

Martedì 16/03/2010

Audizione alla Commissione Finanze della Camera de Deputati

Espressione di parere su

Proposta di legge: “Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia”

Prof. Alessandro Rosina

alessandro.rosina@unicatt.it

Sintesi

Premessa

Per chi, come nel mio caso, studia come sta cambiando il sistema di rischi e opportunità che le nuove generazioni incontrano nella transizione alla vita adulta, il fenomeno della fuoriuscita dei giovani italiani dai confini nazionali alla ricerca di lavoro si rivela di particolare interesse.

Interesse che deriva dal fatto che la mobilità territoriale risulta essere una delle caratteristiche che connotano le nuove generazioni. Come lo è anche la spiccata competenza verso le nuove tecnologie ed il sentirsi una generazione permanentemente connessa e globalizzata.

Favorita anche da tempi di spostamento sempre più rapidi a costi contenuti, la libertà di movimento senza confini è diventata oramai un elemento che fa parte del dna delle nuove generazioni.

Va subito premesso che la mobilità è da considerarsi positiva, perché consente un’allocazione ottimale delle risorse umane. Chi frequenta l’università sotto casa e cerca lavoro senza spostarsi limita in partenza le possibilità di veder riconosciuti i propri talenti e di trovare adeguati strumenti per moltiplicarli.

Questa però è solo una faccia della medaglia dell’espatrio dei lavoratori e dei cervelli italiani. L’altra faccia è rappresentata dal fatto che molti giovani si sentono costretti ad andarsene perché il proprio Paese riconosce meno le loro capacità o se le riconosce appare meno in grado, rispetto ad altri, di valorizzarle.

Non esistono, dunque, solo fattori di *pull* verso l’espatrio, per l’attrazione verso un ventaglio di offerte più differenziato, ma anche fattori di *push* (spinta ad uscire), di disincentivo alla permanenza, che incidono soprattutto su:

- i giovani
- tra i giovani, quelli più dinamici e preparati

- tra i più dinamici e preparati, quelli che non hanno una famiglia particolarmente forte alle spalle (che sia in grado di compensare alle carenze in termini di protezione e promozione sociale offerte dal sistema di welfare pubblico¹)

In questo intervento svilupperò alcune argomentazioni a sostegno della necessità di una Legge che non tanto prevenga l'uscita dei giovani dall'Italia, ma incentivi il rientro dei fuoriusciti dopo un adeguato periodo di permanenza all'estero.

Mi soffermerò, alla fine, su alcuni limiti di una misura di questo tipo se non pensata nel quadro di un'azione più generale che intervenga a ridurre gli squilibri generazionali presenti nel nostro Paese e aumenti di conseguenza opportunità e spazi per un contributo attivo dei giovani allo sviluppo sociale ed economico dell'Italia.

Il ruolo degli squilibri intergenerazionali

Esiste, in primo luogo, come ben noto, un accentuato squilibrio di tipo demografico. La protratta e accentuata denatalità italiana ha, infatti, innescato un serio processo di “degiovanimento”. Prendiamo come esempio la vicina Francia. Rispetto a tale paese la popolazione è comparabile nelle varie fasce d'età, tranne che sotto i 25 anni. I nostri giovani sono circa 4 milioni e mezzo in meno rispetto ai coetanei francesi. Più in generale siamo il paese in Europa con più bassa percentuale di giovani under 25 (meno del 25% della popolazione, stranieri inclusi). Gli under 25 italiani, circa 20 milioni a metà anni Ottanta, sono ora meno di 15 milioni.

Questa depressione si riverserà nei prossimi decenni nelle classi lavorative centrali. Nei prossimi vent'anni la popolazione italiana in età 30-44, quella più importante sul mercato del lavoro, è prevista ridursi, anche tenendo conto di immigrazioni consistenti, di oltre 3 milioni di unità.

Mentre, quindi, il capitale umano è considerato sempre di più un elemento chiave per la crescita economica, l'Italia si sta depauperando sotto questo cruciale aspetto.

Per continuare a crescere e rimanere competitivo, il nostro Paese ha strategicamente bisogno di rispondere alla diminuzione quantitativa con un miglioramento qualitativo del proprio capitale umano.

Il rischio è, infatti, che al “degiovanimento demografico” corrisponda anche un “degiovanimento sociale”. Vale dire, una perdita *generalizzata* di peso, di importanza, di valore dei giovani nella società italiana.

Tra gli squilibri intergenerazionali, va citata anche la questione dello scarso rinnovamento nella classe dirigente italiana. Lo scarso spazio per i giovani lo si trova nel mondo delle professioni, nell'università e in tutto il comparto della ricerca.

Ma sono, più in generale, ridotti gli spazi per i giovani di partecipazione attiva. Il tasso di occupazione giovanile è tra i più bassi in Europa. I tassi di occupazione in età 20-24 e 25-29 anni (dati del 2007) sono rispettivamente pari al 40,8 e al 64,3% in Italia rispetto

¹ Il livello di benessere della famiglia è invece legato positivamente alla possibilità di studiare (più che lavorare) all'estero, ma consente anche più facilmente poi di poter spendere tale titolo in Italia, a parità di altre condizioni.

a valori Eu-27 pari al 54,9 e 75,5%. Una ricerca Ocse ha inoltre mostrato come i giovani Italiani siano anche una delle categorie sociali maggiormente colpite dalla crisi (tra gli under 25 gli occupati sono diminuiti di 11,6% punti percentuali; per i 25-34 la riduzione è stata di 5,5 punti; maggiore invece la tenuta per gli over 35).

L'entrata nel mercato del lavoro è, in generale, ritardata di circa tre anni rispetto al resto d'Europa. In realtà tutto avviene in ritardo in Italia². I giovani arrivano più tardi a stabilizzare il proprio percorso professionale e a conquistare posizioni di rilievo. Come evidenziato da vari studi, entrare tardi e male nel mercato del lavoro compromette sensibilmente le prospettive future. A parità di altre condizioni, si ottiene una riduzione persistente delle opportunità di carriera. Gli effetti negativi riguardano anche il trattamento pensionistico, che, con il sistema contributivo, risente molto degli stipendi attuali.

Esiste, inoltre, una motivazione aggiuntiva a spendersi per chi si sente inserito in un percorso virtuoso, in un sistema nel quale la valorizzazione del singolo diventa ricchezza per tutti.

Per chi poi ha un lavoro è più difficile conquistare e mantenere una autonomia dalla famiglia di origine rispetto ai coetanei di altri paesi, o rispetto ai coetanei italiani che espatriano negli altri paesi. Un ulteriore elemento di squilibrio è infatti la ripartizione della spesa per protezione sociale, molto sbilanciata sul lato pensioni e meno generosa, rispetto alla media europea, verso le voci che riguardano i giovani (in particolare per l'*housing* e la disoccupazione). Spendiamo meno in politiche attive per il lavoro, fondamentali per evitare che la flessibilità diventi "precarità".

Esiste poi un divario di remunerazioni a discapito dei giovani, conseguenza di un sistema che premia più l'anzianità che le capacità individuali. Lo scarto tra nuovi e vecchi lavoratori è "oggi più ampio rispetto alla fine degli anni Ottanta, poiché le retribuzioni all'ingresso nel mercato del lavoro sono relativamente più basse e non sono compensate da profili di carriera più rapidi" (A. Brandolini 2008, pg. 22³).

Come, poi, alcune stime indicano, è vero che laurearsi conviene, soprattutto nel lungo periodo, ma in Italia la laurea rende sensibilmente meno rispetto a quanto vale negli altri grandi paesi europei⁴.

Non solo, quindi, ci troviamo con meno giovani ma, come conseguenza di questi squilibri intergenerazionali, diamo ad essi anche meno peso e spazio nella società, meno possibilità di contare e di contribuire pienamente allo sviluppo del proprio paese. Non a caso siamo anche uno dei paesi del mondo sviluppato che meno hanno prodotto ricchezza negli ultimi quindici anni.

Tutto questo suggerisce come sia assolutamente necessario rimettere in piedi un circuito virtuoso che consenta all'Italia di crescere ed essere competitiva, contrastando il

² Rosina A., Billari F., Livi Bacci M. (2006), "Famiglia e figli", in Fondazione Giovanni Agnelli e GCD-SIS (eds), *Generazioni, famiglie, migrazioni. Pensando all'Italia di domani*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.

³ Brandolini A., "Introduzione", in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, il Mulino, Bologna, 2008.

⁴ Per approfondimenti si rimanda al volume di Ignazio Visco, *Investire in conoscenza*, il Mulino, 2009.

degiovanimento e puntando, strategicamente, sulla qualità delle nuove generazioni. Questo significa fornire opportunità adeguate ai giovani di spendere le proprie capacità e di moltiplicare i propri talenti *in Italia*.

Se pensiamo al nostro sistema paese come ad una squadra di calcio, il ritratto che ne esce è quello di un collettivo di giocatori in campo con un'età media particolarmente alta. I giovani ricambi sono sempre meno, ma li teniamo in panchina. I migliori e quelli più dinamici li vendiamo, anzi li regaliamo, alle altre squadre. Difficile, così, non solo vincere lo scudetto ma anche non retrocedere in serie B

La “fuga dei cervelli” contribuisce al “degiovanimento”

Venendo in modo più specifico alla “fuga dei cervelli” potremmo dunque dire che “piove sul bagnato”: il paese con minor peso delle nuove generazioni e che meno investe in formazione terziaria (un terzo sotto la media europea) risulta essere anche uno di quelli con maggior perdita netta di giovani laureati.

Il bilancio fortemente negativo tra cervelli che se ne vanno oltre confine e quelli dei maggiori paesi avanzati che attraiamo nel nostro territorio contribuisce ad accentuare il già problematico degiovanimento quantitativo e qualitativo italiano.

Questo fenomeno è allo stesso tempo conseguenza e causa degli squilibri intergenerazionali e dei limiti della bassa dinamicità e competitività del sistema italiano. Da un lato, infatti, a causa degli squilibri e della scarsa capacità di innovazione i giovani si sentono poco valorizzati e se ne vanno. D'altro lato, se ne vanno i più dinamici e preparati e questo riduce ulteriormente il peso dei giovani e il loro contributo ad innovare e a far crescere il paese.

Alcuni dati

Secondo il Rapporto Italiani nel Mondo (2009), che si basa in gran parte sui dati dell'AIRE, gli italiani residenti all'estero sono circa quattro milioni. Il 36% è nato all'estero. Il 56% è under 45. Il 40% ha un'età compresa tra i 18 e i 45 anni (oltre 1,5 milioni in valore assoluto). Per la stragrande maggioranza (84%) il motivo della permanenza all'estero è il miglioramento delle condizioni economiche.

Non sono quindi pochi i lavoratori italiani all'estero. I flussi di uscita non sono più ai livelli della storia passata. Ma risultano comunque rilevanti.

Inoltre, come vari studi hanno messo in evidenza, c'è una differenza importante - sia rispetto al passato che nel confronto con gli espatri che subiscono gli altri paesi - costituita dal fatto che il tasso di espatrio delle persone con alta qualificazione è oggi in Italia maggiore rispetto al tasso generale di espatrio.

Ma lo stesso avviene nei movimenti interni, come messo in luce dai rapporti Svimez su dati Istat. Rispetto alle emigrazioni del passato, le fuoriuscite più recenti da Sud verso Nord riguardano soprattutto giovani qualificati. A tre anni dal conseguimento del diploma, il 27% dei laureati meridionali lavora in un'altra area.

Quelli che arrivano a titoli alti da più bassa origine sociale emigrano dopo essersi laureati al Sud. Ma molti se ne vanno già al momento della scelta dell'Università e di questi molti non tornano (quasi uno su dieci sui fuoriusciti per studio, fonte Istat).

Si tratta, del resto, di una strategia che risulta, nel complesso, vincente. I dati Istat che confrontano la situazione al 2004 rispetto ai laureati nel 2001 (elaborazione presente sul sito Neodemos.it), evidenziano la seguente condizione occupazionale: tra chi è rimasto al Sud i disoccupati sono il 22% (con lavoro stabile il 43%); tra chi si è spostato e poi è tornato al Sud, la disoccupazione scende al 16,3% (stabile il 50%); tra chi non è tornato si scende ulteriormente al 7,9 (stabile 56%).

Nel Nord Italia la situazione è analoga, con destinazione però verso l'Estero.

Altro dato che riflette bene la questione è quello fornito dall'Ocse (riferito al 2006) sulla percentuale di iscrizione di stranieri negli Atenei italiani, pari a 2,5%, contro circa il 10% Francia, Germania, Regno Unito.

Il numero di italiani iscritti ad università straniera è in crescita. Secondo la Fondazione Migrantes si tratta di oltre 40 mila persone (dato 2007). Una parte sono figli di immigrati, ma ad essere in crescita è soprattutto l'emigrazione effettiva dall'Italia per studio (soprattutto verso Regno Unito, Stati Uniti, Spagna).

Secondo, poi, i dati AlmaLaurea, l'emigrazione d'élite è più che raddoppiata dalla fine degli anni '90 ad oggi. La quota di laureati che a un anno dalla laurea lavorano all'estero è pari al 2,2%. A 5 anni di distanza è pari al 3% (alta soprattutto al Nord). Ma vanno aggiunti poi quelli che studiano all'estero e poi rimangono fuori confine.

Ad andarsene per motivi familiari sono poco più di un quarto, la netta maggioranza se ne va alla ricerca di migliori opportunità di lavoro. Guadagnano circa il 50% in più rispetto a chi rimane.

Altro dato importante: solo poco meno del 40% dice di essere disposto a tornare in tempo breve (entro 3 anni). Gli altri in tempi lunghi o sono comunque poco interessati. I sicuri di tornare sarebbero appena il 17%.

Un dato, questo, che suggerisce come, senza adeguati incentivi a tornare, rischiano di essere una risorsa definitivamente persa per il nostro paese.

Altri dati interessanti sono quelli dei giovani accademici fuori confine, stimati essere, da alcune fonti, nell'ordine di grandezza dei 20 mila.

Si stima che solo il Lazio per questo tipo di *brain drain* abbia perso sull'ordine dei tre miliardi di euro solo per formazione. Andrebbero però poi aggiunti alla perdita i mancati introiti della loro attività (fonte Uil università e ricerca, Sole 24 Ore – Roma 24.12.08).

C'è sostanziale accordo tra i Rettori italiani sul fatto che *senza buoni ricercatori non si può fare buona ricerca*. Far tornare in Italia i migliori ricercatori va in questa direzione.

Alcune ricerche su dati campionari di ricercatori accademici italiani all'estero (si veda ad esempio il lavoro di Monteleone e Torrisi 2009, dell'Università di Napoli "Parthenope") confermano ulteriormente la scarsa propensione al rientro (per il 70% bassa o nulla).

I motivi del non ritorno riguardano soprattutto:

- il maggior finanziamento alla ricerca che i ricercatori ottengono all'estero;
- i maggiori guadagni;
- le maggiori opportunità di lavoro (le capacità dei singoli sono maggiormente riconosciute e il progresso di carriera è considerato più meritocratico).

In conclusione e riassumendo

E' generalmente in crescita la mobilità delle persone con alta qualificazione. Ciò avviene anche per naturale conseguenza delle opportunità aperte dalla globalizzazione, delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie di comunicazione e di collegamento in tempi rapidi e costi ridotti.

Ma tale mobilità è anche conseguenza del fatto che il capitale umano di qualità è sempre più considerato una risorsa strategica per la crescita economica. Esiste quindi anche una competizione internazionale per l'accaparramento dei cervelli migliori.

Massimizzare la quota di capitale umano di qualità è uno degli obiettivi dei Governi.

Ciò si può essere fatto a) aumentando la formazione e b) cercando di mantenere un saldo positivo tra uscite ed entrate di cervelli dall'estero. L'Italia appare carente su entrambi tali aspetti.

Il nostro Paese ha bisogno di contrastare il degiovanimento e puntare su qualità del capitale umano. Il rientro dei lavoratori stranieri, soprattutto quelli più qualificati, va in questa direzione. Può essere utile sottolineare i seguenti punti:

- Rispetto a “fuoriuscita zero”, la “fuoriuscita senza ritorno” è un danno, ma la “fuoriuscita con ritorno” una ricchezza. Quindi l'espatrio non è un danno, ma una ricchezza, a condizione però di riuscire a riattrarre una buona fetta di fuoriusciti.
- Esiste una bassa propensione a tornare, come abbiamo illustrato attraverso alcuni dati. Quindi se non si fa nulla saranno in pochi a tornare. Chi è uscito deve essere incentivato a tornare, come prevede la Proposta di Legge in questione.
- Con il passare del tempo trascorso all'estero, diminuisce la probabilità che i fuoriusciti tornino a lavorare in Italia. E' bene quindi puntare su chi è espatriato da qualche anno (per capitalizzare l'esperienza accumulata) ma non troppi (per maggior difficoltà che il ritorno si realizzi con successo).
- La Proposta di legge rappresenta un segnale importante anche dal punto di vista simbolico. Una politica indifferente verso i talenti che se ne vanno, diventa ulteriore incentivo per andarsene e per non tornare.
- E' importante attrarre anche lavoratori qualificati stranieri. La Proposta di legge è rivolta anche ai cittadini comunitari che abbiano vissuto per almeno 24 mesi continuativi sul territorio italiano. Questo aspetto andrebbe ulteriormente esteso, nella stessa Legge o in altra ad hoc. Si tratta di un obiettivo più difficile da realizzare con successo, ma la sfida è importante perché richiede il superamento

di alcuni blocchi presenti nel nostro Paese che non consentono di valorizzare i talenti che non abbiano una famiglia forte alle spalle.

Non bastano, infine, gli incentivi a tornare. E' cruciale agire, nel contempo, anche sulle condizioni per rimanere con successo. Il che implica la riduzione degli squilibri che incentivano all'uscita. In particolare, sarebbe necessario:

- Creare migliori opportunità di lavoro per persone altamente qualificate (investire di più, ad esempio, in ricerca e sviluppo).
- Migliorare e potenziare le infrastrutture. Questo riguarda anche le strategie delle singole aziende. Il rischio è infatti che chi non trova gli strumenti per poter lavorare al miglior livello se ne vada e non ritorni⁵.
- Migliorare le retribuzioni. Renderle meno dipendenti dall'anzianità e più legate alle effettive capacità e alla produttività.
- Aumentare la trasparenza nelle prospettive di carriera.
- Ridurre inefficienze e tempi lunghi. Problemi, questi, che incontra chiunque viene a studiare, lavorare, fare impresa nel nostro Paese. Ad esempio, una delle maggiori difficoltà indicate da chi viene (o torna) a fare ricerca in Italia è l'eccessiva burocratizzazione e i continui ritardi nello svolgimento dei concorsi e per ottenimento di fondi di ricerca.

Certo non si può chiedere ad una singola legge di intervenire su tutto questo. Ma è importante tener conto che oltre alla positiva azione della specifica Proposta, il successo nel favorire il rientro e la permanenza definitiva in Italia dipende, anche, da un quadro più generale di cambiamenti per la modernizzazione del Paese che consentano di potenziare e valorizzare adeguatamente il capitale umano. Le stesse grandi sfide poste dalla globalizzazione e dall'invecchiamento della popolazione incentivano ad andare in tale direzione.

⁵ Questo atteggiamento è in crescita nelle nuove generazioni (si veda: A. Rosina "Verso un nuovo protagonismo dei giovani?", *il Mulino*, n.1., 2010).