

Working Paper

**ADAPT**  
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

# **Voucher: uso e contestualizzazione alla luce del Covid-19**

**E. Cavallotti, M. Conte, S. Inferrera, L. Navarini, F. Passerini e D. Zufacchi**

*Tortuga*

**Working Paper n. 8**

## ABSTRACT

I voucher sono stati uno strumento che ha riscosso forte opposizione dopo la sua introduzione e liberalizzazione, tanto da venir abolito nel 2017. In questo lavoro proviamo a far luce sul loro possibile utilizzo contestualizzandolo alla luce della pandemia Covid-19 avvalendoci di un campione di utilizzatori dal 2008 al 2015 INPS ottenuto tramite una convenzione onerosa tra ADAPT e il dipartimento “Marco Biagi” dell’Università di Modena e Reggio-Emilia. La domanda che ci siamo posti è se, in un contesto di enormi difficoltà nel reperire e organizzare forza lavoro dovute alle frizioni legate agli spostamenti e all’aumento dei costi fissi, i voucher possano essere uno strumento utile per salvaguardare occupazione e attività economiche, in particolare alla luce della stagione turistica e agricola.

## I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- I voucher potrebbero teoricamente essere uno strumento utile per favorire *matching* rapido tra domanda e offerta di lavoro.
- Potrebbero inoltre evitare che una quota non trascurabile di prestazioni lavorative diventino sommerse o non avvengano.
- I settori e la stagioni in cui sono stati maggiormente combaciano con i settori più colpiti dalla pandemia e con i mesi della cosiddetta fase 3.
- Esiste una correlazione positiva tra uso dei voucher ed emersione di lavoro nero, a livello settoriale.
- I voucher consentirebbero di svolgere attività lavorative fuori dai confini regionali.

## IL MESSAGGIO

L’evidenza che emerge dalla nostra analisi indica che i voucher potrebbero essere utili in questo contesto storico. I settori che ne hanno maggiormente usufruito sono quelli maggiormente colpiti dalla pandemia e prevalentemente nel periodo estivo e autunnale. Emerge inoltre come ci sia evidenza di una correlazione tra l’utilizzo dei voucher e l’emersione di lavoro nero. Le nostre analisi mostrano anche come molte prestazioni lavorative siano state eseguite dai percettori fuori dai confini regionali, per i quali la reintroduzione dei voucher potrebbe permettere di spostarsi con effetti positivi per l’occupazione. Alla luce delle evidenze di cui sopra, sosteniamo che le regioni e i *policy makers* possano riaprire il dibattito sull’utilizzo dei voucher che abbia come obiettivo quello di combinare la salvaguardia della salute pubblica allo stato di salute dell’economia.

# Indice

<b>1. Introduzione .....</b>	<b>4</b>
1.1. I voucher: una vita breve ma travagliata.....	4
1.2. Pochi dati e poche analisi .....	5
1.3. Un possibile strumento per sostenere il mercato del lavoro? .....	6
<b>2. L'utilizzo dei voucher .....</b>	<b>7</b>
2.1. Covid-19, voucher e lavoro sommerso .....	8
2.2. Voucher e lavoro irregolare .....	10
2.3. Voucher e offerta di lavoro: la dimensione geografica.....	15
<b>3. Conclusioni e implicazioni di policy .....</b>	<b>20</b>

# 1. Introduzione

I voucher sono stati uno strumento molto discusso, che ha generato accesi dibattiti durante la sua breve vita – dibattiti che hanno portato alla sua abrogazione, dopo solo 12 anni d’esistenza. Tuttavia, **l’analisi dell’impatto dei voucher sul mercato del lavoro, nonché del loro effettivo utilizzo, è stata assai limitata. In questo articolo vogliamo fare luce su questo strumento così dibattuto, contestualizzandolo alla luce della pandemia Covid-19.** L’emergenza e i suoi risvolti nel breve e medio periodo metteranno infatti a dura prova il mercato del lavoro. In questo contesto, crediamo che sia opportuno provare a descrivere l’uso che ne è stato fatto, per capire se possano servire a mitigare alcuni effetti negativi della pandemia sul mercato del lavoro.

## 1.1. I voucher: una vita breve ma travagliata

Prima di introdurre il contesto teorico generale che ci spinge a riproporre questo strumento alla luce della pandemia, dobbiamo descrivere cosa sono i voucher, quali sono state le motivazioni per cui sono stati introdotti, ma soprattutto le loro criticità e le motivazioni che ne hanno portato all’abolizione.

Nel 2003, [con gli articoli dal 70 al 74 del decreto legislativo n. 276 del 2003](#) (c.d. “Legge Biagi”), sono stati introdotti in Italia i buoni lavoro: potevano essere utilizzati per ogni rapporto tra lavoratore e committente non eccedente i 30 giorni di durata e i 3.000 euro di importo. Le attività lavorative erano subordinate alla loro natura meramente occasionale. Ogni buono lavoro valeva nominalmente 7,50 euro: 5,80 euro era il compenso per il lavoratore, 1 euro corrispondeva alla contribuzione per la Gestione Separata INPS, mentre 50 e 20 centesimi andavano rispettivamente all’Inail e all’ente concessionario. Questo *framework* è però rimasto inutilizzato.

Il meccanismo diventa operativo solo il 12 marzo 2003, con il decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e con le seguenti caratteristiche: non è previsto un vincolo temporale, il limite economico netto è di 5.000 euro l’anno per ogni singolo committente, il valore nominale di ogni singolo voucher è 10 euro, di cui 7,50 euro sono per il lavoratore, 1,30 euro sono versati come contribuzione, 70 centesimi sono invece per l’Inail e 50 centesimi pagano il costo di gestione a carico dell’INPS. Gli obiettivi dichiarati sono quelli di offrire occasioni d’impiego e d’integrazione del reddito a soggetti considerati a rischio di esclusione sociale, non ancora entrati nel mondo del lavoro o in procinto di uscirne. Un altro fine è quello di regolamentare attività lavorative di natura meramente occasionale e accessoria non riconducibili a tipologie contrattuali tipiche di lavoro subordinato o di lavoro autonomo. Nel 2009 il quadro regolatorio viene ulteriormente cambiato estendendo l’uso per studenti e pensionati a qualsiasi settore produttivo.

Il vero cambiamento tuttavia avviene tra il 2012 e il 2015 con la riforma Fornero e il pacchetto di misure che prende il nome di Jobs Act. L’uso dei voucher viene ampliato e liberalizzato. [Con la Fornero viene modificato radicalmente l’articolo 70 e dunque la natura stessa delle prestazioni lavorative, eliminando le parole “di natura meramente occasionale”.](#) Le prestazioni diventano dunque definite solamente dal rispetto delle soglie, che [vengono però alzate dal Jobs Act, portandole da 5000 a 7000 euro.](#) Queste riforme hanno fatto nascere un dibattito acceso nel quale si sono contrapposti da un lato

chi sosteneva fossero stati uno strumento di precarizzazione del lavoro e di frammentazione delle carriere lavorative, con conseguente penalizzazione dei salari, e dall'altro chi invece pensava fossero serviti a far emergere perlomeno una fetta di lavoro nero al quale le prestazioni occasionali erano (e sono ancora) largamente consegnate. Il dibattito ha raggiunto nel corso del 2017 livelli tanto conflittuali che, sotto la minaccia di diverse sigle sindacali di indire manifestazioni, il governo Gentiloni, [con il d.l. n. 25 di marzo, approvato ad aprile](#), li ha abrogati <sup>(1)</sup>. Da lì in poi, il dibattito sui voucher si è inabissato, senza che avvenisse un'adeguata valutazione del loro impatto sul mercato del lavoro.

Le poche analisi si limitano ad alcuni lavori empirici, sia per la scarsità di dati che per il limitato periodo di tempo in cui sono stati utilizzati in modo significativo. Tuttavia, è opportuno riassumere brevemente i principali risultati individuati al fine di comprendere il ruolo che potrebbero giocare nel contesto attuale.

## 1.2. Pochi dati e poche analisi

Lo studio principale è di Anastasia, Bombelli e Maschio (2016) <sup>(2)</sup> per l'INPS. Lavorando su dati nazionali sul periodo dal 2008 al 2015, l'analisi rivela che i percettori dei voucher sono stati un popolo eterogeneo, costituito per circa la metà da persone concentrate nelle coorti d'età già presenti sul mercato del lavoro con forme a tempo determinato e part-time e per l'altra metà da giovani e pensionati, di cui una buona parte donne. Inoltre, circa il 50% dei buoni sono stati utilizzati nei settori del commercio e dei servizi alberghieri e di ristorazione, settori ad alta concentrazione di prestazioni occasionali. Lo studio non rivela invece evidenze robuste in merito ad un ruolo dei voucher come strumento di emersione del lavoro nero. Tuttavia, mostra che circa un quarto dei prestatori abbia avuto nel medesimo anno anche rapporti di lavoro dipendente a tempo determinato con lo stesso committente, il che è invece contraddittorio con la natura esclusivamente occasionale delle prestazioni accessorie.

Un ulteriore lavoro empirico è Passerini (2017) <sup>(3)</sup> che, utilizzando un campione INPS di percettori di voucher dal 2008 al 2015, trova evidenze coerenti con il lavoro di Anastasia et al. (2016). Analizzando i redditi nel periodo d'esame, questo studio evidenzia come la maggioranza dei percettori abbia avuto redditi contenuti e sia stata in misura considerevole composta da giovani e pensionati, ad indicare come l'utilizzo dei voucher sia stato coerente con la loro funzione e in contrasto con l'idea che abbiano costituito una quota preponderante del reddito dei percettori. Analoghe sono infine le evidenze in merito all'utilizzo dei voucher nei vari settori dell'economia.

---

<sup>(1)</sup> Consentendone l'uso fino al 31 dicembre 2019.

<sup>(2)</sup> B. ANASTASIA, S. BOMBELLI, S. MASCHIO, *Il Lavoro accessorio dal 2008 al 2015. Profili dei lavoratori e dei committenti*, WorkINPS Papers, settembre 2016.

<sup>(3)</sup> F. PASSERINI, *Utilizzo dei voucher, interpretazioni e analisi alla luce di dati inediti*, Working Paper ADAPT, 2017, n. 10. I dati sono stati ottenuti tramite una convenzione onerosa tra il dipartimento "Marco Biagi" dell'università di Modena-Reggio e Emilia e ADAPT nel 2017.

### 1.3. Un possibile strumento per sostenere il mercato del lavoro?

Ma perché riteniamo che sia utile riaprire un dibattito sull'utilizzo dei voucher in Italia, ora e in relazione alla pandemia?

Come sta rapidamente emergendo, gli effetti della pandemia sull'economia e sul mercato del lavoro sono e saranno fortemente negativi. Il *lockdown* ha interrotto l'attività produttiva in **diversi settori e perturbato le filiere di produzione in quelli rimasti attivi**, con effetti negativi sulla domanda di lavoro. Incertezza, perdita del lavoro o riduzione dei redditi per coloro che si trovano in cassa integrazione, nonché le restrizioni imposte dal governo e la paura del contagio, hanno ridotto i consumi, con ulteriori effetti negativi sull'attività produttiva e quindi sulla domanda di lavoro. In questo contesto, uno strumento di flessibilità come quello dei voucher potrebbe rispondere alle esigenze di un mercato del lavoro paralizzato.

Gli effetti della pandemia sull'economia e sul mercato del lavoro stanno perdurando anche dopo la fine del *lockdown*. Malgrado le misure messe in campo dal governo a sostegno delle imprese, è probabile che molte di queste, soprattutto quelle più piccole, non sopravvivranno a questa fase. Quelle che sopravvivranno avranno poca liquidità e faranno fatica a ripartire. Nonostante la riapertura delle aziende, dei negozi, delle fabbriche e dei servizi, **l'incertezza legata alle prospettive economiche, all'intensità e alla durata della recessione, agli effetti sugli altri paesi e quindi sulle reti di commercio internazionale che hanno un ruolo fondamentale per molteplici settori dell'economia italiana, renderanno gli imprenditori cauti nel riportare le attività commerciali ai livelli pre-Covid**. Non solo, l'introduzione di nuove norme per la sicurezza ed i relativi controlli si andranno ad aggiungere ai costi per le imprese. L'incertezza legata al cambiamento di queste regole, che si evolveranno con l'andamento del virus, aumenterà questi rischi. Potrebbe poi essere difficile per molte aziende non escludere dall'analisi dei propri rischi anche quello di una seconda ondata del virus in autunno, con conseguente richiusura delle attività, oppure nuove norme di sicurezza. In queste circostanze sarà molto difficile formare contratti lavorativi di lunga durata per le imprese che pensano di riprendere le proprie attività. **Il voucher potrebbe essere uno strumento per dare a queste aziende la confidenza di poter riaprire o aumentare la produzione, nonostante i notevoli rischi sull'orizzonte**.

Allo stesso tempo, **se la ripresa dovesse essere più rapida del previsto, è possibile che manchi alle imprese il tempo necessario per fare un buon *matching* tra la propria domanda di lavoro e l'offerta di competenze e *skills***, ma che sia necessario trovare velocemente forza lavoro per riprendere le attività. In questo contesto, **i voucher potrebbero essere di nuovo uno strumento di flessibilità iniziale per dare alle imprese la possibilità di poter riaprire rapidamente, superando le frizioni legate alla ricerca del match ottimale sul mercato del lavoro**.

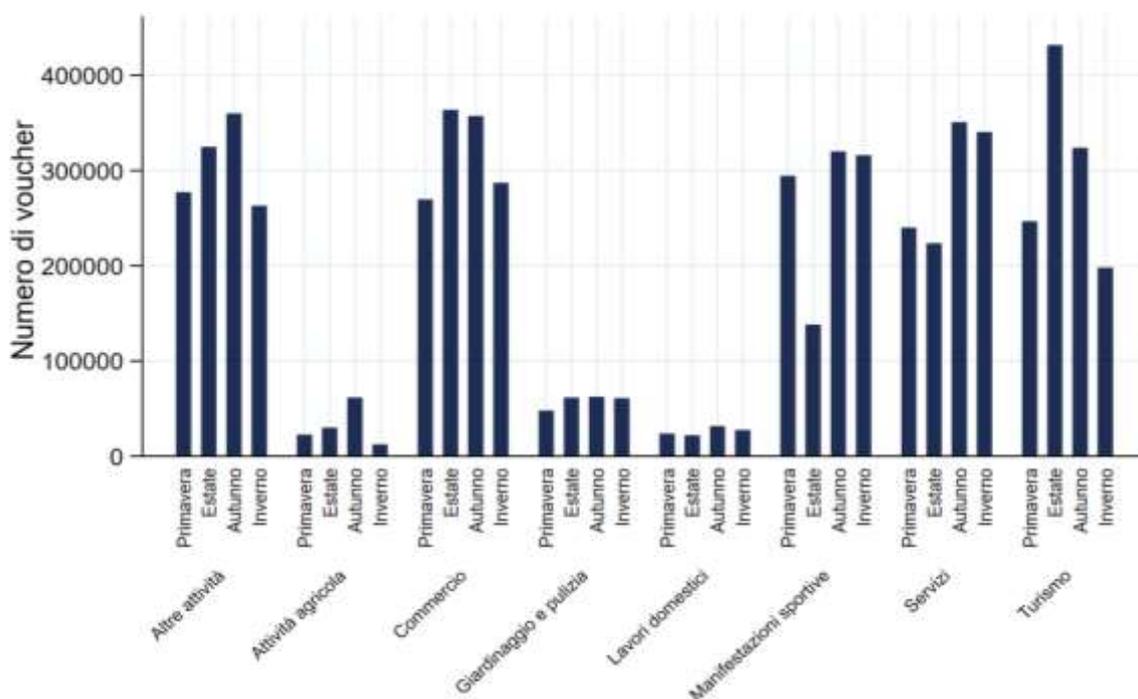
**La reintroduzione dei voucher in questa fase non andrebbe quindi a ridurre la stipulazione di nuovi contratti, ma riempirebbe invece un vuoto**. Senza questo strumento di flessibilità è probabile che un certo tipo di domanda di lavoro sia soddisfatta con lavoro in nero, oppure che semplicemente non venga soddisfatta, per evitare i rischi ed i costi di cui abbiamo parlato sopra. **La reintroduzione temporanea dei voucher potrebbe inoltre dare ai lavoratori maggiore peso contrattuale, riducendo il rischio che la scusa della crisi venga utilizzata da alcuni datori di lavoro per chiedere loro di lavorare in nero**.

Infine, dal punto di vista dei lavoratori, l'appetibilità dei voucher potrebbe essere incentivata permettendo temporaneamente a coloro in cassa integrazione di lavorare anche come voucheristi. Si potrebbe inoltre aumentare – a carico dell'INPS eventualmente – la quota di contribuzione corrisposta al lavoratore. **In un contesto di domanda depressa la reintroduzione temporanea dei voucher potrebbe dunque facilitarne il reinserimento sul posto di lavoro**, sostenendo la ripresa delle attività produttive e di conseguenza la ripresa del mercato del lavoro.

Il nostro lavoro si svilupperà come segue: nella prima sezione mostreremo quando e dove sono stati maggiormente utilizzati i voucher per pronosticarne l'efficacia oggi, nella seconda proveremo invece ad identificare – tramite tecniche econometriche – la loro relazione con il lavoro nero, mentre infine nelle ultime due metteremo in relazione l'uso settoriale e geografico dei voucher con l'idea di riapertura differenziata per aree geografiche, **basata in particolare sui Sistemi Locali di Lavoro**, che abbia l'obiettivo di coniugare spostamenti che siano giustificati col contenimento del contagio e con la ripresa delle attività produttive.

## 2. L'utilizzo dei voucher

Figura 1: Numero di voucher per settore e periodo di inizio (2009-2015)

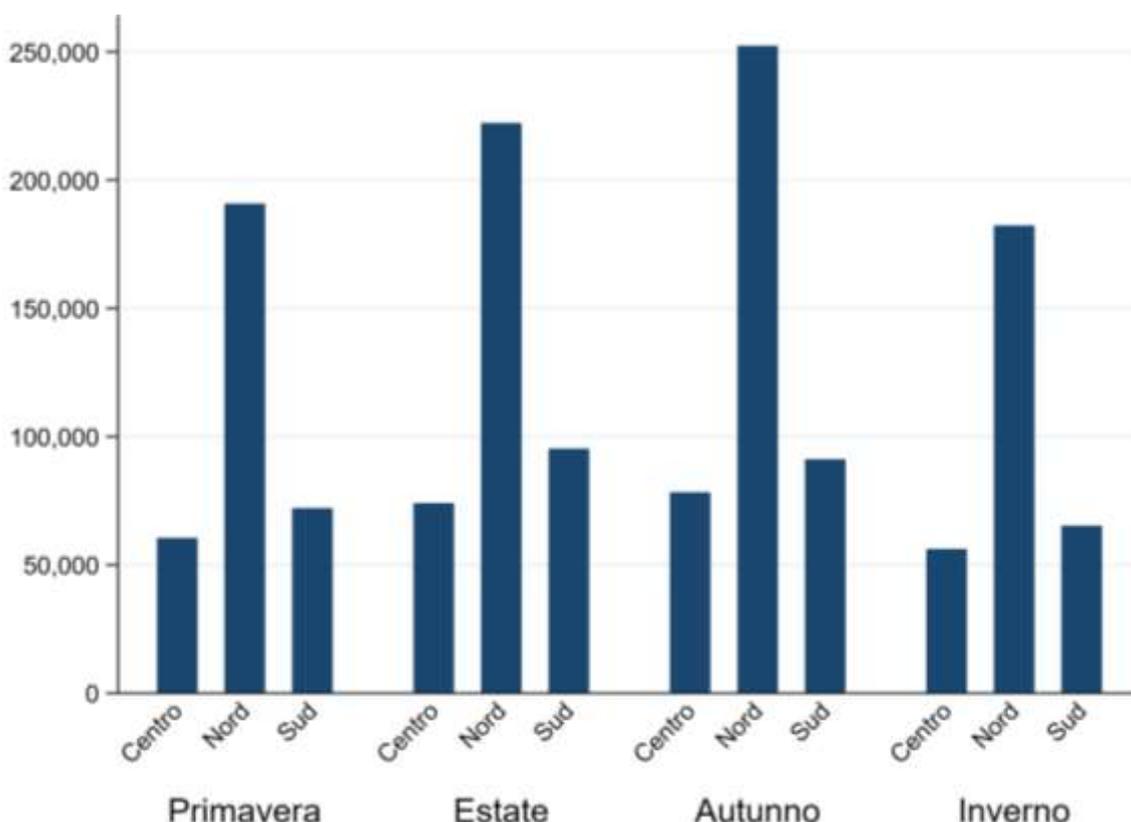


Fonte: elaborazione Tortuga su dati INPS

Il numero di voucher emessi varia a seconda del settore e del periodo dell'anno. Alcuni settori, come "Giardinaggio e pulizia", mostrano un andamento stabile. Ciononostante,

la maggior parte dei settori presenta picchi stagionali, che coincidono principalmente con l'estate e l'autunno: questo è osservabile nel commercio, nelle attività agricole e nel turismo. L'estate e l'autunno rappresentano perciò i periodi dell'anno chiave per un utilizzo efficace dei voucher, e sono all'incirca i mesi coincidenti con la ripresa dell'attività economica in fase 2 e fase 3.

Figura 2: Numero di voucher per macro-regione e stagione (2009-2015)



Fonte: elaborazione Tortuga su dati INPS

Dal punto di vista descrittivo, c'è una seconda osservazione da considerare sui dati in questione. La figura 2 mostra una sproporzionalità nell'utilizzo dei voucher a livello macro-regionale. Estate e autunno sono ancora chiaramente i periodi dove i voucher vengono utilizzati maggiormente: tuttavia, il numero di voucher utilizzati nell'Italia Settentrionale è nettamente superiore al numero dell'Italia centrale e meridionale. Questo aspetto risulta particolarmente importante, poiché le regioni dell'Italia Settentrionale sono le regioni più colpite dall'epidemia di Covid-19.

## 2.1. Covid-19, voucher e lavoro sommerso

Una delle principali motivazioni che hanno portato alla liberalizzazione del sistema dei voucher nel 2012 è stata la possibilità che potessero alleviare il problema del lavoro

irregolare in Italia. Tuttavia, **l'efficacia dei voucher nel favorire l'emersione del lavoro irregolare rimane tutt'oggi incerta**. Il tasso di irregolarità del lavoro è rimasto più o meno stabile nel tempo (13,85% nel 2000 e 13,15% nel 2016) <sup>(4)</sup> e, nel 2017, l'economia non osservata in Italia valeva 211 miliardi di euro, di cui il 40% veniva da lavoro irregolare <sup>(5)</sup>.

In questo periodo risulta ancora più importante parlare di lavoro irregolare se si considera il ruolo che l'incertezza generata dal Covid-19 gioca (e giocherà) nel processo di riorganizzazione del sistema produttivo. Infatti, questa incertezza potrebbe generare un aumento sostenuto del tasso di irregolarità, danneggiando non solo le finanze pubbliche in un momento così delicato, ma anche il mercato del lavoro.

Procediamo un passo alla volta. Perché il Covid-19 genera incertezza nel sistema economico? E di che tipo di incertezza stiamo parlando? L'emergenza sanitaria ha generato almeno quattro tipologie di incertezza per le attività produttive:

1. *Incerteza di domanda*: come si evolverà la domanda di beni e servizi dopo la fine del *lockdown*? Ci sarà un aumento della domanda? Oppure, prevedendo una crisi economica, i consumatori ridurranno le spese? Tutto ciò si traduce, quindi, in incertezza relativa alla quantità di beni/servizi da produrre/erogare;
2. *Incerteza di offerta di lavoro*: con la chiusura di alcune regioni, la mobilità ridotta, un lungo periodo di inattività e molti contratti a termine andati a scadenza, ci sarà abbastanza offerta di lavoro per coprire la produzione? Sarà necessario fare nuove assunzioni?
3. *Incerteza riguardo al periodo di attività*: Quando sarà possibile aprire le attività? Quando invece dovranno essere chiuse? È possibile che a settembre ci sia un nuovo picco di Covid-19? Le imprese dovranno chiudere nuovamente?
4. *Incerteza riguardo le misure di sicurezza*: Sarà necessario mantenere la distanza anche in fabbrica? Quale sarà il costo di tale misura per l'impresa?

Da questo elenco risulta chiaro come la pandemia abbia generato forte incertezza che, probabilmente, non scomparirà nel breve termine, con conseguenze disastrose sull'economia. Il passo da incertezza a lavoro irregolare è breve. I produttori di beni e servizi hanno avuto un preavviso alquanto limitato riguardo le tempistiche di riapertura delle attività produttive. Questo significa che in molti casi non hanno avuto il tempo di organizzare la produzione in maniera efficiente. Inoltre, la forte incertezza generata dal Covid-19 impone un costo implicito sul fare assunzioni, come, ad esempio, i potenziali costi di licenziamento. Infine, il Covid-19 ha fatto lievitare molti dei costi sostenuti dalle imprese (per esempio i costi legati alle norme di sicurezza). Questa sembra la ricetta perfetta per un aumento sostenuto del tasso di irregolarità del lavoro: **le imprese assumono in nero per organizzare velocemente la produzione, ridurre i costi del lavoro e non stipulare contratti lavorativi di lunga durata**.

In questo scenario, i voucher potrebbero essere lo strumento adeguato per rispondere a tale potenziale pericolo. Infatti, **aumentando, da un lato, la flessibilità dell'offerta di lavoro e riducendone, dall'altro, il costo, i voucher potrebbero evitare questo incremento sostenuto dell'economia sommersa**. Tuttavia, affinché ciò sia vero, è

---

<sup>(4)</sup> Fonte: dati ISTAT (<http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=11882>) – Tasso di irregolarità degli occupati (per 100 occupati).

<sup>(5)</sup> Fonte: dati ISTAT (<https://www.istat.it/it/archivio/234323>).

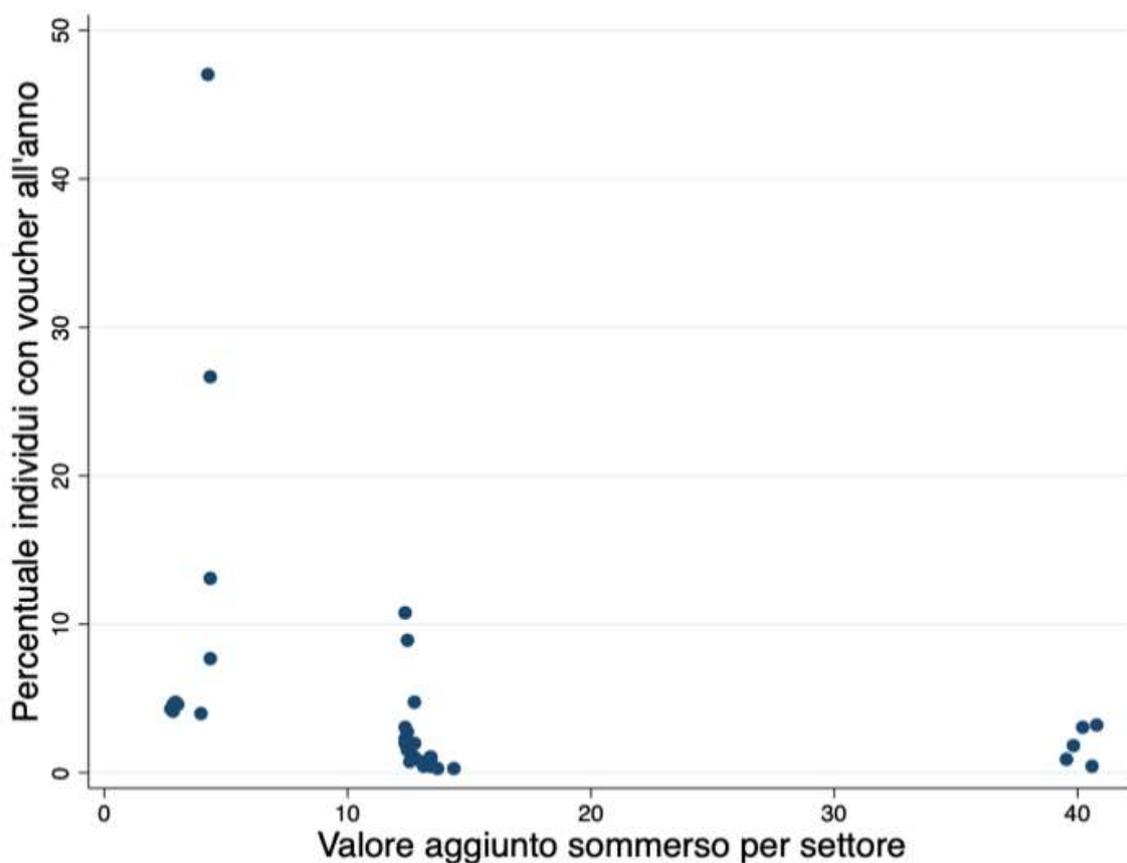
necessario che ci sia un forte legame tra voucher e lavoro irregolare tale che i primi possano realmente essere percepiti come uno strumento sostitutivo al secondo.

## 2.2. Voucher e lavoro irregolare

Per testare questo legame abbiamo usato i dati INPS sui percettori di voucher tra 2008 e 2015 e, per quanto riguarda l'economia informale, due tipologie differenti di dati ISTAT:

1. Incidenza delle componenti dell'economia sommersa sul valore aggiunto totale e per attività economica <sup>(6)</sup>;
2. Tasso di irregolarità degli occupati (per 100 lavoratori dipendenti) <sup>(7)</sup>.

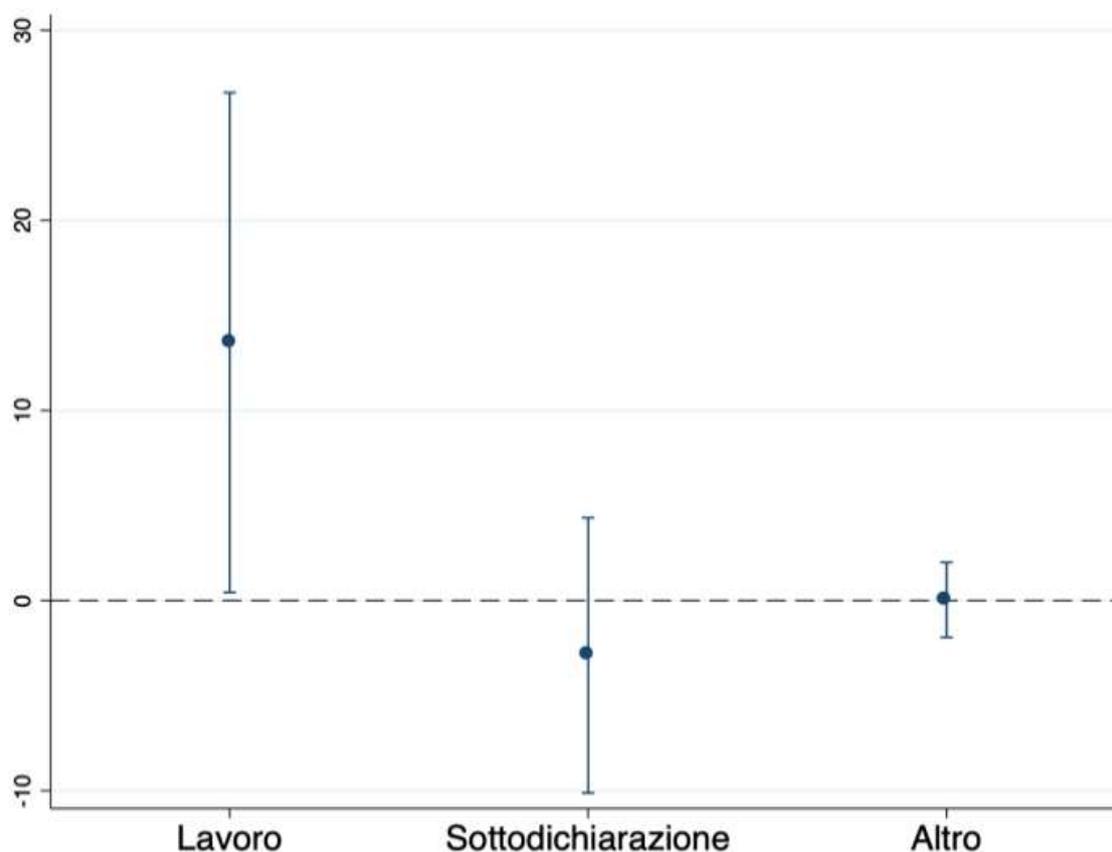
**Figura 3:** Grafico di dispersione tra il valore aggiunto dell'economia sommersa per settore e la percentuale del numero di individui che hanno usufruito dei voucher nello stesso settore in un determinato anno. Per i più tecnici, i cluster di osservazioni dipendono dal settore



<sup>(6)</sup> Fonte: dati ISTAT (<https://www.istat.it/it/archivio/234323>).

<sup>(7)</sup> Fonte: dati ISTAT (<http://dati.istat.it>).

**Figura 4:** Coefficienti regressione (I) utilizzando come  $X_{it}$  le tre diverse componenti di economia sommersa: lavoro irregolare, sottodichiarazione ed una categoria residuale (altro). Sono mostrati i coefficienti standardizzati e l'intervallo di confidenza al 90%



Come si può osservare dal grafico sulla sinistra, **non sembra esserci un legame tra il valore aggiunto sommerso di un determinato settore e la percentuale di individui con voucher all'anno in quel settore**. In poche parole, non sembra essere vero che, in quei settori in cui il valore aggiunto generato dall'economia sommersa è maggiore, la percentuale di individui che ha beneficiato dei voucher è maggiore. Tuttavia, in questo caso, siamo di fronte ad un classico problema di *ecological fallacy* (distorsione da aggregazione) <sup>(8)</sup>. Infatti, scomponendo il valore aggiunto nelle tre categorie principali (lavoro irregolare, sotto-dichiarazione e altro, come ad esempio l'attività di locazione di immobili senza contratto), come è possibile osservare nella figura 4, la situazione è piuttosto eterogenea. In questo grafico quello che osserviamo sono i coefficienti ( $\beta$ ) della seguente regressione:

$$P_{it} = \alpha + \beta X_{it} + FE_i + \varepsilon_{it} \text{ (I)}$$

<sup>(8)</sup> La distorsione da aggregazione è un tipico problema statistico che si incontra nell'analisi di dati aggregati. In particolare, l'aggregazione di dati potrebbe mascherare dei fenomeni esistenti e contrastanti all'interno dell'unità aggregata.

- $P_{it}$  è la percentuale di individui che hanno usufruito dei voucher nell'anno  $t$  nel settore  $i$ ;
- $X_{it}$  è il valore aggiunto generato dalla specifica componente dell'economia sommersa nell'anno  $t$  nel settore  $i$ ;
- $FE_i$  sono effetti fissi per settore ( $i$ ).

C'è da chiarire che una tale analisi non vuole investigare una qualsiasi relazione causale tra il valore aggiunto sommerso di un certo settore ed il numero di individui che ha usufruito dei voucher nello stesso. Chiarito ciò, dal grafico emerge un fenomeno molto interessante: **la correlazione tra il valore aggiunto generato dalla componente del lavoro irregolare e il numero di individui che ha usufruito dei voucher è positiva e statisticamente diversa da 0**. Invece, per quanto riguarda la sotto-dichiarazione il coefficiente è negativo ma non statisticamente diverso da 0. Infine, per quanto riguarda la componente residuale, il coefficiente è anch'esso non significativo. Quindi, **una relazione tra lavoro irregolare e voucher effettivamente esiste**, sia essa causale o meno.

Una volta constatato che effettivamente una relazione tra voucher e lavoro irregolare emerge dai dati, dobbiamo rispondere alla nostra domanda principale: i voucher possono essere considerati sostituti del lavoro informale? E, quindi, possono essere uno strumento efficace nel limitare il potenziale aumento di lavoro irregolare generato dall'incertezza del Covid-19? In particolare, la domanda di cui sopra può essere scomposta in due:

1. I settori con livelli più alti di lavoro irregolare nel passato hanno utilizzato maggiormente i voucher, quando disponibili?
2. Una volta disponibili, che effetto hanno avuto i voucher sul tasso di irregolarità in questi settori?

Per rispondere a questa domanda abbiamo studiato il tasso di irregolarità dei lavoratori dipendenti nei diversi settori nel periodo 2008-2014. Rispondere a tali domande con una correlazione robusta può essere sufficiente ai fini della nostra analisi. Due semplici regressioni saranno utilizzate in tal senso:

$$(1) \log(V_{it}) = \alpha + \beta \log(I_{1995-2000,i}) + \varepsilon_{it} \quad (II)$$

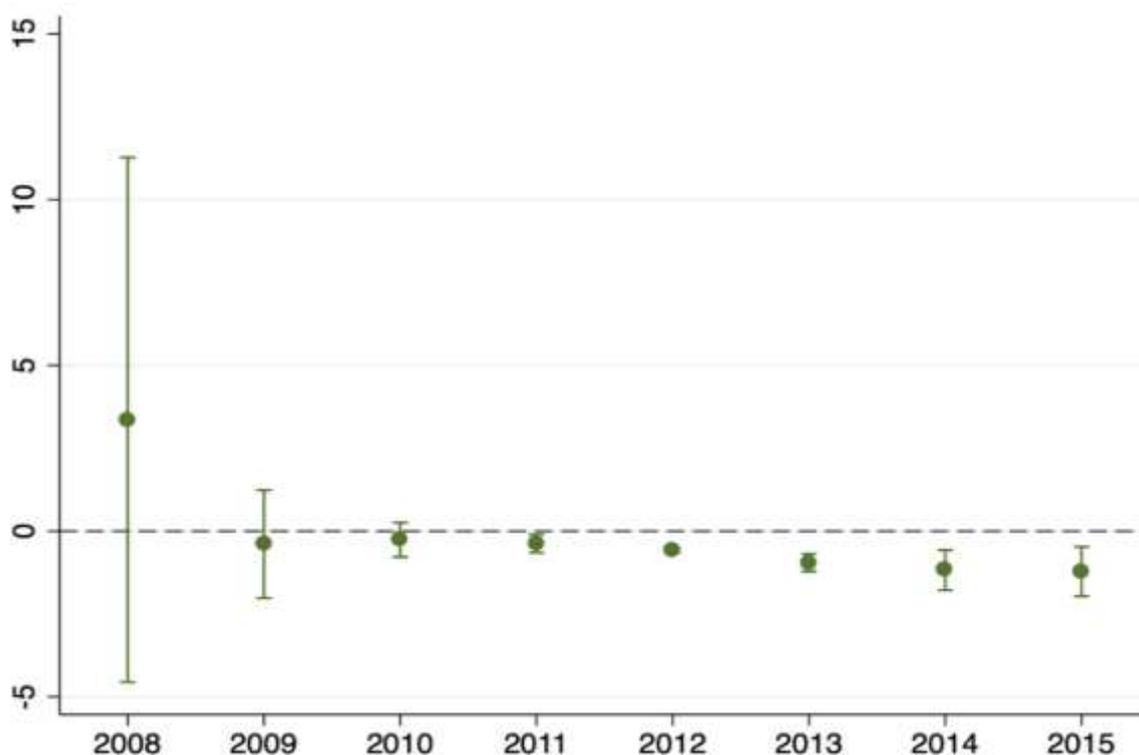
$$(2) \log(V_{it}) = \alpha + \beta \log(I_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (III)$$

dove:

- $V_{it}$  è il numero di voucher emessi nel settore  $i$  nell'anno  $t$ ;
- $\alpha$  è la costante;
- $I_{1995-2000,i}$  è la media del tasso di irregolarità nel settore  $i$  nel periodo 1995-2000 (pre-voucher) sul tasso di irregolarità del totale delle attività economiche nello stesso periodo;
- $I_{it}$  è il tasso di irregolarità nel settore  $i$  nel periodo  $t$  sul tasso di irregolarità del totale delle attività economiche nello stesso periodo.

Entrambe le regressioni sono state effettuate separatamente per ogni anno del campione.

**Figura 5:** Coefficienti regressione (III) per ogni anno del sample. Sono mostrati i coefficienti standardizzati e l'intervallo di confidenza al 90%



Nella tabella 1 (panel A) possiamo vedere i coefficienti della prima regressione. Il coefficiente dell'anno 2008 è positivo ma non statisticamente diverso da 0, mentre gli altri coefficienti sono tutti negativi e quasi tutti diversi da 0. **Nel 2008, quindi, i settori con un livello iniziale (pre-periodo) più alto di tasso di irregolarità, hanno usufruito di più dei voucher. A partire dal 2009, il risultato è completamente ribaltato:** i settori con più bassi livelli iniziali di tasso di irregolarità sono quelli con più alti livelli di voucher. Quindi, la risposta alla prima domanda sembra dipendere in maniera importante dall'anno di riferimento. Inoltre è possibile che alcuni settori siano stati colpiti più duramente dalla crisi e, quindi, anche se avevano un livello iniziale maggiore di tasso di irregolarità, il numero di voucher è minore perché minore è il numero totale di occupati nel settore. Per questi motivi abbiamo fatto un'altra regressione:

$$\log(V_{it}) = \alpha + \beta \log(I_{1995-2000,i}) + \gamma X_{it} + FE_t + FE_i + \varepsilon_{it} \text{ (IV)}$$

Con questa regressione, da un lato, inserendo gli effetti fissi per anno, depuriamo la correlazione da tutto ciò che è specifico di un determinato anno, ed inserendo gli effetti fissi per settore, di tutto ciò che è fisso per settore. Dall'altro, controlliamo per alcune variabili che potrebbero guidare il risultato precedente: queste variabili sono il valore aggiunto del settore nell'anno t e gli occupati del settore nello stesso anno ( $X_{it}$ ).  $\beta$  in questo caso è positivo e statisticamente diverso da 0. **La relazione tra il tasso di**

**irregolarità pre-periodo dei lavoratori dipendenti ed il numero di voucher emessi poi successivamente sembra essere positiva.**

Qual è stato invece l'effetto dei voucher sul tasso di irregolarità? I coefficienti della seconda regressione sono mostrati nella figura 5 e nella tabella 1 (panel B). Come è possibile notare, non tutti sono negativi e statisticamente diversi da 0. Nel 2008 il coefficiente è positivo. Mentre, invece, dal 2011 in poi i coefficienti sono negativi e statisticamente diversi da 0. Tuttavia, gli stessi problemi incontrati con la regressione (II) potrebbero guidare questi risultati. Dunque, anche in questo caso, abbiamo fatto una regressione con gli effetti fissi e controlli:

$$\log(V_{it}) = \alpha + \beta \log(I_{it}) + \gamma X_{it} + FE_t + FE_i + \varepsilon_i (V)$$

In questo caso  $\beta$  è negativo ma non statisticamente diverso da 0, come possibile notare nella tabella 1 ultima colonna. **Una relazione negativa tra il numero di voucher emessi ed il tasso di irregolarità dei lavoratori dipendenti dunque esiste**, anche se non particolarmente robusta. Questa relazione non troppo robusta potrebbe essere il risultato di due forze contrastanti: da un lato, i voucher sono sostituti del lavoro irregolare mentre, dall'altro, in alcuni esercizi, i voucher sono utilizzati come complemento al lavoro irregolare per ridurre la probabilità di una multa.

In conclusione, **la relazione tra utilizzo dei voucher e lavoro irregolare sembra essere presente nei dati ma dipendente da molti fattori**. Tuttavia, anche se non è possibile concludere che l'utilizzo dei voucher abbia ridotto il tasso di lavoro informale dei lavoratori dipendenti, **è probabile che questo strumento possa essere considerato, almeno in parte, sostitutivo al lavoro nell'economia sommersa**. Quindi, l'implementazione di un sistema di voucher del lavoro, o la reintroduzione di un sistema simile a quello esistente in passato, potrebbe da un lato aumentare la flessibilità dell'offerta di lavoro e ridurre i costi del lavoro, e dall'altro aiutare le imprese nell'organizzazione della produzione in un periodo caratterizzato da alta incertezza, prevenendo un potenziale aumento sostenuto dell'economia informale generato da questo momento caratterizzato da forte incertezza.

**Tabella 1:** Panel A: coefficienti regressioni (II) e (IV). Panel B: coefficienti regressioni (III) e (V). Statistiche t in parentesi. \*, \*\*, \*\*\* indica rispettivamente significatività con un intervallo di confidenza al 90%, 95% e 99%. Errori robusti per eteroschedasticità. Coefficienti standardizzati

Panel A: Regressioni numero voucher su tasso di irregolarità pre introduzione voucher									
	(II)	(II)	(II)	(II)	(II)	(II)	(II)	(II)	(IV)
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	FE
$\log(I_{1995-2000,i})$	0.354 (0.67)								
$\log(I_{1995-2000,i})$		-0.410 (-1.04)							
$\log(I_{1995-2000,i})$			-0.494** (-2.83)						
$\log(I_{1995-2000,i})$				-0.795* (-8.69)					
$\log(I_{1995-2000,i})$					-0.988* (-11.15)				
$\log(I_{1995-2000,i})$						-0.811* (-6.21)			
$\log(I_{1995-2000,i})$							-0.677** (-3.89)		
$\log(I_{1995-2000,i})$								-0.600** (-3.16)	
$\log(I_{1995-2000,i})$									26.831* (1.96)
Panel B: Regressioni numero voucher su tasso di irregolarità post introduzione voucher									
	(III)	(III)	(III)	(III)	(III)	(III)	(III)	(III)	(V)
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	FE
$\log(I_{2008,i})$	0.561 (1.00)								
$\log(I_{2009,i})$		-0.260 (-0.51)							
$\log(I_{2010,i})$			-0.332 (-1.08)						
$\log(I_{2011,i})$				-0.664** (-2.95)					
$\log(I_{2012,i})$					-0.978* (-20.43)				
$\log(I_{2013,i})$						-0.910* (-7.68)			
$\log(I_{2014,i})$							-0.798** (-4.14)		
$\log(I_{2015,i})$								-0.717** (-3.50)	
$\log(I_{t,i})$									-2.022 (-1.44)
$FE_t$									✓
$FE_i$									✓
$X_{i,t}$									✓
$N$	6	8	8	8	8	8	8	8	70

### 2.3. Voucher e offerta di lavoro: la dimensione geografica

Ma chi erano i lavoratori che usufruivano del voucher negli anni in cui questo strumento era attivo? È qui importante introdurre la dimensione geografica, nel momento in cui il voucher viene pensato come misura emergenziale, riferita ad una specifica finestra temporale, e soprattutto per una fase di riapertura delle attività economiche a forte differenziazione geografica. Come già suggerito da Vittorio Colao <sup>(9)</sup> in queste

<sup>(9)</sup> [https://www.corriere.it/politica/20\\_aprile\\_29/coronavirus-colao-un-apertura-ondate-testare-sistema-l-app-entro-maggio-oppure-servira-poco-731741c6-8993-11ea-8073-](https://www.corriere.it/politica/20_aprile_29/coronavirus-colao-un-apertura-ondate-testare-sistema-l-app-entro-maggio-oppure-servira-poco-731741c6-8993-11ea-8073-)

settimane, e come proposto da noi di Tortuga (<sup>10</sup>), anche in fase di riapertura si potrebbe dover ricorrere alla chiusura di precise zone del paese, qualora la curva dei contagi dovesse nuovamente impennarsi. **Lo strumento del voucher deve rivelarsi utile in un simile contesto, in cui gli spostamenti intra-regionali saranno limitati, e dove addirittura una suddivisione basata su Sistemi Locali del Lavoro (SLL) o province potrebbe aiutare nell'isolare i focolai** e a mantenere contemporaneamente il ciclo produttivo quanto più attivo.

Per vedere nello specifico se il voucher può essere compatibile con questa politica di chiusura di specifiche unità territoriali, è essenziale innanzitutto capire quanti utilizzatori del voucher abbiano usato questo strumento nella stessa località in cui risiedono. In assenza di dati di residenza, ma avendo a disposizione la località di nascita dei percettori di voucher nel periodo 2008-2016, abbiamo utilizzato questa seconda variabile, assumendo fosse una buona approssimazione della prima. Questa assunzione regge in particolare in un momento di *lockdown* in cui molti studenti e lavoratori sono rientrati alle proprie città di origine, come spiegato meglio nei paragrafi successivi. **Abbiamo dunque cercato di capire se tra il 2008 e il 2016 il voucher venisse utilizzato per il pagamento di lavoratori nati nella stessa provincia della sede dell'impresa che emetteva il voucher stesso.** Chiameremo questi voucher emessi per lavoratori nati nella medesima provincia *voucher di prossimità*.

Questa variabile è di interesse per una questione fondamentale. Ad oggi, la mobilità tra regioni e tra città delle stesse regioni è fortemente limitata. Un problema potrebbe sorgere se solo una piccola parte dei voucher emessi fossero *voucher di prossimità*, cioè voucher i cui percettori sono nati nella stessa provincia in cui ha sede l'azienda. In tal caso le aziende potrebbero dover fronteggiare una limitazione consistente nell'offerta di lavoro, dovuta alle restrizioni di movimento tra diverse aree geografiche per via della pandemia.

Al contrario, assumendo che il luogo di nascita approssimi adeguatamente quello di residenza (soprattutto in alcune zone di Italia) un numero elevato di *voucher di prossimità* rivelerebbe un certo grado di autonomia locale per quanto riguarda questo tipo di offerta di lavoro di breve termine. Allo stesso modo, un numero elevato di *voucher di prossimità* potrebbe anche essere un indizio del fatto che ad usufruirne non erano prevalentemente lavoratori immigrati da altre zone di Italia, per motivi di studio o lavoro. Questo, in un momento di *lockdown* in cui molti studenti e lavoratori sono rientrati stabilmente alle proprie città di origine (<sup>11</sup>), potrebbe essere un ulteriore indizio di indipendenza locale a livello di offerta di lavoro di breve periodo tramite voucher.

Al contempo, la suddivisione del territorio in unità territoriali quali SLL o province nei prossimi mesi potrebbe rappresentare un ostacolo per le aziende che necessitano di offerta di lavoro proveniente da altre unità territoriali. Questo sarebbe un problema soprattutto se il lavoratore non potesse dimostrare in alcun modo la propria motivazione lavorativa per lo spostamento. **Il voucher, tuttavia, potrebbe essere prova tangibile di prestazione lavorativa, che permetterebbe al lavoratore di spostarsi tra unità**

---

[abb9eae2ee6\\_preview.shtml?reason=unauthenticated&cat=1&cid=Dtol\\_9b8&pids=FR&credits=1&origin=https%3A%2F%2Fwww.corriere.it%2Fpolitica%2F20\\_aprile\\_29%2Fcoronavirus-colao-un-apertura-ondate-testare-sistema-l-app-entro-maggio-oppure-servira-poco-731741c6-8993-11ea-8073-abb9eae2ee6.shtml](http://abb9eae2ee6_preview.shtml?reason=unauthenticated&cat=1&cid=Dtol_9b8&pids=FR&credits=1&origin=https%3A%2F%2Fwww.corriere.it%2Fpolitica%2F20_aprile_29%2Fcoronavirus-colao-un-apertura-ondate-testare-sistema-l-app-entro-maggio-oppure-servira-poco-731741c6-8993-11ea-8073-abb9eae2ee6.shtml)

(<sup>10</sup>) <https://www.tortuga-econ.it/2020/04/26/fase-2-e-sistemi-locali-del-lavoro-sll/>.

(<sup>11</sup>) <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/home/1210516/coronavirus-puglia-oltre-2mila-persone-si-sono-autosegnalate-al-rientro-dal-nord-ordinanza-e-valida.html>.

**territoriali**, soprattutto laddove queste prestazioni lavorative vengono richieste stagionalmente e a svolgerle sono individui che non risiedono nella medesima provincia dell'impresa. **Laddove il voucher non sia del tutto compatibile con la suddivisione territoriale, questo potrebbe rivelarsi proprio un lascia-passare per certificare la legittimità del muoversi tra diverse aree.**

Prima di tutto, è interessante esaminare quale sia la proporzione di *voucher di prossimità* nel nostro campione, sia sul totale di voucher emessi per lavoratori italiani che sul totale di voucher emessi per lavoratori italiani e stranieri. La tabella 2 riporta le percentuali di voucher di prossimità per queste due categorie.

**Tabella 2:** % di voucher emessi per lavoratori nati nella stessa provincia della sede dell'impresa su totale lavoratori italiani e su totale dei lavoratori italiani e stranieri

Settore	% su totale voucher emessi per lavoratori italiani	% su totale voucher emessi per lavoratori italiani + stranieri
<i>Altre attività</i>	69,36%	57,65%
<i>Attività agricola</i>	74,15%	65,94%
<i>Commercio</i>	69,56%	58,98%
<i>Giardinaggio e pulizia</i>	68,33%	46,81%
<i>Lavori domestici</i>	68,54%	32,94%
<i>Manifestazioni sportive</i>	66,50%	55,73%
<i>Servizi</i>	67,69%	56,01%
<i>Turismo</i>	69,18%	55,44%

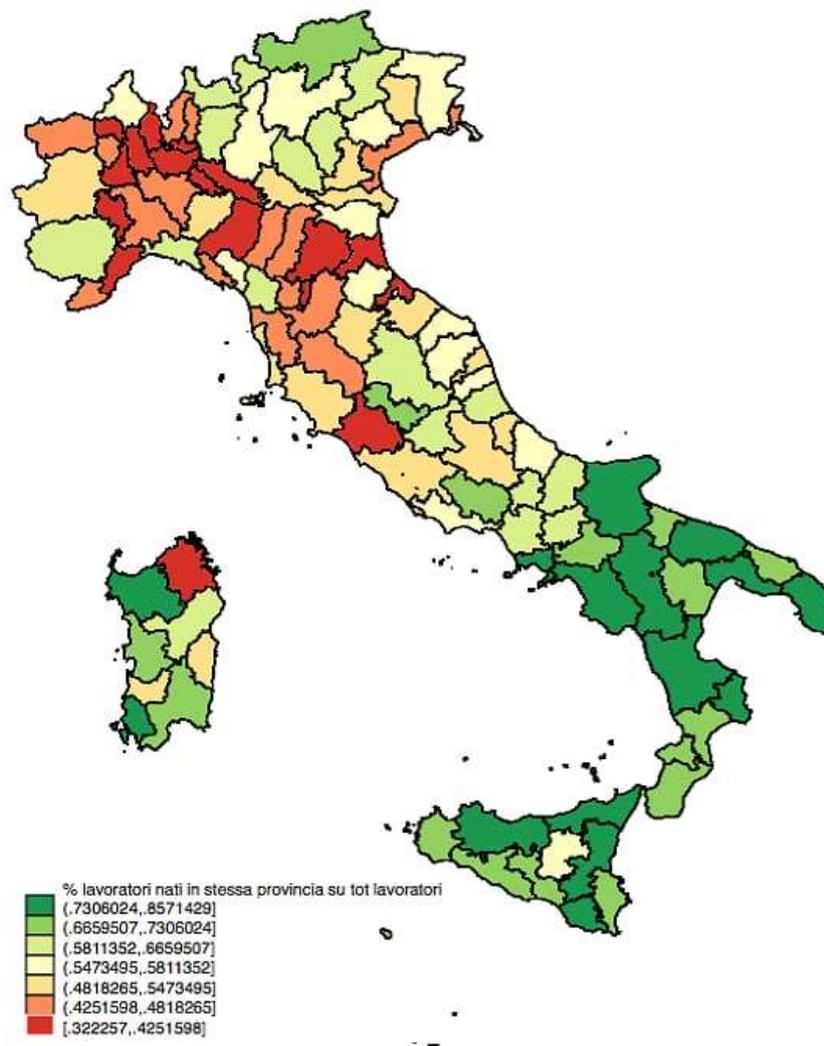
Fonte: elaborazione Tortuga su dati INPS

È evidente come, per quanto riguarda voucher emessi per lavoratori italiani, il numero di voucher emessi per lavoratori della stessa provincia sia piuttosto elevato, e non vi siano sostanziali differenze tra settori. Al contrario, quando si analizzano le stesse percentuali calcolate sul totale, la variazione inter-settoriale è ben più evidente, dovuta ad una maggiore incidenza di lavoratori stranieri remunerati con voucher in specifiche attività economiche, come ad esempio quelle relative ai lavori domestici. Queste minori percentuali risultano dunque automaticamente inferiori a quelle mostrate nella seconda colonna, pur non rappresentando un ostacolo concreto all'utilizzo del voucher, nella misura in cui questi lavoratori nati all'estero possono comunque risiedere nei comuni in cui hanno offerto la propria prestazione retribuita con voucher.

**I settori dove queste percentuali sono più alte, come ad esempio attività agricola e commercio, potrebbero essere quelli in cui le imprese si rivelerebbero più autonome a livello geografico nel reperire forza lavoro di breve periodo, nel caso di chiusura di unità territoriali e limitati movimenti tra province o regioni.**

Se l'analisi per settori rivela alcune differenze interessanti, ancora più utile può essere guardare al discorso propriamente geografico, in particolare a livello di singole province: quali province potrebbero essere più autonome nel breve periodo nel reperimento di forza lavoro tramite voucher? Abbiamo suddiviso il territorio italiano e cercato di vedere **quali province hanno emesso più voucher di prossimità rispetto al totale di voucher emessi** (per lavoratori italiani e stranieri). Si va dal rosso (province che più hanno emesso voucher per lavoratori nati in province diverse o all'estero) al verde (province in cui le imprese si sono affidate maggiormente ai lavoratori originari della stessa provincia).

**Figura 6:** % di lavoratori nati nella stessa provincia in cui ha sede l'impresa e dove avviene la prestazione lavorativa sul totale dei voucher emessi dalle imprese della provincia per lavoratori italiani e stranieri



Fonte: elaborazione Tortuga su dati INPS

Dalla figura si può notare come i territori più “dipendenti” da forza lavoro proveniente da fuori provincia per quanto riguarda i rapporti di lavoro basati su voucher si trovino al

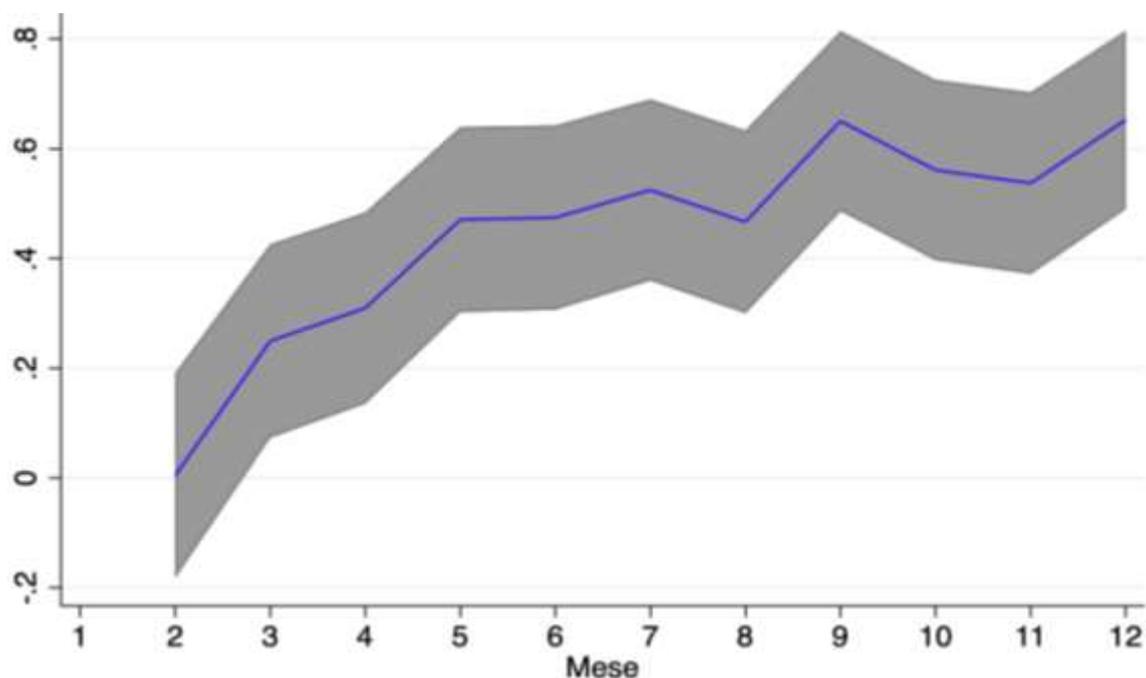
Centro e, ancor di più, al Nord: Bologna, Milano e altre province emiliano-romagnole, lombarde e piemontesi sono quelle che si sono basate maggiormente sulla manodopera non locale per prestazione retribuite con voucher. Questo può essere dovuto a due fenomeni, come già spiegato: i) fuorisede e lavoratori stabilmente emigrati; ii) lavoratori che migrano per mestieri stagionali. In entrambi i casi, **questi lavoratori potrebbero essere ostacolati da chiusure di unità territoriali come province o SLL**. I primi, perché in parte – soprattutto studenti fuorisede – rientrati nelle proprie città di origine e impossibilitati dunque nel movimento. I secondi, perché, in quanto stabilmente residenti nelle proprie province di provenienza, troverebbero ugualmente degli ostacoli nel raggiungere i luoghi di lavoro per mestieri di tipo stagionale. **L'introduzione del voucher renderebbe fattibile il raggiungimento di questi luoghi, rappresentando esso stesso una prova tangibile della prestazione lavorativa a giustificazione dello spostamento.**

Infine, abbiamo analizzato la componente di stagionalità nella misura dei voucher riscossi da lavoratori nati in una provincia diversa da quella in cui opera l'azienda per verificare se sia presente una certa ricorrenza temporale nell'emissione di voucher per questo genere di lavoratori. La misura oggetto di analisi è complementare a quella dei *voucher di prossimità*: se questa contava i voucher emessi per i lavoratori residenti nella stessa provincia dell'azienda, questa misura l'esatto opposto. Tramite questa variabile vogliamo appurare se la domanda di lavoro *proveniente da altre province* sia rilevante per le imprese e se abbia una componente stagionale. Per questo, abbiamo stimato la seguente decomposizione:

$$\ln(y_{s,t,m}) = \alpha FE_s + \gamma FE_t + \lambda FE_m + \varepsilon_{s,t,m} \quad (VI)$$

La variabile dipendente  $y$  rappresenta il numero di voucher emessi per lavoratori non residenti nella provincia in cui l'impresa opera. I coefficienti, invece, rappresentano dei vettori di effetti fissi, il cui razionale è già stato presentato in precedenza (si veda la spiegazione dell'equazione IV). In particolare,  $\alpha$  rappresenta i coefficienti stimati per il vettore di effetti fissi per il settore di appartenenza,  $\gamma$  per gli anni,  $\lambda$  per i mesi e  $\varepsilon$  un errore statistico. Inoltre, abbiamo pesato la distribuzione per il totale dei voucher emessi in ogni provincia. Il processo di peso nella regressione è utile per dare più rilevanza: i) alle osservazioni dell'ultimo periodo nel nostro campione; ii) alle province in cui il numero totale di voucher emesso è maggiore. Così facendo, nei nostri risultati assumono più importanza le osservazioni per cui lo strumento del voucher è più rilevante. Una decomposizione del genere ci permette di identificare la variazione mensile media (per la coppia settore-anno) dei voucher emessi per lavoratori non residenti. Questa variazione è mostrata nella figura 7, in cui sono rappresentati i coefficienti del parametro  $\lambda$  stimati dal modello (VI).

Figura 7: Variazione logaritmica intra settoriale dei voucher per lavoratori non residenti



Fonte: elaborazione degli autori su dati INPS sui percettori di voucher tra 2008-15. Nota: il grafico mostra il valore dei coefficienti  $\lambda$  del modello di regressione pesata (6) – linea continua – e l'intervallo di confidenza al 95% – area grigia

Dalla figura 7 emerge come vi sia una forte componente stagionale nell'emissione dei voucher per lavoratori non residenti. In particolare, il periodo estivo-autunnale sembrerebbe quello caratterizzato da un maggiore numero di voucher emessi per questa categoria di lavoratori. **Questa evidenza, insieme a quella sulla dipendenza da lavoratori provenienti da altre province, mostra il modo in cui lo strumento del voucher può essere utile in questo momento di emergenza, ovvero permettendo ai lavoratori di potersi spostare tra province diverse del paese e favorendo un *matching* più efficiente tra domanda e offerta di lavoro.**

### 3. Conclusioni e implicazioni di policy

Nelle sezioni precedenti abbiamo provato a spiegare perché i voucher potrebbero essere utili in un contesto come quello attuale, dove ci si avvicina alla riapertura dei confini interni e esterni italiani con un'incertezza ancora considerevole. Ci stiamo avvicinando infatti a uno dei periodi dell'anno in cui – nei settori più colpiti dalla pandemia – i voucher sono stati in passato maggiormente utilizzati e per i quali c'è anche parziale evidenza che il loro uso potrebbe prevenire un potenziale aumento di lavoro in nero. Emerge inoltre che i voucher, per via del loro utilizzo in larga parte esterno alle zone di residenza, potrebbero fungere da valido motivo di spostamento tra regioni diverse. In questo contesto emergenziale i voucher rappresenterebbero uno strumento di flessibilità

temporaneo volto a minimizzare i danni derivanti dall'incertezza e dall'aumento dei costi fissi in conseguenza al COVID, permettendo inoltre una migliore e una più rapida allocazione della forza lavoro dove necessaria. Combinando queste evidenze emerge dunque la necessità di un dibattito, inabissatosi nel 2017 e solo fugacemente ripreso da taluni esponenti alla luce della pandemia alcune settimane fa, che sarebbe opportuno venisse fatto tra le regioni e i legislatori con l'obiettivo di bilanciare attentamente le esigenze di salute e dell'economia, entrambe fondamentali nel futuro prossimo.

#### ***Tortuga***

*Tortuga è un think-tank di studenti, ricercatori e professionisti del mondo dell'economia e delle scienze sociali nato nel 2015 ([www.tortugaecon.eu](http://www.tortugaecon.eu)). Attualmente conta 56 membri, sparsi tra Europa e il resto del mondo. Scriviamo articoli su temi economici e politici, e offriamo alle istituzioni, associazioni e aziende un supporto professionale alle attività di ricerca o policy making*