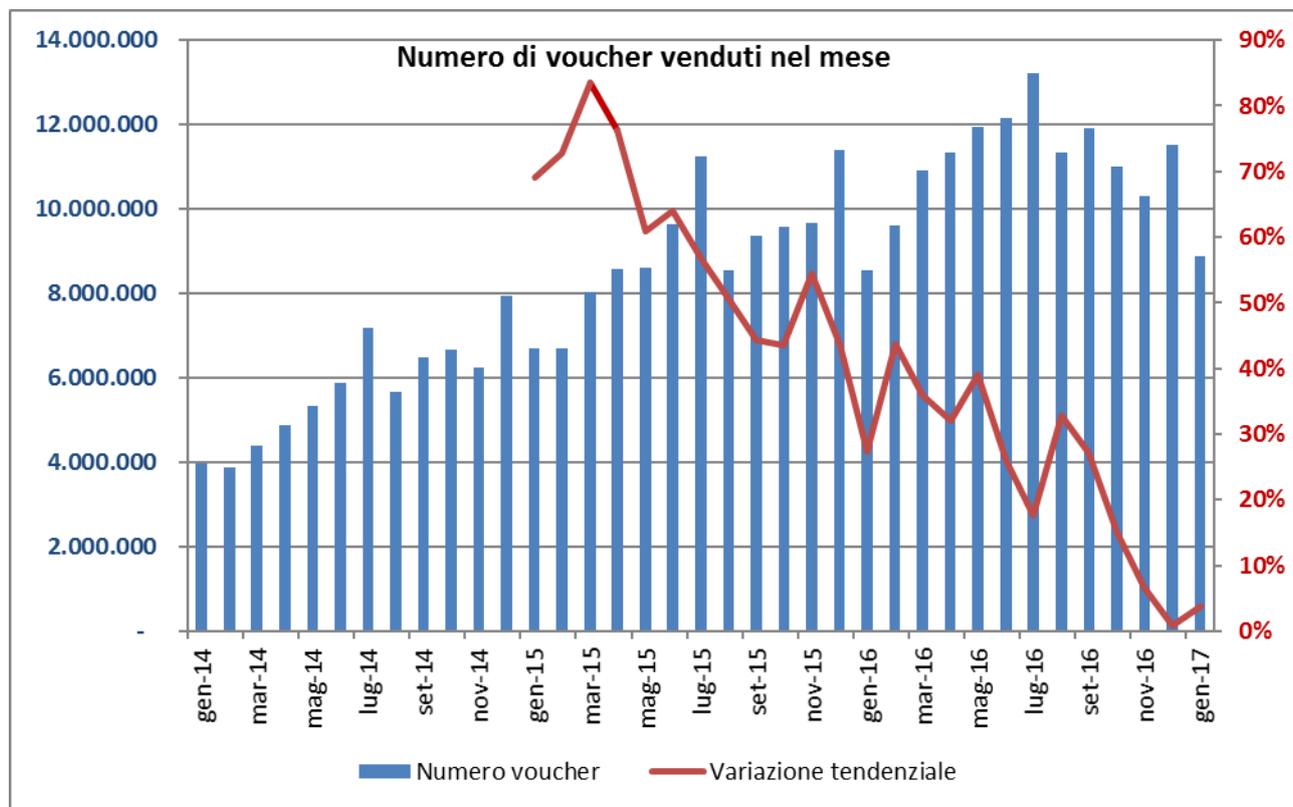
4. Limiti per categorie di prestatori

Una proposta di legge in discussione presso questa Commissione prevede l'utilizzo dei voucher solo per categorie specifiche di lavoratori, quali le casalinghe, gli studenti, i pensionati e le persone con disabilità. Non si vede perché si debba a priori escludere l'utilizzo dei voucher per altre fasce di lavoratori, ad esempio nel caso di secondi lavori. Mentre nel caso dei pensionati, lo status è facilmente verificabile, non si può dire altrettanto per studenti e casalinghe, che possono essere in questa condizione per periodi limitati. Cosa succede alle tessere magnetiche e agli albi delle casalinghe e degli studenti quando qualcuno cambia la propria condizione? Cosa succede al voucher utilizzato per una casalinga che non è più tale? La proposta ha un basso grado di operatività e tende a burocratizzare il rapporto di lavoro, riducendo fortemente l'attrattività dei voucher. Ma forse è proprio questo l'obiettivo della proposta normativa: ridurre l'uso, piuttosto che l'abuso dei voucher. Se questo è l'intento, ci sono senz'altro modi più efficaci di raggiungerlo.

I controlli

Se si vuole davvero scoraggiare l'abuso, piuttosto che l'uso, dei voucher, non si può prescindere da una attenta rivisitazione del sistema dei controlli. Questi sono importanti in quanto deterrenza ad abusi oltre che come guida ad azione amministrativa ed ispettiva. Il grafico qui sotto documenta come sembra esserci stato un rallentamento nella crescita dei voucher dopo l'introduzione nell'ottobre del 2016 della cosiddetta tracciabilità, vale a dire la comunicazione preventiva con

indicazione da parte del committente dell'orario di inizio e fine della prestazione lavorativa con voucher.



E' ora importante che la tracciabilità diventi davvero strumento di controllo. Perché ciò avvenga è auspicabile integrare l'attuale comunicazione preventiva al Ministero del Lavoro (canale email) nell'ambito della comunicazione che viene già effettuata all'Inps per la dichiarazione di inizio attività ai fini del pagamento del voucher e dell'accredito contributivo (canali: procedura telematica o contact center dedicato o sede Inps, a scelta del committente). Questo avrebbe il vantaggio di sburocratizzare il rapporto di lavoro (una sola notificazione all'Inps anziché due, una al Ministero e una all'Inps) e, al tempo stesso, di rafforzare i controlli e renderli più tempestivi.

Un altro obiettivo che i controlli devono porsi è quello di scoraggiare l'uso del voucher come "leva" per il sommerso (lavorare qualche ora con voucher + integrazione in nero): non ci sono strumenti alternativi ai controlli selezionati (mirati soprattutto sulle imprese di determinati settori che evidenziano un rapporto basso tra giornate dichiarate e voucher). A tal fine l'efficiente utilizzo delle banche dati dell'Inps nell'ambito della cosiddetta "vigilanza documentale" e della vigilanza ispettiva può rivelarsi strumento più utile. Una ragione in più per integrare le comunicazioni preventive nell'ambito dei canali strutturati dell'Inps.

Infine, controlli più efficaci non possono che giovare di segnalazioni dei lavoratori. Da valutare in che misura l'introduzione di un salario minimo orario potrebbe migliorare anche l'utilizzo dei voucher e promuovere una maggiore consapevolezza di questi minimi retributivi tra i prestatori.