



# La disciplina italiana de los “voucher” y la lucha contra el trabajo sumergido, en espera del referéndum *abrogativo*<sup>1</sup>

por Giuseppina Pensabene Lioni

El pasado 28 de enero el Tribunal Constitucional italiano –a la luz de la ordenanza favorable del Supremo del 6 de diciembre de 2016– ha declarado la admisibilidad de la solicitud de referéndum popular para la abrogación de los arts. 48, 49 (modificados por el d.lgs. n. 185/2016) y 50 del d.lgs. n. 81/2015, concernientes a la disciplina de los “voucher”.

Nos encontramos, pues, en espera de un referéndum *abrogativo*, del cual dependerá la posible eliminación *in toto* de la disciplina vigente del “trabajo accesorio” que, como es bien sabido, consiste en todas las actividades laborales, cuyos pagos se realizan con “bonos de trabajo” (o “voucher”), ya que se desempeñan de manera ocasional según las exigencias del empleador.

Ahora bien, el problema de los “voucher” no es su uso en sí, sino el abuso que se ha hecho de ellos, sobre todo en estos últimos tiempos. Además –como también afirmó, hace unos días, el Presidente del INPS Boeri, interviniendo en el debate que hubo sobre el tema en el seno de la “*Commissione Lavoro*” de la Cámara de diputados– hasta ahora dicha disciplina no ha favorecido que emerja el trabajo sumergido, según la finalidad para la que había sido introducida *ab initio* (cfr., por todos, BELLOCCHI P., LUNARDON F., SPEZIALE V. (a cura de), *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali, certificazione dei rapporti di lavoro*, en CARINCI F. (coordinado por), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, IV, p. 82 y ss.).

En efecto –de acuerdo también con la *ratio* de la “reforma Biagi” de 2003 que, por primera vez, introdujo la figura de los “voucher” en el ordenamiento jurídico italiano– el empleo de bonos de trabajo como instrumento de pago por las prestaciones laborales ocasionales debería representar un medio para proteger a los trabajadores contra el trabajo en negro e ilegal, garantizando la cobertura contributiva (INPS) y el seguro social (INAIL).

Así pues, a pesar de que sólo recientemente ha habido una verdadera “explosión” del debate acerca de dicha figura (hace ya unos meses y tras las últimas reformas laborales, la doctrina, la jurisprudencia, las opiniones sindicales y la prensa italiana están ocupándose diariamente del fenómeno comentado), esta figura no constituye una novedad absoluta, sino que existe desde el año 2003. Además, dicha disciplina ha sido, en el curso del tiempo, objeto de múltiples modificaciones (*vid.* d.lgs. n. 251/2004; d.l. n. 12/2008; l. n. 92/2012; d.l. n. 76/2013).

---

<sup>1</sup> En Italia, el referéndum *abrogativo* es –a grandes rasgos– un procedimiento por el que se someten al voto popular leyes o actos equivalentes a la ley (en este caso, los arts. 48, 49 y 50 del d.lgs. n. 81/2015, concernientes a la disciplina de los “voucher”) con carácter decisorio y efecto a abrogar (totalmente o parcialmente), en presencia de las condiciones establecidas por el art. 75 de la Constitución italiana (cfr., *funditus*, SALERNO, G. M., *voce Referendum*, en *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, 1998, p. 234 y ss.).

Sin embargo, no nos cabe la menor duda de que la reforma aprobada en 2015 bajo el Gobierno Renzi (comúnmente conocida como “*Jobs Act*”), aún sin mutar la finalidad intrínseca de los “*voucher*” de lucha contra el trabajo sumergido, ha reescrito íntegramente la disciplina contenida en el “decreto Biagi” (d.lgs. n. 276/2003), abrogando *expressis verbis* las normas contenidas en sus arts. 70, 71, 72 y 73. ¿Qué es lo que cambia?

Pues entre otras las novedades más significativas son: a) el aumento de la cifra máxima exigida por ley como importe de ingreso de las prestaciones ocasionales (con referencia a la totalidad de los comitentes), desde 5.000 euros hasta 7.000 en el lapso temporal de un “año civil” que, a diferencia del “año solar”, se extiende desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de cada año; b) la imposibilidad de superar el límite de 2.000 euros para el desempeño de la prestación laboral ocasional, con referencia a un solo comitente; c) la obligatoriedad (bajo pena de una sanción administrativa) para el comitente que quiere comprar un “*voucher*” (cuyo valor nominal -salvo excepciones- es de 10 euros) de hacerlo exclusivamente a través de modalidades telemáticas (mensajes de móvil y de correo electrónico), indicando también específicamente el nombre del prestador y la hora de inicio y fin de la prestación; d) la extensión de dicha disciplina también a los trabajadores que disfrutaban de prestaciones “de integración salarial”, en el límite máximo de 3.000 euros por año civil.

En cambio, no representa una novedad el hecho de que el pago con “*voucher*” está exento de la imposición fiscal y no afecta al estado de empleo, ni de desempleo o de inactividad laboral del prestador ocasional. Así pues, quien trabaja con “*voucher*” se puede aprovechar de la pensión en el futuro, pero no tiene derecho, por ejemplo, al beneficio de eventuales retribuciones (por desocupación, maternidad, enfermedad, subsidios familiares, etc.) otorgadas por el INPS. Además, si el trabajador es extranjero (lo que ocurre a menudo, dada la gran expansión del fenómeno de la inmigración en la última época) y presta servicios exclusivamente bajo la modalidad de trabajo con “*voucher*”, no puede solicitar el permiso de residencia, no incluyéndose las actividades laborales ocasionales en el cálculo de los ingresos necesarios para poder obtenerlo o renovarlo.

Todo ello podría chocar con una de las finalidades fundamentales de la disciplina jurídica del trabajo ocasional, que consiste propiamente en facilitar la inserción de los colectivos más desfavorecidos (dentro de los cuales a menudo están los trabajadores extranjeros) en el mercado laboral, evitando la elusión del sistema de protección del trabajador previsto por el derecho laboral, de acuerdo con los principios generales de “flexiseguridad” establecidos a nivel europeo. En efecto, como es bien sabido, hace ya unos años que la expansión del fenómeno del “trabajo sumergido” se considera –en el marco del derecho de la Unión Europea– una de las razones principales del mal funcionamiento del mercado laboral europeo (*vid.*, por ejemplo, la comunicación de la Comisión Europea del 24.10.2007). Tras la “Estrategia de Lisboa” de 2000, la “Estrategia Europa 2020” sigue persiguiendo el objetivo del “*better job*”, también a través de la lucha contra el “*undeclared work*”. Sin embargo, estando así las cosas en Italia, cabe preguntarse si la figura jurídica de los “*voucher*”, introducida por la legislación nacional también bajo la influencia de la política laboral y social europea inspirada en la “*flexisecurity*”, sirve realmente para facilitar las oportunidades de trabajo y luchar contra el trabajo sumergido o, en cambio, el abuso de dicho instrumento en la praxis laboral puede derivar en un peligroso incremento de precariedad y en una disminución de tutelas efectivas. En otros términos: ¿hasta qué punto se garantiza “seguridad” para el trabajador allí donde se ha introducido tanta “flexibilidad”?

En esta pregunta, probablemente, podría resumirse la razón principal de las fuertes presiones de los sindicatos que se han hecho promotores del citado referéndum de abrogación de la disciplina de los “*voucher*”.

Sin embargo, admitido todo esto, cabe a su vez preguntarse si el hecho (“denunciado” hace unos días por la prensa) de que el SPI (el sindicato CGIL de los jubilados) utilice los “*voucher*” como principal modalidad de pago para sus propios activistas voluntarios, es meramente casual o encubre alguna significación. Es decir, a pesar de las evidentes zonas de sombra de la vigente disciplina de los “*voucher*”, cabe ser escépticos ante una realidad normativa en la cual, de momento, parece no

existir otra modalidad (eficaz y legal) para retribuir ciertas prestaciones ocasionales, siendo todo ello corroborado por la circunstancia de que los mismos sindicatos que luchan para su abrogación, utilizan justamente los bonos de trabajos para retribuir dichas prestaciones.

¿Cómo salir de este *impasse*?

Se puede replicar que simplemente nos hallamos ante una “excesiva liberalización” de los “*voucher*” puesto que, tras las modificaciones aportadas ya a partir de la “reforma Fornero” de 2012 (l. n. 92/2012), el trabajo ocasional, considerado originariamente un instrumento extraordinario de inclusión de los colectivos más desfavorecidos, pasa a ser, de hecho, una disciplina con carácter general, aplicable a todos los sectores productivos, independientemente del “tipo” de empleador y de empleado. Además, el *Jobs Act* ha enfatizado los efectos de este cambio sustancial, abrogando la disciplina del “trabajo por proyecto” (en este sentido, permítanme que me remita a PENSABENE LIONTI G., *La parasubordinación en la experiencia europea: hipótesis relevantes en el ordenamiento italiano y aspectos de derecho comparado*, en *Trabajo y Derecho*, núm. 23, noviembre 2016, p. 108), de modo que las empresas que solían utilizar esta tipología contractual pasan a abusar de los “*voucher*”, quedándose como la única modalidad posible y legal para retribuir prestaciones ocasionales.

Estando así las cosas, en espera del referéndum de abrogación, sería necesario cuestionarse la oportunidad de regular dicho instrumento de manera todavía más simplificada (ZOPPOLI L., *Il “riordino” dei modelli di rapporto di lavoro tra articolazione tipologica e flessibilizzazione funzionale*, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc. 1, 2015, p. 76 y ss.) o de introducir, por ejemplo, una nueva “tipología contractual” para todo tipo de prestación ocasional, en lugar de mantener la figura del “*voucher*” como mera “modalidad flexible de ejecución de la prestación laboral” (*vid.*, a este propósito, la expresión utilizada por el d.d.l. n. 2233/2016, en su relación introductiva, con referencia al “*lavoro agile*”, que se configura no como una “tipología contractual”, sino como un mero “instrumento de flexibilidad”), para no dar lugar a un verdadero vacío normativo frente a un fenómeno muy (¡o quizás demasiado!) difundido, en caso de abrogación de la disciplina que se comenta tras el referéndum.

En todo caso, es cierto que el referéndum *abrogativo* (con independencia de su resultado) representa la oportunidad de una reconsideración sistemática de la figura del “*voucher*”, con el objetivo de aclarar las zonas de claroscuro entre flexibilidad y seguridad que emergen de dicha disciplina especial, y de comprobar en qué medida se podría, *de iure condendo*, auspiciar unas mejoras. Además, la cuestión se enmarca en el ámbito de la lucha contra el trabajo en negro, perseguido a nivel europeo. Sin duda, el fenómeno del trabajo sumergido es un tema central en el debate acerca de los nuevos retos y perspectivas de la política laboral y social europea, y en ello se reflejan muchos de los cambios sustanciales que se han realizado en estos últimos años de crisis económica.

**Giuseppina Pensabene Lioni**

Dottore di ricerca in Diritto Privato (sezione Diritto del Lavoro) - Università degli Studi di Palermo

Doctora en Derecho (Dpto. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social) - Universidad de Valencia

Professore a contratto di “Politiche e tecniche di contrasto al lavoro irregolare” - Università degli Studi di Palermo

(Polo di AG)