

# La disfida dei Voucher

di Stefano Olivieri Pennesi [\*]

*[NDR: Nel momento in cui andiamo in pubblicazione è in corso la discussione all'interno del Governo e del Parlamento tesa ad apportare sostanziali modifiche all'istituto dei Voucher. Proponiamo ugualmente l'articolo del nostro Olivieri Pennesi che, comunque, offre interessanti spunti di riflessione alla discussione].*

Avviamo queste nostre riflessioni su un tema tanto scottante quanto grave e di innegabile attualità e cogenza, quale quello inerente lo strumento, presente nel nostro ordinamento giuslavoristico, denominato "Voucher".

Preme al contempo, introducendo le tematiche che affronteremo a seguire, ricordare la fondamentale figura di uno studioso contemporaneo, dei nostri tempi, che ha saputo indagare i fondamenti della società moderna, come il tema lavoro, adottando per primo il concetto/termine di "Società liquida", mi riferisco, evidentemente, allo scomparso Zygmunt Bauman, nato nell'ormai lontano 1925.

Tra i suoi innumerevoli e diversificati studi socio-economici, condotti nella sua lunga esperienza scientifica, non possiamo tralasciare di annoverare il concetto fondamentale dell'Etica del Lavoro, accostata anche all'estetica dei consumi e dell'accumulazione del capitale, abbinati altresì allo sviluppo e la crescita della società moderna. Citiamo qui un suo famoso volume "Il lavoro, consumismo e nuove povertà", altro fondamentale contributo alla ricerca di Bauman. Approfondimenti e studi poi scaturiti nell'indagare, scientificamente, la distribuzione dei guadagni, il risparmio e il successivo spendere; il lavoro e i redditi, prodotti orientati ai consumi di beni e servizi. Il "lavoro", quindi, spesso, "subordinato e strumentale" che nei fatti prepara il terreno, con i suoi frutti di monetizzazione, a garantire, per se stessi e i propri nuclei, il soddisfacimento delle esigenze di vita.

D'altro canto esiste, invece, la concezione del lavoro, quale virtù fine a se stesso, una sorta di "dignità autarchica" ed autoalimentata da valori psicologici ed interiori. Per Bauman l'odierna "società post-moderna", ma più specificamente la nostra vita sociale, è caratterizzata, diversamente dalle epoche passate, da una globalizzazione che ne costituisce l'elemento centrale. A questo si affianca e innesta una profonda instabilità degli eventi, mutamenti repentini e non facilmente prevedibili, gravi incertezze esistenziali dei singoli individui, anche e soprattutto dal punto di vista lavorativo; che a parere di chi scrive è anch'esso orientato alla crescente liquidità o meglio liquefazione. Tutto caratterizza una "società liquida", intesa come: precaria, incerta, flessibile, mutabile, instabile, turbolenta, volatile, transitoria; incline a continui cambiamenti fortemente dinamici, dove le abitudini, intese come processi, strategie di vita e di lavoro, comportamenti, mutano rapidamente.

Bauman illuminatamente afferma: "... *Lo slogan dei nostri tempi è la flessibilità: qualsiasi forma deve essere duttile, qualsiasi situazione, temporanea, qualsiasi configurazione, suscettibile di ri-configurazione...*".

In uno dei più recenti lavori, sopraccitato, di questo grande studioso, ossia "Lavoro consumismo e nuove povertà" è presente una interessante comparazione delle condizioni socio-economiche dei Paesi occidentali, successivamente al periodo bellico, della seconda guerra mondiale, allorquando vigeva un sistema economico continentale, importante, quale presidio del cosiddetto "lavoro industriale" e su un contestuale avvio, soprattutto nei Paesi nord europei (e successivamente in maniera progressiva, nei restanti Paesi del vecchio continente) del concetto/sistema di "welfare state", ossia garanzia sociale diffusa per le genti e per i loro relativi bisogni: sanitari, previdenziali, assistenziali, rispetto ad un presente o futuro incerti.

## Voucher ora

Ma passiamo ora ad affrontare le tematiche inerenti il cosiddetto "lavoro accessorio" e la sua sostanziazione, ovvero, i denominati Voucher, con una serie di considerazioni che cercheremo di argomentare "neutralmente".

I Voucher, senza volerci dilungare troppo sulla loro introduzione nel nostro ordinamento, con le motivazioni all'epoca adottate, hanno preso avvio con la famosa legge 30 del 14 febbraio 2003, meglio conosciuta come legge Biagi (dal nome del compianto professore giuslavorista ucciso vilmente, come già accaduto pochi anni prima con l'altra figura martire, del nostro pensiero scientifico e riformista, anch'essa trucidata vilmente dalla cieca violenza estremista, ossia il prof. Massimo D'Antona).

Lo scopo "originario", di tale strumento, era quello di poter meglio regolamentare le cosiddette "prestazioni di lavoro occasionale" assolutamente limitate, non rientranti o riconducibili a contratti di lavoro vigenti; questo anche per il giusto bisogno di far emergere consistentemente, il notevole e nascosto "lavoro nero o irregolare".



Da qui prendono, però, avvio, una serie di modifiche che hanno di fatto causato lo stravolgimento dell'impianto originario dei voucher. Una prima modifica è stata introdotta con la riforma voluta dal Ministro Fornero che in sostanza ha "allargato" la possibilità di utilizzo dei nominati "Buoni lavoro" praticamente a tutti i settori di attività e per tutte le categorie di lavoratori.

Successivamente abbiamo assistito ad un ulteriore intervento del Legislatore, su tale strumento, mi riferisco, evidentemente, al Jobs Act fortemente voluto dal Governo Renzi, ed in particolare al d.lgs. 81 del 15 giugno 2015, che tra le varie previsioni giuridiche ha innalzato, modificando il limite monetario annuo, dei compensi per le prestazioni, dai precedenti 5.000 euro agli attuali 7.000 euro. È stato altresì imposto l'acquisto dei voucher, anche in modalità telematica, metodo questo voluto altresì per le comunicazioni dei dati anagrafici, con codice fiscale del lavoratore beneficiario e luogo della prestazione lavorativa.

Altro elemento novativo, che ha concretamente contribuito oggettivamente alla "esplosione" dell'uso di voucher, rispetto alla prima genesi, nei fatti più rigida e vincolante, è rilevabile nella possibilità data di espandere la platea dei cosiddetti prestatori d'opera che possono essere indistintamente: pensionati, studenti, disoccupati, ma anche occupati, sottoccupati, lavoratori part-time, cassaintegrati, extracomunitari con permesso di soggiorno, stranieri richiedenti asilo. In più aggiungiamo che i vari settori di impiego non subiscono nessuna limitazione, in sostanza uso di voucher per chiunque e per qualunque lavoro.

Un solo dato, offriamo, per comprendere l'inarrestabile e preoccupante corsa ai buoni lavoro; senza addentrarci nella lettura di dati del lontano 2006 e seguenti, basta sapere che l'osservatorio Inps sul fenomeno censisce, nell'anno 2015 la vendita di circa 100 milioni di voucher passati nel 2016 a circa 140 milioni, per essere più precisi ben 134 milioni, su tutto il territorio nazionale.

Ricordiamo sempre, però, che i buoni lavoro nascono per un uso legato principalmente al lavoro agricolo per raccolte stagionali, ovvero anche piccoli lavoretti temporanei, quali: giardinaggio, baby sitting, assistenza alla persona, lezioni private, ripetizioni sostegno e similari, insegnamenti musicali, coreutici, linguistici, ecc. ma più in generale per l'uso che ne possono fare le famiglie, le onlus e gli enti senza scopo di lucro, i soggetti non imprenditori, le imprese familiari, i piccoli imprenditori agricoli.

Oggi invece essendo estesa a qualsiasi altra attività, quindi qualsivoglia tipologia di lavoro si svolga, con il compenso che risulta univoco, fare il barman o il receptionist, o anche stuart /hostess, lavorare nei campi, svolgere lavoro consulenziale, badare ad anziani o bambini, curare alberi o giardini, fare da guida turistica, insegnare musica o matematica. Operare per una onlus, fare la pizza o il pane, o prestare attività infermieristica, solo per fare esempi concreti, tutti ricevono un buono da 10 euro di cui netti 7.5 € senza nessuna distinzione o riferimento contrattuale, o qualità, o professionalità distinta, o difficoltà della prestazione, in somma una forzata indistinta retribuzione, a dispetto di qualsiasi specificità/professionalità.



spregiudicato dei buoni lavoro. Mi riferisco solo per fare alcuni esempi, a zone produttive del Nord Est manifatturiero; in gran parte della costa adriatica e riviera romagnola; come anche nel distretto produttivo modenese; nell'altrettanto sviluppato distretto toscano nord; come pure non dimenticando zone produttive del centro sud del Lazio, della Campania e della Puglia, solo per fare alcuni esempi.



Quindi è bene evidenziarlo che il voucher o buono lavoro, dir si voglia, è diventato uno strumento enormemente esteso che consente di retribuire prestazioni di lavoro "occasionale" (sottolineando che purtroppo questa allocuzione nei fatti è stata fortemente disattesa) e non contrattualizzato in alcun modo (e anche questo aspetto meriterebbe una attenta e profonda riflessione).

Pertanto, quanto detto, è un fatto che è possibile verificare, analizzando anche i dati regionalizzati, prodotti dall'Inps, osservando quindi la distribuzione diversificata delle imprese nei distinti settori e presenti nei molteplici distretti industriali del nostro Paese.

In particolare in alcune zone - macro aree - regioni, osservando praticamente quasi tutti i settori produttivi è evidente come possa espandersi il rischio di una, per così dire, "economia voucherizzata" proprio per un uso massivo ed invasivo che si è fatto nell'utilizzo spesso

## Voucher in itinere

È bene, a questo punto, anche evidenziare come si sia tentato, da parte del Governo passato, porre una sorta di argine ad un utilizzo “corsaro” dei voucher, stante la loro crescita esponenziale riscontrata in modo particolare dall’inizio dell’anno 2016 e in continuazione con l’ultimo biennio.

Si è quindi introdotto, nel mese di ottobre 2016, con un decreto correttivo del Jobs Act, il sistema della denominata “tracciabilità”, ossia l’obbligo per le aziende e datori di lavoro di invio di un’e-mail o anche sms, all’Ispettorato del lavoro territorialmente competente, almeno 60 minuti prima dell’inizio della prestazione lavorativa, introducendo, di fatto, un sistema detto appunto di “tracciabilità” certa, con l’avalimento e ufficialità di una Pec dedicata, in ogni ufficio territoriale dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro; come oggi risulta denominato, a far data dallo scorso 1 gennaio 2017, nella innovativa veste di Agenzia indipendente, sempre però vigilata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Ciò evidentemente ha condotto ad una relativa frenata, nell’uso dei ticket lavoro, nell’ultimo trimestre del 2016, come confermato, peraltro, dalla lettura, da molto attesa, dei primi dati “congiunti” di Inps – Inail – Istat - Ministero del Lavoro, rilasciati lo scorso 28 dicembre 2016, sulle tendenze dell’occupazione.

Per avere una panoramica complessiva sulle evidenti questioni e criticità che i Voucher e il loro uso hanno portato nel dibattito presente nel Paese, e non soltanto tra gli addetti e studiosi giuslavoristici, non possiamo fare a meno di menzionare il recente pronunciamento della Corte Costituzionale che ha ammesso il quesito referendario, promosso dalla Cgil, inerente l’abolizione totale dei “buoni lavoro accessorio”.

La tesi, per così dire, “radicale”, ma puntualmente argomentata da una delle maggiori sigle sindacali confederali, appunto la Cgil, si sostanzia nel considerare, tout court, i voucher come “pregiudicativi” delle necessarie tutele dei lavoratori, in quanto pienamente elusivi, evidentemente, sia delle norme dello Statuto dei lavoratori e sia delle applicazioni di ogni sorta di contratti collettivi di lavoro, concretamente non applicabili a tale strumento, che dovrebbe essere limitato rigidamente al concetto o formula della “occasionalità”.

A supporto ulteriore, di tale tesi, sono stati evidenziati molti degli ambiti di utilizzo dei voucher che, è bene ricordarlo, possono essere usati per retribuire ogni tipologia di lavoro svolta in tutti gli ambiti e settori produttivi e dei servizi, come pure, spesso ma impropriamente, per retribuire lavoro accessorio, occasionale e complementare, di chi già lavora con un regolare contratto.

Parimenti i voucher, senza tema di smentite, rappresentano nei fatti anche una sorta di scappatoia per avvalersi di personale di frequente in sostituzione di proprio personale assunto, magari, durante giornate di esercizio di sciopero, o anche nei giorni di riposo o permessi vari, o ancora per svolgere turni di lavoro disagiati o nelle giornate festive, ecc. Non di meno per maggiore gravità, l’impiego di voucheristi, da parte degli imprenditori, nel caso di temporanei appalti per opere o servizi, sfuggendo così alla più pertinente sottoscrizione di regolari contratti di lavoro subordinato a tempo determinato.



## Politicamente... Voucher... cosa fare...

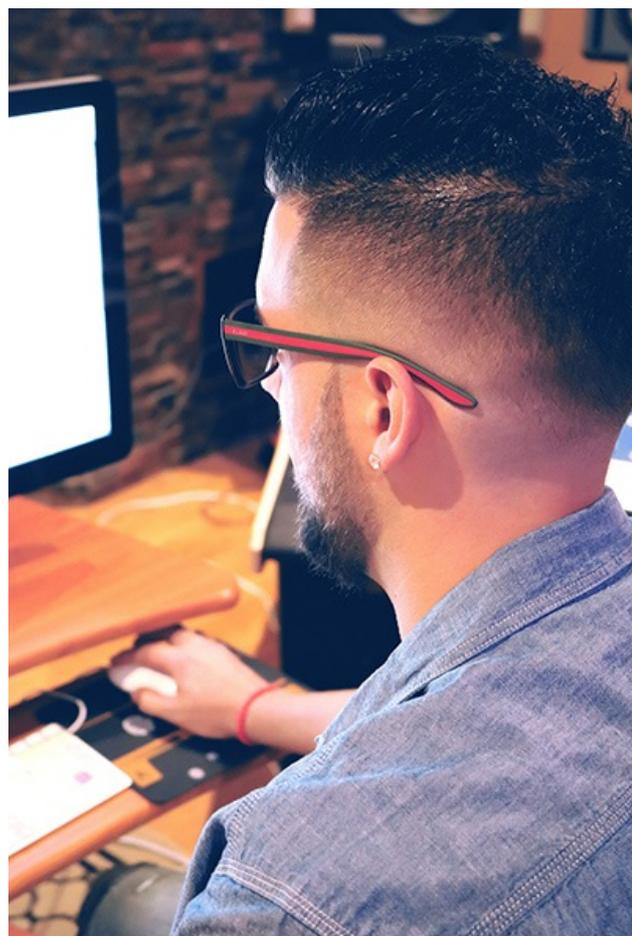
Fino a qui ci siamo introdotti anche su un percorso nel caso in cui, con la ammissibilità espressa dalla Corte dei Costituzionale, si dovesse espletare realmente il Referendum per la completa abolizione dei voucher. Ma è bene rappresentarlo, le istituzioni, e il Governo, anche sulla spinta di una parte consistente dei settori produttivi, di altre sigle sindacali diverse dalla Cgil, (come detto la confederazione proponente il referendum) di studiosi e addetti ai lavori giuslavoristi, di categorie datoriali, ecc. stanno attentamente valutando un percorso che conduca ad una radicale “modifica della norma”, ma non abolizione totale, per un sostanziale ritorno allo spirito originario dello strumento, finalizzato ad un uso più stringente e limitato appunto dei voucher; soprattutto legato al concetto cogente di “lavoro accessorio” e quindi, ad esempio, vietando tassativamente un utilizzo dei buoni per integrare lo stipendio di un lavoratore, sostituire

altri lavoratori, limitarne l'uso per le tipologie lavorative modernamente denominate della cosiddetta "Gig economy", quale modello economico e realtà, in crescente diffusione, caratterizzata dalla progressiva eliminazione di prestazioni lavorative stabili e/o continuative; una sorta di lavoro organizzato on demand.

Cambiare la norma, senza abolirla, rappresenta, al contempo, per l'Esecutivo, l'aspetto politico intrinseco per non correre il rischio di trovarsi di fronte ad una possibile ed eventuale delegittimazione causata dall'esito del "referendum abrogativo" in via di effettuazione.

Interessante credo, a questo punto, fare un excursus sulle proposte che si stanno avanzando, con le numerose audizioni svolte dalle Commissioni Parlamentari competenti e che impatteranno su eventuali interventi legislativi e proposte di legge in materia, per tentare di risolvere gli evidenti aspetti critici dell'attuale: "Buono Lavoro - Prestazione di lavoro occasionale di tipo accessorio", (come testualmente viene riportato, stampigliato, sul tagliando in vendita presso Inps e Inail).

Tra queste discussioni/proposte, che stanno emergendo, con i lavori delle commissioni parlamentari, di assoluta evidenza è la eventualità di limitare, il monte ore massimo da potersi retribuire con voucher; similamente si sta riflettendo se è possibile contingentare con una percentuale fissa il numero di lavoratori destinatari di voucher rispetto agli organici aziendali. Non da meno sarebbe, altresì, la possibilità di riduzione dei tetti, attualmente vigenti, di 7.000 euro annui e 2.000 per committente, magari ripristinando le precedenti soglie di 5.000 euro annui, mentre gli attuali tetti di 2.000 € per singolo committente potrebbero essere ridotti a 1.500/1.000 euro.



Ancora un punto delicato è rappresentato dall'uso dei voucher per le attività che vengono svolte nei "cantieri edili" e non edilizia in genere, evidentemente legate, queste criticità, alla naturale "rischiosità" delle lavorazioni in edilizia e alle professionalità ivi impiegate, stante anche l'elevata "alea" per incidenti professionali, come confermato peraltro dalle tabelle di rischio e banche dati detenute dall'Inail.

Interessante, ritengo, sarebbe anche la possibilità di introdurre una sorta di "cartellino rosso" in caso di violazioni, da parte di aziende ed imprenditori, delle nuove future regole in materia di voucher, ossia l'impossibilità di acquistare e quindi di utilizzare i Buoni lavoro (magari solo per un tempo limitato ad esempio di due anni) una volta incappati in ispezioni positive da parte dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, per irregolarità riscontrate, abbinando eventualmente l'obbligo, comunque, di assumere il lavoratore per il quale sono stati impiegati, surrettiziamente e/o in maniera illegittima, detti Buoni Lavoro.

La riforma allo studio del Parlamento, con il gradimento dell'Esecutivo attuale, che presumibilmente prenderà vita nei prossimi mesi di febbraio-marzo, dovrà tenere anche conto del menzionato utile "monitoraggio" voluto dal Governo, a partire dal mese di ottobre 2016, con l'intento condivisibile di vedere gli effetti della "tracciabilità" introdotta dal precedente Esecutivo.

Su tale monitoraggio, richiesto sostanzialmente a tutte le strutture territoriali del Ministero del Lavoro, oggi sedi del neonato Ispettorato Nazionale del lavoro, si sono prodotte specifiche ed approfondite relazioni che hanno messo in luce gli aspetti di maggiore criticità e problematicità, riscontrati anche nell'azione, sul campo, esercitata dagli ispettori del lavoro in tutto il territorio nazionale, sull'uso che è stato fatto (proprio ed improprio) dei medesimi voucher.

In primis si sono statisticati i quantitativi di buoni lavoro, attivati regolarmente e comunicati, come previsto, alle caselle istituzionali di posta elettronica certificata (l'altro sistema indicato, nel decreto correttivo al jobs act, prevedeva l'utilizzo dell'sms, ma di fatto questo è rimasto sostanzialmente utilizzato e quindi non censibile) da parte delle imprese e datori di lavoro. Numeri risultati evidentemente diversi e minori rispetto al numero di voucher preventivamente acquistati.

Relativamente appunto agli accertamenti ispettivi eseguiti, sono state rilevate una serie di problematiche oggettive, quali: l'impossibilità di "estrarre" dalle segnalazioni preventive, pervenute sulla Pec istituzionale (da farsi almeno prima di 60 minuti dall'inizio della prestazione) elementi conoscitivi della specifica prestazione, da potersi magari confrontare nella sede aziendale, quale tipo di prestazione, ad esempio eventuale stagionalità o periodicità/frequenza della stessa, cadenza temporale, sia essa giornaliera, settimanale, mensile, annuale, ecc.

È stato possibile verificare, ma con grande difficoltà, il massiccio ricorso ai buoni lavoro avendo, comunque, la possibilità di segnalare l'attivazione dei buoni, con una sola comunicazione, ed anche per una pluralità di soggetti impiegati, nell'arco di una sola giornata, come anche una settimana ovvero addirittura un intero mese.

Determinante sarebbe quindi il confronto diretto e la verifica sulla dimensione ed organizzazione dell'azienda, imprenditore, impresa utilizzatrice, ma soprattutto la struttura operativa e il suo funzionamento, per constatare l'indispensabilità del ricorso all'utilizzo dei voucher (legittimato o meno).

Diciamo anche per chiarezza ed opportunità che gli accessi ispettivi, nella quasi totalità, possono limitarsi a verificare la corretta attivazione presso l'Inps degli stessi, e solamente in alcuni casi (legati alla tempestività e ponderazione degli interventi ispettivi) verificare l'ipotetico abuso legato alla cosiddetta "ultrattività" della prestazione corrispondente, vale a dire quella resa oltre la fascia oraria comunicata/indicata alla sede dell'Ispettorato territoriale competente. Ma questo, evidentemente, risulta avere scarsi margini di efficacia per contestazioni inattaccabili e quindi fondate e pertanto legittimamente "sanzionabili".

Altro aspetto di criticità rilevata riguarda l'indicazione certa e univoca del luogo della prestazione lavorativa, anche se la stessa risulta essere elemento obbligatorio da comunicare; spesso viene (appositamente) omissivo. In diversi casi, infatti, gli imprenditori indicano, non correttamente, e puntualmente, la sede legale dell'azienda o succursale utilizzatrice, ovvero formule generiche, che non permettono nei fatti l'azione di controllo ispettivo. Casi in tal senso sono, a puro esempio, l'indicazione di clienti vari, condomini vari, fondi agricoli o lotti vari; anche se è giusto rappresentare che, oggettivamente, possono esservi casi plausibili in cui, solo per citare alcune fattispecie, quali manutenzioni di impianti, assistenze, interventi a chiamata, ecc. possono svolgersi propriamente delle prestazioni, svolte anche con buoni lavoro, che vengono rese tangibilmente, di norma e per tipologie, presso una "pluralità" di clienti diversi e distanti tra loro.

Utile in tal senso sarebbe che nelle "comunicazioni" obbligatorie emergano, quanto meno, elementi "esatti" su i programmi di lavoro assegnati ai lavoratori voucheristi, anche alla luce di possibili legittime modifiche magari motivate; suscettibili di interscambiabilità non dipendenti dalla volontà degli imprenditori come dei prestatori. Infine, oggettiva ulteriore criticità è la cosiddetta tematica della immediatezza ed attualità delle comunicazioni obbligatorie, alla luce, come detto, della variabilità e modificabilità delle attività lavorative svolte con voucher, anche per la loro intrinseca flessibilità di esecuzione.

## Conclusioni

In conclusione credo interessante e plausibile esprimere l'ipotesi che le eventuali proposte di riforma legislativa, o nuove leggi, che verranno nel caso prodotte dal Parlamento, evidentemente non dovrebbero avere alcun recondito scopo o mission impedire, o più prosaicamente "sterilizzare", il possibile evento referendario.

Opportunamente, invece, si dovrebbe intervenire, nella veste di Legislatore, per realizzare ex novo o migliorare una legge con i suoi contenuti, evitando abusi di sorta, in presenza di uno strumento che, evidentemente, detiene in sé delle caratteristiche certamente positive come anche migliorative, per determinati ambiti lavorativi; ma che invece fino ad oggi, con l'uso distorto che si è fatto, appunto dei voucher, si è aperta per così dire, nel nostro mercato del lavoro, una evidente falla o più specificamente una "nuova frontiera di precariato spinto", irriguardoso, se vogliamo, anche delle giuste istanze di parte degli imprenditori sani e illuminati che chiedono una sorta di sburocrazizzazione, necessaria per riequilibrare una eccessiva ingessatura e stratificazione di buona parte degli attuali contratti collettivi di lavoro, che devono pertanto essere sottoscritti consapevolmente e alla luce di un mondo del lavoro che cambia radicalmente e repentinamente, in maniera veloce e irreversibile. Questo per un mercato del lavoro nazionale, europeo e mondiale, sempre più vocato alla dinamicità e fluidità in un'economia, come direbbe il compianto Bauman, sempre più "liquida".



[\*] Professore a contratto c/o Università Tor Vergata, Roma, titolare della cattedra di "Sociologia dei processi economici e del lavoro" nonché della cattedra di "Diritto del Lavoro". Il Prof. Stefano Olivieri Pennesi è anche Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza. ■