Cassa integrazione guadagni ed unità produttiva

scritto da goal | 16 Giugno 2017

di Anna Del Vecchio*

Per poter accedere alla Cassa integrazione guadagni (Cig) i datori di lavoro dovranno censire le unità produttive in base ai nuovi criteri individuati dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps). È questo l'elemento cardine nella riforma degli ammortizzatori sociali operata dal Jobs Act, in quanto non sarà possibile presentare domande di CIG per unità produttive non ancora registrate in anagrafica aziende.

L'Unità produttiva, concetto introdotto con la riforma degli ammortizzatori sociali in attuazione al decreto legislativo n. 148/2015, presenta profili di specificità strettamente connessi al corretto funzionamento delle prestazioni di integrazione salariale afferenti alla Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria ovvero ai Fondi di solidarietà nel nuovo quadro normativo. In questa prospettiva costituisce Unità produttiva lo stabilimento o la struttura finalizzata alla produzione di beni o all'erogazione di servizi che presenta congiuntamente i seguenti requisiti (circ. Inps n. 197/2015, circ. Inps n. 9/2017, messaggio Inps n. 56/2017):

a) risulta dotato di autonomia finanziaria o tecnico funzionale, intendendosi con dette accezioni il plesso organizzativo che presenti una fisionomia distinta ed abbia, in condizioni di indipendenza, un proprio riparto di risorse disponibili così da permettere in piena autonomia le scelte organizzative più confacenti alle caratteristiche funzionali e produttive dello stabilimento/struttura;

b) è idoneo a realizzare l'intero ciclo produttivo o una fase

completa dello stesso, intendendosi con detta accezione il plesso organizzativo nell'ambito del quale si svolge, in tutto o in parte, la produzione di beni o servizi dell'azienda, non limitandosi alla realizzazione di meri scopi strumentali rispetto ai fini generali aziendali ovvero ad una fase completa dell'attività produttiva;

c) ha maestranze adibite in via continuativa.

È da notare che precedentemente alla introduzione del concetto di **Unità produttiva**, l'Inps definiva **Unità operativa** *"il luogo dove si svolge stabilmente l'attività lavorativa di uno o più dipendenti"* (circ. n. 172/2010) ovvero la **sezione produttiva** aziendale avente caratteristiche di omogeneità.

La comunicazione di una nuova unità produttiva dovrà essere effettuata entro l'ultimo giorno del mese successivo all'apertura della stessa avvalendosi dell'apposita procedura telematica, disponibile sul sito internet dell'Istituto. L'Inps ammette, comunque, la possibilità di iscrizione con retroattività anteriore, su istanza della singola impresa, inviata attraverso il cassetto bidirezionale, recante, in allegato, ogni documentazione utile a motivare i presupposti giuridico-operativi sui quali si fonda la retrodatazione. In tal caso, le Sedi Inps restano libere di accogliere, o meno, discrezionalmente, la richiesta anche mediante opportuni interventi ispettivi. La riforma della cassa integrazione guadagni, introdotta con il decreto legislativo n. 148/2015 e in vigore dal 24 settembre dello scorso anno, fa perno, quindi, sul concetto di unità produttiva, a cui molti istituti fanno riferimento, dal requisito dell'anzianità aziendale minima (90 giorni nell'unità produttiva) ai limiti di durata della Cigo (24 mesi nel quinquennio mobile, 52 settimane nel biennio e 1/3 delle ore lavorabili, sempre nella singola unità produttiva), fino all'individuazione della sede territoriale Inps competente per la concessione dell'integrazione salariale (anch'essa ancorata al concetto di unità produttiva). Per questo l'Inps, nella prima circolare esplicativa della riforma

(n. 197/2015), ha fornito una definizione di unità produttiva sostanzialmente basata sul requisito dell'autonomia organizzativa. Ma, anziché individuare una definizione di unità produttiva, ha scelto di recepire la nozione elaborata da anni dalla magistratura, secondo cui costituiscono unità produttiva la sede legale, gli stabilimenti, le filiali, i laboratori distaccati purché funzionalmente autonomi. In particolare, tale autonomia si concretizza in indipendenza tecnica in base alla quale presso l'unità deve concludersi il ciclo produttivo o una sua fase/ciclo, unitamente alla presenza di lavoratori in forza in via continuativa (Cassazione 9558/2010, 6117/2005, 11883/2003, 12121/2002). Vengono espressamente esclusi, in quanto non ritenuti unità produttive, i cantieri temporanei quali quelli edili di breve durata. Questa definizione di elaborazione giurisprudenziale, per il suo carattere poco oggettivo, ha sempre generato dubbi interpretativi (soprattutto all'interno di contesti non industriali) e quindi di difficile applicazione operativa. Doverla utilizzare per una questione così delicata, come la Cig, rischia di generare problemi e blocchi operativi, laddove l'individuazione effettuata dal datore di lavoro di un'unità produttiva dovesse non coincidere con quella effettuata dall'Inps.

Quando tutto sarà a regime, si legge nella circolare Inps n. 197/2015, le unità produttive secondo la nuova definizione dovranno coincidere con le unità operative codificate nel flusso UniEmens, a cui ciascun dipendente dovrà essere agganciato (salvo il caso di un'unica unità produttiva). Le unità operative che le aziende avevano codificato nel sito con l'apposita procedura online (comunicazione unità operativa) al momento dell'unificazione delle matricole, quando la procedura sarà aggiornata e l'Inps fornirà le specifiche istruzioni, andranno nuovamente individuate e valorizzate con apposita numerazione progressiva in base ai criteri introdotti con la circolare n. 197/2015. Fino all'aggiornamento della procedura e la rivalorizzazione delle unità operative, sarà considerata

unità produttiva quella dichiarata come tale dall'azienda in fase di presentazione della domanda di Cig.

Nel messaggio Inps n. 7336/2015 si legge che, durante la fase transitoria, gli operatori della sede Inps che ricevono la domanda, registreranno i dati di quell'unità produttiva inserendola come "nuova unità produttiva" ai sensi della circolare n. 197/2015. Laddove l'indirizzo dell'unità non coincida con quello della sede legale, sussistendo più di un'unità produttiva, l'operatore dovrà verificare, attraverso i dati preesistenti nella procedura, la sussistenza del requisito dell'autonoma organizzazione, così come l'azienda dovrà dimostrare tale caratteristica allegando alla domanda la necessaria documentazione probatoria.

Le difficoltà operative di tradurre nella realtà aziendale il concetto di unità produttiva individuato dalla giurisprudenza, e soprattutto il rischio che l'interpretazione aziendale possa non coincidere con quella fornita dall'Inps, obbliga i datori di lavoro a un'accurata analisi della propria struttura organizzativa, funzionale a censire quelle che dovrebbero essere le unità produttive sulla base dei nuovi criteri descritti dall'Inps nella circolare n. 197/2015. È evidente, quindi, la necessità di censire univocamente la definizione di "unità produttiva" tenendo conto anche dei nuovi adempimenti per il suo riconoscimento.

La circolare Inps n. 9/2017, riprendendo la definizione di unità produttiva, come indicata nella precedente n. 139/2016, ha puntualizzato che l'unità produttiva presenta due caratteristiche:

- deve essere funzionalmente autonoma, caratterizzata dalla sua sostanziale indipendenza tecnica;
- in essa deve essere svolto e concluso il ciclo relativo ad una frazione o ad un momento essenziale dell'attività produttiva o del ciclo di vendita dell'azienda.

Con riferimento all'autonomia organizzativa, l'unità produttiva è lo stabilimento o la struttura finalizzata alla produzione di beni o all'erogazione di servizi, dotati di autonomia finanziaria o tecnico funzionale, intendendosi con tali accezioni il plesso organizzativo che presenta una fisionomia distinta ed abbia, in condizioni di indipendenza, un proprio riparto di risorse disponibili così da permettere in piena autonomia le scelte organizzative più confacenti alle caratteristiche funzionali e produttive dell'unità. Rispetto al ciclo produttivo, il plesso organizzativo deve declinare, in tutto o in parte, l'attività di produzione o vendita di beni o servizi dell'impresa, della quale costituisce elemento organizzativo, non limitandosi alla realizzazione di meri scopi strumentali sia rispetto ai generali fini dell'impresa sia rispetto ad una fase completa dell'attività produttiva della stessa.

Sull'autonomia organizzativa, va registrata una importante novità rispetto a quanto indicato dallo stesso Istituto nella circolare n. 139/2016. La novità risiede nell'alternatività del requisito "autonomia finanziaria" con il requisito "autonomia tecnico funzionale". Questo vuol dire, quindi, che l'unità produttiva può essere legittimamente priva dell'autonomia finanziaria. Provando ad esemplificare, nelle aziende con due distinti stabilimenti produttivi si possono legittimamente considerare i singoli opifici come due unità produttive. Analogamente anche un'azienda della grande distribuzione, con diversi punti vendita, può considerare unità produttiva ciascun punto vendita. Parimenti, anche una piccola azienda che annovera due distinti negozi in parti diverse della città, può correttamente considerare unità produttiva ciascun singolo negozio. Ovviamente purché, in tutti i casi, vi siano assegnati in via continuativa lavoratori dipendenti.

Particolare attenzione è stata posta nell'identificazione dell'unità produttiva in caso di cantieri edili e affini

(compresa l'impiantistica industriale). Non sono da ricomprendersi nella definizione di unità produttiva i cosiddetti cantieri temporanei di lavoro, quali, ad esempio, quelli per l'esecuzione di lavori edili di breve durata e/o per l'installazione di impianti. In relazione a questi ultimi, il messaggio Inps n. 7336/2015 precisa che, nel settore dell'edilizia e affini, *"ai fini della qualificazione dei cantieri come unità produttiva, la costituzione e il mantenimento degli stessi, deve essere in esecuzione di un contratto di appalto e i lavori devono avere una durata minima di almeno sei mesi (data presunta fine cantiere – quadro B)",* durata poi ridotta ad un mese (circolare n. 139/2016, parte seconda, par. 5). Un'azienda edile, quindi, qualora dia avvio ad un cantiere di durata superiore al mese per il quale preveda di impiegare in via continuativa del personale dipendente, sarà tenuta a procedere all'apertura dell'unità produttiva secondo le prescritte modalità.

Diversamente dai casi precedenti nell'ipotesi in cui un'azienda abbia un magazzino distinto dallo stabilimento, esso non potrà essere considerato autonomo qualora non abbia nei fatti alcuna maestranza impiegata. Nelle dinamiche gestionali delle aziende, si potrebbe porre un problema di bilanciamento dell'organico tra le diverse unità produttive quando è in corso un ammortizzatore sociale. Infatti, nell'ottica della definizione di unità produttiva come sopra individuata, può verificarsi che un'azienda abbia necessità di trasferire personale da un punto vendita ad un altro, da un cantiere edile ad un altro. Se il personale passasse da una unità produttiva nella quale si fa ricorso alla Cassa integrazione guadagni straordinaria (Cigs) ad una nella quale non si fa ricorso allo stesso ammortizzatore sociale, il lavoratore uscirebbe dalla Cigs. Se, viceversa, il lavoratore passasse da una unità produttiva nella quale non si fa ricorso Cigs ad una dove ciò avviene, il lavoratore non entrerebbe nel programma di Cassa integrazione guadagni straordinaria in corso nella unità produttiva di destinazione, poiché privo del

requisito dei 90 giorni. Qualora il lavoratore passasse da una unità produttiva ad un'altra e in entrambe si facesse ricorso alla Cassa integrazione guadagni straordinaria in base ad un unico programma di ristrutturazione, il lavoratore avrebbe diritto a conservare il trattamento dell'ammortizzatore sociale che è in corso anche nella unità produttiva di destinazione. Da ciò emerge l'importanza della corretta identificazione dell'unità produttiva ai fini dell'istruttoria della domanda, in quanto fondamentale parametro di riferimento per la valutazione sia di requisiti che di limiti. Le caratteristiche che l'unità produttiva deve possedere e che devono essere oggetto di autocertificazione da parte del datore di lavoro, in sede di iscrizione in anagrafica aziende si possono, così, sintetizzare:

– con l'autocertificazione dell'autonomia organizzativa dichiara, sotto la propria responsabilità, che l'unità produttiva è lo stabilimento o la struttura finalizzata alla produzione di beni o all'erogazione di servizi, dotati di autonomia finanziaria o tecnico funzionale, intendendosi con tali accezioni il plesso organizzativo che presenta una fisionomia distinta ed abbia, in condizioni di indipendenza, un proprio riparto di risorse disponibili così da permettere in piena autonomia le scelte organizzative più confacenti alle caratteristiche funzionali e produttive dell'unità;

- con l'autocertificazione dell'idoneità a realizzare l'intero ciclo produttivo, o una fase completa di esso, dichiara sotto la propria responsabilità che il plesso organizzativo esplica, in tutto o in parte, l'attività di produzione di beni o servizi dell'impresa medesima, della quale costituisce elemento organizzativo, non limitandosi alla realizzazione di meri scopi strumentali sia rispetto ai generali fini dell'impresa sia rispetto ad una fase completa dell'attività produttiva della stessa;
- in caso di cantieri edilizi e affini (compresa

l’impiantistica industriale), in sede di iscrizione dell’unità produttiva cantiere, dovrà autocertificare che per il plesso organizzativo, cui si riferisce la domanda di integrazione salariale, è stato stipulato un contratto di appalto di almeno un mese, senza onere di allegazione del contratto medesimo.

Oltre ai controlli automatizzati già svolti dalle procedure informatiche, saranno previste dall’Inps ulteriori verifiche su base campionaria di natura amministrativa e/o ispettiva in ordine alla effettività dei requisiti caratterizzanti l’unità produttiva. L’attività di controllo prevede due diverse tipologie di attività da porre in essere:

- controlli on desk: consistenti in verifiche automatizzate e di natura amministrativa;
- controlli tramite vigilanza documentale e/o ispettiva: in ordine alla effettività dei requisiti caratterizzanti l’unità produttiva.

Sul piano applicativo, allo scopo di semplificare la gestione delle unità produttive, ferma la nozione di unità produttiva, sono state integrate e parzialmente modificate le istruzioni operative fornite al par. 1.4 della circolare Inps n. 197/2015. In particolare, nel sistema di anagrafica aziendale e nel flusso UniEmens, sezione **PosContributiva**, nell’ambito dell’elemento **DenunciaIndividuale**, è stato introdotto il nuovo elemento denominato **UnitaProduttiva**. La valorizzazione del predetto elemento è obbligatoria per le aziende che possono accedere alle integrazioni salariali ordinarie e straordinarie e alle prestazioni integrative del reddito garantite dai Fondi di solidarietà (assegno ordinario e assegno di solidarietà). Detto elemento va valorizzato anche laddove, non sussistendo unità produttiva diversa da quella in cui l’azienda ha la propria sede legale, la prestazione lavorativa dei dipendenti si svolga integralmente presso la sede legale del datore di lavoro. La mancata valorizzazione di tale elemento, costituirà errore bloccante ai fini della trasmissione del flusso

UniEmens. Nel caso di svolgimento dell'attività presso più unità produttive nel corso del mese da parte di un lavoratore, nella compilazione della denuncia mensile, sarà valorizzata l'unità produttiva presso la quale il lavoratore ha prestato attività per un periodo più lungo ovvero l'ultima unità produttiva presso la quale il lavoratore ha prestato attività lavorativa in ordine temporale, in caso di periodi di eguale durata su più unità produttive. Detta soluzione convenzionale, ispirata ad un criterio di prevalenza temporale, consente di evitare la duplicazione delle informazioni UniEmens su più unità operative, anche al fine di non generare complessità gestionali a carico delle imprese.

La codifica della **sede di lavoro principale (codice 0)**, coincidente o meno con la sede legale, costituendo allo stesso tempo Unità operativa e Unità produttiva, viene effettuata automaticamente dalla procedura di iscrizione e variazione azienda. Viceversa, il censimento delle eventuali **sedi di lavoro diverse da quella principale** (ad esempio, un cantiere edile o il magazzino, se ubicato in luogo diverso dalla sede principale) va effettuato a cura dell'impresa o del professionista abilitato, avvalendosi delle funzionalità della procedura medesima, che, con un sistema di numerazione progressiva, censisce ognuna delle predette sedi di lavoro diversa dalla principale, sulla base di valori crescenti a partire da "1". Una volta operato il censimento della nuova sede di lavoro -che costituisce sempre Unità operativa- la procedura consente di autocertificare se la sede medesima abbia i requisiti per la registrazione anche come Unità produttiva.

Per definire/gestire un'unità produttiva:

- accedere al menu "Servizi per le aziende e i consulenti";
- nella sezione "Iscrizione e Variazione Aziende" e "Comunicazione unità operativa /Accentramento contr."digitare la matricola per la quale aprire/gestire

l’unità produttiva e confermare;

- le successive tre pagine sono di sola visualizzazione dei dati preesistenti, per cui cliccare sul pulsante “Pagina successiva”, fino a quando non compare l’elenco delle unità produttive già aperte (U. Prod=’S’), cliccare ancora su “Pagina Successiva”;
- selezionare “Comunicazione unità operativa-produttiva”, sarà visualizzato l’elenco delle unità produttive da gestire, oppure cliccare su “Inserisci” per aprire una nuova unità produttiva;
- immettere i dati richiesti e specificare l’opzione “Unità produttiva” e salvare, dopo aver preso visione della dichiarazione sulla apertura dell’unità produttiva;
- registrare la richiesta di creazione dell’unità produttiva, cliccando su “Registra Richiesta”.

E nel flusso UniEmens si riporterà:

1. Azienda con unica sede di lavoro: lavoratore operante presso la sede principale aziendale:
   <Unità Operativa> = 0 – <Unità produttiva> = 0;
2. Azienda con sede principale di lavoro + una unità produttiva che costituisce al contempo unità operativa:
   lavoratore operante presso la sede principale aziendale:
   <Unità Operativa> = 0 – <Unità produttiva> = 0;
   lavoratore operante presso l’unità operativa/produttiva:
   <Unità Operativa> = 1 – <Unità produttiva> = 1;
3. Azienda con sede principale di lavoro + una unità operativa che *non* costituisce unità produttiva:
   lavoratore operante presso la sede principale aziendale:
   <Unità Operativa> = 0 – <Unità produttiva> = 0;
   lavoratore operante presso l’unità operativa:
   <Unità Operativa> = 1 – <Unità produttiva> = 0.

Con il messaggio n. 1444 del 31 marzo 2017, l’Inps ha inoltre comunicato di aver attribuito a tutte le Unità Operative già censite in anagrafica aziende anche il significato di Unità

Produttiva. Da ciò emerge che i datori di lavoro devono valutare, mediante un'analisi accurata del proprio organigramma, la correttezza dell'attribuzione dell'Unità Produttiva effettuata dall'Inps ed eventualmente apportare le opportune modifiche qualificando correttamente Unità Produttive e Unità Operative. Relativamente ai cantieri edili, bisognerà prestare particolare attenzione nella definizione di Unità Produttiva, alla luce della circolare Inps n. 139/2016 che ha ridotto a mesi uno la definizione di cantiere temporaneo non iscrivibile quale Unità Produttiva prevedendo peraltro controlli documentali e/o ispettivi volti alla individuazione dei "requisiti", in quanto la presenza della SCIA, segnalazione certificata di inizio attività, oppure della CILA, comunicazione inizio lavori asseverata, oltre al contratto di appalto, sarebbero elementi probatori della presunta durata del cantiere.

* *Odcec Napoli*