

CESSAZIONE DELL'ATTIVITA' AZIENDALE E RICORSO ALLA CIGS

Dr. Eufrazio Massi – Dirigente della Direzione provinciale del lavoro di Modena

Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero degli autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza

Il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (è questa la nuova denominazione, dopo gli accorpamenti operati dal D.L. n. 85/2008, assunta dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale), rispondendo (prot. n. 0006416), in data 19 maggio 2008, ad un quesito della Confindustria di Cuneo ha fornito alcune interessanti interpretazioni relative alla concessione del trattamento di integrazione salariale straordinaria in caso di cessazione di attività.

Prima di entrare nel merito delle delucidazioni espresse, si reputa opportuno, per motivi di comprensione generale della materia, fare una breve ricapitolazione della materia.

Il trattamento economico di cassa integrazione guadagni straordinaria trova applicazione, in via generale, in tutte le imprese, tra cui rientrano le società cooperative di produzione e lavoro, che abbiano occupato mediamente, nell'ultimo semestre, più di quindici dipendenti. La regola generale relativa all'ampiezza dell'organico, è derogata, in alcuni casi, per particolari settori, da alcune disposizioni speciali. Senza fare alcun elenco esaustivo, basta ricordare che, ad esempio, nelle imprese commerciali e nelle agenzie di viaggio e turismo il limite è di cinquanta unità, che per le società editrici di giornali, di periodici e di agenzie di stampa non vi è alcun limite minimo, per effetto dell'art. 35 della legge n. 416/1981, che per le imprese di vigilanza o per quelle di pulizie rispetto alle quali i dipendenti debbono essere più di quindici.

Il computo del personale va effettuato prendendo quale parametro di riferimento il semestre precedente e non il momento in cui si presenta l'istanza. Sul punto, a suo tempo, l'INPS, con la circolare n. 211 del 9 agosto 1991, dettò alcuni chiari indirizzi, ricordando anche come nel calcolo debbano essere compresi anche gli apprendisti, i lavoratori a domicilio, i dirigenti ed i lavoratori a tempo parziale, ovviamente in proporzione all'orario svolto, come previsto dal D. L.vo n. 61/2000. Anche i lavoratori assenti senza retribuzione (ad esempio, perché in aspettativa) vanno inseriti nel calcolo, se non sono stati sostituiti.

Prima di entrare nel merito della cassa integrazione per crisi aziendale (di cui la cessazione di attività è, per così dire, una parte "scorporata", a partire dal mese di ottobre del 2004), vale la pena di ricordare come, in via generale, le cause che giustificano il ricorso alla CIGS siano riconducibili oltre che alla crisi aziendale, a processi di ristrutturazione, riorganizzazione o riconversione aziendale ed alle procedure concorsuali.

Ma andiamo alla crisi aziendale ed alla cessazione di attività.

Le due fattispecie sono previste dall'art. 1, comma 5, della legge n. 223/1991 e dall'art. 1 del D.L. n. 249/2004, convertito nella legge n. 291/2004, mentre da un punto di vista amministrativo i chiarimenti essenziali sono contenuti nel D.M. 18 dicembre 2002, modificato dal D.M. 15 dicembre 2004 e in due circolari del Ministero del Lavoro, la n. 50 del 17 luglio 2000 e la n. 42 del 28 ottobre 2004.

Crisi aziendale

Per crisi aziendale si intende una situazione di forte difficoltà dell'impresa, con carattere diffuso e continuativo che può portare all'impossibilità della prosecuzione dell'attività produttiva. La durata complessiva dell'intervento integrativo non può superare (come regola generale) i dodici mesi continuativi: è, tuttavia, possibile una nuova

concessione dopo che siano trascorsi almeno i 2/3 del periodo relativo alla precedente concessione.

L'istanza deve essere supportata da un programma di intervento i cui presupposti sono:

a) un andamento negativo dell'impresa risultante dagli indicatori economico-finanziari (fatturato, indebitamento, risultato d'impresa, risultato operativo) riferiti ai due anni precedenti. Il tutto deve essere supportato da una relazione tecnica con le motivazioni che spiegano la profonda criticità finanziaria;

b) il ridimensionamento o la stabilità dell'organico aziendale nei due anni antecedenti la richiesta di intervento. Questo presupposto va esaminato sotto vari aspetti: ad esempio, occorre verificare che nel periodo oggetto di controllo non vi siano state assunzioni con agevolazioni contributive o finanziarie (si pensi alle agevolazioni ex art. 8, comma 9, della legge n. 407/1990 per i disoccupati di lungo periodo o quelle assistite dalla fruizione del credito d'imposta). Va esaminata anche la possibilità che l'impresa assuma altre persone durante il periodo di CIGS, ma in questo caso va dimostrata la loro compatibilità con l'istituto integrativo. In linea di massima appaiono compatibili assunzioni lavoratori in possesso di professionalità non presenti nel personale sospeso o del quale è impossibile la riqualificazione;

c) la presentazione di un piano di risanamento finalizzato a superare le difficoltà, con l'indicazione delle iniziative prese o da prendere, dettagliate sia per ciascun settore di attività che per ogni unità produttiva interessata alla CIGS;

d) la presentazione di un piano di gestione degli esuberi strutturali, se l'impresa prevede durante o al termine dell'intervento, una ricollocazione di parte del personale;

e) la presentazione di documentazione attestante l'imprevedibilità dell'evento se la crisi aziendale è la diretta conseguenza di un evento improvviso (come la sospensione delle commesse da parte dell'unico committente. In questo caso la CIGS può essere concessa in presenza dei soli requisiti riportati sub c) e d).

Il DM 15 dicembre 2004 afferma, chiaramente, che non possono avere un riscontro positivo i programmi che sono stati presentati da imprese che:

a) abbiano iniziato l'attività produttiva nel biennio precedente la richiesta di CIGS;

b) seppur regolarmente costituite, non abbiano iniziato, in concreto, alcuna attività produttiva;

c) siano state oggetto di significative trasformazioni societarie nel biennio precedente la richiesta di intervento. Tale ipotesi non è, tuttavia, assoluta, in quanto se le stesse sono state effettuate da imprese con assetti societari sostanzialmente coincidenti allo scopo di contenere i costi di gestione, ciò va bene. Come va bene anche un'altra fattispecie: quelle delle trasformazioni (si pensi a fusioni o cessioni societarie) operate da società che pur non avendo assetti societari coincidenti hanno effettuato le operazioni con l'obiettivo della salvaguardia occupazionale e del risanamento aziendale.

Una riflessione si rende necessaria su quanto appena esposto.

La posizione espressa nel Decreto Ministeriale appare ovvia, in quanto tende a limitare un abuso ed un uso distorto della Cassa Integrazione che, purtroppo, in alcune realtà del nostro Paese, anche per effetto di incentivi legati alla realizzazione di nuovi insediamenti, hanno prodotto effetti distorti con imprese cresciute dal nulla (le c.d. "scatole vuote"), nate soltanto per accedere a cospicui contributi ma che, nel tempo, nulla hanno realizzato.

Cessazione di attività

La cessazione di attività di un'impresa può avere una portata generale ma può riguardare anche un settore o uno o più stabilimenti o, addirittura, parte di essi: in conseguenza di ciò il datore di lavoro è tenuto a presentare un piano di gestione dei lavoratori in esubero, finalizzato a ridurre il ricorso all'istituto della mobilità, a meno che esso non assuma, nel corso del periodo d'intervento o nei dodici mesi successivi, carattere di strumento di ricollocazione, anche parziale, del personale..

Per la concessione del trattamento, la disposizione richiede, tra tutti i criteri già individuati per la crisi aziendale, il solo soddisfacimento del punto relativo all'organico (v. sub b), in quanto si tende ad evitare che l'intervento vada a coprire una gestione delle assunzioni non oculata e, soprattutto, vada a premiare una gestione che potrebbe sottintendere un uso non corretto dell'istituto integrativo.

I programmi annuali possono essere oggetto di proroga, ma occorre che vi sia un accordo in sede governativa: la proroga può essere di altri dodici mesi in presenza anche di piani formativi finalizzati ad una nuova collocazione. La proroga non è automatica ma è condizionata alla verifica che nel primo anno di concessione siano stati avviati, in maniera concreta, i piani di gestione delle eccedenze. Tali proroghe non rientrano nel computo dei trentasei mesi nel quinquennio che rappresentano il tetto massimo di concessione della CIGS.

Questa premessa si è resa necessaria per comprendere i chiarimenti forniti dal Ministero del Lavoro nella risposta al quesito prospettato dalla Confindustria di Cuneo.

La Direzione Generale degli Ammortizzatori Sociali, partendo dalla definizione contenuta nella legge n. 291/2004, afferma che il Legislatore ha inteso individuare un "tertium genus" nella CIGS, la cessazione di attività, che va ad aggiungersi alla crisi aziendale e alla ristrutturazione/riorganizzazione/conversione, specificando, inoltre, sulla base del mero dettato normativo, che la cessazione può riguardare tutta l'attività o una parte di essa.

Alla luce di quanto appena detto, la nota ministeriale ritiene necessario, ai fini della concessione del trattamento di integrazione salariale straordinaria, giungere ad una definizione di unità produttiva che, è bene non dimenticarlo, viene in evidenza nella c.d. "materia del lavoro" anche per altri istituti estremamente importanti come, a mero titolo di esempio, nella disciplina sull'orario di lavoro, relativamente al superamento delle 48 ore settimanali. Solo per restare allo stretto campo dell'integrazione salariale, va ricordato come, ad esempio, in edilizia, attesa l'estrema diversificazione del settore, ci sia una estrema difficoltà nel riscontrare la coincidenza tra "cantiere" ed "unità produttiva" ma, in generale, per le imprese del settore, quest'ultima va identificata con i singoli contratti di appalto, pur se, in esecuzione di più appalti su lotti incidenti sulla stessa area e sotto la direzione di un solo responsabile, i lavori vengano effettuati contemporaneamente o in successione.

Nella risposta ministeriale, viene sottolineato un principio importante: ai fini della concessione del trattamento economico integrativo può non essere sufficiente parlare di "unità produttiva intesa nella sua accezione più ampia", ma si può procedere ad individuare strutture più piccole come i reparti, nell'ambito della stessa unità produttiva, che possono avere una loro connotazione specifica. La spiegazione appare ovvia e condivisibile sotto l'aspetto della tutela del reddito in favore dei lavoratori interessati, soprattutto se la decisione di arrivare alla cessazione dell'attività all'interno della stessa impresa dovesse giungere, per decisioni di politica aziendale, in tempi diversi, magari anche all'interno della stessa unità produttiva. Il principio di parità va visto anche in relazione alla CIGS a seguito di procedure concorsuali (fallimento, liquidazione coatta

amministrativa, amministrazione straordinaria, concordato preventivo, anche a seguito della sola ammissione e senza la omologazione, cosa che comporta la detrazione del periodo di integrazione da quello previsto in caso di fallimento), in quanto si creerebbe una differente valutazione delle posizioni dei lavoratori occupati in aziende che sono destinate a non continuare l'attività produttiva.

Nella interpretazione destinata a rendere piena dignità alle strutture produttive comprese nell'unità produttiva, il Dicastero del Lavoro ha seguito la strada individuata dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 20012 del 17 ottobre 2005, allorquando è stata fornita la nozione di reparto, ai fini della configurabilità del trasferimento di ramo d'azienda che, come è noto, è stato profondamente rivisto dall'art. 32 del D.L.vo n. 276/2003, intervenuto sul comma 5 dell'art. 2112 c.c. . Il reparto viene individuato come una "entità dotata di una propria autonomia organizzativa ed economica, funzionalizzata allo svolgimento di un'attività volta alla produzione di beni e servizi".

La concessione del trattamento integrativo per i singoli reparti deve, in ogni caso, essere tale da non prefigurare sovrapposizioni con lavoratori già destinatari di trattamenti concessi per la stessa causale, per effetto di trasferimenti in altri reparti.

Ovviamente, tale indicazione non è, in ogni caso, automatica, in quanto caso per caso, il Ministero del Lavoro si riserva di attivare le proprie verifiche attraverso gli organi di vigilanza presenti sul territorio, allo scopo di verificare sia l'autonomia dei reparti aziendali che hanno cessato l'attività, che il numero e le posizioni dei lavoratori interessati.

Per completezza di informazione si ritiene opportuno soffermarsi anche su alcuni adempimenti burocratico-amministrativi correlati alla CIGS.

Innanzitutto, seguendo le indicazioni contenute nelle circolari n. 8 del 28 marzo 2003 e n. 38 dell'8 ottobre 2004, occorre ricordare come la richiesta di intervento debba essere formalizzata, pena la improcedibilità dell'istanza, anche nel caso di cessazione di attività, attraverso il modello CIGS/SOLID -1, con una serie di documenti allegati, tra cui l'esame congiunto con le organizzazioni sindacali. La imprecisione o la poca chiarezza del materiale acquisito comporta la sospensione dei termini, con effetti diretti sulla concessione.

La procedura (da espletare nel termine di trenta giorni dalla ricezione della domanda) termina con la concessione. Essa può subire una interruzione per esigenze istruttorie motivate e per il tempo strettamente necessario al loro espletamento e comunque per un periodo non superiore a venti giorni, prorogabili di altri dieci in presenza di forti difficoltà di natura tecnica. Il numero dei lavoratori interessati è quello previsto nella domanda iniziale: il decreto ministeriale stabilisce infatti il numero degli interessati ammessi al beneficio e non può in alcun modo variare in aumento (circ. INPS n. 152 del 17 settembre 2003).

Modena, 9 giugno 2008

Eufranio MASSI

Dirigente della Direzione provinciale del Lavoro di Modena