



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

L'utilizzo dei voucher per le prestazioni di lavoro accessorio

(Fonti: Dati MLPS e INPS)

REPORT

Roma, 22 marzo 2016

L'utilizzo dei voucher per le prestazioni di lavoro accessorio

1. La normativa

Il lavoro accessorio è stato introdotto nell'ordinamento italiano con il D. Lgs. 276/2003. La finalità di tale istituto era in origine quella di far emergere aree di lavoro sommerso e al contempo favorire l'inclusione sociale e lavorativa di soggetti particolarmente svantaggiati. A tal fine il Legislatore ne aveva confinato l'ambito di applicazione a una platea limitata di soggetti quali i disoccupati di lunga durata, le casalinghe, gli studenti, i pensionati, i disabili, i soggetti residenti in comunità di recupero, lavoratori extracomunitari disoccupati da almeno sei mesi. Il D. Lgs. 276/2003 aveva anche individuato i comparti di attività di esecuzione delle prestazioni (i piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa l'assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap; l'insegnamento privato supplementare; i piccoli lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici e monumenti; la realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli; la collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di solidarietà o di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi) escludendo le attività agricole dal campo di applicazione. Beneficiari delle prestazioni potevano essere enti senza scopo di lucro, imprese familiari e soggetti non imprenditori o, se imprenditori, al di fuori dell'esercizio della propria attività. Per la corresponsione della retribuzione, infine, veniva introdotto il sistema dei voucher (allora di valore pari a 7,5 euro), con un limite di 3000 euro annui al compenso complessivo accumulato dal prestatore durante l'anno solare e un massimo di 30 giornate lavorative per le singole attività.

La L. 80/2005 interviene sulla disciplina ampliando il campo dei beneficiari anche alle imprese familiari operanti nel settore dei servizi e elevando il limite del compenso annuo a 5.000 euro per la generalità dei percettori e a 10.000 per i prestatori di attività in imprese familiari.

La Legge 92/2012 interviene in materia di lavoro accessorio sia per quanto attiene al campo di applicazione, sia con riferimento alla parte retributiva. La Legge esclude qualsiasi vincolo di natura soggettiva e oggettiva all'applicazione dello strumento, di fatto consentendo a chiunque di svolgere prestazioni accessorie, con l'esclusione di attività svolte presso un datore di lavoro con il quale è già in corso un rapporto di natura subordinata. Novità vengono introdotte anche nell'agricoltura, dove viene concesso il ricorso ai voucher a pensionati e studenti nelle imprese con un volume di affari annuo superiore a 7.000 euro e a qualsiasi soggetto nelle altre imprese, purché questi non fossero iscritti nel registro dei lavoratori agricoli l'anno precedente. La legge 92/2012, infine, conferma nei 5000 il limite della retribuzione complessiva, ma introduce anche un tetto di 2000 euro per le prestazioni effettuate a beneficio di un singolo committente.

Nel Jobs Act, con il D. Lgs. 81 del 15 giugno 2015, il Governo interviene quindi su una normativa preesistente e consolidata, introducendo due novità. La prima è l'ulteriore incremento del limite

annuo dei compensi, fissato in 7.000 euro, mantenendo al contempo quello dei 2.000 per le attività lavorative svolte a favore di ciascun committente. La seconda è l'introduzione del divieto del ricorso a prestazioni di lavoro accessorio nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o servizi.

2. Numero dei lavoratori coinvolti e importi medi per anno¹

In base ai dati resi disponibili dall'INPS, il numero delle persone che sono state retribuite con almeno un voucher durante l'anno è in costante crescita: si è passati dai 24.437 individui del 2008 a 1.392.906 del 2015. La serie storica rende abbastanza evidente l'accelerazione dell'istituto seguita alla riforma del 2012, che ha dispiegato i suoi effetti a partire dal mese di luglio dello stesso anno.

Prestatori e importo medio lordo riscosso per genere anno 2015 (*valori assoluti*)

| Anno | Totale | | Femmine | | Maschi | |
|-------------|------------------|----------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|
| | Percettori | Importo Medio (euro) | Prestatori | Importo Medio (euro) | Percettori | Importo Medio (euro) |
| 2008 | 24.437 | 187 | 5.323 | 164 | 19.114 | 194 |
| 2009 | 61.467 | 369 | 19.518 | 373 | 41.949 | 366 |
| 2010 | 144.741 | 591 | 55.827 | 579 | 88.914 | 598 |
| 2011 | 214.317 | 677 | 90.521 | 641 | 123.796 | 703 |
| 2012 | 353.985 | 618 | 159.524 | 577 | 194.461 | 651 |
| 2013 | 609.036 | 587 | 302.306 | 568 | 306.730 | 605 |
| 2014 | 1.015.448 | 628 | 520.259 | 623 | 495.189 | 635 |
| 2015 | 1.392.906 | 633 | 717.452 | 641 | 675.454 | 624 |

Fonte: INPS

Tra il 2008 e il 2015 la quota di donne tra i percettori è cresciuta in maniera progressiva e piuttosto rapidamente, passando dal 22 % al 52 % del totale. Già nel 2014 il numero delle donne retribuite con almeno un voucher nel corso dell'anno ha superato quello degli uomini.

¹ Si segnala che il numero totale dei percettori tra una tabella e l'altra presenta una lieve variazione (lo scarto è comunque inferiore allo 0,1 %) a causa della tempistica di estrazione e della completezza dell'informazione.

L'importo lordo riscosso mediamente da ciascun lavoratore nell'anno ha raggiunto il valore massimo nel 2011 (677,12 euro). Nel 2015 è stato di 633 euro, in lieve aumento rispetto ai 628,47 del 2014.

Non sembra avere avuto effetto significativo l'aumento a 7.000 euro del compenso complessivo per singolo lavoratore introdotto a giugno del 2015 con il D. Lgs. 81. Il 64,8% dei prestatori ha riscosso nel 2015 meno di 500 € di valore complessivo. Il 20% ha superato i 1.000 €. Sempre in base ai dati INPS, risulta che il 36,6 % dei percettori di voucher nel 2015 aveva riscosso voucher anche l'anno precedente.

Percettori per classi di importo, anno 2015 (*valori assoluti e composizione percentuale*)

| importo voucher nell'anno (euro) | numero percettori | % percettori |
|---|--------------------------|---------------------|
| <100 | 393.926 | 28,3% |
| da 101 a 500 | 508.279 | 36,5% |
| da 501 a 1000 | 212.489 | 15,3% |
| da 1001 a 2000 | 165.206 | 11,9% |
| da 2001 a 3000 | 81.820 | 5,9% |
| da 3001 a 4000 | 18.209 | 1,3% |
| da 4001 a 5000 | 6.662 | 0,5% |
| oltre 5001 | 5.968 | 0,4% |
| TOTALE | 1.392.559 | 100,0% |

Fonte: Elaborazioni MLPS su dati INPS

In termini relativi, le prestazioni coinvolgono maggiormente i giovani. Il 31,0 % dei prestatori si colloca infatti tra gli under25, con una evidente sovra-rappresentazione rispetto alla struttura dell'occupazione italiana. L'importo medio lordo percepito nell'anno è invece più alto tra gli ultra 60enni (762 euro per i lavoratori in età compresa tra i 60 e i 65 anni, 700 euro per gli over-65), mentre i prestatori più giovani hanno riscosso in media un numero di voucher per un importo pari a 554 euro.

Numero di prestatori e importo medio annuo riscosso per classi di età, anno 2015 (valori assoluti e composizione percentuale)

| Classi di età | Percettori | % percettori | Importo Medio (euro) |
|-----------------|------------|--------------|----------------------|
| Fino a 25 anni | 431.613 | 31,0 | 554 |
| Da 26 a 59 anni | 849.968 | 61,0 | 660 |
| Da 60 a 65 anni | 57.483 | 4,1 | 762 |
| Oltre 65 anni | 53.842 | 3,9 | 700 |

Fonte: INPS

3. Voucher venduti²

In costante crescita è anche il numero dei voucher comprati dai committenti, che, tra l'altro risultano ogni anno in numero maggiore rispetto al numero di voucher riscossi dai prestatori. Questo perché una parte dei voucher non viene utilizzata e viene restituita per il rimborso.

In particolare, negli ultimi tre anni dai 40.816.297 voucher venduti nel 2013 si è arrivati ai 114.925.180 nel 2015, con un tasso annuo di crescita che è stato del 69,5% nel 2014 e del 66,1% nel 2015.

Tuttavia, nel 2015, a fronte di 114.925.180 voucher venduti, quelli riscossi sono stati 88.140.789 e la variazione percentuale su base annua delle riscossioni è stata pari al 38,1 %.

Numero di voucher venduti e riscossi, anni 2013-2015 (valori assoluti e variazioni assolute e percentuali)

| Anno | Voucher venduti | | | Voucher riscossi | | |
|-------------|-----------------|---------------------------------|-------|------------------|---------------------------------|-------|
| | Valori assoluti | Variazioni sull'anno precedente | | Valori assoluti | Variazioni sull'anno precedente | |
| | | Assolute | % | | Assolute | % |
| 2013 | 40.816.297 | - | - | 35.732.610 | | |
| 2014 | 69.172.879 | 28.356.582 | 69,5% | 63.817.465 | 28.084.855 | 78,6% |
| 2015 | 114.925.180 | 45.748.695 | 66,1% | 88.140.789 | 24.323.324 | 38,1% |

Fonte: INPS

² Il dato relativo al totale dei voucher venduti per regione si presenta lievemente inferiore per gli stessi motivi esposti in nota 1.

Le Regioni nelle quali si sono venduti più voucher nel 2015 – al pari di quanto accaduto nei due anni precedenti - sono la Lombardia (20.939.735), il Veneto (15.161.299) e l'Emilia-Romagna (14.322.944). La Regione, invece, che ha fatto registrare il trend maggiore di aumento nel 2015 è stata la Sicilia (+98.6 %) - nel 2014 era stata la Puglia (+124,2 %).

Numero di voucher venduti per regione, anno 2015 (*valori assoluti e variazioni percentuali sul 2014*)

| Regione | Voucher venduti | variazione % 2014-2015 |
|-----------------------|------------------------|-----------------------------------|
| Lombardia | 20.939.603 | 76,8% |
| Veneto | 15.161.243 | 56,5% |
| Emilia Romagna | 14.322.944 | 63,1% |
| Piemonte | 9.440.386 | 61,2% |
| Toscana | 7.954.250 | 78,0% |
| Lazio | 5.495.769 | 75,6% |
| Puglia | 5.428.142 | 80,1% |
| Friuli Venezia Giulia | 5.282.270 | 40,1% |
| Marche | 5.029.512 | 61,0% |
| Trentino Alto Adige | 4.789.534 | 32,5% |
| Liguria | 3.866.276 | 83,3% |
| Sardegna | 3.859.944 | 78,7% |
| Campania | 2.934.392 | 76,6% |
| Sicilia | 2.820.764 | 94,8% |
| Abruzzo | 2.474.610 | 80,9% |
| Umbria | 1.971.122 | 65,0% |
| Calabria | 1.346.118 | 64,5% |
| Basilicata | 847.288 | 59,6% |
| Italia | 114.921.574 | 66,1% |

Fonte: INPS

Nell'analisi per comparto di attività economica emerge una criticità legata alla compilazione dei voucher. La quota riferita ad attività non classificabili è assai alta (il 44,0 %) e questo influisce ovviamente sulla capacità di fornire una lettura esaustiva del dato e al contempo falsare le evidenze qualora la distribuzione di tale omissione non sia equi-distribuita tra tutti i rimanenti settori.

Fatta questa dovuta premessa, i settori nei quali l'uso del voucher risulta più significativo nel 2015 sono stati: il commercio (14,9%), il turismo (14,4%) e i servizi (11,4%).

Numero di voucher venduti per settore di attività economica, anno 2015 (valori assoluti e variazioni percentuali sul 2014)

| Settore | Voucher venduti | % voucher | Var. % 2015 su 2014 |
|-------------------------------------|--------------------|--------------|---------------------|
| Totale | 114.925.180 | 100,0 | 68,7% |
| <i>Attività non Classificata</i> | 50.547.898 | 44,0 | 251,6% |
| Commercio | 17.142.833 | 14,9 | 22,5% |
| Turismo | 16.517.711 | 14,4 | 52,0% |
| Servizi | 13.141.854 | 11,4 | 27,8% |
| Lavori Domestici | 4.788.317 | 4,2 | 165,9% |
| Giardinaggio e pulizia | 4.636.724 | 4,0 | 10,9% |
| Manifestazioni sportive e culturali | 4.234.303 | 3,7 | 4,3% |
| Attività Agricole | 2.129.345 | 1,9 | 5,2% |
| Restanti attività | 1.786.195 | 1,6 | -72,8% |

Fonte: INPS

4. Possibile effetto di sostituzione di precedenti rapporti di lavoro con il ricorso ai voucher

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 10,0 % se si prende a riferimento un periodo di sei mesi. I settori nei quali il fenomeno della provenienza da altri contratti è più significativo sono il turismo (in particolare), il commercio e i servizi. Irrilevante è, invece, nel lavoro domestico.

Data la sensibilità del dato ai fini della valutazione dell'effettivo impiego dei voucher, questo elemento merita un costante monitoraggio anche sotto il profilo della scomposizione territoriale.

Pur essendo il tempo di osservazione relativamente breve, i dati relativi al 2015 non mostrano, comunque, una crescita del dato successiva al riordino dei contratti operato a giugno col D. Lgs. 81/2015: le percentuali di sostituzione, anzi, da luglio decrescono.

Quota di prestatori 2015 con rapporti di lavoro dipendente o parasubordinato presso lo stesso datore nei tre o sei mesi precedenti la prestazione con voucher, anno 2015 (valori percentuali)

| Settore | % prestatori con lavoro dipendente o parasubordinato... | |
|-------------------------------------|---|---|
| | nei tre mesi precedenti stesso datore di lavoro | nei sei mesi precedenti stesso datore di lavoro |
| Attività Agricole | 0,2% | 1,5% |
| Attività non Classificata | 8,0% | 8,8% |
| Commercio | 7,1% | 8,8% |
| Giardinaggio e pulizia | 2,4% | 3,4% |
| Lavori Domestici | 0,1% | 0,7% |
| Manifestazioni sportive e culturali | 2,5% | 3,4% |
| Restanti attività | 2,8% | 4,3% |
| Servizi | 6,5% | 9,5% |
| Turismo | 13,3% | 15,3% |
| Totale | 7,9% | 10,0% |

Fonte: INPS

Quota di prestatori 2015 con rapporti di lavoro dipendente o parasubordinato presso lo stesso datore nei tre o sei mesi precedenti la prestazione con voucher, gennaio – dicembre 2015 (valori assoluti e percentuali)

| | n° totale prestatori | n° prestatori con lavoro dipendente nei sei mesi precedenti stesso datore di lavoro | n° prestatori con CO.CO.PRO nei sei mesi precedenti stesso datore di lavoro | % |
|---------|----------------------|---|---|--------|
| 01/2015 | 272.133 | 31.591 | 627 | 11,84% |
| 02/2015 | 250.223 | 29.496 | 857 | 12,13% |
| 03/2015 | 269.303 | 32.286 | 826 | 12,30% |
| 04/2015 | 305.674 | 34.770 | 831 | 11,65% |
| 05/2015 | 324.296 | 33.129 | 827 | 10,47% |
| 06/2015 | 349.183 | 38.226 | 786 | 11,17% |
| 07/2015 | 363.386 | 32.478 | 753 | 9,14% |
| 08/2015 | 330.923 | 21.658 | 648 | 6,74% |
| 09/2015 | 370.249 | 29.341 | 755 | 8,13% |
| 10/2015 | 377.267 | 34.241 | 1.035 | 9,35% |
| 11/2015 | 366.590 | 33.464 | 1.272 | 9,48% |
| 12/2015 | 394.836 | 30.302 | 1.107 | 7,95% |

Fonte: INPS

Visti i settori coinvolti, è dunque difficile ipotizzare che il lavoro accessorio abbia rappresentato un'alternativa ad altre forme di inquadramento, se non per quanto attiene al comparto turistico per prestazioni che potrebbero essere state precedentemente realizzate mediante ricorso al contratto a chiamata.

5. Impiego dei voucher da parte dei committenti

Sono 15 i committenti che nel 2015 hanno comprato voucher per un valore superiore ad 1 milione di euro: 6 operano nel commercio, 3 nelle manifestazioni sportive e culturali, 3 in attività non classificate, 2 nel turismo, 1 nei servizi. 19 quelli che hanno comprato voucher per un importo intermedio tra 500mila e 1 milione di euro: 4 operano nel commercio, 4 nelle manifestazioni sportive e culturali, 4 nei servizi, 4 nel turismo, 3 in attività non classificate. 60 sono quelli che hanno comprato voucher per un valore intermedio tra 250mila e 500mila euro: turismo (20), servizi (13) e attività non classificate sono gli ambiti prevalenti per questa classe di valore. 401 committenti hanno comprato voucher per un valore da 100mila a 250mila euro. Tra questi prevalgono gli operatori del turismo (116), di attività non classificate (87), dei servizi (80) e del commercio (62).

Numero di imprese committenti per settore e importo voucher acquistati

| Settore di attività | Importo voucher acquistati (euro) | | | | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|---------------------|--------------------|
| | Oltre 1.000.000 | da 500.000 a 1.000.000 | da 250.000 a 500.000 | da 100.000 a 250.000 | da 50.000 a 100.000 | da 10.000 a 50.000 |
| Attività Agricole | - | - | - | 1 | 8 | 231 |
| Attività non Classificata | 3 | 3 | 12 | 87 | 299 | 6.653 |
| Commercio | 6 | 4 | 6 | 62 | 151 | 2.753 |
| Giardinaggio e pulizia | - | - | - | 16 | 31 | 599 |
| Lavori Domestici | - | - | - | - | - | 55 |
| Manifestazioni sportive e culturali | 3 | 4 | 8 | 32 | 89 | 641 |
| Restanti attività | - | - | 1 | 7 | 19 | 237 |
| Servizi | 1 | 4 | 13 | 80 | 195 | 2.307 |
| Turismo | 2 | 4 | 20 | 116 | 258 | 3.219 |
| Totale complessivo | 15 | 19 | 60 | 401 | 1.050 | 16.695 |

Fonte: INPS

Da segnalare la presenza di grandi committenti nel settore delle manifestazioni sportive e culturali, che indica un uso ormai consolidato del lavoro accessorio quale strumento di retribuzione di prestazioni legate a grandi eventi sportivi, sociali e culturali.

6. Peso dei voucher sul complesso dei lavoratori

In conclusione, appare utile richiamare alcuni dati relativi all'incidenza del fenomeno dei voucher sul complesso del lavoro subordinato e parasubordinato (i dati sono relativi al 2015 e si fermano a novembre). A fronte di una consistenza mensile dei lavoratori dipendenti del settore privato che oscilla tra 11,5 e 12,2 milioni circa e di parasubordinati che oscilla tra i 500 mila e 700 mila circa, il numero lavoratori che hanno riscosso almeno un voucher, mese per mese, si situa tra i 240 mila e i 360 mila circa. Ciò a dire che il numero dei percettori oscilla dall'1,9 al 2,8% del bacino osservato.

Numero percettori di voucher, numero lavoratori dipendenti, numero collaboratori nel 2015, serie mensile gennaio – novembre (valori assoluti e composizione percentuale)

| Mese | n° totale lavoratori che hanno riscosso almeno un voucher | | n° totale lavoratori dipendenti UNIEMENS | | n° totale lavori collaboratori CO.CO.PRO. | | Totale universo osservato | |
|-----------|---|-------------|--|-------------|---|-------------|---------------------------|-------------|
| | Valori assoluti | % su totale | Valori assoluti | % su totale | Valori assoluti | % su totale | Valori assoluti | % su totale |
| Gennaio | 261.173 | 2,1 | 11.512.980 | 93,7 | 508.183 | 4,1 | 12.282.336 | 100,0 |
| Febbraio | 240.924 | 1,9 | 11.502.878 | 92,7 | 667.788 | 5,4 | 12.411.590 | 100,0 |
| Marzo | 257.795 | 2,0 | 11.659.879 | 92,5 | 694.153 | 5,5 | 12.611.827 | 100,0 |
| Aprile | 292.734 | 2,3 | 11.836.210 | 92,4 | 684.558 | 5,3 | 12.813.502 | 100,0 |
| Maggio | 310.785 | 2,4 | 11.996.112 | 92,4 | 670.536 | 5,2 | 12.977.433 | 100,0 |
| Giugno | 333.741 | 2,5 | 12.187.308 | 92,2 | 692.032 | 5,2 | 13.213.081 | 100,0 |
| Luglio | 346.922 | 2,6 | 12.187.933 | 92,4 | 652.080 | 4,9 | 13.186.935 | 100,0 |
| Agosto | 316.986 | 2,5 | 12.002.161 | 93,0 | 587.291 | 4,6 | 12.906.438 | 100,0 |
| Settembre | 353.969 | 2,7 | 12.104.068 | 92,6 | 611.464 | 4,7 | 13.069.501 | 100,0 |
| Ottobre | 361.784 | 2,8 | 11.856.463 | 92,5 | 605.174 | 4,7 | 12.823.421 | 100,0 |
| Novembre | 351.961 | 2,8 | 11.454.773 | 92,4 | 592.792 | 4,8 | 12.399.526 | 100,0 |

Fonte: INPS

Tuttavia, i percettori di voucher non sono in genere lavoratori esclusivi. Un'analisi INPS riferita al 2014, effettuata incrociando i dati provenienti da archivi diversi, ha evidenziato come su circa un milione di percettori, 400 mila erano privi di altra posizione (categoria che include gli studenti impiegati nell'agricoltura), 168 mila erano nello stesso anno percettori di indennità di disoccupazione e/o mobilità, 281 mila erano anche attivi come lavoratori dipendenti e 97 mila risultavano percettori di una pensione.