Cassa integrazione, un’àncora di salvezza

testo di *Francesco Gesualdi* |

Il coronavirus ha travolto l’economia. Mai come in questo caso l’intervento della Cassa integrazione è stato ed è essenziale. Vediamo come funziona e cosa andrebbe fatto per migliorare lo strumento.

Riavvolgiamo il nastro della memoria. L’Italia scopre di essere stata raggiunta dal coronavirus lo scorso 21 febbraio. Quel giorno, un trentottenne di nome Mattia si presenta al pronto soccorso dell’ospedale di Codogno con febbre e sintomi respiratori. Di professione ricercatore, fino a pochi giorni prima valido maratoneta, ha cominciato con i classici disturbi influenzali che però si sono complicati con difficoltà respiratorie costringendolo al ricovero ospedaliero. Mattia è definito il paziente coronavirus numero uno, ma ulteriori ricerche appureranno poi che, in Lombardia, il virus circolava già dal dicembre 2019. Da uno, i casi diventano quattro, dieci, cento. Soltanto un mese dopo se ne contano già sessantamila, ma a rimarcare la gravità dell’epidemia sono i tremila ricoverati in terapia intensiva e i cinquemila morti che non hanno resistito all’infezione. Intanto l’11 marzo, l’Organizzazione mondiale della sanità dichiara lo stato di pandemia a livello mondiale e il governo italiano si convince che la priorità del paese è fermare il contagio con una chiusura totale. Con un decreto del 22 marzo, il presidente del Consiglio proibisce gli spostamenti fuori dal proprio comune, decreta la chiusura di tutte le scuole, ordina la sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali non essenziali. Provvedimenti validi per tutto il territorio nazionale. È l’inizio del cosiddetto lockdown.

Le misure si dimostrano appropriate: pur con grande lentezza e

dopo migliaia di morti, il contagio frena, ma i contraccolpi per le famiglie sono gravissimi. Su tutti i piani: relazionale, scolastico, economico.

In altri tempi, probabilmente, sarebbe stata la catastrofe sociale, ma dopo l'insoddisfazione popolare per l'austerità, questa volta la classe politica non pare avere dubbi sul da farsi. In particolare, pare aver chiaro che non può assumere come criterio guida il rigore finanziario: davanti a una simile emergenza fare nuovo debito è indispensabile. Tra il marzo e il luglio 2020, il governo Conte stanzia una cinquantina di miliardi di euro per misure d'emergenza a favore di famiglie ed imprese. Fra essi, 20 miliardi per potenziare il sistema della cassa integrazione. Con tale termine si intende l'insieme dei fondi attraverso i quali l'Inps, l'Istituto nazionale della previdenza sociale, garantisce la copertura salariale a tutti quei lavoratori occupati in imprese che navigano in cattive acque.

Nascita della cassa

La prima pietra della cassa integrazione venne posta in epoca fascista e non per iniziativa del legislatore, ma delle corporazioni sindacali. Del resto al tempo del fascismo potevano esistere solo i sindacati ammessi dal regime e a conferma di come essi operassero in nome e per conto del governo, era stato stabilito che i contratti stipulati con le controparti padronali avessero valore *erga omnes*, ossia nei confronti di tutti, come se fossero leggi. Nel 1940 l'Italia entrò in guerra e molti stabilimenti industriali si trovarono in grave difficoltà a causa del crollo del mercato e della scarsa reperibilità delle materie prime. Molti di loro funzionavano a singhiozzo riducendo drasticamente gli orari e quindi le paghe dei lavoratori. Per porvi rimedio, nel 1941 venne inserita una nuova tutela previdenziale nei contratti di lavoro dell'industria: la cassa integrazione guadagni finalizzata a compensare la paga dei lavoratori occupati nelle

aziende incapaci di lavorare a pieno regime. E anche se lo scopo principale del nuovo istituto era quello di attenuare gli effetti negativi degli eventi bellici sui lavoratori, l'associazione degli industriali aveva accettato di buon grado la proposta per evitare l'esodo delle maestranze dalle industrie civili in crisi, verso quelle belliche ben più prospere. Con la caduta del fascismo, crollò anche l'impalcatura corporativa e, assieme a essa, i contratti di lavoro aventi valore di legge. Perciò nell'immediato dopoguerra vennero emanati vari provvedimenti legislativi tesi a non disperdere le più importanti tutele dei lavoratori incluse nei contratti di lavoro. Fra esse, anche la Cassa integrazione guadagni che venne recepita dalla legislazione con un decreto luogotenenziale del 9 novembre 1945.

Quanto dura

Inizialmente la tutela era accordata solo agli operai dipendenti da imprese industriali e prevedeva un'integrazione fino al 75% della retribuzione. A finanziarla sarebbero state le imprese con un contributo pari al 5% delle retribuzioni lorde corrisposte agli operai. Lo stato sarebbe intervenuto con un contributo di pari importo a quello versato dai datori di lavoro. Il fondo sarebbe stato istituito presso l'Inps e si sarebbe chiamato «Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria». Inoltre era previsto che il pagamento dell'integrazione fosse effettuato dal datore di lavoro che in seguito sarebbe stato rimborsato dall'Inps tramite conguaglio fra prestazioni corrisposte e contributi complessivi dovuti.

Nel corso degli anni, la legge è tornata varie volte sull'argomento, ma sostanzialmente l'impostazione è rimasta la stessa. Di diverso oggi c'è che i settori coperti non sono solo quelli dell'industria, ma anche dell'edilizia e delle attività estrattive. Inoltre, è stata estesa anche agli impiegati. Quanto all'ammontare, copre fino all'80% del salario ed è fruibile per un massimo di 13 settimane

continuative e in ogni caso non più di 52 settimane nello stesso biennio. Il tutto è finanziato con contributi delle aziende che, a seconda del settore, versano dall'1,7 al 4,7% delle retribuzioni lorde. Lo stato interviene con una sua parte.

Chi dentro, chi fuori

Uno dei limiti più seri della cassa integrazione, imbastita in epoca fascista e tramandata ai nostri giorni, è che copre una platea di lavoratori piuttosto ristretta: circa 4 milioni di salariati su un totale di 17 milioni. Ad esempio, esclude tutti gli addetti ai servizi e al commercio che oggi rappresentano la parte più ampia degli occupati.

La cosa più saggia per porre fine a questa anomalia sarebbe la creazione di una nuova cassa integrazione estesa a tutti i lavoratori. Ma invece di imboccare la strada della riforma, si è preferito procedere per aggiunte, e oggi il sistema della cassa integrazione è diventata una giungla di sigle e casse, nella quale è difficile districarsi.

Ad esempio, nel 1972 venne istituita la cassa integrazione per i dipendenti agricoli, ma solo quelli a tempo indeterminato. Inoltre, a partire dal 1996, la legge ha come riesumato l'esperienza fascista del 1941 consentendo a sindacati e associazioni padronali di creare, tramite contrattazione collettiva, dei fondi specifici con funzione di integrazione salariale.

Oggi di tali fondi ne esistono una decina. Fra i più importanti quello a favore dei lavoratori postali, del credito, del trasporto aereo. Sono denominati Fondi di solidarietà, sono costituiti presso l'Inps, hanno gestione autonoma e sono finanziati con contributi aziendali.

Ma esiste un altro fondo ancora, denominato Fis (Fondo di integrazione salariale), istituito dalla legge stessa nel

2015, a cui debbono partecipare, in forma praticamente obbligatoria, tutti i datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti, che non partecipano ad alcun fondo di solidarietà e che non rientrano nel campo di applicazione della cassa integrazione guadagni. Il Fondo è finanziato con contributi aziendali pari allo 0,65% delle retribuzioni lorde, ha obbligo di bilancio in pareggio e non può erogare prestazioni in carenza di disponibilità.

Purtroppo, le complicazioni non finiscono qui. Ne vanno citate almeno altre due.

Tipologie di cassa

La prima è collegata alle crisi e alle ristrutturazioni aziendali che negli ultimi decenni si sono fatte sempre più numerose a causa della tecnologia e della globalizzazione. Basti dire che solo negli anni della crisi, 2008 e 2009, il numero di imprese cessate ha sfiorato le 630 mila unità. Al novembre 2019, presso il ministero dello Sviluppo, erano ancora aperti 150 tavoli di trattative per trovare la soluzione alla crisi di altrettante aziende che avevano annunciato di voler chiudere.

Fin dai primi anni successivi alla Seconda guerra mondiale si è cominciato ad avvertire il problema di imprese costrette a ridimensionare il proprio personale a causa delle innovazioni tecnologiche e, già nel 1968, venne emanata una legge per garantire la continuità del salario, almeno per qualche tempo, ai lavoratori colpiti dalle ristrutturazioni. A tale scopo venne introdotta una nuova erogazione da parte dell’Inps, denominata Cassa integrazione guadagni straordinaria (Cigs). Erogazione che purtroppo nasceva con le stesse anomalie della sorella maggiore che, nel frattempo, era stata battezzata Cassa integrazione guadagni ordinaria (Cigo), tanto per tenerla distinta.

Ancora una volta l’anomalia principale era la copertura di un

numero limitato di settori. Per cui tutte le casse istituite successivamente per garantire l'integrazione salariale anche ai lavoratori dei settori non industriali, sono nate con un doppio incarico. Da una parte, quello così detto ordinario, teso ad integrare il salario nei casi di riduzione di orario di lavoro dovuto a momentanee difficoltà di mercato. Dall'altra, quello così detto straordinario, finalizzato a garantire il salario nei casi di sospensione del lavoro per ristrutturazioni, ridimensionamenti o addirittura chiusure aziendali indotte da calcoli di mercato.

Per una cassa universale

La legge stabilisce limiti ben precisi ai tempi di assistenza, sia quelli forniti dalla Cassa integrazione ordinaria che da quella straordinaria. Ma talvolta tali tempi non sono sufficienti a risolvere le crisi. Perciò è data la possibilità alle regioni o al ministero del Lavoro, a seconda delle dimensioni dell'azienda in questione, di decretare un prolungamento del sostegno, in deroga a ciò che prevede la legge. La stessa procedura può essere utilizzata anche per permettere ad aziende normalmente escluse da qualsiasi tipo di sostegno, di richiedere assistenza. Tali trattamenti eccezionali assumono il nome di cassa integrazione guadagni in deroga e rappresentano il secondo elemento di complicazione.

Sotto questo titolo è andato anche il decreto legge del 17 marzo 2020 che ha stanziato cinque miliardi di euro per garantire nove settimane di cassa integrazione a tutti i lavoratori occupati in aziende che hanno dovuto chiudere a causa del coronavirus. E non è stato che il primo dei provvedimenti assunti. Il decreto legge di agosto 2020 è intervenuto ancora per prorogare la cassa.

Nei primi sette mesi del 2020, le ore autorizzate di cassa sono state 2,7 miliardi con un aumento dell'881% sull'intero anno precedente (dati Inps).

Ora che abbiamo capito quanto sia importante dare sicurezza a tutti i lavoratori, sarebbe bene approfittare dell’occasione per varare una riforma radicale del sistema, in modo da rendere la cassa più lineare, più razionale e soprattutto universale.

Francesco Gesualdi

Assunzioni-licenziamenti. Foto di Gerd Altmann-Pixabay.