



AUDIZIONE PRESSO LA XI COMMISSIONE LAVORO  
DEL SENATO

SCHEMA DI DECRETO MINISTERIALE IN MATERIA  
DI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN DEROGA

INTERVENTO DEL PRESIDENTE DI CONFPROFESSIONI  
DOTT. GAETANO STELLA

Roma, 21 gennaio 2014

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

*Desidero anzitutto esprimere il mio ringraziamento personale e di Confprofessioni tutta per l'attenzione che il presidente Maurizio Sacconi e i componenti della Commissione Lavoro del Senato ci riservano, offrendoci l'opportunità di illustrare la posizione dei professionisti su un provvedimento di assoluta rilevanza per le dinamiche occupazionali che si verranno a delineare nell'immediato futuro del Paese.*

## **Premessa**

Lo schema di Decreto, predisposto dal Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero dell'Economia, rivisita completamente il sistema degli ammortizzatori sociali in deroga in una fase particolarmente delicata della vita economica del Paese.

Negli ultimi tre anni l'intero settore professionale, che abbraccia attività e discipline spesso assai distanti tra loro, è stato colpito duramente dal contesto economico recessivo.

Uno sguardo più attento alla multidisciplinarietà del settore professionale evidenzia come la spirale della crisi abbia toccato, con tempi e impatti diversi, le professioni economiche e giuridiche, le attività tecniche, senza risparmiare l'intera area sanitaria e quelle categorie più a contatto con i servizi ai cittadini.

Ciononostante, in un tale contesto negativo, i datori di lavoro-professionisti hanno dato prova di un profondo senso di responsabilità sociale ed etica, soprattutto nell'ambito del lavoro e dell'occupazione. Dati alla mano, rispetto ad altri settori economici il saldo occupazionale negli studi professionali, resta ampiamente positivo nel 2013, in particolare tra i giovani che si affacciano al mercato professionale attraverso un contratto di apprendistato. Un dato nettamente in controtendenza nel mercato del lavoro in Italia che testimonia un sostanziale impegno e una cultura del fare che non indugia nello strumento di sostegno ma ne fa occasione di ripresa.

Il settore delle libere professioni occupa più di un milione di lavoratori, assunti prevalentemente con un contratto di lavoro a tempo indeterminato e numerosi i giovani con contratto di apprendistato e appare quindi particolarmente ingiusto privarlo di importanti strumenti di tutela dei loro studi e dei loro dipendenti.

Illustre Presidente, non possiamo non riferirLe come lo schema di decreto in lettura, che introduce una immotivata esclusione del settore studi professionali dal sistema di sostegno al reddito, abbia suscitato tra i liberi professionisti italiani un profondo senso di ingiustizia e disorientamento.

La nostra preoccupazione nasce dalla lettura dello schema di decreto in materia di ammortizzatori sociali in deroga, in particolare dalla lettera dell'art. 2, c. 3 nella quale viene stabilito che "possono richiedere trattamento di cui al comma 1 le imprese di cui all'art. 2082 codice civile" eliminando di fatto con un colpo di spugna i professionisti datori di lavoro dei possibili richiedenti da tali strumenti di tutela.

## **Le ragioni dei liberi professionisti**

La ratio di tale impostazione è inaccettabile per varie ragioni. Sotto un primo e fondamentale aspetto per ragioni di equità sociale e per un contrasto netto con quella tendenza all'universalizzazione delle tutele che è alla base di qualsiasi azione pubblica a livello europeo e che tutte le forze politiche italiane dichiarano di voler perseguire.

Il decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, ha, come noto, introdotto misure in funzione anti-crisi, estendendo la concessione dei benefici degli ammortizzatori sociali in deroga a tutti i datori di lavoro che non possono ricorrere agli strumenti ordinari, o perché esclusi *ab origine* da questa tutela, oppure perché avevano già esaurito il periodo di fruizione delle tutele ordinarie. L'intento era quello di preservare la base produttiva nazionale e mantenere, ovunque possibile, la costanza del rapporto di lavoro.

Al di là del dettato normativo, c'è un altro aspetto letteralmente trascurato (o forse ignorato) dallo schema di decreto che merita una riflessione da parte di questa Commissione. Mi riferisco all'organizzazione del lavoro all'interno di uno studio professionale. La realtà degli studi in Italia è caratterizzata da una forte polverizzazione e una dimensione piuttosto contenuta degli stessi, soprattutto sul fronte occupazionale.

Ciò ha consentito di instaurare un rapporto molto stretto tra il professionista-datore di lavoro e i suoi collaboratori. Un legame diretto e fiduciario che, in moltissimi casi, va ben oltre il semplice contratto di lavoro. Tale modello organizzativo ha permesso l'espansione del settore professionale nell'economia del Paese, contribuendo in maniera significativa alla creazione di posti di lavoro e ad una cultura più diffusa del valore e delle competenze intellettuali in Italia.

Negli ultimi anni, tale modello organizzativo è stato messo a dura prova dalla crisi economica e il ricorso ad adeguati strumenti di sostegno, come appunto gli ammortizzatori sociali in deroga, ha permesso di limitare i danni. Negli studi professionali la Cig in deroga non è l'anticamera al licenziamento o il pretesto per alleggerire il costo del lavoro, bensì un atto estremo e doloroso, una sosta obbligata per chi ha da superare difficoltà contingenti e quindi ripartire di slancio non appena le condizioni di mercato lo consentano.

Privare in questo momento il settore degli studi professionali di uno strumento essenziale per le politiche occupazionali e di sostegno significa mettere in difficoltà un settore economico che ha grandi

potenzialità per il rilancio del Paese. Significa abbandonare la strada dello sviluppo dei servizi professionali in Italia.

### **Gli effetti della riforma Fornero e il peso della Cigd negli studi**

Lo schema di decreto stravolge in modo netto le politiche passive poste in essere dallo Stato. Siamo ben coscienti che con la legge 28 giugno 2012, n.92 sono state introdotte significative modifiche al regime degli ammortizzatori sociali in deroga. Per garantire la graduale transizione verso il nuovo regime delineato dalla riforma Fornero, è stato previsto un sistema di finanziamento annuale via via decrescente, secondo uno schema fissato dal legislatore nell'art.2, comma 65 della suddetta legge. La legge n. 92 nel mantenere la disciplina della cassa integrazione ordinaria, straordinaria e il finanziamento di quella in deroga fino al 2016, ha previsto d'altronde la cornice giuridica per l'istituzione dei fondi di solidarietà settoriali cui demandare la gestione delle integrazioni salariali nei settori non raggiunti dalla cassa integrazione guadagni.

Le legittime esigenze di razionalizzazione della spesa, ribadite anche da una progressiva riduzione delle risorse stanziare, non giustificano però la scelta di cancellare dal campo di applicazione degli ammortizzatori sociali in deroga un intero settore economico. In questi ultimi cinque anni, i liberi professionisti-datori di lavoro, hanno saputo dosare con attenzione e cautela gli strumenti previsti dalla legge. In base ai recenti dati Inps (Gennaio-Dicembre 2013), il ricorso allo strumento della Cassa Integrazione in Deroga da parte dei dipendenti degli studi professionali ha inciso per poco più dell'uno per cento delle ore totali. Nel dettaglio, a fronte delle 273.421.048 ore autorizzate su tutto il territorio nazionale, solo 3.510.692 sono state utilizzate dai lavoratori dipendenti dagli studi professionali.

Il risparmio derivante dalla esclusione degli studi professionali non crediamo, pertanto, sia così determinante per le finanze dello Stato. Chiediamo quindi a gran voce, in linea con quanto è stato fatto anche dalla Conferenza Stato-Regioni che gli studi professionali datori di lavoro siano ammessi dal Decreto Interministeriale alla possibilità di beneficiare degli ammortizzatori sociali in deroga.

### **Brevi considerazioni sulla “nozione di impresa”**

Ad ulteriore conferma di quanto sia criticabile l'impostazione dello schema di decreto desideriamo in questa sede soffermarci sulla nozione di impresa fatta propria dall'Atto in commento. Il riferimento alle imprese di cui all'art. 2082 c.c. per individuare la platea dei beneficiari degli

ammortizzatori sociali appare in contrasto con l'impostazione di livello europeo che nel corso degli anni ha inquadrato sotto diversi profili l'attività di impresa come "attività economica attiva su un determinato mercato".

In questo ambito, è sorprendente la piena consapevolezza di tale riferimento da parte del Ministero del Lavoro. È sufficiente sotto tale profilo ricordare la risposta ad un interpello proposto proprio da Confprofessioni con cui il dicastero del Lavoro ha precisato che gli studi professionali, pur non rientrando, nella nozione *strictu sensu* di impresa, di cui alla L. 223/91, possano tuttavia rientrare nell'ambito di operatività delle disposizioni legislative tese a garantire la fruizione della cd. mobilità in deroga ai lavoratori che di tali studi fanno parte, alla luce della interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, in data 16 ottobre 2003 (causa C/32/02) con riferimento alla direttiva UE del Consiglio 98/59/CE, in merito allo scostamento tra la nozione di diritto interno di imprenditore rispetto alla nozione comunitaria di datore di lavoro.

Il Ministero del Lavoro ha in particolare osservato che: "La giurisprudenza comunitaria afferma che occorre incentrarsi su una nozione intesa in senso ampio di datore di lavoro, superando in tal modo lo stretto perimetro della nozione di imprenditore ed intendendo con quest'ultima qualunque soggetto che svolge attività economica e che sia attivo su un determinato mercato. In linea con tale orientamento ermeneutico, si ritiene che i datori di lavoro qualificabili come studi professionali possano essere sussunti nell'ambito della previsione di cui all'art. 4, comma 1 sebbene la norma si riferisca espressamente alle sole "imprese" e di conseguenza i lavoratori da questi dipendenti, licenziati per riduzione di personale, abbiano diritto ad iscriversi nelle procedure di mobilità cd. non indennizzata". E tale interpretazione è stata confermata sempre da parte del Ministero del Lavoro in relazione alla questione dell'utilizzabilità dei contratti di solidarietà da parte degli studi professionali.

Consentiteci ora ulteriori riflessioni su alcuni punti dello schema di Decreto in discussione.

### **I requisiti soggettivi dei lavoratori, anzianità lavorativa e causali di concessione della cassa integrazione in deroga**

A differenza di quanto stabilito con il decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, si escludono dalla possibilità di beneficiare della cig in deroga gli apprendisti. In linea con quanto affermato da tutte le parti politiche circa l'universalizzazione delle tutele, tale scelta desta più di una perplessità.

L'esclusione operata dallo schema di decreto, infatti, riguarda i soggetti più deboli che già scontano difficoltà di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro (il tasso di disoccupazione rilevato dai dati provvisori di gennaio dell'Istat tra gli under 24 ha toccato il 41,6%, in aumento di 0,2 punti rispetto a ottobre e di quattro punti rispetto a novembre 2012).

Colpisce poi l'innalzamento eccessivo dell'anzianità aziendale richiesta per poter accedere alla cassa integrazione in deroga; se l'esigenza è quella di ottimizzare le risorse ci permettiamo di segnalare che forse è più opportuno operare su questo criterio di accesso anziché sulla platea dei beneficiari.

Positivo, invece, appare il riferimento alle causali di concessioni per la cassa in deroga. Il nuovo dispositivo inquadra in maniera netta la cig in deroga quale forma di tutela in costanza di rapporto di lavoro e pertanto appare corretto che venga utilizzata quale strumento universale di tutela per i prossimi due anni solamente nelle situazioni di sospensione dell'attività lavorativa.

### **Quale governance per il sistema delle tutele**

Illustre Presidente Sacconi, Confprofessioni ha sempre ritenuto necessario razionalizzare il sistema degli ammortizzatori sociali e mettere quindi ordine al caos normativo e gestionale che ha determinato gli sprechi che conosciamo.

Il perdurare della crisi ha ridotto le possibilità di reimpiego e di ripresa produttiva per molte aziende. Nello stesso tempo, però, l'innalzamento di alcune voci di spesa è da attribuirsi alla mancanza di parametri certi ed univoci di concessione degli ammortizzatori in deroga, e, come sottolineato da più parti, agli insufficienti mezzi di controllo delle assegnazioni regionali aggravato da un naturale sfasamento informativo tra Regioni e Ministero.

Per questo l'attuale decreto ha l'indubbio merito di avviare un percorso per mettere sotto controllo la spesa degli ammortizzatori in deroga. Al tempo stesso, però, appare importante sottolineare che la previsione di queste nuove norme non deve costituire un appesantimento amministrativo per i datori di lavoro, con conseguenti maggiori oneri.

In questo solco, risulta prioritario garantire un nuovo assetto istruttorio con una maggiore attenzione sulle concessioni e un processo amministrativo più standardizzato che assicuri certezza sulle modalità e sui tempi in tutto il territorio. Tale obiettivo può essere sicuramente raggiunto attraverso una valorizzazione dell'Inps quale soggetto nazionale istituzionale deputato a garantire un flusso

univoco di informazioni ed una corretta valutazione delle effettive disponibilità; tuttavia non si può stravolgere gli assetti gestionali e l'interlocuzione nella presentazione delle richieste da parte di tutti gli operatori.

Appare, infine, migliorabile lo stretto collegamento con le politiche attive. Sulla base dei dati di monitoraggio effettuati da Isfol, nel quadriennio 2009-2012, sono poco più di 604 mila i lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga che hanno ricevuto un servizio informativo dai servizi competenti, di cui oltre 465 mila in Cig in deroga (il 77% del totale) e oltre 77 mila in mobilità in deroga (il 23% del totale). I lavoratori presi in carico dai servizi competenti sono stati 594.231 (98% degli informati), di cui 459.061 percettori di Cig in deroga (99% degli informati) e 73.491 percettori di mobilità in deroga (95% degli informati).

Puntare sulle politiche attive è di fondamentale importanza per lo sviluppo del Paese. Sotto il profilo della ricollocazione dei lavoratori Confprofessioni, Parte Sociale del comparto degli studi professionali, si è sempre dimostrata sensibile al tema. Vale la pena ricordare come, unitamente alla controparte sindacale, sia stato concluso recentemente un Accordo per il sostegno al reddito in cui oltre ad impegnarci a valutare la costituzione di un Fondo dedicato allo scopo, secondo le disposizioni della legge Fornero, abbiamo previsto una serie di prestazioni che mettono insieme politiche attive e passive del lavoro.

Rimanendo nell'alveo della cig in deroga, la bilateralità di settore ha messo a disposizione degli studi professionali notevoli risorse per integrare quanto erogato dal Pubblico; inoltre è stato avviato mediante il fondo interprofessionale per la formazione continua la definizione di bandi ad hoc destinati ai lavoratori percettori degli ammortizzatori sociali in deroga, in vista di un loro reinserimento nel mercato del lavoro.

Con grande senso di responsabilità istituzionale, Confprofessioni continuerà a fare la propria parte anche attraverso gli organismi previsti dal Ccnl degli studi professionali. Tuttavia, se le norme contenute nel decreto interministeriale dovessero restare immutate, l'azione già posta in essere dalla nostra questa Confederazione, con il succitato accordo di sostegno al reddito, dovrà inevitabilmente essere rivista con le spiacevoli conseguenze che si determineranno per i lavoratori interessati. Auspichiamo che la nostra azione non risulti vana e che si arrivi ad una riconsiderazione dei soggetti che possono beneficiare degli ammortizzatori sociali in deroga.