



Consulenti del Lavoro

▼ Consiglio Nazionale dell'Ordine

Viale del Caravaggio, 84 - 00147 Roma

Tel. 06 549361 - Fax 06 5408282

e-mail consigionazionale@consulentidellavoro.it

pec: consigionazionale@consulentidellavoropec.it

C.F.: 80148330584



LE PROPOSTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI CONSULENTI DEL LAVORO

IN MATERIA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI

La Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio 2022), apportando modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, ha disposto il riordino della disciplina in materia di ammortizzatori sociali.

Dalle novelle disposizioni emerge la precisa volontà del legislatore di istituire una importante connessione tra gli ammortizzatori sociali di cui al d.lgs. n. 148/2015 e le politiche attive del lavoro, al fine di riqualificare e ricollocare il personale nelle fasi di transizione.

Appare altresì evidente e condivisibile la finalità universalistica ed inclusiva dell'intervento legislativo, volto ad ampliare la platea di lavoratori beneficiari dei trattamenti di integrazione salariale a cui sono stati attratti tutti gli apprendisti, indipendentemente dalla tipologia, e i lavoratori a domicilio.

In ragione delle numerose novità introdotte, tuttavia, si ritiene doveroso evidenziare, anche alla luce delle prime difficoltà applicative emerse, alcune criticità e, nel consueto spirito di collaborazione istituzionale, avanzare proposte finalizzate alla risoluzione delle stesse.

Gli Strumenti ordinari non rispondono ad esigenze emergenziali

Preme innanzitutto evidenziare che sussistono evidenti criticità legate al perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

In tal senso, sarebbe auspicabile la reintroduzione di incisive misure a sostegno dei settori economici e lavorativi interessati dalle ripercussioni causate dalle misure restrittive, così come già avvenuto nel corso del 2021, che consentano alle aziende operanti in determinati settori, di accedere agli ammortizzatori sociali emergenziali sino al perdurare dello stato di emergenza epidemiologica.

Seppur apprezzabile la scelta di prevedere specifiche agevolazioni in riferimento alla cassa integrazione nel cd. "Decreto Sostegni-ter", tale misura non sembra rispondere in modo efficace alle difficoltà che, a causa della crisi emergenziale, aziende e lavoratori stanno affrontando.

In particolare, infatti, il decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 prevede esclusivamente l'esonero dal pagamento del contributo addizionale in favore dei settori più colpiti dalle misure di contenimento del Covid – individuati nell'Allegato I – che, nel periodo dal 1° gennaio 2022 al 31 marzo 2022, riducono o sospendono l'attività lavorativa.

Parimenti, non appare idoneo a rispondere alle esigenze dettate dalla crisi emergenziale, con il ricorso alla disciplina degli ammortizzatori sociali di cui al d.lgs. n. 148/2015 e agli strumenti ordinari in essa contenuti. Le procedure ordinarie, infatti, richiedono tempistiche troppo lunghe e non contemplan motivazioni specifiche riferibili alla pandemia. Ne consegue, dunque, che le aziende dovrebbero utilizzare parte delle limitate settimane previste dalla normativa ordinaria, per causali differenti da quelle previste dal d.lgs. n. 148/2015 e che non rispecchiano la realtà. In proposito si evidenzia che le imprese che occupano fino a 5 dipendenti, che rappresentano la maggioranza delle realtà produttive del Paese, hanno a disposizione soltanto 13 settimane (quindi 3 mesi) da utilizzare in un biennio mobile, il che appare assolutamente inadeguato rispetto alla situazione attuale. Inoltre, l'estensione del campo di applicazione dei



Fondi di solidarietà, così come l'ampliamento della platea di soggetti tutelati dal FIS, comporterà un obbligo di versamento di contribuzione per numerose microimprese, con conseguente incremento del costo del lavoro, a cui corrisponderà un'erogazione di prestazioni, che, si ricorda, prima delle modifiche di cui alla Legge di Bilancio 2022, erano interamente a carico della fiscalità generale attraverso la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga (CIGD).

Si propone, dunque, l'introduzione di misure in favore di alcune categorie di datori di lavoro che consentano la fruizione di un ulteriore intervento di integrazione salariale con causale COVID-19, decorrenti retroattivamente dal 1.1.2022 e fino alla conclusione dello stato di emergenza.

In tal senso, peraltro, si ritiene che l'Ammortizzatore Sociale Unico (A.S.U.), più volte proposto dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, potrebbe rispondere sia alle presenti che alle future necessità emergenziali, nell'ambito di uno schema rigido che, prescindendo dalla disciplina generale ordinaria, dia una risposta semplice ed immediata, individuando un sistema di protezione adeguato alle necessità delle aziende e dei lavoratori.

In ogni caso, nelle more di un intervento che possa tener conto di quanto sopra rappresentato, si ritiene utile intervenire con urgenza sui seguenti aspetti.

- 1) Adottare un intervento finalizzato a dare copertura a tutte le aziende che, nell'attesa dell'evoluzione normativa e dei chiarimenti operativi intervenuti soltanto con la circolare INPS n. 18 del 1.2.2022, non hanno espletato compiutamente la procedura sindacale, in mancanza della quale, o perché svolta successivamente all'inizio delle sospensioni, l'Istituto, potrebbe negare l'accesso agli ammortizzatori sociali. Ciò anche in virtù della recente previsione del Decreto Sostegni Ter che contempla la possibilità di svolgimento dell'esame congiunto con modalità a distanza.
- 2) La citata circolare INPS n. 18 prevede che nell'ambito della disciplina ordinaria, non siano ammesse le causali COVID-19. Per consentire il corretto accesso agli ammortizzatori sociali, alla luce del perdurare dello stato di emergenza, si ritiene urgente adeguare tale disposizione, mutuando quanto riportato nella circolare INPS n. 84/2020, paragrafo 1.8, dove è espressamente indicato che *“A scopo meramente esemplificativo, si rammenta che è possibile accedere alle integrazioni salariali ordinarie per mancanza di materie prime/componenti o per mancanza di lavoro/commesse, anche quando il determinarsi di dette causali sia riconducibile ai perduranti effetti dell'emergenza epidemiologica.”* Nel contempo, tenuto conto del carattere eccezionale della situazione in atto, qualora l'azienda evidenzi, nella relazione tecnica allegata all'istanza, il nesso di causalità tra l'emergenza sanitaria e la causale invocata, la valutazione istruttoria, da parte dell'Istituto, non dovrà implicare la verifica della sussistenza dei requisiti della transitorietà dell'evento e della non imputabilità dello stesso al datore di lavoro.

Aspetti critici della riforma degli ammortizzatori sociali

Si evidenzia innanzitutto che una tale riforma avrebbe richiesto un adeguato periodo transitorio sia per evitare distorsioni tra la previgente normativa e le novelle disposizioni introdotte dalle Legge di Bilancio 2022, che per mitigare l'impatto sui costi che le imprese, soprattutto le più piccole, dovranno sostenere. Ciò avrebbe contemporaneamente evitato taluni elementi di incertezza legati al periodo di adeguamento dei Fondi di solidarietà alle nuove disposizioni.

Si ritiene opportuno evidenziare i seguenti aspetti che meriterebbero prioritaria attenzione onde evitare criticità in fase applicativa delle nuove disposizioni.



1) **Versamento della contribuzione obbligatoria e interazione con il DURC**

Con riguardo alle modalità di versamento della contribuzione obbligatoria e, in particolare, di quella finalizzata al finanziamento dell'ammortizzatore sociale di competenza del fondo di solidarietà bilaterale, si ritiene necessario introdurre modalità univoche di pagamento dello stesso, anche ai fini di una semplificazione amministrativa e gestionale. In relazione alla nuova disposizione introdotta dalla norma in commento, ove è prevista la correttezza di tali versamenti ai fini della regolarità contributiva e del possesso del DURC, occorre specificare con maggiore chiarezza il significato del termine "contributo ordinario" onde evitare di generare confusione con importi destinati ad altre forme di bilateralità contrattuale. A titolo esemplificativo tra gli enti che prevedono il pagamento di una contribuzione non differenziata tra i contributi al fondo di solidarietà e quelli all'Ente bilaterale, vi è l'FSBA-EBNA.

2) **Mancato coordinamento della disciplina in materia di assegno di integrazione salariale**

Si riscontra il mancato coordinamento tra la previgente e la nuova normativa relativamente alle misure riconducibili al Fondo di integrazione salariale (FIS). La nuova disposizione, infatti, ha eliminato l'assegno ordinario e quello di solidarietà ed introdotto l'assegno di integrazione salariale. In tale ambito si ritiene necessario adeguare le disposizioni contenute all'interno del Decreto Ministeriale n. 94343 del 3.2.2016, attraverso cui è stato istituito il FIS e sono state individuate specifiche fattispecie relative all'ambito di applicazione, ai destinatari ed alla riconducibilità delle misure di cassa integrazione ordinaria. Con particolare riferimento a tale fondo ed al nuovo assegno di integrazione salariale, occorre inoltre chiarire se l'azienda può conteggiare, ai fini del computo per ogni unità produttiva, le settimane in riferimento ai giorni effettivamente utilizzati a prescindere da quanto autorizzato.

3) **Campo di applicazione dei Fondi di solidarietà**

Per prassi consolidata i fondi di solidarietà individuano il campo soggettivo di applicazione attraverso i codici ATECO posseduti dalle aziende interessate. Tale modalità fa emergere criticità laddove l'azienda medesima non applichi il contratto collettivo di riferimento del fondo di solidarietà di destinazione, pur possedendo un codice ATECO che la attrae nel campo di applicazione del fondo. Per quanto esposto, il datore di lavoro si trova in una condizione di incongruità sindacale/associativa, poiché obbligato per decreto a esperire la procedura sindacale per l'accesso all'ammortizzatore sociale nei confronti di talune sigle sindacali non coincidenti con quelle che hanno stipulato il CCNL applicato. A seguito di un interpello presentato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, sul caso delle Farmacie, impropriamente attratte nella gestione del Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali, l'INPS è intervenuto con circolare n. 16 del 31 gennaio 2022. In tale ambito è stato chiarito che sono tenuti all'iscrizione al Fondo di solidarietà per le attività professionali di cui al decreto interministeriale 27 dicembre 2019, n. 104125, i datori di lavoro del settore delle attività professionali, come individuati dai codici ATECO riportati nella tabella di cui all'Allegato n. 1 della suddetta circolare. Al riguardo, l'Istituto ha sottolineato che detta tabella, rimodulata in coerenza con le indicazioni ministeriali, è stata emendata escludendo le farmacie – connotate dal Codice Statistico Contributivo 7.02.05 e dall'ATECO 2007 47.73.10 – in quanto rientranti nell'ambito del più ampio comparto terziario, in uno specifico e autonomo settore, il quale ha in Federfarma l'organizzazione datoriale maggiormente rappresentativa, la quale non risulta tra le firmatarie dell'Accordo costitutivo del Fondo. Alla medesima soluzione bisognerebbe pervenire per tutte le situazioni analoghe, tra le quali si segnala quella dei panifici artigiani aderenti a Federpanificatori e ad oggi attratti nel fondo FSBA, costituito da differenti associazioni sindacali datorili



4) Assenza di interventi straordinari nelle more dell'adeguamento dei fondi già esistenti

La Legge n. 234/2021 ha disposto la costituzione di Fondi di solidarietà bilaterali per i datori di lavoro che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 10 del D.lgs n. 148/2015. La norma, ha altresì stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2022, i nuovi Fondi di solidarietà che si costituiscono dovranno obbligatoriamente garantire le tutele per tutti i datori di lavoro del settore che occupano almeno un dipendente. È stata prevista, per i periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa decorrenti dal 1° gennaio 2022, l'erogazione dell'assegno di integrazione salariale anche ai datori di lavoro con un solo dipendente, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie e straordinarie. In ragione di detta modifica, tali fondi dovranno adeguare i propri statuti entro il 31 dicembre 2022, pena la confluenza dei datori di lavoro nel FIS seppure ai soli fini dell'erogazione dei trattamenti di integrazione salariale. Soltanto quelli costituiti nel biennio 2020-2021 potranno adeguarsi entro il 30 giugno 2023. Nelle more di tale adeguamento, la circolare Inps n. 18/2022, su specifico avviso ministeriale, ha disposto, che, al fine di garantire una tutela ai dipendenti dei datori di lavoro che operano nei settori coperti dai citati Fondi e che occupano un numero di addetti inferiore a quello stabilito dai singoli decreti istitutivi alla data di entrata in vigore della legge di Bilancio 2022 (1° gennaio 2022), dal 1° gennaio 2022, anche i sopracitati datori di lavoro rientrano nella disciplina del Fondo di integrazione salariale.

La disposizione in commento ha altresì previsto l'obbligo di adeguamento dei fondi di solidarietà già esistenti al fine di garantire una copertura alle aziende aderenti in caso di ricorso ad ammortizzatori sociali per causali di natura straordinaria.

Tuttavia, diversamente da quanto previsto per l'allineamento ai limiti dimensionali, per tale ultima fattispecie, nelle more dell'adeguamento della disciplina dei fondi, si riscontra l'assenza della copertura di un ammortizzatore sociale volto a tutelare i lavoratori nei casi di esigenze straordinarie. Un esempio è rappresentato dalle aziende coperte dal "*Fondo bilaterale di solidarietà per il sostegno del reddito del personale del settore dei servizi ambientali*", che al momento non prevede l'accesso all'ammortizzatore con causali straordinarie.

5) Interventi in attesa della pubblicazione del decreto in materia di "processi di transizione"

Il legislatore, attraverso l'art. 1 comma 199 della Legge 234/2021, ha ampliato le disposizioni in materia di cassa integrazione straordinaria (CIGS), con la causale di "riorganizzazione aziendale" ricomprendendovi anche i casi in cui le aziende vi ricorrono "per realizzare processi di transizione" che saranno individuati e regolati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge di Bilancio 2022.

Inoltre, attraverso integrazioni apportate al comma 2, secondo periodo, dell'articolo 21 del D.lgs. n. 148/2015, sono state modificate anche le disposizioni relative al programma di riorganizzazione aziendale, in quanto è stato previsto che il recupero occupazionale si possa realizzare anche tramite la riqualificazione professionale dei lavoratori e il potenziamento delle loro competenze. Dalle novità appena richiamate si desume, dunque, così come peraltro confermato dal Ministero del Lavoro con la circolare n. 1/2021, che l'impresa che intenda richiedere il trattamento di integrazione salariale straordinario per un intervento di riorganizzazione per realizzare processi di transizione, debba presentare un programma di interventi nel quale siano indicate specifiche azioni che possano realizzarsi attraverso la pianificazione di processi innovativi di transizione digitale e tecnologica, ovvero, in azioni dirette al rinnovamento e sostenibilità ambientale ed energetica. Ferma restando detta disposizione, tuttavia, ancora non si riscontra la pubblicazione del decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e mancano pertanto le



indicazioni necessarie per individuare e regolare i processi sopra menzionati. Pertanto, nelle more della pubblicazione del previsto decreto, necessiterebbero istruzioni volte a concedere la possibilità di presentazione di quanto necessario per realizzare “il processo di transizione” soltanto in un momento successivo alla pubblicazione del decreto medesimo.