



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

XI Commissione
(Lavoro pubblico e privato)

Camera dei Deputati

1 febbraio 2017



CONFINDUSTRIA

Proposte di legge

- C. 584 Palmizio**
- C. 1681 Vitelli**
- C. 3601 Damiano**
- C. 3796 Ciprini**
- C. 4125 D'Agostino**
- C. 4185 Polverini**
- C. 4206 Simonetti**
- C. 4214 Airaudo**

recanti modifiche alla disciplina del lavoro accessorio.

A cura di:
Pierangelo Albini

Direttore Area Lavoro, Welfare e Capitale Umano

L'attuale disciplina del lavoro accessorio è il frutto di un percorso di evoluzione normativa piuttosto articolato.

Le ultime riforme legislative, segnatamente la cd. “Legge Fornero”, prima, ed il cd. “Jobs Act”, compreso il decreto “correttivo”, poi, hanno portato a termine un processo di revisione dello strumento del “voucher” che ne ha progressivamente ampliato e significativamente semplificato l'utilizzo.

Sono noti gli aspetti che sono al centro dell'attuale dibattito sullo strumento dei voucher e che richiamano l'attenzione sui rischi di abuso del lavoro accessorio, anche sotto il profilo della concorrenzialità con altre tipologie contrattuali.

Resta che recenti studi, pubblicati anche dall'Inps¹, affermano chiaramente che i valori assoluti del fenomeno rimangono modesti, rispetto alle dimensioni complessive della domanda di lavoro.

Solo qualche dato: nello studio citato si afferma che se si confronta il lavoro accessorio con il lavoro dipendente si vede che, nel 2015, in termini di “teste”, il lavoro accessorio “valeva” l'8,8% del totale ma in termini di costo del lavoro, che è certamente il dato più significativo, l'incidenza del lavoro accessorio è drasticamente inferiore, pari ad appena lo 0,23.

E che il numero di “teste” coinvolte risulti, in termini puramente quantitativi, molto maggiore rispetto al dato dell'incidenza sul costo del lavoro, trova la sua spiegazione razionale nel fatto che la legge impone non solo limiti quantitativi di utilizzo alle imprese ma anche limiti di fruizione dei voucher ai singoli prestatori di lavoro. Ed infatti, lo stesso studio citato riporta che nel 2015 i lavoratori coinvolti sono stati poco meno di 1,4 milioni ma per archi temporali di breve durata e con un numero medio di voucher riscossi, stabile dal 2010, attorno a soli 60 voucher.

Lo studio conclude, dunque, che all'allargamento della platea dei lavoratori coinvolti non si è affiancata l'intensificazione del ricorso ai voucher per singolo lavoratore.

¹ Fonte. WorkINPS *Papers* – Il Lavoro accessorio dal 2008 al 2015. Profili dei lavoratori e dei committenti – settembre 2016 . A cura di Bruno Anastasia, Saverio Bombelli, Stefania Maschio.

In ogni caso la questione dell'utilizzo dei voucher, a ben vedere, finisce per iscriversi nel più ampio dibattito sulla necessità che l'ordinamento appresti maggiori o minori opzioni di organizzazione flessibile del lavoro.

Nel caso specifico del lavoro accessorio, però, il dibattito non può prescindere dalla specifica finalità che ha generato e 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 ricadere nell'ambito del "lavoro nero".

Se, dunque, questa è la ratio della normativa in materia, il voucher deve configurarsi come uno strumento di semplice utilizzo e, proprio per questo motivo, in grado di contrastare efficacemente quel fenomeno odioso che, senza dubbio, rappresenta davvero uno dei problemi più significativi e, purtroppo, di più duraturi del nostro mercato del lavoro, per quantità e diffusione.

In questa prospettiva, uno dei risultati più rilevanti che, a nostro avviso, sono stati raggiunti dalle varie riforme normative in materia è il superamento della iniziale impostazione legislativa che affidava la definizione del lavoro accessorio al concetto di "occasionalità" della prestazione e, di conseguenza, ad un'elencazione tassativa delle attività lavorative e dei prestatori.

Le elencazioni, con il loro necessario corredo "descrittivo", finiscono, il più delle volte, non per costituire un effettiva barriera all'utilizzo improprio dell'istituto, bensì per generare un contenzioso interpretativo, volto a ritagliare, di volta in volta, una maggiore sfera applicativa, basata su sottigliezze lessicali, a tutto svantaggio della certezza del diritto e, in definitiva, della reale tutela dei lavoratori.

A nostro avviso, viceversa, una definizione affidata prevalentemente, se non esclusivamente, a "dati quantitativo/numerici" risulta di immediata e incontrovertibile applicazione, facilitando e semplificando, altresì, anche l'attività di vigilanza.

Non condividiamo, pertanto, l'opinione di chi ritiene che "l'occasionalità" sia necessariamente riconducibile ad una tipologia di attività e non possa

derivare, invece, dal fatto che vengano imposti limiti severi al reddito percepibile attraverso i voucher.

Molti studi fin qui condotti confermano, invece, che i ristretti margini di reddito percepibili attraverso i voucher costituiscono un valido ostacolo a che questo istituto possa effettivamente costituire una alternativa al lavoro professionale o, addirittura, al lavoro subordinato.

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

Confindustria, infatti, si è apertamente e prontamente dichiarata a favore dell'introduzione della piena "tracciabilità" dei voucher, realizzatasi con le modifiche apportate dal decreto "correttivo" n. 185/2016. La tracciabilità, così come già avvenuto nel caso del lavoro intermittente, costituisce senz'altro un effettivo deterrente al fine di contrastare il non corretto utilizzo dei voucher.

Rimaniamo, inoltre, pienamente convinti dell'utilità e della efficacia della fissazione di un limite di reddito complessivo annuo percepibile dal prestatore quale ulteriore ed effettiva misura di prevenzione e contrasto degli abusi.

L'attuale disciplina fissa il limite di reddito per i committenti imprenditori in soli 2.000 euro.

Una misura che risulta idonea a garantire che il ricorso ai voucher sia correlato a prestazioni effettivamente, seppur intrinsecamente, "accessorie" e ad evitare, al contempo, che le imprese vi facciano ricorso per far fronte ad esigenze di manodopera caratterizzate dall'ordinario svolgimento della loro attività.

A tal proposito, è sufficiente un rapido conteggio: il tetto dei 2.000 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 "strutturale".

Ma se si ritiene assolutamente indispensabile introdurre ulteriori correttivi, si potrebbe semmai prendere in considerazione un eventuale abbassamento del limite di compenso annuo percepibile dal lavoratore.

Ulteriore strumento utile, al fine di contrastare gli abusi, è senz'altro quello di mantenere il divieto dell'utilizzo dei voucher nell'ambito dell'esecuzione degli appalti (cfr. art. 48, comma 6, del d lgs n. 81/2015): che una impresa partecipi a gare d'appalto calcolando la componente di costo derivante dalle prestazioni di lavoro anche attraverso l'utilizzo dei voucher appare francamente non condivisibile.

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, magari sotto il profilo dell'abbreviazione dei termini temporali di utilizzo dei voucher, una volta acquistati.

Ed ancora si potrebbe prevedere il divieto di utilizzo dei voucher da parte di lavoratori che risultino contestualmente dipendenti di un datore di lavoro, quando la prestazione retribuita con il voucher fosse a favore di quello stesso datore. Ancora, si potrebbe estendere il divieto anche alle prestazioni rese da lavoratori pensionati a favore del loro ultimo datore di lavoro.

Senonchè, per evitare forme di eccessivo garantismo, che potrebbero finire per comprimere delle effettive occasioni di lavoro per i pensionati, sarebbe sufficiente che quest'ultimo divieto fosse limitato ai soli tre mesi successivi alla cessazione del rapporto.

Lo studio dell'Inps precedentemente citato mette in evidenza che il "popolo dei voucher" include una quota di "inattivi" stimata intorno al 50% del totale: la conclusione è dunque che lo strumento intercetta in quota assai rilevante una popolazione che, per ragioni diverse, non è né occupata né alla ricerca di un impiego.

Occorre pertanto estrema cautela nel proporre correttivi anti abuso che non si risolvano nel creare indebiti ostacoli all'accesso ad occasioni di lavoro che risultano comunque di contenuto e valore intrinsecamente limitato.

Trattandosi di limiti quantitativi, potrebbero semmai essere prese in considerazione le proposte che mirano ad introdurre limiti di utilizzo complessivo per una singola impresa, limiti che potrebbero essere fondati sul calcolo delle ore di lavoro annue osservate in azienda dai lavoratori subordinati, su cui calcolare una percentuale di ore annue retribuibili con i

voucher. Risulta però assolutamente determinante che tale percentuale di utilizzo complessiva venga fissata in misura ragionevole e congrua, magari anche con possibilità di differenziazioni a seconda delle tipologie di attività di impresa, rimettendone la determinazione non alla legge ma ad atti amministrativi, da emanarsi previo confronto con le organizzazioni di rappresentanza delle imprese.

Occorre infatti tener presente che dagli studi effettuati in materia è emerso che sono numerose le imprese senza dipendenti che utilizzano i voucher.

Di qui la conferma che la fissazione di una soglia univoca, uguale per tutte le imprese, che non comprendesse anche una soglia minima complessiva di utilizzo, a prescindere dal numero di ore lavorate in azienda, risulterebbe del tutto incongrua e finirebbe per comprimere in modo ingiustificato e irrazionale l'attività di molte imprese che operano correttamente sul mercato.

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 eccessivamente più complicato l'utilizzo dello strumento del voucher, perché si finirebbe per minare inevitabilmente la sua funzione originaria di contrastare il lavoro nero.

In questo senso, confermiamo che prevedere la reintroduzione di tipologie "oggettive" di attività che dovrebbero risultare "ontologicamente" accessorie appare una impostazione francamente non condivisibile perché foriera solo di incertezze applicative e quindi anche di contenzioso

E' invece fondamentale rendere facilmente verificabili e "misurabili" le azioni 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.