Crisi e sostegno reddituale dei lavoratori: due scenari a confronto

Massimo De Minicis, Marco Marucci - 08/06/2020 [papers]

Abstract

-

"A smooth sea never made a skilled sailor." Franklin D. Roosevelt

Premessa

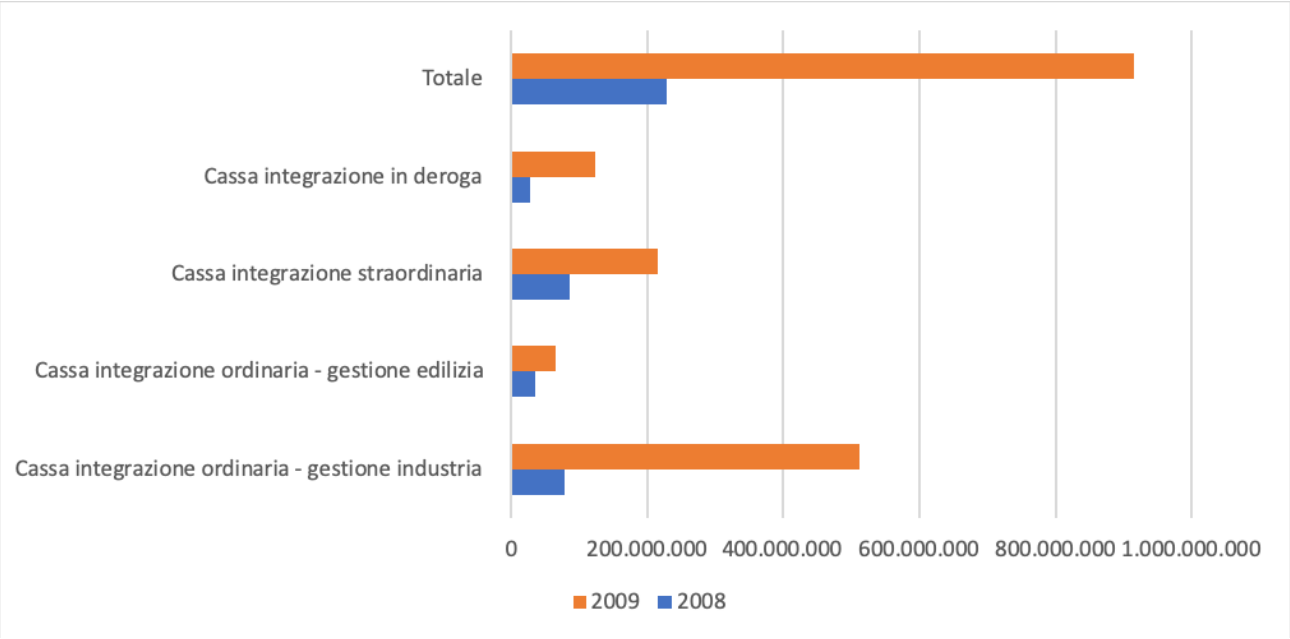
Nei primi anni del nuovo millennio, 2008-2009, una devastante crisi finanziaria ed economica attraversò l'economia mondiale provocando danni ingenti nei sistemi produttivi e nei livelli occupazionali. La crisi finanziaria con origine negli Stati Uniti, endogena al sistema produttivo capitalistico finanziario, investì profondamente il tessuto economico ed occupazionale italiano. A più di dieci anni da quella tempesta finanziaria una nuova drammatica crisi ha investito l'economia mondiale e il nostro paese. Questa volta provocata dalle misure pubbliche di drastico contenimento di una pandemia globale generatesi nei territori dell'impero economico cinese. Due sono le caratteristiche del tutto nuove della nuova crisi economica 2020 rispetto a quella del 2008-09, la prima si riferisce al contesto economico coinvolto, la crisi riguarda tutte le economie del mondo e tutti i settori (agricoltura, industria e terziario), la seconda differenza riguarda la velocità della sua espansione. La crisi derivante dalle condizioni pandemiche globali, esogena al modello di sviluppo produttivo, evolve, infatti, con tempi rapidissimi. Questa dinamica di crollo economico e sociale appare accorciare esponenzialmente i tempi della crisi finanziaria precedente. Nel contesto finanziario i tempi di disintegrazione di molte strutture economiche furono di circa tre anni (2008/2010), ora gli stessi livelli di abbattimento dei livelli produttivi e occupazionali si possono registrare in poco più di tre mesi. In entrambe le situazioni il nostro paese ha dovuto reagire con ingenti politiche economiche di aumento della spesa pubblica per contenere tempestivamente gli effetti del crollo, tentando di preservare i livelli occupazionali e il tessuto economico produttivo preesistente. In particolare, importanti misure sono state intraprese dai governi italiani nei due scenari temporali, per arrestare la caduta occupazionale e produrre dei regimi sostitutivi di reddito per i lavoratori. Il paper proposto analizzerà la natura di questa tipologia di interventi, delineandone la struttura e la dinamica attuativa. Con lo scopo di evidenziare differenze, similitudini e misurare gli impatti dei modelli di protezione sociale dei lavoratori attivati.

La crisi finanziaria del 2008-09 e le misure di sostegno al reddito dei lavoratori.

Nella crisi economica finanziaria 2008-09 il modello di protezione sociale del reddito dei lavoratori attuato è stato unicamente quello dell'istituto della cassa integrazione ordinaria, straordinaria e in deroga. Uno strumento di copertura economica e sociale teso a mantenere la costanza del rapporto di lavoro. Un dispositivo generato nella sua originale versione in piena epoca fordista, per rispondere alla grande e drammatica crisi provocata dagli effetti della Seconda guerra mondiale[1]. Da strumento temporaneo con una funzione arginante la perdita di produttività aziendale e del reddito dei lavoratori, la cassa integrazione nelle sue diverse componenti (Ordinaria, Straordinaria, in Deroga), assunse nella crisi finanziaria del 2008-2009 una non naturale funzione di ammortizzatore sociale universalistico, assente in quel periodo nel contesto italiano. Tale dinamica fu, infatti, sostenuta dall'utilizzo spropositato della cassa in deroga, la tipologia concessa eccezionalmente, per le imprese non coperte dalla funzione naturale della cassa integrazione. Tale ruolo non emerse consapevolmente nell'immediato, ma date le caratteristiche temporalmente lunghe della crisi, si determinò nel corso degli anni. L'analisi della dinamica attuativa degli interventi in costanza di rapporto di lavoro nel biennio 2009/2010 testimonia tale processo sistematico. Nel primo anno di effetti materiali della crisi finanziaria, il 2009, si assiste, infatti, ad un forte aumento delle ore complessivamente autorizzate di cassa integrazione, che passano da 228 milioni del 2008 a 916 milioni, facendo registrare un significativo aumento del 302% (graf. 1). In tale periodo l'istituto di cassa che subì la crescita maggiore fu quello della integrazione ordinaria, nell'intero 2009 furono

autorizzate, per la sola gestione industria, oltre 433 milioni di ore di cassa integrazione ordinaria in più rispetto all'anno precedente (+550%). Insieme alla gestione industriale anche la gestione edilizia registrò un forte aumento, pari all'88%, rispetto al 2008, nel 2009 furono autorizzate 64,6 milioni di ore. Per quanto riguarda la cassa integrazione straordinaria, nell'intero anno 2009 furono autorizzate 216 milioni di ore, di cui 202,2 per le imprese dell'industria, 10,6 per il settore commerciale, 2,6 per l'edilizia, facendo registrare un aumento rispetto al 2008 del 150%. In riferimento, invece, agli interventi di cassa integrazione in deroga, nell'intero 2009 furono autorizzate 122,7 milioni di ore, con un considerevole aumento del 335,5% rispetto all'anno precedente[2]. A differenza del 2008 (nonché della cassa integrazione straordinaria), il settore maggiormente interessato dall'istituto in deroga fu quello dell'artigianato, destinatario di 55,5 milioni di ore (+934% rispetto al 2008). Seguono poi, negli aumenti della cassa in deroga, il settore industriale, con quasi 41 milioni di ore, ossia poco più del doppio rispetto a quelle autorizzate nel 2008, e quello del commercio, per il quale furono autorizzate 24,8 milioni di ore (783% in più rispetto all'anno precedente) [3]. C'è da evidenziare inoltre che nel 2009, in seguito all'accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009, le Regioni assunsero un ruolo sempre più importante nella gestione, nel finanziamento e nell'ammissione degli interventi in deroga. Difatti, se l'impresa risultava presente unicamente nel territorio regionale l'autorizzazione all'erogazione di tale ammortizzatore sociale veniva rilasciata dalla Regione e non dal Ministero del Lavoro.

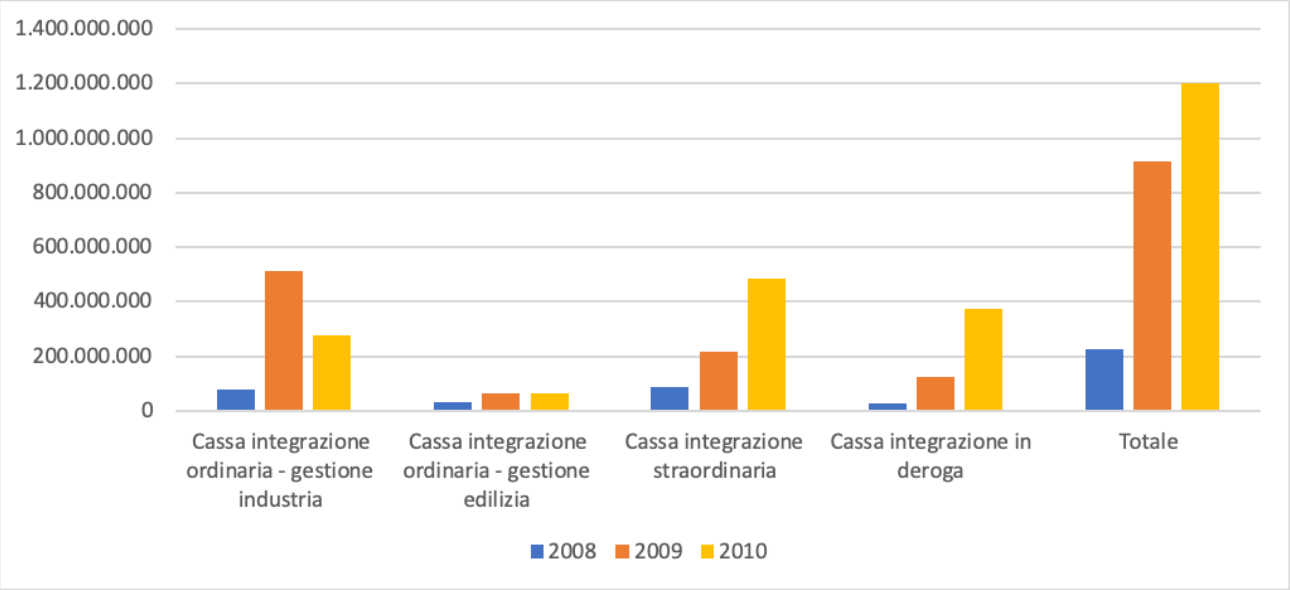
Grafico 1 - Ore autorizzate dal 2008 al 2009. Dati annuali.



Fonte: nostra elaborazione su dati INPS – Osservatorio statistico

L'aumento delle ore di cassa integrazione complessivamente autorizzate proseguì anche nel 2010 (graf. 2), quando si raggiunse la cifra di 1.200 milioni. L'incremento rispetto al 2009 fu di quasi 285 milioni di ore (+31%), mentre rispetto al 2008 si registrò un aumento del 400%. A differenza dell'anno precedente, però, tale andamento non fu imputabile alla cassa integrazione ordinaria del settore industriale, che invece si caratterizzò per una diminuzione delle ore autorizzate; infatti, nell'intero 2010 esse si attestarono intorno a 275 milioni, corrispondenti a -46% rispetto al 2009. Piuttosto, il generale aumento delle ore di cassa integrazione nel 2010 fu dovuto agli interventi straordinari e in deroga. Per quanto riguarda la cassa integrazione straordinaria, nell'intero 2010, furono autorizzate 485,4 milioni di ore, 124,6% in più rispetto all'anno precedente. I settori maggiormente interessati furono quello industriale (460 milioni di ore, 94,8% del totale), commerciale (16,6 milioni di ore, pari al 3,4% del totale) ed edilizio (8,3 milioni di ore, ossia l'1,7% del totale). Relativamente alla cassa integrazione in deroga, nell'intero anno 2010 furono autorizzate 373,2 milioni di ore, 204% in più rispetto all'anno precedente, di cui 151,4 milioni per l'artigianato (+173% sul 2009), 121,9 milioni per il settore industriale (+201% rispetto al 2009), 92,8 milioni per quello del commercio (+274% rispetto all'anno precedente) e 5,8 milioni per l'edilizia (+737,5% sul 2009)[4].

Grafico 2 - Ore autorizzate dal 2008 al 2010. Dati annuali.



Fonte: nostra elaborazione su dati INPS – Osservatorio statistico

Il bilancio complessivo degli interventi di sostegno reddituale nella crisi finanziaria evidenzia come le misure si caratterizzarono, da un lato, per un utilizzo consistente degli strumenti contributivi della cassa integrazione[5] (ordinaria e straordinaria), dall'altro continuando a far affidamento in modo significativo agli interventi in deroga, rifinanziati e autorizzati di anno in anno con le finanze pubbliche. Sebbene tale linea d'azione consentì di far fronte in qualche modo agli effetti della crisi, determinò anche cronici elementi nella struttura welfarista. Con l'ampio ricorso degli ammortizzatori sociale in deroga si evidenziava e legittimava, infatti, una incapacità delle istituzioni di procedere ad una riforma organica del sistema di sicurezza sociale in senso più universalistico e assistenziale. All'emersione di bisogni diffusi e sempre più radicati di un mercato del lavoro frammentato e sempre più concentrato nel settore terziario, si rispose, non con una riforma della struttura della protezione sociale ma con una deroga generalizzata agli strumenti ordinari ideati unicamente per settori produttivi industriali, con una alta concentrazione di lavoratori e con status contrattuali strutturali e permanenti. La deroga, così, da strumento eccezionale divenne regola, con effetti negativi di equilibrio e funzionalità del sistema.

La crisi sanitaria del 2020 e le misure di sostegno al reddito dei lavoratori.

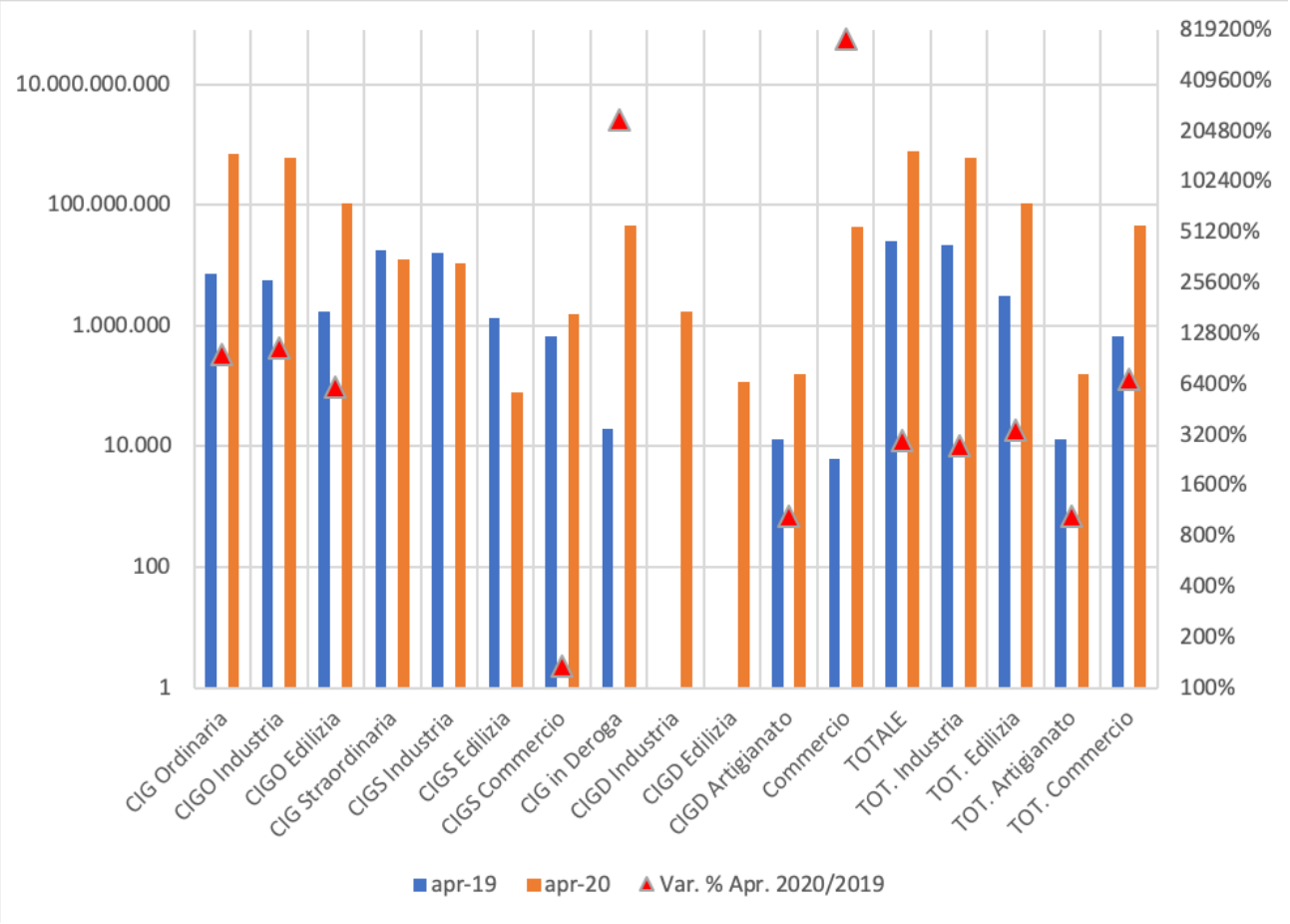
La crisi economica scaturita a seguito dell'epidemia Covid-19 è, per sua natura, strutturalmente diversa da quella del 2008, in termini di velocità di propagazione e di trasversalità di settori colpiti. Come tale è stata trattata con misure molto più drastiche da parte del legislatore[6] rafforzando alcuni istituti già esistenti (Cassa integrazione guadagni), semplificando altri ammortizzatori sociali (NASpI, DIS-COLL) e introducendo indennizzi *una tantum* (bonus) anche attraverso il Fondo per il reddito di ultima istanza. In estrema sintesi le principali norme introdotte dal Decreto Cura Italia[7] (DL. 18/2020) che riguardano la cassa integrazione sono: (a) la possibilità di accesso alla CIGO anche da parte delle imprese che alla data del 23 febbraio 2020[8] hanno già raggiunto i limiti massimi previsti (articolo 19); (b) la possibilità di accesso alla CIGO da parte delle imprese assicurate CIGO che alla data del 23 febbraio 2020 hanno in corso un trattamento di CIGS (articolo 20); (c) la possibilità di accesso all'assegno ordinario anche da parte delle imprese aderenti al FIS che occupano mediamente più di 5 dipendenti (articolo 19), incluse le imprese che alla data del 23 febbraio 2020 hanno in corso il pagamento di assegni di solidarietà (articolo 21).

Per capire la distanza dell'utilizzo attuale degli ammortizzatori sociali con la crisi del 2008 si pensi solo che il numero di ore di cassa integrazione guadagni autorizzate nel solo mese aprile 2020 è stato pari a 835,2 milioni (graf. 3), considerando le sole autorizzazioni per l'emergenza sanitaria (causale Covid-19). L'entità di tale numero è così elevata che non risulta comparabile con la misura delle autorizzazioni effettuate nei primi mesi del 2020, ma piuttosto con il totale delle ore annue autorizzate nella precedente crisi economico finanziaria: per tutto il 2009, primo anno della grande crisi, furono infatti autorizzate 916 milioni di ore. Nel settore Industria sono state autorizzate 605,2 milioni di ore (contro 5,7 milioni di aprile 2019) e nel settore Edilizia 107,8 milioni di ore (contro 1,8 milioni di aprile 2019). Le ore autorizzate nel mese di aprile 2020 inoltre, risultano di enorme entità anche rispetto a quanto registrato nel mese precedente, dove risultavano autorizzate 12,7 milioni di ore.

Per quanto riguarda il numero di ore di cassa integrazione straordinaria autorizzate ad aprile 2020 è stato pari a 12,4 milioni, di cui 2,3 milioni per solidarietà, registrando un decremento pari al 30,3% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, che registrava 17,9 milioni di ore autorizzate. Nel mese di aprile 2020 rispetto al mese precedente si registra una variazione congiunturale pari al +71,6%.

Infine, gli interventi in deroga sono stati pari a 46,9 milioni di ore autorizzate ad aprile 2020: nello stesso mese del 2019 erano state autorizzate solo 20 mila ore, e con riferimento al mese precedente, cioè a marzo 2020, le ore autorizzate risultavano di entità ancora inferiore (2mila ore circa).

Grafico 3 – Numero ore per tipologia d'intervento e ramo di attività, Aprile 2020/2019. Valori assoluti e variazione % (scala logaritmica)

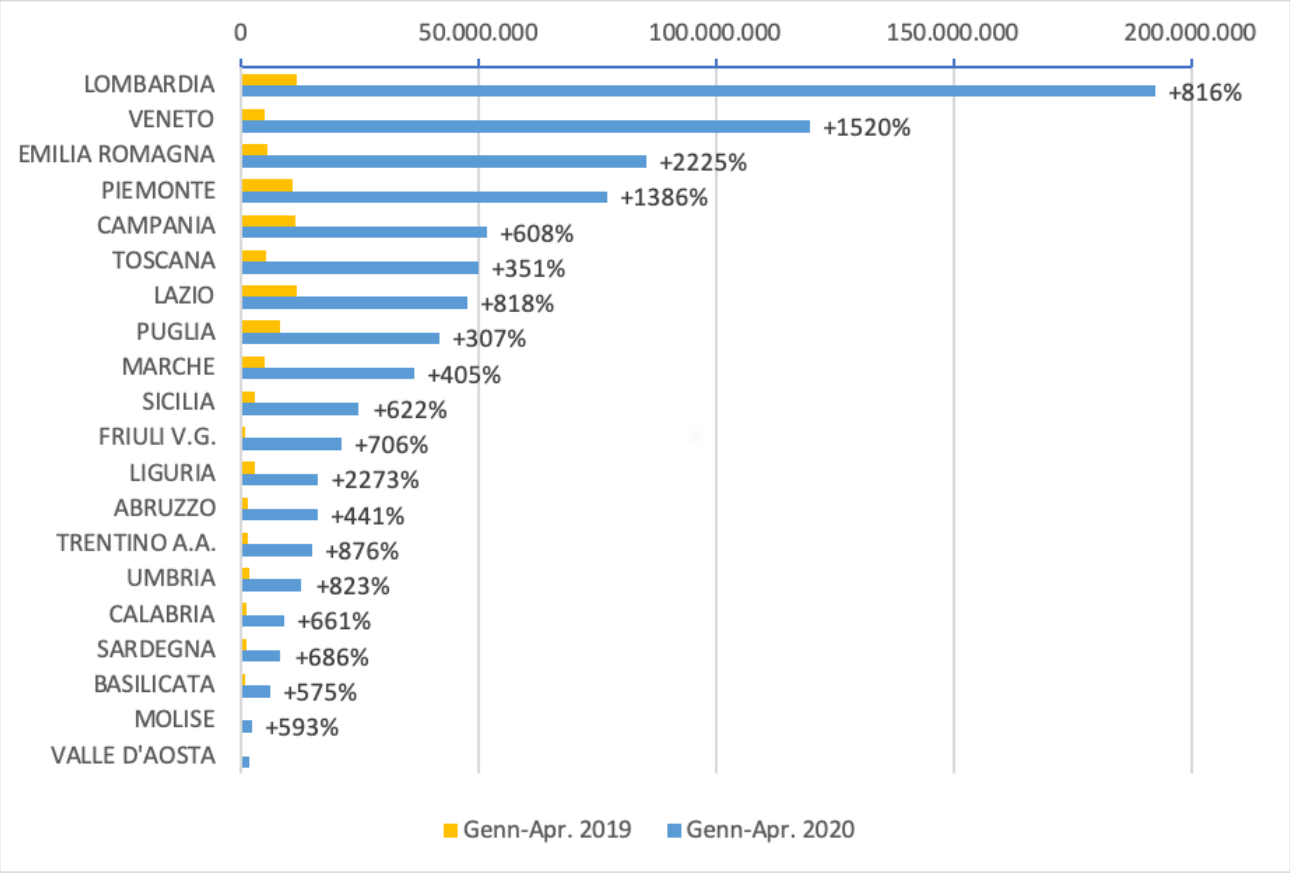


NB. Dato CIGD Industria ed Edilizia 2019 mancante

Fonte: Nostra elaborazione su dati INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Se analizziamo le ore autorizzate per regione (CIG ordinaria, straordinaria e in deroga), notiamo subito la prevalenza dell'area geografica del Nord-Est, in particolare Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, non sono per ammontare di ore ma anche per l'enorme variazione percentuale rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (graf. 4). Se confrontate con l'utilizzo nella fase 2009-2015 noteremmo sicuramente una distribuzione meno netta, soprattutto nel caso dell'utilizzo della CIG in deroga, strumento potenziato proprio nel 2008 (DL. 185/2008). In quel caso le Regioni che fecero più utilizzo degli ammortizzatori sociali furono la Lombardia, la Puglia, la Campania e il Veneto.

Grafico 4 - Numero ore totali per regione autorizzate Gennaio-Aprile 2020/2019.



Fonte: Nostre elaborazioni su dati INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

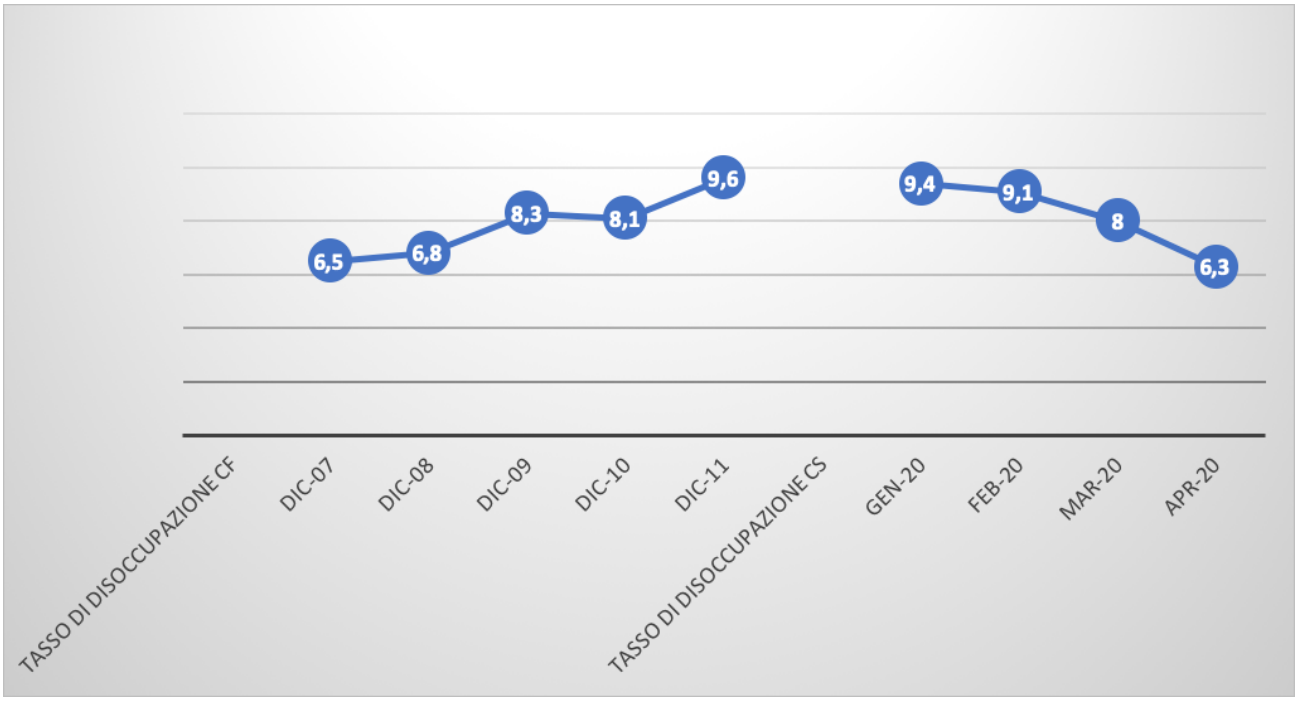
Accanto alle misure di sostegno in costanza di rapporto di lavoro, similari a quelle attuate nella crisi finanziaria, il governo, come già evidenziato, nell'emergenza sanitaria del 2020 ha introdotto azioni innovative, le indennità e il fondo di ultima istanza, caratterizzate da allocazioni pubbliche di reddito generalizzato e incondizionato. Interventi di sostegno trasversali alla posizione lavorativa (dipendente, autonomo) e non strettamente contributivi. Tale regime sostitutivo reddituale è intervenuto inizialmente a favore di cinque categorie di lavoratori: Professionisti e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, Lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'Inps, Lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali, Lavoratori del settore agricolo, Lavoratori dello spettacolo. Nei primi giorni di maggio il numero di richieste pervenute all'INPS era di 4,71 milioni di domande[9], rispetto a più di 5 milioni di richieste stimate. Il 79% delle domande pervenute, pari a 3,72 milioni, è stato accolto: l'importo ammonta a 2,23 miliardi di euro. Successivamente le indennità sono state estese anche all'insieme dei lavoratori domestici, un potenziale bacino di circa 850.000 lavoratori. Il successivo decreto di contrasto all'emergenza sanitaria, decreto rilancio, riconfermando le indennità precedenti, ha introdotto un ulteriore strumento di sostegno reddituale generalizzato per i soggetti rimasti esclusi da tutte le misure precedenti, il reddito di emergenza (REM), con una spesa potenziale di circa 1 miliardo di euro. Tali misure, sommate alla presenza di un intervento di allocazione pubblica generalizzata strutturale come il reddito di cittadinanza, presente nel sistema di protezione sociale italiano dal 2019, rappresentano un insieme di interventi di sostegno reddituale trasversale alla condizione e posizione lavorativa, generalizzato e non strettamente contributivo, che coprono potenzialmente quasi 10 milioni di italiani. Misure, come abbiamo visto, completamente assenti nella crisi finanziaria del 2008-2009.

Conclusioni.

La crisi finanziaria del 2008-09 e quella sanitaria del 2020, come abbiamo visto, presentano caratteristiche quantitative e qualitative profondamente diverse. I tempi e i settori investiti, anzitutto. Anche gli strumenti attuati per il loro contrasto sono stati

solo in parte similari. Mentre nella crisi finanziaria si è risposto solo con strumenti tipici di un mercato del lavoro unitariamente caratterizzato da sistemi produttivi centralizzati fordisti, con l'imprescindibilità di ricorrere massicciamente alla cassa in deroga per arginare i nuovi bisogni emergenti, nella crisi post-emergenza sanitaria l'evoluzione degli strumenti di protezione presenta un quadro più complesso ed evoluto. Accanto allo strumento della cassa integrazione, si sono aggiunti sistemi di protezione collegati al modello della flexicurity (attraverso l'utilizzo di NASPI, Dis-Coll) ma soprattutto nuovi strumenti collegati ai modelli di allocazione pubblica di reddito generalizzata: reddito minimo (RDC, REM) e reddito di base parziale (indennità, bonus, Fondo di ultima istanza). Questa maggiore ricchezza delle misure ha garantito una migliore copertura dei segmenti lavorativi esposti alla crisi e una maggiore tempestività nel produrre regimi sostitutivi di reddito. Inoltre, questa diversa strutturazione delle tipologie di sostegno reddituale attuate sembra anche aver anche differenziato l'espressione della crisi in corso. Paradossalmente, infatti, se osserviamo l'evoluzione dei tassi di disoccupazione nelle due crisi seguono percorsi diametralmente opposti graf. 5.

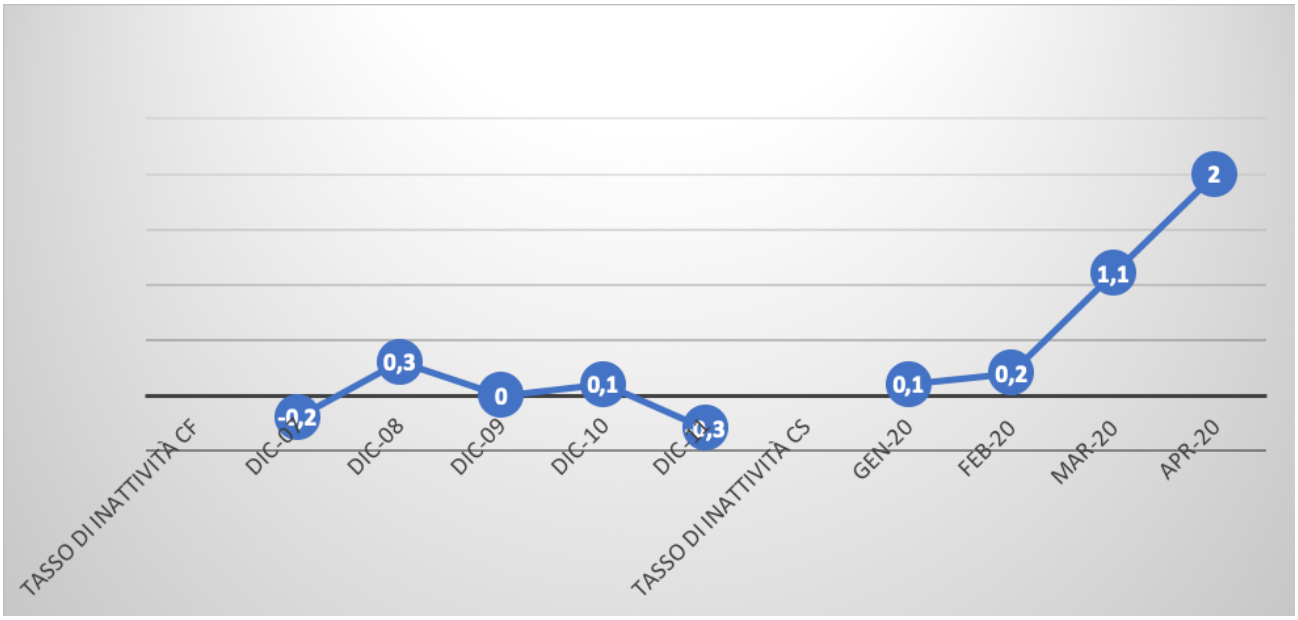
Grafico 5 - Andamento tassi di disoccupazione crisi finanziaria (cf) e crisi sanitaria (cs) in valori percentuali.



Fonte: Nostra elaborazione grafica su dati ISTAT- serie storiche mensili 3/06/2020

Nella crisi finanziaria si parte da un tasso intorno al 6,5% del 2007 per arrivare ad un tasso del 9,6%, del 2011, mentre nella crisi sanitaria si passa da un tasso del 9,4% di gennaio per arrivare ad un tasso del 6,3% di aprile. Appare evidente che il dato contrapposto degli esiti sui livelli di disoccupazione delle due crisi è dato dalla dinamica opposta del numero degli inattivi, dei soggetti disoccupati che non cercano più una occupazione e determinano quindi un calo complessivo dei livelli di disoccupazione. Infatti, analizzando il tasso di inattività delle due crisi gli andamenti seguono traiettorie opposte. graf.6

Grafico 6 - Tasso di inattività crisi finanziaria (cf) e crisi sanitaria (cs) variazioni in punti percentuali.



Fonte: Nostra elaborazione grafica su dati ISTAT- serie storiche mensili 3/06/2020

Possiamo quindi, evidenziare come gli impatti sociali delle due crisi risultano al momento molto differenziati. Entrambe hanno prodotto un forte e drammatico calo dei livelli occupazionali ma che si è articolato in maniera diversificata. Nella crisi finanziaria i livelli di disoccupazione sono aumentati mentre è rimasto stabile o aumentato il numero dei soggetti disoccupati in cerca di occupazione. Nella crisi del 2020 molti disoccupati hanno smesso di cercare lavoro, determinando una diminuzione dei livelli di disoccupazione. Perché questa differenziazione così marcata nelle dinamiche delle due crisi? In parte tale processo è giustificabile per il differente carattere temporale e qualitativo delle due crisi. La finanziaria, endogena al sistema produttivo capitalistico, di lunga durata e non determinante blocco delle attività e distanziamento fisico. La sanitaria, con ragioni esogene al sistema produttivo capitalistico, caratterizzata da un dirompente impatto nel brevissimo periodo, determinante un blocco di tutte le attività comprese quelle della ricerca di una occupazione in presenza. È pur vero, però, che le attività di disponibilità al lavoro e di ricerca di una occupazione possono essere svolte on line. Una ragione, ulteriore, per questa differenziazione così marcata negli impatti delle due crisi può essere, allora, ricercata anche nella diversità degli strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori attuati. Mentre, infatti, nella crisi del 2008 gli interventi erano unicamente rappresentati da quelli, tipicamente fordisti-contributivi, in costanza di un rapporto di lavoro standard e permanente, che già, come abbiamo visto, non riuscivano a garantire necessarie coperture per milioni di lavoratori, criticità evidenziata dal massiccio e non naturale utilizzo degli interventi in deroga. Nella crisi del 2020 accanto agli interventi di cassa integrazione, sono state avviate azioni innovative di allocazione pubblica generalizzata di reddito, in grado di coinvolgere in modo trasversale, tra quelle emergenziali e quelle strutturali, potenzialmente quasi 10 milioni di soggetti sottoposti a gravi carenze reddituali (autonomi, lavoratori contingenti, inoccupati) non coperti dagli ammortizzatori tradizionali fordisti. Questi interventi di garanzia generalizzata reddituale, pur non avendo garantito, per la loro funzione, una tenuta dei livelli occupazionali precedenti, nel confronto con l'aprile 2019 il calo occupazionale è attribuibile unicamente per i dipendenti temporanei (480 mila in meno) e gli autonomi (192 mila in meno)[10], hanno però determinato, nel breve periodo, una minore necessità per tali soggetti di ricercare occupazioni per ottenere reddito, perché garantiti da un regime sostitutivo pubblico di reddito generalizzato, in una fase drammatica di distanziamento fisico e sociale. Inoltre, se è vero che nella crisi del 2008-09 in assenza di ordinari strumenti reddituali generalizzati, il tasso di inattività non è aumentato, è anche vero che l'attività dei soggetti disoccupati in cerca di occupazione è andata quasi sempre a vuoto, situazione testimoniata dall'aumento continuo dei livelli di disoccupazione. Quindi la maggior parte dei disoccupati, soprattutto lavoratori a termine e autonomi, si è trovata nella crisi finanziaria, non solo senza un salario o un reddito lavorativo, ma anche priva di qualsiasi ulteriore regime sostitutivo reddituale generalizzato pubblico. Dinamica non verificatisi, almeno per il momento, nella crisi sanitaria del 2020. Importante sarebbe rendere, quindi, tale sistema di evoluzione e articolazione del

modello di sicurezza sociale, frutto anche delle innovazioni introdotte nella fase emergenziale, organico e strutturato nel tempo, immaginando una complessiva riforma della struttura degli ammortizzatori sociali, contributivi, assicurativi e assistenziali, con una necessaria consistente copertura finanziaria.

*Le opinioni espresse nell'articolo non rappresentano necessariamente quelle dell'Istituto di appartenenza.

---

[1] Il legislatore nazionale adottò la cassa integrazione con il d.lgs.lgt. 9 novembre 1945, n. 788. Essa aveva lo scopo principale di attenuare gli effetti negativi della crisi bellica sui lavoratori, mantenendo i rapporti di lavoro ed evitando univoci esodi dalle imprese civili a quelle belliche. Sostanzialmente la cassa integrazione trovava attuazione soltanto per gli operai della grande industria fordista.

[2] Il decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 ha introdotto misure a sostegno della famiglia, del lavoro, dell'occupazione e dell'impresa, ridisegnando in funzione anticrisi il quadro delle politiche del lavoro

[3] Gabin, 2015, *La cassa integrazione guadagni negli anni della crisi economico-finanziaria*, Università Ca' Foscari Venezia

[4] Gabin, 2015

[5] Si ricorda che in seguito, per il biennio 2010-2011, la durata massima della cassa ordinaria (quello destinata alle imprese per crisi di natura temporanea) è stata prolungata da 52 a 78 settimane, allungando così la copertura a 18 mesi

[6] In particolare, attraverso il DL. 18 del 17 marzo 2020 (Decreto Cura Italia), che introduce misure straordinarie di sostegno alle imprese in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale, assegno ordinario, cassa integrazione in deroga. Misure poi riconfermate dal successivo DL. 34 del 19 maggio 2020 (Decreto Rilancio).

[7] Pe una classificazione approfondita degli interventi si rimanda a INAPP (2020), Emergenza sanitaria e misure di sostegno al reddito dei lavoratori in Italia, Roma, Inapp, Policy Brief, n. 18 http://oa.inapp.org/xmlui/handle/123456789/683

[8] Il Decreto-legge n. 23 del 8 aprile 2020, ha esteso tali misure anche ai lavoratori assunti dal 24 febbraio 2020 al 17 marzo 2020

[9] INPS, Statistiche in Breve, Indennità 600 euro, Report 8 maggio 2020.

[10] Il netto calo congiunturale dell'occupazione determina una flessione rilevante rispetto al mese di aprile 2019 (-2,1% pari a -497mila unità), verificata per entrambe le componenti di genere, per i dipendenti temporanei (-480mila), per gli autonomi (-192mila) e per tutte le classi d'età, con le uniche eccezioni degli over 50 e dei dipendenti permanenti (+175mila). Il tasso di occupazione scende di 1,1 punti percentuali. Dati ISTAT, aprile 2020 – Occupati e disoccupati - Dati provvisori 3/06/2020