

Luiss

Libera Università
Internazionale
degli Studi Sociali

Guido Carli

Luiss Lab on European Economics

**Flussi migratori e
mismatch nel mercato del lavoro**

EXECUTIVE SUMMARY

1. Premessa

Da qualche anno le parole globalizzazione, mondializzazione ed internazionalizzazione sono entrate nel nostro vocabolario quotidiano, riflettendo la recente tendenza all'integrazione di mercati, pensieri e attività in qualsiasi campo, agevolata dalla diffusione delle tecnologie informatiche che hanno annullato le distanze temporali per quanto concerne la comunicazione. In tale contesto, il fenomeno delle migrazioni si inserisce tra le "problematiche calde" del dibattito economico, assumendo un peso sempre più rilevante dal punto di vista sia politico sia sociale.

Scopo di questa ricerca è analizzare l'impatto dell'immigrazione sul mercato del lavoro italiano con particolare riferimento al *mismatch* tra domanda e offerta. Il lavoro vede coinvolti i Giovani Imprenditori, quali interlocutori privilegiati del mondo del lavoro, in continuo dialogo con le associazioni industriali e le forze sindacali, e si avvale inoltre del confronto con le principali istituzioni coinvolte nel monitoraggio dei flussi migratori, a livello nazionale ed internazionale (Ministero degli Affari Esteri, Ministero del Welfare, Ministero degli Interni, Caritas, OIM).

La ricerca valuta le diverse fonti informative (Unioncamere, ISFOL, ISTAT, INAIL, OCSE, Commissione Europea, Nazioni Unite) e intende delineare un quadro generale della realtà attuale delle migrazioni internazionali, con particolare riferimento agli aspetti del reclutamento dei lavoratori extracomunitari in Italia.

Il quadro normativo

Il lavoro prende avvio da una analisi generale dell'approccio a livello europeo in materia migratoria, sottolineando la tendenza al passaggio da forme di cooperazione sistematiche tra gli Stati ad una vera e propria *politica comune*, elaborata ed in parte gestita dalle Istituzioni europee.

Si sottolinea, allo stesso tempo, la difficoltà incontrata dai diversi paesi membri nell'armonizzare del tutto le proprie politiche, preferendo mantenere un certo margine di autonomia nella definizione di alcuni obiettivi in tale settore, piuttosto che lasciare totale spazio ad un coordinamento globale europeo.

Con riferimento alla situazione attuale italiana, è evidente un ritardo rispetto agli altri paesi europei per quanto concerne lo sviluppo del sistema normativo in materia di immigrazione,

soprattutto per la sua recente evoluzione da paese di emigrazione a paese di destinazione dei flussi migratori.

La difficoltà mostrata dall'Italia nel trattare seriamente il tema di una politica attiva degli ingressi, ha avuto come conseguenza immediata un costante riprodursi strutturale di flussi irregolari e dunque la necessità di farvi fronte attraverso le cosiddette regolarizzazioni.

Le regolarizzazioni

Di fatto il meccanismo delle regolarizzazioni è divenuto il principale strumento di politica migratoria in Italia, e questo è dovuto in larga parte al fatto che le quote di ingresso fissate nei decreti di programmazione annuali dei flussi migratori sono troppo basse e, più in generale, al fatto che le procedure stabilite per l'ingresso regolare (verifica preventiva dell'assenza di iscritti al collocamento per il lavoro offerto e chiamata nominativa dello straniero residente all'estero), mal si adattano ad un paese come l'Italia, in cui vi è un'ampia diffusione dell'economia sommersa e vi è una simultanea presenza di domanda di lavoro non soddisfatta e di disoccupazione.

2. Evoluzione del fenomeno migratorio in Italia

La crescita dei permessi di soggiorno

Nell'ultimo decennio l'Italia ha assistito a una crescita sostenuta dell'immigrazione. Il numero di permessi di soggiorno è passato da circa 649.000 nel 1992 ad oltre 1,5 milioni nel 2003. Di questi, la maggior parte è risultata essere stata rilasciata per motivi di lavoro. Si tratta soprattutto di lavoratori assunti alle dipendenze (+427.000 permessi tra il 1992 e il 2003), ma appare in crescita anche il fenomeno del lavoro immigrato autonomo (+80.000 permessi circa).

Il sistema delle quote

L'ingresso in Italia per motivi di lavoro subordinato ed autonomo avviene sulla base di una programmazione annuale che fissa le quote massime di ingressi nel nostro paese e la sua ripartizione tra le Direzioni Regionali del Lavoro. Tali autorizzazioni all'ingresso sono andate crescendo nel tempo, passando dai 58.000 ingressi annui del biennio 1998-99 ai 79.500 del triennio 2002-04. Una parte rilevante di tali ingressi riguarda esclusivamente il lavoro di tipo stagionale. Nel 2003, ad esempio, sono stati programmati 68.500 ingressi per lavoro stagionale, pari all'86% del flusso totale (tab.1) . Dal punto di vista territoriale, nel 2003 il 67% dei permessi accordati ha riguardato le regioni del Nord-Est (circa 53.100, in gran parte motivati da lavoro stagionale). Il Nord-Ovest (7.273), il Centro (7.890) e il Sud (7.935) si

collocano tutti in posizione intermedia, con una incidenza sul totale delle quote compresa tra il 9 e il 10%. In ultimo troviamo le Isole con un totale di soli 515 ingressi, circa lo 0,65% delle quote complessive. Le quote non ripartite territorialmente ammontano a 1.787 unità e le quote riservate a casi particolari sono in totale 1.500, distribuite tra argentini di origine italiana (200), dirigenti (500) e lavoratori autonomi (800).

Assunzioni e saldi occupazionali

Le principali fonti di informazione sulle assunzioni e la mobilità dei lavoratori stranieri sono l'INPS che, registrando chi usufruisce del sistema pensionistico, di riflesso offre una quantificazione della forza lavoro nel mercato formale, e l'INAIL, che attraverso l'archivio della Denuncia Nominativi Assicurati, offre uno scenario completo di tutti i contratti di impiego esistenti. Secondo i dati INAIL, nel triennio 2001-2003 il numero di assunzioni di lavoratori extracomunitari è praticamente raddoppiato, passando dalle 496.861 unità del 2001 alle 986.701 unità del 2003, pari ad incremento complessivo del 98,6% (va tuttavia ricordato che il 2003 è stato interessato anche dall'effetto della regolarizzazione prevista dalla legge 189/2002). L'incidenza delle assunzioni degli extracomunitari sul totale delle assunzioni registrate dall'Inail in Italia è passata dal 9,9% del 2001, al 16,3% del 2003, dati, questi, che mostrano il crescente e rilevante impatto dei lavoratori stranieri sul mercato occupazionale italiano. Nel 2003 il 78% circa delle assunzioni di lavoratori extracomunitari è avvenuto con contratti a tempo indeterminato.

Distribuzione territoriale

Anche con riferimento ai saldi occupazionali (ovvero la differenza fra assunzioni e cessazioni di un rapporto di lavoro), la presenza straniera in Italia nel triennio 2001-2003 è aumentata in modo considerevole, passando dal 19,8% al 38% (pari ad oltre 160.000 lavoratori in più). Dal punto di vista territoriale, nel Nord-Ovest tra il 2001 ed il 2003 vi è stato un aumento di assunzioni di lavoratori extracomunitari del 106,6%, mentre i saldi sono praticamente triplicati. Il Nord-Est si distingue in tutti e tre gli anni sia per il maggior numero di assunzioni che di saldi (ad eccezione del 2002 in cui il Nord-Ovest ha registrato un numero di saldi superiore a quello del Nord-Est). L'incremento delle assunzioni nel triennio 2001-2003 è stato per questa area pari all'88,3%. Al Centro le assunzioni nel triennio sono più o meno raddoppiate (+98,59%), mentre i saldi sono aumentati dalle 21.251 unità del 2001 alle 39.240 del 2003, ma

la loro incidenza sul totale dei saldi è diminuita progressivamente passando dal 21,6% del 2001 al 15,1% del 2003. Il Sud presenta un andamento occupazionale più o meno analogo a quello del Centro (seppure diverso in valore assoluto), con un aumento delle assunzioni del 122,3% e dei saldi del 18,8%. Infine le Isole, che presentano in tutti e tre gli anni i valori minori sia in termini di assunzioni che di saldi, hanno registrato un aumento delle assunzioni nel triennio 2001-2003 del 91,7%; per quanto riguarda i saldi, questi sono diminuiti tra il 2001 e il 2002 passando dalle 3.050 unità alle 2.945 unità, per aumentare di nuovo nel 2003 fino alle 4.937 unità.

Tipologia contrattuale

Nel 2003 sono state effettuate 986.701 assunzioni di lavoratori extracomunitari, di cui il 78,22% a tempo indeterminato e il 21,78% a tempo determinato. In ciascuna macro-area è evidente la maggiore incidenza delle assunzioni a tempo indeterminato rispetto a quelle a tempo determinato, tra cui spicca in modo evidente il Nord-Ovest con il 75,5% di assunzioni a TI sulle assunzioni totali, il Nord-Est con il 78%, seguito dal Sud (74,03%)

Il fabbisogno di manodopera immigrata da parte delle imprese

Sul fronte della domanda ([tab.2](#)), i dati disponibili (provenienti dal Sistema informativo Excelsior sulle previsioni di assunzione delle imprese) mostrano negli ultimi anni un costante aumento del fabbisogno di manodopera straniera da parte delle imprese italiane (+50% fra il 2001 e il 2003). Oltre il 60% delle previsioni di assunzione di personale extracomunitario riguarda le regioni del nord ed è maggiore nel settore dei servizi. La domanda riguarda prevalentemente gli addetti alle vendite e ai servizi (50,6% del totale degli immigrati assunti) soprattutto personale operativo del commercio, della ristorazione e dei servizi alle famiglie e alle persone; seguono le professioni operative della produzione industriale, dove gli operai specializzati stranieri richiesti dalle imprese rappresentano il 27,6% del totale della domanda.

Più della metà delle assunzioni è richiesta da imprese con un numero di dipendenti inferiore alle 50 unità. Per quanto concerne l'età, le imprese intendono assumere soprattutto lavoratori fino a 35 anni ed in particolare la fascia d'età più richiesta è quella compresa tra i 26 e i 35 anni; fanno eccezione le industrie manifatturiere e il commercio dove vi è una netta preferenza per i lavoratori stranieri al di sotto dei 25 anni.

Relativamente al titolo di studio, per la maggior parte degli stranieri i datori di lavoro non richiedono più della licenza media inferiore (60,6%). La laurea invece, viene richiesta al 3,5% degli immigrati, valore poco superiore alla metà di quanto si osserva nel totale delle assunzioni (6,5%).

I dati mostrano inoltre un forte grado di difficoltà da parte delle imprese a reperire la manodopera necessaria sul mercato del lavoro. Rispetto al totale delle assunzioni (italiani+extracomunitari), tale difficoltà riguarderebbe il 41% del fabbisogno complessivo. Per quanto riguarda i lavoratori extracomunitari, la percentuale sale al 46,1% delle assunzioni ed è dovuta soprattutto alla ridotta presenza delle figure professionali necessarie alle imprese e alla forte concorrenza tra le stesse imprese nel tentativo di aggiudicarsi la manodopera disponibile (22,8%). In secondo luogo, le imprese lamentano che i lavoratori disponibili spesso non detengono le qualifiche che soddisfano le esigenze delle imprese (13,7%). Le difficoltà vengono segnalate in maggior misura dalle imprese del Nord-Est (52,9%). Quanto alle figure professionali, sembrerebbe che le imprese facciano fatica a trovare soprattutto stranieri disposti a coprire i ruoli tecnici (55,8%) e operai specializzati (63,6%). Questi dati confermano le difficoltà riscontrate sul totale delle assunzioni: il reclutamento di operai risulta complicato nel 59% dei casi.

Tab.1: Decreti di programmazione dei flussi per il 2003

Regione	Stagionali (DPCM 20/12/02)	Non stagionali subordinati		Casi particolari	Stag. Riserv.	Totale DPCM 6/6/03	TOTALE
		Quote privilegiate	Altri paesi				
Valle d'Aosta	15	5	15			20	35
Piemonte	3.005	120	400			520	3.525
Lombardia	1.008	790	600		700	2.090	3.098
Liguria	230	110	175		100	385	615
Nord-Ovest	4.258	1.025	1.190		800	3.015	7.273
Pr. Trento	12.000	55	500		400	955	12.955
Pr. Bolzano	15.700	40	450		1.300	1.790	17.490
Veneto	7.690	475	650		1.000	2.125	9.815
Friuli Ven. Giul.	2.700	50	135		200	385	3.085
Emilia Rom.	7.400	705	650		1.000	2.355	9.755
Nord-Est	45.490	1.325	2.385		3.900	7.610	53.100
Toscana	2.000	255	400		300	955	2.955
Umbria	1.000	95	100			195	1.195
Marche	1.030	235	250		450	935	1.965
Lazio	635	140	500		500	1.140	1.775
Centro	4.665	725	1.250		1.250	3.225	7.890
Molise	300	10	100		50	160	460

Abruzzo	1.600	90	150	200	440	2.040
Campania	500	95	250	1.500	1.845	2.345
Puglia	1.600	140	100	400	640	2.240
Basilicata	50	10	100		110	160
Calabria	50	40	200	400	640	690
Sud	4.100	385	900	2.550	3.835	7.935
Sicilia	100	115	100		215	315
Sardegna	100	25	75		100	200
Isole	200	140	175		315	515
TOTALE	58.713	3.600	5.900	8.500	18.000	76.713
Non ripartite	1.287					1.287
Argentina				200	200	200
Dirigenti				500	500	500
Lav. Autonomi				800	800	800
TOTALE	60.000	3.600	5.900	1.500	8.500	19.500

Fonte: Caritas/Migrantes, "Immigrazione – Dossier Statistico 2004".

Tab.2 : Previsioni delle imprese di assumere lavoratori stranieri

	2001		2002		2003	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%
Nord Ovest			49.715			
Nord Est	48.707	21,3	50.413	24,1	71.393	35,2
Centro	49.655	26,4	30.069	27,5	64.854	37,2
Sud e Isole	26.672	20,3	33.597	23,6	42.171	32,5
<i>Totale</i>	24.434	14,8	163.79	19,9	45.526	27,5
Industria	149.468	20,9	4	23,9	223.944	33,3
Servizi	75.123	21,7	74.159	25,2	91.718	32,6
	74.345	20,3	89.635	22,9	132.226	33,8

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior (2003)

NOTA: Valori massimi

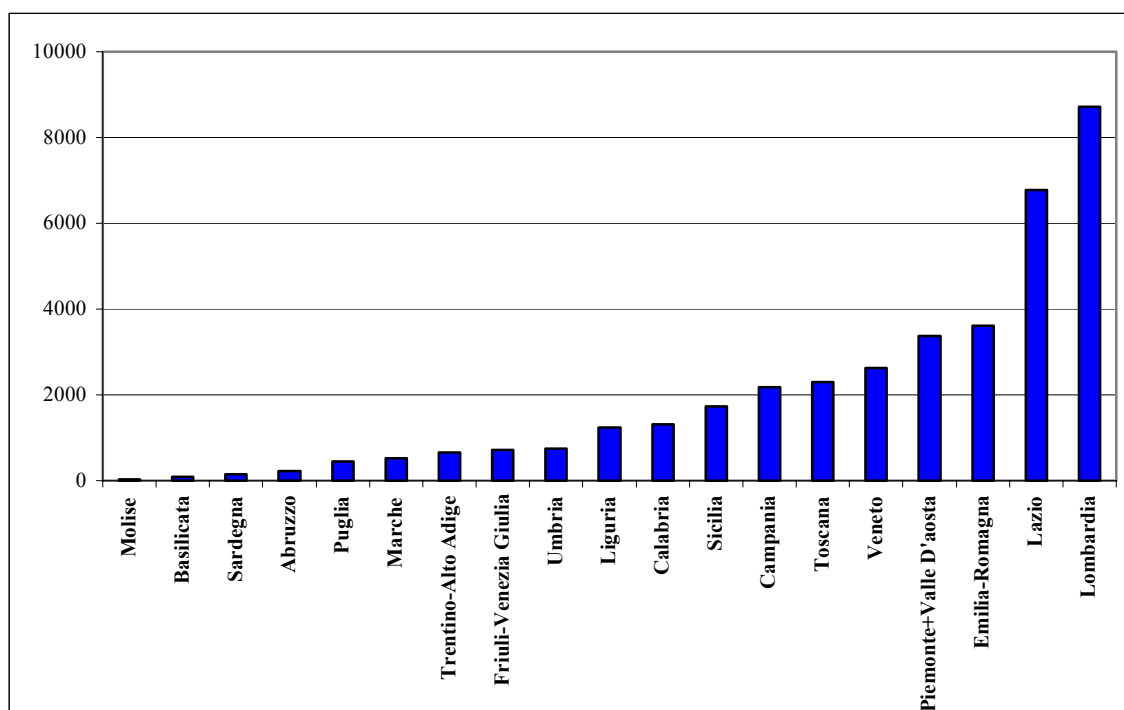
3. L'esistenza di un fenomeno di *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro immigrato in Italia

L'analisi sull'andamento dell'offerta e della domanda di lavoro immigrato in Italia suggerisce l'esistenza di un forte problema di *mismatch* sul mercato del lavoro italiano. Il crescente fabbisogno di manodopera straniera da parte delle imprese, soprattutto nelle regioni settentrionali del paese, si scontra infatti con una disponibilità

di lavoratori extracomunitaria che, pur in aumento negli ultimi anni, risulta fortemente limitata dal rispetto delle quote annuali di ingresso su base regionale.

Mettendo insieme i dati di offerta e di domanda di lavoro immigrato analizzati nella sezione precedente, si è cercato di procedere alla quantificazione del fenomeno di *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro immigrato sul mercato del lavoro italiano. In particolare, per la misurazione del numero di lavoratori disponibili dal lato dell'offerta si è fatto riferimento da un lato ai flussi di lavoro immigrato autorizzati ogni anno sulla base del sistema delle quote, dall'altro al numero di persone immigrate già presenti sul territorio nazionale che, in base alle statistiche sui permessi di soggiorno, risultano in cerca di una occupazione. L'anno preso in considerazione è il 2003. Secondo i dati dell'ISTAT (fig.1), nel 2003 risultavano alla ricerca di un lavoro circa 37.459 persone immigrate, la maggior parte dei quali (56%) nelle regioni settentrionali, seguite dal Centro (28%) e dal Mezzogiorno (16%). Nello stesso anno, come si è già avuto modo di vedere nel paragrafo precedente, il flusso di nuovi lavoratori ammessi ad entrare nel territorio nazionale è stato di 79.500, di cui solamente 11.000 a carattere non stagionale.

Fig. 1: Permessi di soggiorno – Ricerca lavoro al 1° gennaio 2003



Fonte: ISTAT

Per procedere alla stima del *mismatch*, l'offerta complessiva di lavoro immigrato (lavoratori autorizzati dal decreto flusso più lavoratori immigrati in cerca di occupazione) è stata confrontata con una misura della consistenza della domanda di lavoro immigrato da parte delle imprese. Tale misura fa riferimento alla previsioni di assunzione di lavoratori extracomunitari formulate dalle imprese italiane per il 2003 secondo l'indagine Excelsior già discussa precedentemente. Poiché in tale indagine viene chiesto all'impresa di dichiarare sia le previsioni minime di assunzione che quelle massime, il calcolo del mismatch è stato elaborato per entrambi gli scenari. Poiché, infine, i dati Excelsior si riferiscono alla domanda di personale extracomunitario non stagionale, anche il lato dell'offerta è stato depurato dal numero di lavoratori stagionali previsto dal decreto-flussi in modo da ottenere un confronto omogeneo.

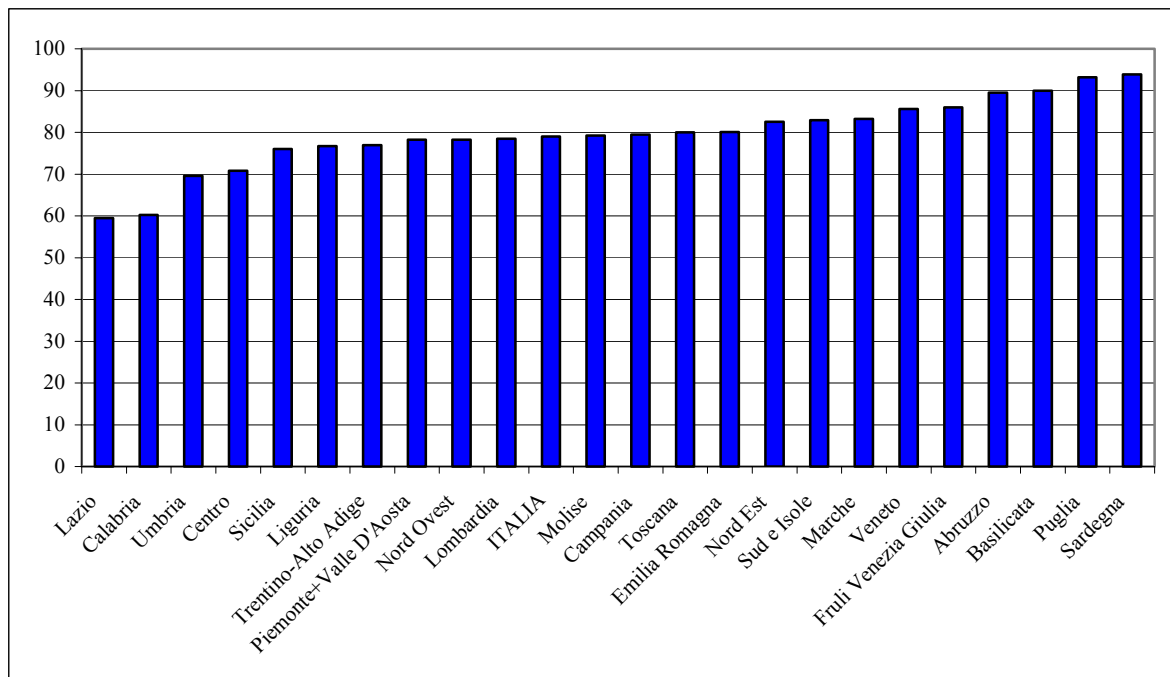
I risultati (tab.3) mostrano nella media del territorio nazionale una percentuale di *mismatch* compresa fra un minimo del 68,6% e un massimo del 79%, corrispondente ad un numero di lavoratori che varia tra i 102.620 e i 176.985. In termini percentuali il divario fra domanda e offerta di lavoro immigrato risulta superiore al 58% in tutte le ripartizioni territoriali, ma appare particolarmente pronunciato sia nel Nord Est (fra il 71,9% e l'82,5%) che nel Mezzogiorno (fra il 78,2 e l'82,9%); in questo secondo caso, però, la consistenza del *mismatch* in termini assoluti (ovvero in termini di lavoratori coinvolti) è inferiore di circa il 30% rispetto alle regioni nord-orientali. Nelle regioni settentrionali nel complesso (nord est + nord ovest), la domanda di lavoro immigrato nelle aspettative delle imprese ammontava per il 2003 a circa 110.000 lavoratori rispetto ad un offerta potenziale (decreto-flusso non stagionali + persone in cerca di lavoro) di circa 27.000 individui. Nel Mezzogiorno, il fabbisogno di manodopera extracomunitaria risultava invece in media pari a circa 40.000 lavoratori rispetto ad un offerta potenziale di circa 7.700 unità.

Tab.3 : Il *mismatch* in Italia (% , 2003)

Area geografica	Valori massimi		Valori minimi	
	Val.ass.	%	Val.ass.	%
Nord-Ovest	55.853	78,2	28.599	64,8

Nord-Est	53.522	82,5	28.965	71,9
Centro	29.847	70,8	17.155	58,2
Sud e Isole	37.763	82,9	27.901	78,2
TOTALE	176.985	79,0	102.620	68,6

Fig.2 : Il mismatch nelle regioni italiane (Valori massimi, %, 2003)



4. Caratteristiche e criticità dell'analisi

Nella conduzione di questa ricerca si sono incontrati diversi ostacoli circa la disponibilità e completezza dei dati necessari, nonché l'accuratezza dei dati reperiti.

Scarsa disponibilità di dati

Le principali difficoltà si sono incontrate nel reperire dati relativi all'offerta di lavoro extracomunitario, dal momento che nella stragrande maggioranza dei casi questi non vengono resi disponibili dalle diverse istituzioni impegnate nel controllo e nella valutazione dei fenomeni migratori (con particolare riferimento ai Ministeri del Welfare e dell'Interno). La difficoltà di reperimento dei dati non ha riguardato soltanto gli anni più recenti (per un motivo di riservatezza relativo a dati non ancora definitivi), ma anche dati storici, ai quali non sembra giustificato applicare un criterio di discrezionalità.

Solo a titolo di esempio, per quanto riguarda la regolarizzazione disposta nel 2002 si è dovuta effettuare una *stima* delle domande di regolarizzazione distinte per nazionalità (a partire dai dati sui

soggiornanti stranieri al 31.12.2003 e da quelli relativi all'anno precedente), in quanto i dati corrispondenti non sono disponibili ad un pubblico non opportunamente qualificato (gli unici dati disponibili in proposito riguardano le istanze di regolarizzazione distinte per regioni e province italiane di riferimento).

**Scarsa affidabilità
dei dati pubblicati**

Oltre a questo forte problema di mancanza di condivisione dei dati, che *in primis* limita la possibilità di effettuare uno studio adeguato del fenomeno migratorio, si deve tenere conto del fatto che, invece, i dati disponibili non sono sempre (è anzi piuttosto raro) accurati e corretti. Ad esempio, nel corso dell'analisi sull'offerta di lavoro dei lavoratori immigrati si è reso necessario un riesame dell'elaborazione fatta da altri soggetti sui dati originari, in quanto nella maggior parte dei casi i dati pubblicati si sono rivelati errati o approssimativi, rendendo praticamente impossibile una loro interpretazione.

**Informazione
incompleta**

Un'ultima constatazione, che in parte è diretta conseguenza di quanto finora affermato, deve essere fatta riguardo alla completezza dei dati, ossia a quali sono effettivamente i tipi di dati disponibili. Ancora con riferimento all'analisi dell'offerta di lavoro extracomunitario, va rilevato che i dati disponibili non consentono alcun approfondimento in base a qualifiche professionali e titoli di studio, che sarebbe invece prezioso per poter valutare in modo più accurato e puntuale l'impatto effettivo che i lavoratori immigrati possono avere sul mercato occupazionale italiano, in funzione delle caratteristiche della domanda di lavoro. Un altro aspetto interessante da esaminare sarebbe la provenienza dei lavoratori immigrati, individuando per ciascun settore occupazionale le nazionalità che prevalgono per numero di assunzioni: il problema in questo caso è che i dati sono piuttosto frammentari, insufficienti ed incompleti. Nella maggior parte dei paesi europei, tutte queste informazioni sono desumibili dalla rilevazione sulle forze di lavoro che raccoglie i dati sulla condizione della popolazione residente sul mercato del lavoro distinta per nazionalità. In Italia, al contrario, i dati sulle forze di lavoro vengono ancora diffusi senza fornire il dettaglio della nazionalità.

Alla luce di quanto detto, è piuttosto chiaro che attualmente vi è un serio problema di insufficienza di dati, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo, relativamente agli immigrati che fanno il loro ingresso in Italia per motivi di lavoro prima, e al loro inserimento nel mercato occupazionale poi.

***Il bisogno di una
banca dati a livello
nazionale***

A tale riguardo una soluzione ottimale si potrebbe individuare nella costituzione di una banca dati a livello nazionale in cui si possano registrare sistematicamente e in tempo reale i dati anagrafici e professionali dei cittadini extracomunitari che entrano in Italia e con cui far incontrare, senza forma alcuna di intermediazione, la domanda di lavoro degli imprenditori italiani con l'offerta dei lavoratori immigrati.

In questo modo si riuscirebbero a snellire notevolmente le procedure di assunzione e dunque di inserimento degli immigrati nel mondo del lavoro e a compensare prontamente eventuali carenze di manodopera in determinate aree territoriali con eventuali surplus in altre zone d'Italia, evitando in questo modo ritardi ed inefficienze. Si potrebbe anche risolvere, in tal modo, il problema della frammentarietà, incompletezza e dispersione dei dati.