

Ammortizzatori sociali: crescono gli squilibri territoriali

di Antonio Misiani

La crisi economica del biennio 2008-2009 ha reso necessari in tutti i Paesi nei quali si è manifestata rilevanti interventi di stimolo a sostegno del sistema finanziario, di quello produttivo e dell'occupazione. In Italia, posto che il sistema bancario non ha avuto bisogno di interventi di salvataggio, l'unico settore nel quale il governo ha ritenuto di dover intervenire è stato quello degli ammortizzatori sociali allo scopo di limitare l'impatto drammatico della crisi occupazionale.

Il sistema italiano di ammortizzatori sociali è caratterizzato da una elevata frammentarietà e disomogeneità. Come ricorda il [Rapporto annuale 2009](#) dell'INPS, sono inerenti alla sospensione del rapporto lavorativo le prestazioni di Cassa integrazione guadagni (CIG) ordinaria e straordinaria. Intervengono, invece, nei casi di cessazione dell'attività lavorativa le indennità di mobilità e di disoccupazione. Quando non è possibile accedere agli strumenti previsti in via ordinaria è possibile accedere ai benefici della Cassa integrazione guadagni in deroga (CIGD) e della mobilità in deroga. Il ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga è condizionato dalle risorse messe a disposizione di anno in anno dalla Legge Finanziaria.

I dati di fonte INPS contenuti nel [Rapporto sulla coesione sociale](#) dell'ISTAT evidenziano **forti divaricazioni nella distribuzione territoriale dell'utilizzo dei principali ammortizzatori sociali, con una marcata (e crescente) concentrazione nelle regioni centro-settentrionali.**

Per quanto riguarda la Cassa integrazione guadagni (CIG), la ripartizione del numero di ore autorizzate è la seguente:

Cassa Integrazione Guadagni (ore autorizzate)	2007	2008	2009	2010 (1° semestre)
CIGO (Ordinaria)	70.646.701	113.024.235	576.418.996	212.897.164
%Nord-Ovest	35,4	41,1	53,1	50,8
%Nord-Est	16,0	15,3	19,0	20,4
%Centro	13,6	13,2	10,6	11,0
%Mezzogiorno	35,0	30,5	17,2	17,8
CIGS (Straordinaria)	88.181.307	86.688.660	215.897.088	246.254.694
%Nord-Ovest	42,8	41,2	42,0	44,2
%Nord-Est	11,2	16,2	17,6	22,2
%Centro	15,0	16,8	21,9	16,1
%Mezzogiorno	31,1	25,8	18,4	17,4
CIGD (In deroga)	24.884.204	27.947.360	121.718.553	174.442.486
%Nord-Ovest	25,7	26,1	45,0	38,9
%Nord-Est	13,9	9,5	23,8	26,3
%Centro	15,4	15,7	10,7	17,7
%Mezzogiorno	45,0	48,7	20,4	17,0
TOTALE	183.712.212	227.660.255	914.034.637	633.594.344
%Nord-Ovest	37,6	39,3	49,4	45,0
%Nord-Est	13,4	14,9	19,3	22,7
%Centro	14,5	14,9	13,3	14,9
%Mezzogiorno	34,5	30,9	17,9	17,4

Il grosso delle ore autorizzate (che evidenziano, tra il 2009 e il 2010, un crescente ricorso alla Cassa straordinaria e in deroga) si concentrano nelle regioni del Nord, la cui quota è fortemente aumentata tra il 2007 (51% del totale, di cui 37,6% nel Nord-Ovest e 13,4% nel Nord-Est) e il 1° semestre 2010 (67,7% del totale, di cui 45% nel Nord-Ovest e 22,7% nel Nord-Est). La quota di ore autorizzate nel Centro Italia è rimasta più o meno invariata (14,5% nel 2007 e 14,9% nel 1° semestre 2010), mentre quella relativa al Mezzogiorno è crollata dal 34,5% del 2007 al 17,4% del 1° semestre 2010.

A fronte di questa progressiva concentrazione nel Nord delle ore autorizzate di CIG si registra invece la sostanziale stabilità della distribuzione territoriale dei lavoratori dipendenti contribuenti INPS.

Dipendenti contribuenti INPS (media annua)	2007	2008	2009	2010 (1° semestre)
TOTALE	12.509.319	12.776.282	12.494.145	12.299.036
%Nord-Ovest	33,2	33,1	32,9	33,0
%Nord-Est	24,3	24,2	24,0	24,1
%Centro	20,3	20,4	20,5	20,6
%Mezzogiorno	22,1	22,3	22,4	22,2

Un'analoga concentrazione territoriale si riscontra dall'analisi della ripartizione dei beneficiari dell'indennità di mobilità: la quota delle regioni settentrionali è in aumento tra il 2007 (41,8%, di cui 28,5% nel Nord-Ovest e 13,3% nel Nord-Est) e il 1° semestre 2010 (47,7%, di cui 29,9% nel Nord-Ovest e 17,8% nel Nord-Est). Rimane più o meno invariata la percentuale delle regioni dell'Italia centrale, mentre cala progressivamente la quota del Mezzogiorno (dal 41,4% del 2007 al 35% del 1° semestre 2010).

Indennità di mobilità (beneficiari – media annua)	2007	2008	2009	2010 (1° semestre)
TOTALE	100.728	94.883	115.756	132.889
%Nord-Ovest	28,5	28,2	29,1	29,9
%Nord-Est	13,3	13,7	16,3	17,8
%Centro	16,8	16,4	17,7	17,3
%Mezzogiorno	41,4	41,7	36,8	35,0

Per quanto riguarda l'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola e speciale edile e l'indennità non agricola a requisiti ridotti, l'andamento è il seguente:

Indennità di disoccupazione (beneficiari)	2007	2008	2009	2010 (1° semestre)
ORDINARIA (*)	200.629	260.284	442.458	483.275
%Nord-Ovest	18,6	18,9	21,4	20,7
%Nord-Est	19,2	19,8	21,5	20,1
%Centro	16,5	17,1	17,6	17,4
%Mezzogiorno	45,7	44,2	39,6	41,8
RIDOTTA (**)	475.916	499.144	511.984	460.014
%Nord-Ovest	13,7	13,8	14,1	12,7
%Nord-Est	19,4	18,4	18,6	18,5
%Centro	18,1	17,8	17,3	17,7
%Mezzogiorno	48,8	50,0	50,0	51,1

(*) Media annua dei beneficiari di disocc. non agricola requisiti ordinari e disoccupazione speciale edile

(**) Beneficiari di indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti

I dati indicano una sostanziale stabilità della distribuzione territoriale, con una lieve riduzione della quota del Mezzogiorno a beneficio delle altre ripartizioni per quanto riguarda l'indennità ordinaria e un andamento di segno opposto dell'indennità a requisiti ridotti.

La ripartizione territoriale delle persone in cerca di occupazione (fonte: ISTAT) è invece la seguente:

Persone in cerca di occupazione	2007	2008	2009	2010 (1° semestre)
TOTALE	1.506.041	1.691.913	1.944.889	2.182.953
%Nord-Ovest	17,9	18,2	21,7	21,9
%Nord-Est	10,8	10,7	12,7	13,8
%Centro	17,7	18,7	19,4	18,7
%Mezzogiorno	53,6	52,4	46,2	45,7

Seguendo la metodologia del Rapporto sul mercato del lavoro del CNEL è possibile stimare il “tasso di copertura” dei sussidi di disoccupazione attraverso il confronto tra lo stock medio annuo dei beneficiari di indennità di mobilità e di disoccupazione ordinaria (fonte: INPS) e il numero medio delle persone in cerca di occupazione (fonte: indagine ISTAT sulle Forze Lavoro):

Tasso di copertura % dei sussidi di disoccupazione	2007	2008	2009	2010 (1° semestre)
TOTALE	20,0	21,0	28,7	28,2
Nord-Ovest	24,5	24,7	30,4	29,3
Nord-Est	32,0	35,6	46,1	40,1
Centro	18,8	18,9	26,1	26,3
Mezzogiorno	16,5	17,4	24,2	24,9

La percentuale di copertura tra il 2007 e il 2010 è aumentata grazie al miglioramento della generosità dei sussidi (la Legge 247/2007 ha aumentato la durata e il tasso di sostituzione rispetto al reddito dell'indennità di disoccupazione) e all'ampliamento delle categorie di soggetti beneficiari (previsto dalla Legge 2/2009), ma rimane nettamente inferiore rispetto ai livelli degli altri Paesi europei. Dal punto di vista territoriale, i tassi di copertura si confermano più elevati nel Nord-Ovest e, soprattutto, nel Nord-Est rispetto al Mezzogiorno.

Un ulteriore fattore di squilibrio territoriale riguarda il quadro di finanziamento del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione del Ministero del Lavoro, in cui confluiscono le risorse destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. In base all'Accordo Governo-Regioni del 12 febbraio 2009 la gran parte delle risorse destinate al Fondo per il biennio 2009-2010 (8 miliardi) derivano dalla quota nazionale del Fondo Aree Sottoutilizzate - FAS (4 miliardi) e dal Fondo Sociale Europeo - FSE (2,6 miliardi). Il 47% del FSE è teoricamente attribuito alle regioni del Sud e delle Isole, così come l'85% del FAS.

Finanziamento del Fondo per l'occupazione	TOTALE	risorse del Mezzogiorno	%Mezzogiorno (teorica)
FASnazionale	4.000	3.350	85%
FSE	2.650	1.250	47%
Altre risorse nazionali	1.350		
Totale Fondo per l'occupazione	8.000	4.600	58%

In realtà la delibera CIPE del 6 marzo 2009 di assegnazione dei 4 miliardi FAS al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione ha destinato 1,050 miliardi al Mezzogiorno (26,3%) e 2,950 al Centro-Nord (73,7%). La conseguenza di queste scelte è che nel biennio 2009-2010 le regioni meridionali hanno coperto con risorse proprie il 58% del Fondo sociale pur beneficiando di una quota nettamente minoritaria degli

ammortizzatori sociali in deroga (nel 1° semestre 2010 la quota di Cassa integrazione in deroga autorizzata nelle regioni del Mezzogiorno è stata pari a solo il 17% del totale).

Conclusioni

Il sistema italiano di ammortizzatori sociali, pur rafforzato per meglio fronteggiare conseguenze della recessione, continua a presentare numerosi punti critici. Il ricorso massiccio alla Cassa integrazione si è rivelato cruciale per contenere il crollo dell'occupazione, ma in assenza di una decisa ripresa dell'economia una buona parte dei lavoratori attualmente in CIG rischiano di perdere il proprio posto di lavoro. I sussidi rivolti ai disoccupati, dal canto loro, coprono una quota assai limitata della platea di persone in cerca di occupazione e sono caratterizzati da notevoli disparità nelle condizioni di accesso e di trattamento.

A questi problemi se ne aggiunge uno di grande rilievo: la distribuzione territoriale del ricorso agli ammortizzatori sociali. La Cassa integrazione, l'indennità di mobilità e quella di disoccupazione risentono tuttora - nonostante l'allargamento dei criteri di accesso e la previsione di ampie deroghe - di un'impostazione che storicamente ha privilegiato le medie e grandi imprese industriali, realtà produttive assai diffuse nell'Italia settentrionale e assai meno nel Mezzogiorno.

La crisi ha accentuato questi squilibri, evidenziando una minore "reattività" degli ammortizzatori sociali nelle regioni meridionali negli stessi anni in cui, paradossalmente, gran parte delle risorse utilizzate per finanziare gli ammortizzatori in deroga sono derivate da stanziamenti originariamente destinati al Mezzogiorno.