

## IL POSSIBILE RUOLO DEI VOUCHERS DI CONCILIAZIONE: IL CONTRIBUTO AL DIBATTITO DI ACCOR SERVICES

### Introduzione

La presente nota si propone di offrire un contributo al dibattito sollecitato dal Libro Verde “La Vita Buona nella Società Attiva”, con particolare riferimento a tre domande in esso contenute.

La prima (Domanda n. 1 p.9) si interroga sull’effettiva necessità di introdurre politiche di incentivazione economica per aumentare i tassi di occupazione regolare piuttosto che, prima di tutto, istituire una “robusta semplificazione e de-regolazione delle regole di gestione dei rapporti di lavoro”.

La seconda (Domanda n. 15 p.15) concerne i servizi di cura per l’infanzia, chiedendo “quali e quante risorse sia necessario investire per incrementare nei prossimi anni i servizi per l’infanzia e la famiglia in modo sostenibile ... (favorendo)... l’iniziativa delle famiglie”.

La terza (Domanda n.21 p.19), infine, chiede quali politiche possano favorire “un connubio virtuoso tra sistema pubblico, famiglia, privato sociale e reti di supporto del volontariato anche promuovendo nuovi strumenti per facilitare la permanenza al domicilio della persona non autosufficiente” (enfasi aggiunta).

Riteniamo che l’introduzione di voucher di conciliazione nel sistema di *welfare* italiano possa essere una risposta (o una parte della risposta) alle tre domande sopra citate. Tali buoni sono infatti uno strumento innovativo che coniuga la necessità di sostenere, attraverso l’intervento pubblico, la domanda di servizi di assistenza per anziani e bambini, preservando al tempo stesso un meccanismo di mercato nell’allocazione delle risorse e un pieno rispetto nel ruolo centrale della famiglia nella scelta delle prestazioni più idonee. A fronte di una precisa relazione tra impegni di cura in famiglie e disponibilità al lavoro, riteniamo che - per incrementare i livelli di occupazione, soprattutto femminile - siano opportune, non soltanto una semplificazione e deregolamentazione della gestione dei rapporti di lavoro, ma anche l’introduzione di politiche che facilitino l’armonizzazione tra impegni familiari e partecipazione al mercato del lavoro.

### **1. L'esigenza di potenziare la conciliazione tra lavoro e impegni familiari**

Vi è un sostanziale consenso nell'individuare nei bassi tassi di partecipazione delle donne alla forza lavoro<sup>1</sup>, nei bassi tassi di fertilità e nelle crescenti esigenze di cura di persone non autosufficienti importanti obiettivi della politica economica e sociale. Come è noto, tali problematiche si intrecciano tra loro in modo complesso e in parte inedito: la partecipazione alla forza lavoro (soprattutto delle donne) è ostacolata dalla necessità di prestare lavoro di cura all'interno della famiglia; d'altra parte vi sono ormai numerose evidenze empiriche a livello internazionale e anche nazionale che mostrano che tale partecipazione tenda a essere correlata positivamente con la fertilità. Politiche che aiutino i lavoratori (soprattutto le lavoratrici) a conciliare il lavoro con gli impegni familiari possono pertanto aumentare sia i tassi di occupazione, sia i tassi di fertilità, beneficiando anche le imprese grazie ad una maggiore flessibilità nell'uso del tempo da parte dei lavoratori.

Diverse politiche possono essere messe in atto per incrementare l'offerta di lavoro femminile; in questa nota, si vuole evidenziare l'importanza di strumenti che permettano una più agevole conciliazione tra gli impegni familiari e la vita lavorativa. Da una recente indagine (Istat, 2007) i "motivi familiari" risultano essere al primo posto (oltre 25% delle risposte) tra le motivazioni per la mancata partecipazione al mercato del lavoro; tale motivazione supera ampiamente il 50% delle risposte nel caso di donne nella classe di età 25-44 nel Nord. Il termine "motivi familiari" è ovviamente vago e può racchiudere diverse fattispecie: tra le principali, vi sono certamente la cura dei figli e di persone anziane non autosufficienti.

Che il tempo dedicato alla cura dei propri figli abbia un peso nelle decisioni lavorative fa parte del senso comune e trova comunque conferma e quantificazioni in studi recenti: per le madri italiane la decisione di entrare nel mercato del lavoro dipende positivamente dalla disponibilità di servizi di *childcare*, sia di tipo formale che informale

---

<sup>1</sup> Nel 2007, il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro per la fascia d'età 15-64 anni è stato in Italia del 50,7%, contro il 64,5% della media europea EU 15 (Oecd, 2008). Questa differenza permane anche guardando al segmento d'età 25-54 anni (64,1% l'Italia, 76,5% l'Europa) che non risente direttamente della generosità del sistema previdenziale italiano in termini di pensionamento anticipato. Inoltre, come è ben noto, le statistiche presentano grandi differenze tra aree geografiche: nel Nord-Ovest e nel Nord-Est il tasso di partecipazione femminile è vicino al 60%, nel Mezzogiorno il dato è inferiore al 38% (Istat, 2007).

(erogati da componenti della famiglia “allargata”). Come è noto, secondo varie indagini in Italia le politiche pubbliche di assistenza a bambini sotto i tre anni di età sono ben al di sotto della media europea: il potenziamento dell’offerta di tali servizi e l’utilizzo di strumenti complementari di sostegno alla domanda appaiono pertanto urgenti.

## **2. I voucher di conciliazione in Europa: il punto di vista privilegiato di Accor**

Come è noto, i voucher di conciliazione sono uno strumento che permette di trasferire risorse ponendo dei vincoli nel loro utilizzo: questi vincoli possono garantire che tali risorse vadano effettivamente a soddisfare bisogni giudicati meritori tutelando anche i lavoratori coinvolti. In altri termini, i voucher sono uno strumento che permette di contemperare l’esigenza di finalizzare le risorse al soddisfacimento di bisogni predeterminati con l’esigenza di rispettare un certo grado di libertà di scelta del beneficiario.

In Italia i voucher (buoni servizio) sono ad oggi utilizzati nelle politiche sociali in una duplice prospettiva: **i)** per trasferire risorse pubbliche con un vincolo d’uso. Esempio tipico sono i buoni servizio che alcune regioni utilizzano per aiutare le famiglie che assistono una persona non autosufficiente; **ii)** per consentire ai privati di utilizzare risorse (private) per acquistare particolari tipologie di lavoro (lavoro accessorio o agricolo stagionale) in condizioni di semplificazione amministrativa. Esempio tipico è il cosiddetto “buono lavoro”.

In alcuni paesi europei, in particolare, Francia, Regno Unito e Belgio, si sono utilizzati voucher in una **terza prospettiva** di strumento fiscalmente incentivato messo a disposizione dei privati (singoli cittadini, lavoratori e imprese) che possono liberamente interagire co-finanziando l’utilizzo di tali buoni. In altri termini, lo Stato riconosce il carattere meritorio di taluni servizi (per esempio, servizi che permettono alle lavoratrici di acquisire un margine di flessibilità nella conciliazione tra lavoro e impegni familiari) e concede incentivi fiscali di un dato importo massimo. Le parti sociali sono poi libere di utilizzare tale strumento nell’ambito della contrattazione complessiva sul salario e sugli incentivi alla flessibilità del lavoro. La presenza dell’incentivo fiscale impone ovviamente un tetto massimo all’utilizzo di tali strumenti allo scopo di porre un limite all’impegno di denaro pubblico. L’importante elemento di novità è costituito dal fatto che la disponibilità di risorse pubbliche è condizionata alla presenza di un impegno

finanziario privato: lo Stato affianca tale impegno privato ma non assume un'iniziativa unilaterale. A nostro giudizio questa impostazione è coerente con lo spirito del Libro Verde laddove si prevede l'applicazione sistematica dei principi di sussidiarietà e – pur non negando l'importanza del ruolo pubblico nell'erogazione diretta di servizi – auspica un forte ruolo propositivo dei privati (famiglie e imprese).

### 2.1 Il Titre Service in Belgio

Il “titre service” è un voucher che consente l'acquisto di servizi di cura della casa e di trasporto di persone disabili. Il sistema si basa sull'interrelazione tra cinque attori: la società che emette il voucher, gli utilizzatori, i datori di lavoro, i lavoratori e lo Stato federale che co-finanzia il progetto.

In concreto<sup>2</sup>, ogni individuo domiciliato in Belgio può acquistare dei voucher fino ad un massimo di 750 buoni-servizio per anno<sup>3</sup>; il cui costo unitario a carico dell'utente è di 7 euro che, a seguito di una deduzione fiscale forfetaria del 30%, diventano 4,90 euro<sup>4</sup>. Dopo un'iscrizione gratuita, l'utilizzatore può richiedere i voucher (cartacei o in formato elettronico) presso la società emittente e può presentarsi presso una qualsiasi impresa autorizzata per concordare l'oggetto e la durata della prestazione di lavoro.

Le imprese interessate al programma possono entrare nel meccanismo previo accreditamento dell'autorità federale.

Ci si trova quindi di fronte ad una relazione di lavoro triangolare simile a quella che caratterizza i contratti interinali italiani: un datore di lavoro (l'impresa autorizzata), un utilizzatore (l'individuo che beneficia della prestazione) e il lavoratore (colui che effettua il servizio). Quest'ultimo beneficia di uno specifico contratto di lavoro chiamato “contratto di lavoro titre service”, che può essere di durata determinata o indeterminata, a tempo pieno o a tempo parziale.

Inoltre, i lavoratori sono divisi in due categorie: gli appartenenti alla categoria A sono quelli che beneficiano anche di un sussidio alla disoccupazione o di altre forme di

---

<sup>2</sup> Per una descrizione accurata di tale programma si rinvia al sito <http://www.titres-services-onem.be> ed anche a A. M. Sansoni, *L'utilisation des vouchers en Belgique et en France dans le domaine des services à la personne: quelles leçons on peut en tirer? Working Paper 62/2008 Adapt.*

<sup>3</sup> In termini di valore si ha pertanto un limite massimo di €5250 lordi annui. Tale limite è aumentato a 2000 titre service per anno nei seguenti casi: individui portatori di handicap, coloro che hanno in tutela un minore portatore di handicap, gli anziani beneficiari di un assegno di assistenza ed i genitori soli con uno o più figli a carico.

<sup>4</sup> La deduzione fiscale massima è stata tuttavia fissata in €2400 per l'anno fiscale 2008/2009.

sostegno da parte dello Stato; appartengono, invece, alla *categoria B* coloro che non ricevono alcun sussidio pubblico. Ciò implica che il contratto di lavoro “titre service” non è incompatibile con altre forme di assistenza da parte dello Stato. L’unica condizione richiesta è che i lavoratori della *categoria A* accettino obbligatoriamente eventuali ore di lavoro supplementare che vengono loro proposte. In aggiunta, il contratto deve prevedere almeno tre ore di lavoro al giorno; esso può essere a tempo determinato ma non superiore ai 6 mesi. A partire dal settimo mese il datore di lavoro è obbligato ad offrire un contratto a tempo indeterminato.

I lavoratori della *categoria B*, invece, possono liberamente scegliere la durata del loro contratto ed il numero giornaliero di ore lavorate. Il datore di lavoro è comunque obbligato a proporre un contratto a tempo indeterminato alla scadenza di un periodo di tre mesi.

Al termine della prestazione, il lavoratore consegna il titolo ricevuto dall’utilizzatore al suo datore di lavoro, che lo rimette a sua volta alla società emittente. Quest’ultima versa al datore di lavoro il valore del titre service (7 euro) aumentato di un sussidio statale pari a 13 euro per titolo: il potere di acquisto di ciascun buono è pertanto di €20. Appare infine interessante segnalare che le madri con un’attività autonoma che riprendono il lavoro popola pausa di maternità hanno diritto a 105 buoni (del valore quindi di €735 lordi, con un potere di acquisto di €2100) a titolo gratuito per favorire la conciliazione tra famiglia e lavoro in un momento delicatissimo della vita della donna in cui anche le statistiche italiane confermano che è particolarmente alto il rischio di uscita dal mondo del lavoro.

## 2.2 Il CESU in Francia

In **Francia** il voucher di conciliazione è chiamato “Cheque Emploi Service Universel (CESU)” ed è stato istituito dal Piano di Sviluppo di Servizi alla Persona (2005). Rispetto al caso belga, il CESU ha un campo di applicazione più ampio<sup>5</sup>: oltre che per i lavori domestici può essere utilizzato per l’assistenza alle persone anziane, handicappate o non autosufficienti, per i servizi di baby-sitting, per attività di sostegno scolastico e per altri generici servizi alla persona quali l’assistenza informatica ed amministrativa, il giardinaggio e la cura degli animali domestici. Inoltre, diversamente dal Belgio dove i voucher sono semplicemente dei titoli di pagamento, il CESU può

---

<sup>5</sup> Per una descrizione più esaustiva del programma si rinvia al sito [www.urssaf.fr](http://www.urssaf.fr)

assumere una duplice formula: un vero e proprio assegno (“CESU bancaire”) oppure un titolo pre-finanziato (“CESU préfinancé”).

Il CESU bancaire è diviso in due sezioni: la prima permette di remunerare il lavoratore mentre la seconda (“volet social”) lo identifica presso il Centre National du Chèque Emploi Service Universel (CNCEU). Il centro provvede poi ad informare il datore di lavoro che effettuerà il pagamento dei relativi contributi assistenziali e previdenziali.

Il CESU pre-préfinancé, invece, è strutturato in maniera simile ai Ticket Restaurant, in quanto finanziato interamente o in parte dai datori di lavoro.

La differenza principale tra i due tipi di CESU è che il primo è un vero e proprio assegno che deve essere compilato dal singolo utilizzatore e non ha quindi un importo predefinito mentre il secondo ha un valore facciale fissato dal finanziatore. Scopo del CESU è quello di favorire la regolarizzazione di alcuni rapporti di lavoro sovente liquidati in nero. A tal fine, si prevedono diversi benefici fiscali per entrambi i tipi di voucher. Gli utilizzatori beneficiano di un credito di imposta del 50% sulle somme versate utilizzando tali strumenti. Sono previste inoltre ulteriori riduzioni contributive se non si ricorre all’intermediazione di un’impresa<sup>6</sup> o se l’utilizzatore è una persona anziana o non autosufficiente con più di 60 anni. Inoltre, le imprese che co-finanziano il CESU beneficiano di un credito d’imposta del 25% sull’importo versato fino ad un limite di 500mila euro per anno. Infine, la parte di CESU finanziata dall’impresa non è sottoposta a contributi sociali fino ad un limite di 1.830 euro per lavoratore.

### 2.3 Il Childcare vouchers nel Regno Unito

Il *Childcare Voucher* ha notevoli punti di somiglianza con il CESU préfinancé utilizzato in Francia. Attraverso questo strumento<sup>7</sup>, infatti, i datori di lavoro hanno la possibilità di fornire un trasferimento monetario vincolato nella forma di voucher per l’acquisto di servizi di cura ai bambini presso privati autorizzati dallo Stato. In particolare i *Childcare vouchers* possono essere utilizzati come forma di pagamento totale o parziale per i seguenti servizi: iscrizione ad asili nido, servizi di baby-sitting, corsi pre-scolastici, iscrizioni a club non scolastici, partecipazioni a colonie vacanza, assunzione di ragazzi e ragazze alla pari.

Tali trasferimenti, così come i costi amministrativi supportati dall’impresa, sono

---

<sup>6</sup> A differenza quindi del caso belga, il rapporto di lavoro non è necessariamente triangolare: difatti, è possibile che l’utilizzatore richieda i servizi al lavoratore senza l’intermediazione di un’impresa autorizzata.

<sup>7</sup> Per una descrizione di questo programma si rinvia a [www.childcarevouchers.co.uk](http://www.childcarevouchers.co.uk)

esentasse; inoltre, sono privi di oneri contributivi fino ad un massimo di 55 sterline (circa €71) a settimana per dipendente.

In concreto, i voucher possono essere consegnati al lavoratore attraverso un meccanismo di “*salary sacrifice*”; questo implica che, a condizione che il lavoratore aderisca, una quota dello stipendio viene convertita in buoni. Il fatto che, a differenza dello stipendio in quanto tale, i voucher siano esentasse e privi di oneri permette al dipendente un risparmio fiscale annuale che varia tra 916 e 1195 sterline, a seconda della propria aliquota marginale di imposta e del proprio livello di retribuzione. Il meccanismo di *salary sacrifice* è soltanto il più utilizzato ma non è l'unico; si può, infatti, adottare il meccanismo di “*salary plus*”. In questo secondo caso, il datore di lavoro consegna al dipendente un voucher a supplemento del proprio stipendio sopportandone per intero i costi. Lo Stato lascia quindi alla libera negoziazione tra le parti la determinazione della distribuzione tra datori di lavoro e lavoratori dell'onere associato a questa forma di incentivazione della flessibilità del lavoro: il fisco co-finanzia la totalità o una parte del programma specifico deliberato a livello di singola azienda.

**In definitiva**, pur riconoscendo le significative specificità del caso italiano, riteniamo che le importanti esperienze europee qui sinteticamente descritte possano costituire un utile punto di riferimento per un'applicazione costruttiva dei principi enunciati nel Libro Verde.