

Sulla Gazzetta Ufficiale dello scorso 7 ottobre 2016 (Serie Generale n. 235), è stato pubblicato il decreto legislativo 24 settembre 2016, n. 185 recante *Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*. Ai sensi dell'articolo 6 del decreto, il correttivo del *Jobs Act* entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e, dunque, l'8 ottobre 2016. Questo prevede alcune modifiche che meritano un approfondimento.

Tra le varie modifiche apportate, la variazione dell'art 49 del D.lgs 81/2015 concernente i voucher, è quella più attesa ed importante.

Fin dall'intervento normativo ad opera del decreto legislativo n.81 del 2015, il lavoro accessorio e di conseguenza la sua forma di pagamento, ovvero i voucher, sono stati oggetti di diverse critiche.

D'altronde dalle statistiche sull'utilizzo dei voucher emerge che il loro utilizzo fosse molto ridotto nel 2008, all'epoca delle prime sperimentazioni in materia, per poi incrementare in modo esponenziale negli ultimi anni. A tale riguardo è però da notare che il primo decisivo aumento si è verificato con l'entrata in vigore della Legge Fornero, la quale ha rimosso i limiti soggettivi e oggettivi della materia e parallelamente limitato l'utilizzo del contratto a progetto.

È stato infatti più volte osservato come il boom d'utilizzo dei voucher sia direttamente proporzionale alla caduta in disuso del contratto a progetto, prima limitato dalla Legge Fornero ed ora abolito dal *Jobs Act*. Il mercato del lavoro pare infatti aver reindirizzato una parte di coloro che erano assunti tramite contratto a progetto al lavoro accessorio e quindi al pagamento tramite voucher.

La valutazione riguardante quanti dei quasi 115 milioni di voucher emessi nel 2015, siano ex co.co.pro o altri utilizzi abusivi e quanti siano invece un efficace emersione di lavoro, altrimenti destinato a restare sommerso, è molto complessa. In questo possono essere utili una serie d'indicatori ricavati dal rapporto ministeriale sull'utilizzo dei voucher nel 2015. L'importo medio riscosso tramite voucher per lavoratore si è assestato a 633 euro annui, con un 64% sotto i 500 euro. D'altra parte il 10% dei percettori aveva in precedenza un rapporto di lavoro con il prestatore, cifra particolarmente concentrata nei settori del commercio, turismo e servizi. Mentre i primi dati confermano un utilizzo dei voucher conforme alla ratio legislativa, l'ultimo dato è fonte di presunzione di abusi contrattuali.

È quindi necessario analizzare il fenomeno del boom dei voucher tenendo a mente questi due lati della stessa medaglia: da un lato, le innegabili flessibilità e facilità d'utilizzo che permettono l'emersione di lavoro nero o l'aiuto di particolari fasce di lavoratori, e dall'altra il suo possibile abuso. Le modifiche apportate dal decreto correttivo paiono tener in considerazione questa dualità, tentando di quietare le preoccupazioni inerenti agli abusi modificando il sistema di controllo, senza però intaccare i confini del lavoro accessorio.

Il legislatore travasa la normativa sugli obblighi di comunicazione del lavoro intermittente nel lavoro tramite voucher: è previsto infatti un obbligo di comunicazione (tramite posta elettronica e sms) all'ispettorato nazionale del lavoro locale, 60 minuti prima dell'inizio della prestazione (Nella precedente formulazione, l'art 49 del D.lgs 81/2015, prevedeva tale comunicazione d'inizio prestazione "con riferimento ad un arco temporale non superiore ai trenta giorni successivi"). La comunicazione deve contenere i dati anagrafici del lavoratore, il luogo e la durata della prestazione, specificata nella data d'inizio e di fine; è prevista una deroga per il lavoro agricolo, nel quale la comunicazione potrà avvenire nell'arco di 3 giorni e non più 7 come prevedeva una precedente bozza. In caso di violazione degli obblighi di comunicazione si applica una sanzione amministrativa dai 400 ai 2400 euro per ogni lavoratore per cui sia stata omessa la comunicazione.

La ratio di tale intervento è stata esplicitata dallo stesso Ministro Poletti, ovvero garantire la tracciabilità dei voucher, scongiurando gli abusi più frequenti ovvero una prestazione più lunga di quanto i voucher descrivano, oppure un pagamento "spurio", in parte in nero, in parte tramite voucher.

Per quanto si possa affermare che il sistema di controllo ne esca rafforzato, è lecito chiedersi se tale rafforzamento basti a limitare l'abuso di voucher, oppure se sia un placebo per le proteste sollevate; un placebo consapevole del fatto che, pur con tutti i suoi limiti, l'istituto dei voucher faccia effettivamente emergere una fetta rilevante di lavoro in nero e che risponda molto bene a determinate esigenze di flessibilità (<https://www.bollettinoadapt.it/il-voucher-funziona-ammaziamolo/>).

È stato per l'appunto notato

(<https://www.bollettinoadapt.it/dopo-il-correttivo-ancora-dubbi-sullefficacia-delle-norme-antifrode-per-il-lavoro-accessorio/>) come questo "potenziamento" possa in realtà comportare una diminuzione delle sanzioni: infatti, se in precedenza la mancata comunicazione comportava l'applicazione della cd "maxi sanzione" per il lavoro in nero, ora comporta solamente l'applicazione della sanzione amministrativa. Il decreto quindi, nonostante le dichiarazioni ministeriali, allarga in realtà i metodi "legittimi" d'utilizzo improprio dei voucher, in quanto una sanzione amministrativa sanerà l'eventuale mancata o errata comunicazione, limitando la vera sanzione, quella per il lavoro in nero, solo ai casi in cui il datore non abbia acquistato alcun tipo di voucher.

Appare quindi necessaria una più profonda riflessione sulla materia del lavoro accessorio, in quanto l'attuale correzione normativa difficilmente arginerà i fenomeni d'abuso. Nell'ambito delle riflessioni sopramenzionate riguardante il boom dei voucher, una parte di studiosi ha guardato alle radici dell'istituto, ovvero alla Legge Biagi, come possibile cura dagli abusi. Infatti, la Legge Biagi nell'introdurre il lavoro accessorio occasionale pagato tramite voucher, lo aveva confinato in attenti paletti soggettivi e oggettivi, destinandolo a quelle fasce di mercato del lavoro ad alto rischio d'esclusione sociale e di povertà.

Un'altra interessante novità del decreto è la specificazione che il controllo sul lavoro accessorio verrà nella pratica affidato all'ANPAL, seguendo le direttive del Ministero del Lavoro. Inoltre, seppure alla lettera dedicata alla prevenzione e promozione della legalità, viene esplicitato un riferimento alla pratica dell'incorretto uso dei tirocini, un tema molto attuale nel mondo giovanile. Non è questa la sede per una riflessione in materia, ma ci si augura che sia un primo timido passo per approfondire tale argomento e controllarlo attraverso la neonata ANPAL.

Il decreto correttivo contiene inoltre numerosi interventi riconducibili alla medesima ratio di lotta alla povertà e alla disoccupazione; tali modifiche si concentrano nel cambiamento del D. Lgs 148/2015. In primis troviamo uno sgravio contributivo a favore di aziende sotto cassa integrazione, attuabile tramite *"accordi conclusi e sottoscritti in sede governativa [...] riguardanti casi di rilevante interesse strategico per l'economia nazionale che comportino notevoli ricadute occupazionali che comportino notevoli ricadute occupazionali, tali da condizionare le possibilità di sviluppo economico territoriale"*. Tale sgravio era già reso possibile dall'art. 6, comma 4, della legge n. 608/1996 richiamato dalla stessa norma modificata dal decreto correttivo. La

novità è che non è più richiesto un aumento della produttività analogo al peso dello sgravio contributivo.

In secundis viene inserito un comma 3 bis all'art 41 che dà la possibilità di trasformare i contratti di solidarietà difensivi, in espansivi, mantenendo però il limite massimo di ore ridotte (quindi il 60%) e ponendo l'integrazione salariale al 50%, addebitando al datore di lavoro l'eventuale differenza con il contratto difensivo.

Inoltre viene concessa una **proroga d'intervento della CIGS per quelle cd. zone industriali in crisi complessa**, che altrimenti non potrebbero più accedervi, mettendo a rischio povertà ed esclusione dal mondo del lavoro circa 35.000 lavoratori. Per accedere alla proroga il neonato art.44 comma 11bis, prevede che l'azienda presenti un *"piano di recupero occupazionale che preveda appositi percorsi di politiche attive del lavoro concordati con la regione e finalizzati alla rioccupazione dei lavoratori"*.

Le risorse allocate a tale scopo sono di 216 milioni di euro, da distribuire alle regioni a seconda del singolo caso concreto. Tali risorse andranno eventualmente ad aggiungersi a quelle che l'altra novità introdotta all'art 43, comma 6, svincola. Questa prevede l'aumento dal 5% al 50% la quota delle risorse regionali da destinare alle zone di crisi industriale complessa sotto cassa integrazione, o in alternativa ad azioni di politica attiva.

I maggior dubbi che sorgono a tal riguardo sono se questa imponente manovra, che s'innesci nel solco nelle infinite misure riguardanti casse integrazioni straordinarie e in deroga, **contenga davvero anche l'altra necessaria faccia della medaglia di un intervento della cassa, ovvero delle efficaci misura di politica attiva**. È infatti importante ricordare che la cassa integrazione può funzionare solo come strumento di transito, in attesa di efficaci misure di politica attiva, pena la trasformazione in mero strumento di politica passiva, una sorta di tappo legislativo alle falle delle crisi industriali.

È proprio su questo versante che il decreto non convince. Da un lato il ministro Poletti ha sottolineato che l'ANPAL parteciperà attivamente alla gestione delle zone di crisi industriale complessa, sperimentando proprio qui l'assegno di ricollocazione, dall'altro un richiamo più dettagliato dell'intervento dell'ANPAL avrebbe giovato e garantito un maggior coordinamento

nazionale.

Ad oggi infatti, l'unico richiamo della normativa ANPAL alle zone industriali di crisi complessa è l'art 9 lettera o del D.Lgs 150/2015 che prevede *"a richiesta del gruppo di coordinamento e controllo del progetto di riconversione e riqualificazione industriale, assistenza e consulenza nella gestione delle crisi aziendali complesse"*. È ovviamente necessario attendere la pratica dei singoli piani di recupero occupazionale per esprimere un pieno giudizio, ma fin da ora si può notare che, mentre il lato economico ha ricevuto una grande attenzione, quello delle politiche attive appare scarno, probabilmente anche a causa del fatto che l'ANPAL sia tutt'ora non pienamente operativa.

Il decreto interviene poi anche in materia d'apprendistato, continuando una triste tradizione di continui cambiamenti in tale materia, i quali non permettono il necessario sedimentarsi della normativa sui tessuti sociali, i veri protagonisti di questo tipo di contratto.

Se da un lato alcune modifiche riguardano disposizioni transitorie, le quali, seppur distanti qualche perplessità, risultano comunque avere un impatto limitato, altre invece riguardano le disposizioni finali del D.Lgs 81/2015 inerenti all'apprendistato di alta formazione e ricerca. In prima battuta si riduce il ruolo degli attori sociali nella regolamentazione e durata del contratto, passando da un loro parere vincolante, ad un mero parere consultivo, che le regioni e le province autonome non sono tenute a seguire. La ratio di velocizzare il percorso delle regioni che non si sono ancora dotate di tale regolamentazione è evidente, seppur sia altrettanto palese che il disuso di tale contratto sia dovuto particolarmente allo scarso coinvolgimento degli attori sociali, mentre i pochi casi virtuosi vedono proprio nel favore del tessuto sociale il loro ingrediente vincente.

L'altra modifica invece, prevede che, **in mancanza di regolamentazione regionale, la normativa in uso sia quella del decreto ministeriale** 12 ottobre 2015, fatto salve *"le convenzioni stipulate dai datori di lavoro o dalle loro associazioni con le università, gli istituti tecnici superiori e le altre istituzioni formative o di ricerca"*, ma solo fino alla giunta della regolamentazione regionale. Nella sua precedente formulazione il comma 5 prevedeva *"In assenza delle regolamentazioni regionali di cui al comma 4, l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione e di ricerca è rimessa ad apposite convenzioni"* le stesse sopracitate. Ora, il contenuto del decreto del 12 ottobre 2015 già prevedeva la sua vigenza nelle regioni che non provvedevano entro sei mesi a dotarsi di propria normativa (il termine è spirato il 21 giugno 2016). Pare che quindi la ratio della modifica sia chiarire che le convenzioni stipulate in quei sei mesi restino valide, nonostante

l'entrata in vigore della normativa del decreto. Da un lato questo intervento chiarisce la situazione giuridica di tali convenzioni, dall'altro però tale soluzione pone in essere ben tre diverse possibili situazioni: regioni con propria regolamentazione, regioni in cui è in vigore il decreto e regioni in cui sono in vigore le convenzioni sopracitate fino all'arrivo della regolamentazione regionale.

Se il decreto cerca di prevenire problemi di certezza del diritto (tra l'altro tale certezza si scontrerà con problematiche interpretative scaturenti da eventuali discordie tra le convenzioni e la regolamentazione ministeriale), **in realtà pare quindi ammettere una situazione frammentata che difficilmente può semplificare il panorama giuridico dell'apprendistato.**

Tommaso Grossi

Adapt Phd Fellow

 [@TommasoGrossi1](https://twitter.com/TommasoGrossi1)

* Per ulteriori approfondimenti si veda E. Massi, *Le correzioni al Jobs Act operate dal decreto correttivo*, 29.09.2016, accessibile su: <http://www.generazionevincente.it/?p=14112>

Si segnala che le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

Scarica il **PDF** 