

***LA RIFORMA DEL LAVORO, METODO ED EQUILIBRIO INCERTO
PER IL SETTORE DEGLI STUDI PROFESSIONALI***

Memoria di Confprofessioni per una riforma del lavoro intellettuale e per il rilancio dell'occupazione negli studi professionali.

Roma 18 aprile 2012

La riforma del mercato del lavoro costituisce una priorità dell'attuale Governo.

Numerosi incontri con le Parti Sociali sono stati organizzati negli ultimi due mesi dal Ministro del Welfare, Elsa Fornero, con la finalità di trovare un'ampia condivisione su alcuni temi fondamentali per le dinamiche occupazionali del Paese. Da questo punto di vista, però, le difficoltà da affrontare sono molteplici perché le esigenze di ciascun settore produttivo ed economico, come evidente, sono assai differenti tra loro.

La prima osservazione da compiere sull'attuale stato del dibattito riguarda proprio il metodo utilizzato dal Governo. È palese come il Ministero del Lavoro abbia deciso, per varie ragioni, di ridurre il numero degli interlocutori da ascoltare per elaborare un progetto complessivo di riforma del mercato del lavoro. L'effetto di questa scelta è assolutamente iniquo e dannoso per il Paese, poiché ha impedito che il progetto di riforma possa tener conto delle specifiche esigenze di ampi settori produttivi, come quello degli studi professionali, rappresentato da Confprofessioni.

La dimostrazione di questa affermazione è assai agevole, risultando *in re ipsa* dalle stesse dichiarazioni del Governo circa gli obiettivi della riforma. E' stato, infatti, ripetutamente detto e ribadito che la riforma realizza un equilibrio complessivo, costituito dallo scambio da una minore "rigidità in uscita" e una minore "flessibilità in entrata".

Orbene, è evidente che questo equilibrio può, al limite, essere ipotizzabile in relazione alle imprese destinatarie delle disposizioni volte a rimodulare la disciplina dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970; ma al contrario, quell'equilibrio è *per tabulas* inesistente in relazione alle imprese, come quelle che compongono il comparto degli studi professionali, poiché tali imprese occupano mediamente 2,7 dipendenti ciascuna e, di conseguenza, non sono destinatarie dirette in alcun modo delle modifiche introdotte alla disciplina della reintegrazione nel rapporto di lavoro.

Di conseguenza, ed in altri termini, per il settore degli studi professionali il disegno di riforma del mercato del lavoro non ha alcun equilibrio, in quanto prevede soltanto maggiori rigidità nell'utilizzo dei lavori flessibili ed un aggravio dei relativi costi, non solo sul piano normativo ma anche su quello strettamente economico.

Occorre sottolineare, oltretutto, che la maggiore rigidità nell'utilizzo di lavori flessibili verrebbe ad essere imposta proprio in una fase economica di gravissima crisi economica ed occupazionale, nella quale non appare ragionevole fare molto affidamento sulla crescita delle opportunità di lavoro stabile. Ne consegue che i limiti e i vincoli posti alla stipulazione di rapporti di lavoro flessibile determineranno inevitabilmente soltanto la perdita delle possibilità di cogliere quelle opportunità di lavoro temporaneo (e, comunque, diverse da quelle stabili) che la fase negativa dell'economia potrebbe comunque consentire.

IL RUOLO DI CONFPROFESSIONI E IL SETTORE DEGLI STUDI PROFESSIONALI

Confprofessioni, nel suo ruolo di parte sociale, ha favorito lo sviluppo del comparto, realizzando una contrattazione collettiva, cui discendono tre organismi bilaterali che forniscono tutele di welfare ad una platea di oltre 250 mila soggetti attivi e che già intervengono concretamente per soddisfare i bisogni dei lavoratori. Esporremo, quindi, con atteggiamento propositivo alcune nostre tesi per il miglioramento del mercato del lavoro, partendo proprio dai momenti fondamentali della vita lavorativa negli studi.

Confprofessioni è la principale organizzazione di rappresentanza dei liberi professionisti in Italia. Fondata nel 1966 rappresenta e tutela gli interessi generali della categoria nel rapporto con le controparti negoziali e con le istituzioni politiche comunitarie nazionali e territoriali a tutti i livelli. Riconosciuta parte sociale nel 2001, l'azione della Confederazione mira alla qualificazione e alla promozione delle attività intellettuali nel contesto economico e sociale, proponendosi come fattore strategico per lo sviluppo e il benessere del Paese e contribuendo, assieme alle istituzioni politiche e alle altre forze sociali, alla crescita culturale ed economica della società.

Firmataria del CCNL dei dipendenti degli Studi Professionali, è stata chiamata a far parte del Cnel nel 2010. Oggi Confprofessioni raggruppa un sistema produttivo composto da oltre 2 milioni e mezzo di liberi professionisti per un comparto di 4 milioni di operatori che formano il 12,5 % del Pil nazionale. Sul principio della libera adesione, riunisce 17 sigle associative di settore suddivise in quattro comparti d'area:

- Economia e Lavoro (Dottori commercialisti ed Esperti contabili, Consulenti del lavoro, Revisori contabili)
- Diritto e Giustizia (Avvocati, Notai)
- Ambiente e Territorio (Ingegneri, Architetti, Dottori Agronomi, Geologi, Geometri, Periti Industriali, Periti Agrari, Agrotecnici)
- Sanità e Salute (Medici di medicina generale, Dentisti, Veterinari, Psicologi, Pediatri).

*** **

Di seguito, ferme le valutazioni di insieme finora esposte, effettueremo alcune specifiche valutazioni con riferimento ai singoli punti più importanti regolati dal disegno di legge in lettura.

LAVORO A TERMINE

In termini generali può dirsi che la regolamentazione del lavoro a termine è stata oggetto di previsioni molto limitanti. Innanzitutto viene incrementato il **costo contributivo** con la finalità dichiarata di attivare i nuovi strumenti assicurativi. Nell'art. 29 viene affermato che a partire dal 1 gennaio 2013 "ai rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato si applica un contributo addizionale, a carico del datore di lavoro, pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali".

Nonostante vengano previste alcune esenzioni da contribuzione (lavoratori assunti in sostituzione di lavoratori assenti; lavoratori assunti a termine per lo svolgimento di attività stagionali di cui al DPR 7 ottobre 1963, n. 1525 e successive modificazioni; gli apprendisti; i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165) rimane il fatto che tale intervento unitamente a quelli che sono stati apportati su altre tipologie contrattuali potrebbero determinare effetti non positivi per l'occupazione.

Viceversa, un'operazione efficace sarebbe stata quella di incentivare la stabilizzazione in una fase successiva all'ingresso nel mercato del lavoro, determinando così l'aumento del costo del lavoro in

modo non immediato. Riteniamo infatti, e questo è evidente anche nel nostro settore, che il problema principale delle dinamiche che regolano il lavoro sia proprio l'accesso all'occupazione.

Valutiamo in maniera positiva la disposizione secondo cui il primo contratto a termine non debba essere giustificato attraverso la specificazione della causale (principio valevole anche per il primo rapporto a termine in somministrazione). Tale principio si applica a contratti di durata non superiore a sei mesi e viene disposto che gli stessi non possano essere prorogati. Un intervento realmente coraggioso che potrebbe portare ad una vera e propria rivoluzione nell'utilizzo dell'istituto sarebbe anche quello di estendere significativamente la durata ammessa per il primo rapporto a termine.

Occorre evidenziare, inoltre, che una ulteriore criticità nella nuova disciplina è rappresentata dall'ampliamento dei tempi di intervallo tra un contratto e l'altro che saranno di 60 e di 90 giorni. Tale allungamento non potrà avere effetti positivi sulla stabilizzazione dei lavoratori, ma produrrà, presumibilmente, fenomeni di *turnover* tra gli stessi, danneggiando proprio quei lavoratori che si volevano proteggere.

CONTRATTO DI INSERIMENTO

Il giudizio in relazione alle disposizioni su tale tipologia contrattuale contenute nel disegno di legge è assolutamente negativo. Siamo contrari ad una eliminazione del contratto di inserimento ed abbiamo più volte proposto un rilancio dell'istituto. Seppur bilanciato da alcuni benefici il contratto di inserimento potrebbe ancora divenire un riferimento utile per alcune categorie.

Il contratto in parola ha una finalità marcatamente occupazionale, più che formativa, di categorie di persone socialmente deboli. Se alcune di esse (lavoratori anziani, donne in aree svantaggiate) verranno intercettate attraverso il ricorso a strumenti di incentivazione (art. 53 ddl) è altrettanto vero che tale tipologia contrattuale non potrà essere facilmente sostituita attraverso il ricorso del contratto di apprendistato per i soggetti più giovani. L'apprendistato pur avendo l'obiettivo di favorire un'occupazione giovanile e di qualità ha indubbiamente una componente formativa, che potrebbe risultare, in talune circostanze, inutile nei confronti di lavoratori già specializzati e qualificati.

LAVORO INTERMITTENTE

Il ddl riduce le ipotesi di ricorso al lavoro intermittente lasciando fuori quelle categorie di lavoratori più bisognosi: giovani fino a 25 anni e *over 45*. Condivisibile è l'intento del Governo di fare della contrattazione collettiva (con l'abrogazione degli articoli 37 e 40 del d.lgs. n. 276/2003) l'unico strumento legittimato a regolamentare al meglio questo istituto. A tal proposito il CCNL degli studi professionali del 29 novembre 2011 ha disciplinato il lavoro intermittente prevedendo alcune ipotesi ben individuate di ricorso all'istituto.

Il contratto di lavoro intermittente può essere stipulato, recita il nostro CCNL, per periodi con una particolare intensità lavorativa, come lo sono le seguenti attività lavorative:

- Dichiarazioni annuali nell'area professionale economico-amministrativa e nelle altre attività professionali;
- Archiviazione documenti per tutte le aree professionali;
- Informatizzazione del sistema o di documenti per tutte le aree professionali.

L'utilizzo del lavoro intermittente nell'ambito degli studi professionali non è mai stato frequente. Nonostante la cancellazione delle causali legali, la regolamentazione di tale tipologia contrattuale prevista nel CCNL degli studi professionali consentirà, in ogni caso, di compiere un rilancio

integrale di tale forma di occupazione. Occorre dire, però, che se l'intento del Governo era quello di razionalizzare e semplificare l'uso di tale contratto, l'aver introdotto l'obbligatorietà della comunicazione preventiva alle Direzioni Territoriali del lavoro irrigidisce, inutilmente, gli adempimenti burocratici a cui è tenuto il datore. Tale formalismo appare ancora più stringente se si considerano le conseguenze sanzionatorie a cui andrebbe incontro il datore in caso di omessa comunicazione.

LAVORO A PROGETTO

Nella relazione al ddl in esame si parla di previsioni volte a razionalizzare il lavoro a progetto per evitarne l'utilizzo distorto da parte del committente. Il lavoro a progetto è sovente utilizzato negli studi professionali (in particolare negli studi tecnici). Gli interventi riguardano in particolare:

a) la definizione più stringente del progetto, che deve possedere i requisiti di determinatezza di cui all'art. 1346 c.c., deve essere funzionalmente collegato al risultato finale da raggiungere e non può essere identificato con l'obiettivo aziendale nel suo complesso;

b) la limitazione della facoltà del committente di recedere dal contratto prima della realizzazione del progetto. Il recesso può, infatti, essere esercitato nelle sole ipotesi di giusta causa o di inidoneità professionale del collaboratore, che renda impossibile la realizzazione del progetto;

c) presunzione relativa circa il carattere subordinato del rapporto di lavoro, qualora l'attività esercitata dal collaboratore sia analoga a quella prestata dai lavoratori dipendenti dell'impresa committente, salve le prestazioni di elevata professionalità

d) interpretazione dell'art. 69 del d.lgs. n. 276/2003 nel senso che la mancata individuazione del progetto determina la trasformazione del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa in rapporto di lavoro subordinato.

Da tale impostazione si può constatare un avvicinamento delle disposizioni sul recesso dal contratto a progetto a quelle del lavoro a termine. Si nota che il committente può recedere prima della scadenza del termine in caso di inidoneità professionale, concetto che sarà riempito di contenuto dal contenzioso che sicuramente in presenza di una formula tanto indefinita si realizzerà. Contenzioso che scaturirà altresì dalla presunzione di carattere subordinato del rapporto di lavoro, qualora l'attività esercitata dal collaboratore sia analoga a quella prestata dai lavoratori dipendenti dell'impresa committente.

La clausola di salvaguardia, per le prestazioni di elevata professionalità e che richiedono elevate conoscenze, chiama in questo caso le Parti sociali ad un ruolo fondamentale. Toccherà infatti ad esse, sconfinando in un terreno finora poco praticato, definire quali esse siano.

PARTITE IVA

Per quanto riguarda il tema delle Partite Iva ci troviamo di fronte ad una disposizione che se dovesse trovare definitiva approvazione nei termini indicati dal disegno di legge e successivamente non fosse accompagnata da adeguate interpretazioni per il personale ispettivo e gli operatori del mercato del lavoro porterà ad effetti negativi.

Sull'urgenza di contrastare gli abusi con titolari di Partita Iva, Confprofessioni è stata l'unica organizzazione a porre all'attenzione del Governo la necessità di tenere nella dovuta considerazione l'attività libero professionale. L'esigenza è quella di estendere, attraverso politiche di promozione, tutele e garanzie a quei lavoratori e quelle lavoratrici che, nonostante la loro autonomia funzionale,

svolgono la loro attività in posizione di dipendenza economica (esclusiva o prevalente) rispetto ad un unico committente.

La specificità della prestazione del professionista dovrebbe indurre il Governo a non ricondurre tale tipo di rapporto di lavoro nell'ambito delle collaborazioni a progetto, prima, e della subordinazione, poi. La tecnica regolativa adottata, che non tiene conto delle specifiche esigenze e delle aspirazioni dei professionisti, appare fortemente invasiva dell'autonomia delle parti introducendo due presunzioni (di irregolarità) che espongono il lavoratore al rischio di essere considerato in un rapporto di lavoro subordinato.

Ed infatti, quelle attività che presentano, contestualmente, almeno due dei tre indici presuntivi verranno considerate – salvo prova contraria del committente - collaborazioni coordinate e continuative a “progetto”. Il ddl, però, se volto a scoraggiare la cattiva flessibilità, produce una pessima stabilità, e ciò perché la mancanza di uno specifico progetto (circostanza questa ineludibile, trattandosi di rapporto di lavoro autonomo) comporterà la trasformazione della collaborazione in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Tale meccanismo che tutto riconduce al cd. “contratto dominante” avrà un effetto disincentivante nell'utilizzo di prestazioni professionali autonome, riducendo, di fatto, le opportunità di lavoro. Le conclusioni potrebbero essere devastanti.

L'impatto sarà probabilmente notevole nell'ambito delle professioni non regolamentate. Sono ancora da valutare invece le conseguenze delle diversità di trattamento per le professioni non regolamentate in ragione della disposizione interpretativa dell'art. 61 del d.lgs. 276/2003 secondo cui le norme che disciplinano il lavoro a progetto e il lavoro occasionale non si applicano alle sole prestazioni professionali riconducibili alle attività per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi, ferma restando la possibilità per i professionisti abilitati di svolgere sotto forma di collaborazione coordinata e continuativa, attività diverse da quelle per le quali è necessaria l'iscrizione.

APPRENDISTATO

Condividiamo la scelta di considerare il contratto di apprendistato come il canale privilegiato per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Per quanto riguarda il settore professionale, è opportuno sottolineare che il CCNL studi professionali, sottoscritto da Confprofessioni con le controparti sindacali, ha regolamentato, primo in Italia, l'apprendistato secondo le disposizioni del nuovo Testo Unico e crediamo fermamente che nel nostro settore tale strumento rappresenti una occasione fondamentale per lo sviluppo occupazionale.

I dati in nostro possesso confermano come a differenza di altri ambiti produttivi, il contratto di apprendistato, specialmente quello professionalizzante, sia quello maggiormente utilizzato negli studi professionali. I lavoratori degli studi sono in gran parte giovani (il 70,20% è di età inferiore ai 44 anni) e la maggioranza ha avuto accesso al mondo del lavoro proprio attraverso questa tipologia contrattuale.

Riteniamo corretta la scelta di lasciare invariato l'impianto normativo del Testo Unico ed utili i cambiamenti apportati soprattutto per l'introduzione di un rapporto più alto tra il numero di apprendisti che si possono assumere ed i lavoratori qualificati.

Per quanto riguarda la previsione secondo cui “l'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, nei 36 mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 50 per cento degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro” crediamo che il termine di 36 mesi sia eccessivo. Proponiamo, come abbiamo indicato nel nostro CCNL, di introdurre un periodo di 18 mesi per il calcolo della percentuale di conferma.

Potrebbe altresì prevedersi che la limitazione non trovi applicazione qualora nel periodo indicato sia stato instaurato un solo contratto di apprendistato. E' necessario infatti valutare l'impatto che una disposizione di questo tipo potrebbe avere nelle piccole e medie strutture produttive.

LICENZIAMENTI INDIVIDUALI

La nuova disciplina contenuta nell'articolato normativo non stravolge l'attuale regolamentazione dei licenziamenti in un settore produttivo quale quello dei servizi professionali caratterizzato da sempre da "micro imprenditorialità". Sul punto, appare condivisibile la riscrittura dell'art. 18 in materia di licenziamenti discriminatori e disciplinari, così come la scelta governativa di adottare soluzioni che rendano più flessibili e meno stringenti i meccanismi di uscita dei lavoratori per ragioni economiche.

In ogni caso la scelta di prevedere la possibilità di un reintegro nei casi di "manifesta insussistenza del fatto" se pone un giusto freno a eventuali abusi datoriali, aumenta l'incertezza delle soluzioni giudiziali, rimettendo ai Giudici il compito non solo di riempire di contenuto una norma aperta, ma, soprattutto, la possibilità di optare tra reintegrazione e indennizzo. Nonostante la previsione di un *iter* giudiziale più rapido per le controversie di lavoro in materia di licenziamento, è evidente che non sia questa la strada da percorrere se si vuole avviare una strategia volta a favorire gli investimenti, anche esteri.

AMMORTIZZATORI SOCIALI

Si tratta forse del tema più ostico, ma anche più strategico, della riforma del mercato del lavoro. Nel settore studi professionali, salvo gli ammortizzatori sociali in deroga e i servizi e le prestazioni fornite dal sistema della bilateralità, i lavoratori non hanno mai goduto a regime di alcun beneficio. Siamo certamente favorevoli alla necessità di estendere le misure di protezione anche al nostro settore.

Come noto, nell'attuale contesto del mercato del lavoro italiano, gli ammortizzatori rappresentano una delle questioni più delicate non tanto per la loro genesi quanto per la loro vicenda funzionale. Dopo un'epoca di incrementi di garanzie per la stabilità dell'occupazione si è arrivati negli anni Ottanta ad un precario sistema normativo e sociale. Se in una prima fase gli ammortizzatori sociali hanno avuto l'indubbio merito di permettere di gestire le crisi occupazionali legate ai numerosi processi di ristrutturazione industriale, in un secondo momento l'attivazione delle deroghe ha determinato una involuzione regolatoria e gestionale degli ammortizzatori stessi.

La riforma degli anni Novanta non può quindi essere ricordata solo per la forza dell'introduzione di nuovi istituti necessari a gestire le crisi lavorative, o di strumenti che hanno aiutato in qualche maniera a rendere più agili e veloci le procedure per il ricorso agli ammortizzatori. Va annoverata anche come un'occasione mancata per un intervento di radicale rivisitazione idoneo a ricondurre a sistema un insieme normativo caotico, poco coerente e assai problematico anche per gli operatori del mercato del lavoro. Se quindi gli ammortizzatori sociali permangono un mezzo fondamentale per affrontare e gestire le crisi occupazionali, anche gravi ed improvvise, la carenza di un importante assetto di riferimento nell'ambito del quale operare scelte ben individuate e mirate alle singole esigenze rappresenta per i datori di lavoro ed i professionisti un problema rilevante.

I recenti interventi normativi dettati dall'esigenza di far fronte a una drammatica crisi salvaguardando anche i collaboratori coordinati e continuativi e lavoratori in regime di somministrazione sono stati senz'altro positivi. Tuttavia, dovrebbe nel concreto essere realizzata dal Governo una razionalizzazione degli ammortizzatori sociali, in un contesto di completa riallocazione delle **politiche attive del lavoro**, nella consapevolezza di un necessario intervento per porre un freno al fenomeno delle deroghe.

Occorre che il nuovo assetto del Welfare faccia perno su un virtuoso equilibrio fra politiche attive e tutele passive con l'obiettivo di individuare risposte differenziate per problemi non omogenei in ragione

del principio dell'effettività delle tutele, sia per garantire un supporto al lavoratore e alla sua famiglia (nello spirito dell'art. 36 della Costituzione), sia per assicurare un sistema di sostegno ai datori di lavoro che vada verso la ripresa del lavoro, il recupero della competitività e l'eliminazione di effetti di dumping.

La riforma proposta dal Governo va solo in parte in tale direzione. C'è sicuramente una operazione di semplificazione che viene realizzata con la riduzione degli strumenti attualmente esistenti di sostegno al reddito, ma considerato che la durata del sistema assicurativo viene notevolmente ridotta occorre puntare maggiormente sulle politiche attive. Vi è infatti sotto tale profilo una carenza evidente prevedendosi sul punto solamente una delega aperta.

La possibilità della confluenza dei fondi interprofessionali nell'ambito dei fondi di solidarietà bilaterali che dovrebbero garantire per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale l'assicurazione ai lavoratori di una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa è un altro segnale di una impostazione assolutamente non efficace.

Un ulteriore elemento di criticità contenuto nel ddl è rappresentato dalla previsione del limite dimensionale dei 15 dipendenti ("L'istituzione dei fondi è obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti") che estrometterebbe dal novero dei beneficiari un ampio bacino di lavoratori che prestano la loro attività in piccole e piccolissime imprese, come è il caso del settore degli studi professionali.

Infine, è da evidenziare che la previsione di una loro istituzione obbligatoria presso l'Inps (soggetti privi di personalità giuridica appartenenti alla gestione Inps), oltre a risultare incompatibile con la natura bilaterale del fondo, ne comprometterebbe la funzionalità e forse l'efficienza del fondo stesso.