

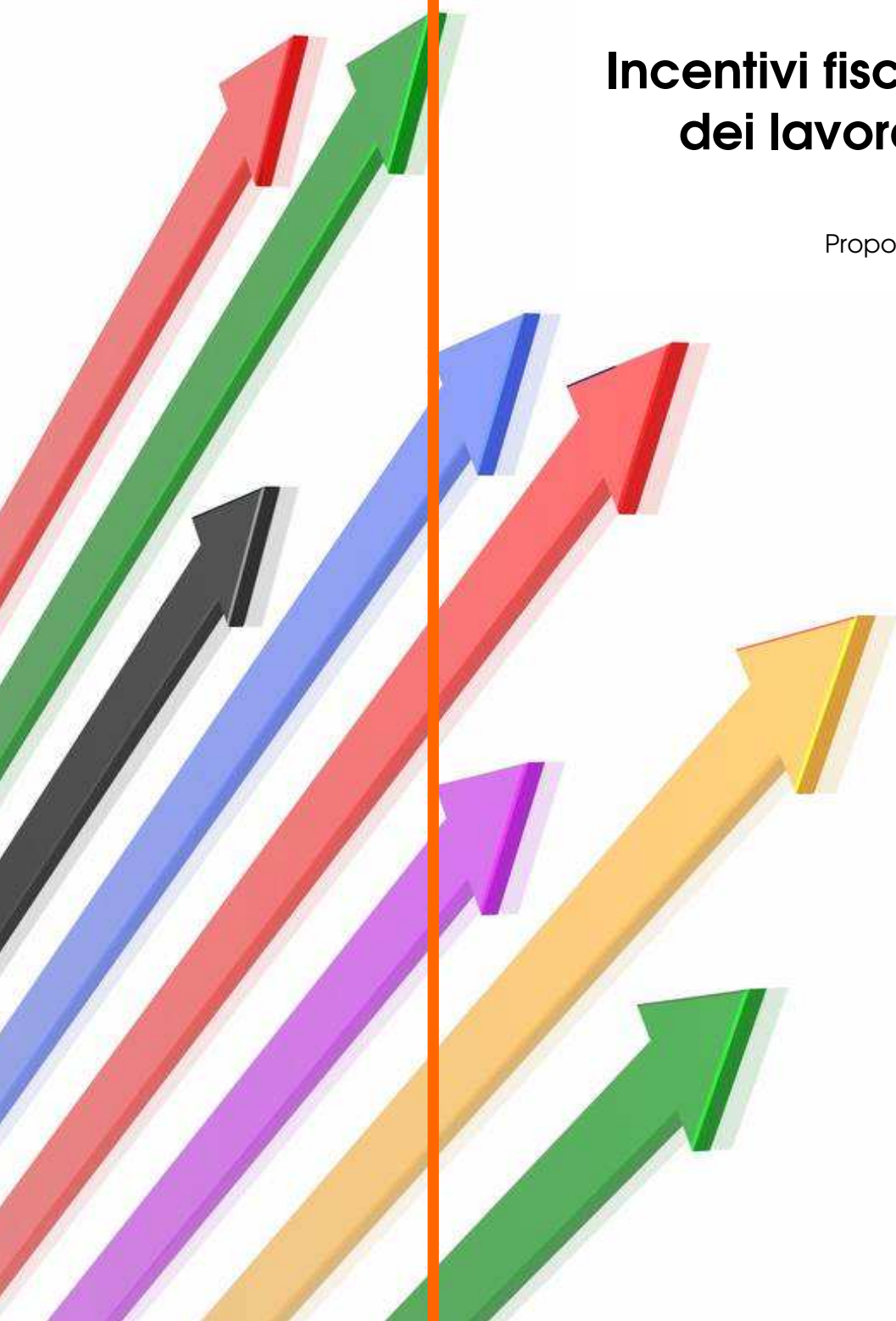
TRECENTO
SESSANTA



Controesodo
TALENTI IN MOVIMENTO

Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia

Proposta di legge



Legislatura 16^o - Disegno di legge N. 2212

Senato della Repubblica	XVI LEGISLATURA

N. 2212

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati LETTA, SAGLIA, VACCARO, LUPI, MOFFA, MOSCA, DEL TENNO, GARAVINI, GAROFANI, LORENZIN, MANNUCCI, MOGHERINI REBESANI, SALTAMARTINI, SIRAGUSA, VASSALLO, ANGELUCCI, BERARDI, BERNARDO, CARELLA, CAUSI, CECCUZZI, CONTE, D'ANTONI, DE GIROLAMO, DE MICHELI, DI BIAGIO, DIMA, FLUVI, FOGLIARDI, Vincenzo Antonio FONTANA, GASBARRA, GERMANÀ, GRAZIANO, JANNONE, LABOCCETTA, LEO, MARCHIGNOLI, MILANESE, MISURACA, NARDUCCI, PAGANO, Antonio PEPE, PICCOLO, PIZZETTI, PUGLIESE, SAMPERI, SAVINO, SOGLIA, SPOSETTI, STRIZZOLO e VENTUCCI

(V. Stampato Camera n. 2079)

approvato dalla Camera dei deputati il 25 maggio 2010

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 26 maggio 2010

Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia

DISEGNO DI LEGGE

Capo I

DISPOSIZIONI COMUNI

Art. 1.

(Finalità. Durata degli incentivi fiscali)

1. La presente legge intende contribuire allo sviluppo del Paese mediante la valorizzazione delle esperienze umane, culturali e professionali maturate da cittadini dell'Unione europea che hanno risieduto continuativamente per almeno ventiquattro mesi in Italia, che studiano, lavorano o che hanno conseguito una specializzazione *post lauream* all'estero e che decidono di fare rientro in Italia. A tale fine, la presente legge prevede la concessione di incentivi fiscali, sotto forma di minore imponibilità del reddito, in favore dei soggetti individuati con il decreto di cui all'articolo 2, comma 2.

2. I benefici fiscali di cui alla presente legge spettano dalla data di entrata in vigore della medesima legge fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013. Hanno diritto ai predetti benefici i cittadini dell'Unione europea che, alla data del 20 gennaio 2009, siano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2.

Capo II

INCENTIVI FISCALI PER I LAVORATORI

Art. 2.

(Caratteristiche dei soggetti beneficiari)

1. Hanno diritto alla concessione dei benefici fiscali di cui all'articolo 3:

a) i cittadini dell'Unione europea, nati dopo il 1° gennaio 1969, in possesso di un titolo di laurea, che hanno risieduto continuativamente per almeno ventiquattro mesi in Italia e che, sebbene residenti nel loro Paese d'origine, hanno svolto continuativamente un'attività di lavoro dipendente, di lavoro autonomo o di impresa fuori di tale Paese e dell'Italia negli ultimi ventiquattro mesi o più, i quali vengono assunti o avviano un'attività di impresa o di lavoro autonomo in Italia e trasferiscono il proprio domicilio, nonché la propria residenza, in Italia entro tre mesi dall'assunzione o dall'avvio dell'attività;

b) i cittadini dell'Unione europea, nati dopo il 1° gennaio 1969, che hanno risieduto continuativamente per almeno ventiquattro mesi in Italia e che, sebbene residenti nel loro Paese d'origine, hanno svolto continuativamente un'attività di

studio fuori di tale Paese e dell'Italia negli ultimi ventiquattro mesi o più, conseguendo un titolo di laurea o una specializzazione *post lauream*, i quali vengono assunti o avviano un'attività di impresa o di lavoro autonomo in Italia e trasferiscono il proprio domicilio, nonché la propria residenza, in Italia entro tre mesi dall'assunzione o dall'avvio dell'attività.

2. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le categorie dei soggetti di cui al comma 1, tenendo conto delle specifiche esperienze e qualificazioni scientifiche e professionali e garantendo che non si determinino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 3.

(Caratteristiche dei benefici)

1. I redditi di lavoro dipendente, i redditi d'impresa e i redditi di lavoro autonomo percepiti dalle persone fisiche di cui all'articolo 2 concorrono alla formazione della base imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in misura ridotta, secondo le seguenti percentuali:

a) 20 per cento, per le lavoratrici;

b) 30 per cento, per i lavoratori.

2. I benefici di cui al comma 1 sono riconosciuti nel rispetto dei limiti fissati dal regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore (*de minimis*).

3. La fruizione dei benefici di cui al comma 1 è incompatibile con la contemporanea fruizione degli incentivi previsti dall'articolo 17 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, nonché del credito d'imposta previsto dall'articolo 1, commi da 271 a 279, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni.

4. Sono esclusi dai benefici di cui al presente articolo i soggetti che, essendo titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con pubbliche amministrazioni o con imprese di diritto italiano, svolgono all'estero, in forza di tale rapporto, la propria attività lavorativa anche per il periodo temporale individuato dall'articolo 2.

5. Il beneficio attribuito ai lavoratori dipendenti, su specifica richiesta di questi ultimi, è computato dal datore di lavoro ai fini del calcolo delle ritenute fiscali. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le disposizioni necessarie per l'applicazione del presente comma.

Capo III

AGEVOLAZIONI E TUTELA DEI DIRITTI ACQUISITI PER I LAVORATORI CHE RIENTRANO IN ITALIA

Art. 4.

(Gestione delle procedure amministrative per il rientro in Italia)

1. Le pratiche e gli adempimenti necessari a perfezionare il rientro in Italia delle persone fisiche cui si applica la presente legge sono curate dagli uffici consolari italiani all'estero, anche d'intesa con la società Italia Lavoro Spa. Alle persone fisiche che rientrano in Italia è garantita, in quanto applicabile, l'attestazione delle proprie competenze e dei titoli acquisiti all'estero, attraverso il rilascio della documentazione «Europass», di cui alla decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004.

2. Il Ministro degli affari esteri, con decreto adottato di concerto con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce le funzioni e i ruoli dei soggetti coinvolti nelle procedure di cui al comma 1, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Il decreto di cui al primo periodo individua la misura dei diritti da porre a carico delle persone fisiche che rientrano in Italia in modo da garantire la copertura integrale dei maggiori oneri derivanti, ai fini dell'attuazione del comma 1, dalle intese con la società Italia Lavoro Spa.

Art. 5.

(Riserva di alloggi di edilizia residenziale pubblica)

1. Le regioni, nell'ambito delle loro disponibilità, possono riservare ai soggetti di cui all'articolo 2 una quota degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinati all'assegnazione in godimento o alla locazione per uso abitativo per un periodo non inferiore a ventiquattro mesi.

Art. 6.

(Tutela dei diritti acquisiti)

1. Il Governo promuove la stipulazione di accordi bilaterali con gli Stati esteri di provenienza dei lavoratori di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), finalizzati a riconoscere a detti lavoratori il diritto alla totalizzazione dei contributi versati a forme di previdenza estere con quelli versati a forme di previdenza nazionale. Alla ratifica degli accordi di cui al presente comma si provvede solo successivamente all'individuazione, con apposito provvedimento legislativo, delle occorrenti risorse finanziarie.

Capo IV

CAUSE DI DECADENZA
E DISPOSIZIONE FINANZIARIA

Art. 7.

(Cause di decadenza dai benefici)

1. Il beneficiario degli incentivi fiscali di cui all'articolo 3, comma 1, decade dal diritto agli stessi se trasferisce nuovamente la propria residenza o il proprio domicilio fuori dell'Italia prima del decorso di cinque anni dalla data della prima fruizione del beneficio. In tal caso si provvede al recupero dei benefici già fruiti, con applicazione delle relative sanzioni e interessi.

Art. 8.

(Disposizione finanziaria)

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui al capo II della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Audizione alla Commissione Finanze della Camera de Deputati

Espressione di parere sulla proposta di legge: «Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia»

Prof. Paolo Balduzzi

Roma, 16 marzo 2010

Introduzione: il degiovanimento in Italia e il fenomeno del «brain drain»

Ormai, da oltre dieci anni il nostro Paese è caratterizzato dal fenomeno del «degiovanimento».

Il concetto di «degiovanimento» è recente e merita quindi una piccola spiegazione. La progressiva e decisa riduzione (in termini assoluti e relativi) della popolazione giovanile è un fenomeno nuovo, inedito, e del quale l'Italia è la punta più avanzata. Tale processo viene comunemente definito d'invecchiamento della popolazione. Il termine è evidentemente corretto, ma rischia di essere fuorviante, poiché porta a concentrare l'attenzione solamente sulla crescita della popolazione anziana e sulle sue implicazioni sul benessere degli anziani.

Il pericolo che corre l'Italia è, invece, quello rappresentato dall'altro lato della medaglia: una prospettiva talmente innovativa che è necessario un neologismo per rappresentarlo. Quando aumenta il numero dei più giovani si parla di «rin-giovanimento» della popolazione, mentre, in presenza di un processo opposto, si parla di «invecchiamento». La drastica riduzione della popolazione giovanile nel nostro Paese è conseguenza di una prolungata «de-natalità», termine col quale si fa riferimento al calo delle nascite. In analogia con la «de-natalità» e in opposizione al «rin-giovanimento», si è, quindi, proposto¹ il neologismo «degiovanimento» della popolazione per descrivere questo processo in atto.

Il degiovanimento della popolazione giovanile non è solo demografico, ma riguarda anche aspetti economici (il peso del debito sulle nuove generazioni, il mercato del lavoro), politici (lo squilibrio del welfare) e sociali (qualità dell'istruzione). Tra gli altri, dunque, uno degli elementi che caratterizza il degiovanimento di un Paese e, in particolare, dell'Italia, è il fenomeno della cosiddetta «fuga dei cervelli» o «brain drain». Questo fenomeno si riferisce al processo di migrazione internazionale che riguarda la sola popolazione con elevato grado d'istruzione. Da un lato dunque, la fuga dei cervelli è considerata

¹ P. Balduzzi e A. Rosina (2008), *Il degiovanimento in Italia*, www.degiovanimento.com; A. Rosina (2008), *L'Italia nella spirale del "degiovanimento"*, (www.lavoce.info).

un fenomeno negativo. Non v'è, infatti, dubbio che in questo modo s'impoverisce la dotazione di capitale umano e sociale di un Paese, a discapito della sua possibilità di crescere. D'altro canto, da un punto di vista meramente economico, la fuga dei cervelli agisce semplicemente come una modalità di allocazione più efficiente delle risorse. Per questo motivo, sarebbe molto utile conoscere precisamente le dimensioni del fenomeno in ogni Paese.

Purtroppo, per mancanza di dati omogenei, questo non è sempre possibile. Ciononostante, alcuni confronti internazionali permettono già di individuare gli aspetti più rilevanti del *brain drain* e di caratterizzare ancora una volta l'Italia come Paese dalle scarse possibilità.

Solitamente, il *brain drain* viene misurato in termini di *highly skilled expatriation rate*, cioè il rapporto tra popolazione con istruzione terziaria espatriata e il totale della popolazione con istruzione terziaria nata nel Paese di origine. Secondo i dati OCSE², in Italia l'*highly skilled expatriation rate* è del 5,7%. Ciò significa che su 100 studenti che si laureano, quasi 6 decidono di lasciare l'Italia. Questi numeri non sono comunque molto diversi da quelli di altri Paesi simili. L'*highly skilled expatriation rate* è infatti pari al 4,5% in Francia, al 5,5% in Germania, all'8% in Grecia, al 2,5% in Spagna, al 12,2% in Gran Bretagna e allo 0,7% negli Stati Uniti. Una misura più interessante e corretta per valutare appieno il fenomeno è invece l'*highly skilled exchange rate*, cioè il rapporto tra flussi di persone con istruzione terziaria da e verso un Paese. Questo è pari al -1,2% in Italia, al 2,8% in Francia, al 2,2% in Germania, all'1,1% in Gran Bretagna e a quasi il 20% negli Stati Uniti³. La peculiarità italiana consiste, dunque, non tanto nella quantità di persone istruite che lasciano il Paese, quanto nell'incapacità di attrarre altrettante persone istruite da altri Paesi o di far tornare quanti lo lasciano.

La proposta di legge AC 2079

La proposta di legge analizzata ha l'obiettivo di contrastare un aspetto specifico del degiovanimento in Italia, vale a dire la persistenza all'estero di lavoratori italiani o comunitari che hanno però risieduto in Italia. La legge non si rivolge specificatamente ai «cervelli», cioè ai soli ricercatori, bensì a tutti i lavoratori più giovani. Un ulteriore e rilevante obiettivo della legge è di incentivare l'attività d'impresa e il ritorno di lavoratori nel Sud del Paese.

Gli strumenti per realizzare questi obiettivi sono sia fiscali, attraverso opportuni sconti d'imposta, sia extrafiscali, attraverso una semplificazione delle pratiche per i lavoratori che decidono di tornare.

Commento

La proposta di legge in esame costituisce sicuramente un contributo positivo al dibattito e si propone come serio punto di riferimento per eventuali e ulteriori interventi futuri. Ciononostante - e questa credo sia precisamente la finalità della

² <http://stats.oecd.org/index.aspx>

³ L. Beltrame, *Realtà e retorica del brain drain in Italia. Stime statistiche, definizioni pubbliche e interventi politici*, Quaderno N. 35 del Dip. di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli studi di Trento, 2007.

mia audizione - intendo sollevare gli aspetti che ritengo più deboli della proposta, in modo tale che il legislatore, se lo riterrà opportuno, potrà affrontarli e migliorarli.

1. Analisi quantitativa

Alla proposta manca totalmente un'analisi quantitativa dei suoi possibili effetti. In particolare, è necessario conoscere nella maniera più precisa possibile la quantità di lavoratori effettivamente interessati al provvedimento: quanti di loro tornano comunque in Italia dopo essere stati all'estero un determinato periodo di tempo? A rigor di logica è, infatti, solo di loro che la legge dovrebbe occuparsi. Per chiarire meglio il punto, è bene osservare che gli incentivi fiscali previsti saranno più o meno forti, quindi più o meno efficaci, a seconda del livello di reddito della tipologia di lavoratore. Quindi, se l'obiettivo della legge è quello di far tornare più lavoratori possibili, questi incentivi dovranno favorire maggiormente le fasce di reddito dei lavoratori che altrimenti non tornerebbero. Inoltre, la valutazione di costi e benefici fiscali è fondamentale, in particolare perché la proposta collega strettamente l'ammontare delle risorse disponibili alle maggiori entrate fiscali ottenute con il rientro dei lavoratori all'estero.

2. Obiettivo

La legge non discrimina tra tipologie di lavoratori, né si occupa direttamente del rientro dei «cervelli in fuga».

Esiste una legge apposita per personale universitario: dl 185/2008 (L. 2/2009). Potrebbe essere un buon indicatore valutare i primi risultati ottenuti della presente proposta sul rientro dei docenti e ricercatori.

3. Incentivi indiretti

Una volta in vigore, la legge introdurrebbe anche un evidente incentivo a lasciare il Paese, anticipando la possibilità di vantaggi fiscali futuri. Peraltro, questo non è necessariamente un male: maggiore mobilità e maggiori esperienze arricchiscono il capitale umano e sociale di una nazione.

Allo stesso modo, però, aumenterà il rischio che chi ha lasciato l'Italia non rientri. Se non si vuole correre questo rischio, è opportuno prevedere vincoli sia prima che dopo la fruizione del bonus fiscale (vedi art. 13 della proposta).

La proposta introduce, poi, elementi d'iniquità tra lavoratori altrimenti identici, quando qualcuno di questi è stato all'estero e altri no. Sembrerebbe quasi di penalizzare chi ha deciso di restare a servire il proprio Paese invece che cercare migliori opportunità all'estero.

4. Le condizioni di vita

Oltre a incentivare il rientro, è opportuno creare le migliori condizioni perché coloro che sono rientrati non espatrino più. È necessario dunque dare la possibilità ai lavoratori che rientrano di essere produttivi: l'effettivo rientro sarà vincolato non solo all'incentivo fiscale, ma anche, e forse soprattutto, all'aspettativa sui rendimenti futuri del proprio capitale umano.

Vale lo stesso ragionamento che si può fare per i capitali finanziari: nonostante eventuali scudi fiscali, perché portare capitali in un Paese se questi poi non possono rendere nel lungo periodo?

5. Maggiori e migliori informazioni

Infine, se la volontà politica è davvero quella di conoscere le «potenzialità» dei lavoratori italiani all'estero (che tipo di lavoro fanno, quale titolo di studio posseggono e dove l'hanno conseguito, livello di mobilità, etc.), è necessario potenziare la banca dati dell'AIRE e rendere questi dati accessibili anche ai ricercatori. È davvero possibile che siano solo poco più di quattro milioni gli Italiani residenti all'estero? E quale attività svolgono? Dove hanno studiato? Quanto guadagnano? Senza queste informazioni, si rischia di approvare provvedimenti anche corretti nello spirito ma inefficaci poi dal punto di vista pratico.

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

Roma, 16 marzo 2010

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., così come la spiccata competenza verso le nuove tecnologie e il sentirsi una generazione permanentemente connessa e globalizzata.

Favorita anche da tempi di spostamento sempre più rapidi e 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, di attrazione verso un ventaglio di offerte più differenziato, ma anche fattori di *push* (spinta a 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 pubblico.⁴

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 che può incontrare una misura di questo tipo se non pensata nel quadro di un'azione più generale, che punti 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 ad 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 la 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.

Nei prossimi vent'anni, la popolazione italiana in età 30-44, quella più importante per il mercato del lavoro, è prevista poi ridursi anche per effetto delle 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 a dire una perdita *generalizzata* di peso, d'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.

⁴ 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.

Ma, più in generale, per i giovani sono ridotti gli spazi di partecipazione attiva. In particolare, il tasso di occupazione giovanile è tra i più bassi in Europa. Per le classi di età tra i 20-24 e 25-29 anni (dati del 2007) l'occupazione registrata in Italia è, rispettivamente, pari al 40,8 e al 64,3%, rispetto 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 poi, in generale, ritardata di circa tre anni rispetto al resto d'Europa.

In realtà, tutto avviene in ritardo in Italia⁵. 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. Ciò causa, a parità di altre condizioni, una riduzione persistente delle opportunità di carriera. Gli effetti negativi riguardano anche il trattamento pensionistico, che risentirà molto degli stipendi attuali.

Esiste, inoltre, una motivazione aggiuntiva a spendersi per i nostri giovani: perché all'interno di un sistema che valorizza il singolo, chi si sente inserito in un percorso virtuoso diventa ricchezza per tutti.

Per chi poi ha un lavoro, è più difficile conquistare e mantenere un'autonomia dalla famiglia di origine rispetto ai coetanei di altri Paesi o ai connazionali che decidono di espatriare. Un ulteriore elemento di squilibrio è, infatti, la ripartizione della spesa per la 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 dunque meno in politiche attive per il lavoro, fondamentali per evitare che la flessibilità diventi «precarietà».

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, pag. 226).

Come, poi, alcune stime indicano, è vero che laurearsi conviene, soprattutto nel lungo periodo, ma in Italia la laurea rende sensibilmente meno rispetto agli altri grandi Paesi europei⁷.

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,

⁵ 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.

⁶ Brandolini A., "Introduzione", in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, il Mulino, Bologna, 2008.

⁷ Per approfondimenti si rimanda al volume di Ignazio Visco, *Investire in conoscenza*, il Mulino, 2009.

meno possibilità di contare e di contribuire pienamente allo sviluppo del proprio Paese. Non a caso siamo uno tra gli Stati industrializzati che ha prodotto meno 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 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 a una squadra di calcio, il ritratto che ne esce è quello di un gruppo di giocatori 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 in cui le nuove generazioni hanno minor peso 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 già bassa dinamicità e competitività del sistema italiano.

Da un lato, infatti, a causa degli squilibri e della scarsa capacità d'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 loro peso e il loro contributo a 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 risiede nelle condizioni economiche più vantaggiose.

Se anche i flussi di uscita non sono più ai livelli della storia passata, i numeri attuali 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.

Lo stesso avviene per quanto riguarda i movimenti interni, come messo in luce dai rapporti elaborati da Svimez sulla base dei dati Istat. Questi studi dimostrano che, rispetto alle emigrazioni del passato, le fuoriuscite più recenti da Sud verso Nord coinvolgono soprattutto giovani qualificati e a tre anni dal conseguimento del diploma, il 27% dei laureati meridionali lavora in un'altra area.

Quelli che nel Mezzogiorno raggiungono un altro grado di istruzione partendo, però, da una bassa origine sociale, emigrano subito dopo essersi laureati. 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 secondo l'Istat).

Si tratta, del resto, di una strategia che risulta vincente. I dati Istat che confrontano la situazione nel 2004 dei 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 ha scelto di non tornare, 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 delle iscrizioni di stranieri agli Atenei italiani, pari a 2,5% contro circa il 10% registrato in Francia, Germania e Regno Unito.

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

Secondo, poi, i dati AlmaLaurea, l'emigrazione d'élite è più che raddoppiata dalla fine degli anni '90 a oggi. La quota di laureati che a un anno dalla laurea lavora all'estero è pari al 2,2%. A 5 anni di distanza è pari al 3%, ma non sono stati computati 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 e 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 (3 anni) e sicuri di tornare sarebbero appena il 17%.

Un dato, questo, che suggerisce che, senza definire adeguati incentivi a tornare, rischiamo definitivamente di perdere un'importante risorsa 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 derivanti dalla loro attività (fonte Uil università e ricerca, Sole 24 Ore – Roma 24.12.08).

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, in quanto le capacità dei singoli sono maggiormente riconosciute e il progresso di carriere è considerato più meritocratico.

In conclusione e riassumendo

È 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 può essere fatto:

- migliorando la formazione;
- 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 sulla 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 una situazione di «fuoriuscita zero», la «fuoriuscita senza ritorno» è un danno e la «fuoriuscita con ritorno» una ricchezza. Quindi l'espatrio non è di per sé un fattore svantaggioso, 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 rientrare. 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. È bene quindi puntare su chi è espatriato da qualche anno, per capitalizzare l'esperienza accumulata, ma che non da troppo tempo, altrimenti aumentano le possibilità che questi non siano più interessati.
- 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.
- È 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, nello stesso testo o in un altro *ad hoc*. Si tratta di un obiettivo più difficile da realizzare, 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 è sufficiente, infine, definire incentivi a tornare. È cruciale agire 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, investendo 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 ritorni⁸;
- 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 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 l'ottenimento di fondi di ricerca.

Certo non si può chiedere a 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.

⁸ Questo atteggiamento è in crescita nelle nuove generazioni (si veda: A. Rosina "Verso un nuovo protagonismo dei giovani?", *il Mulino*, n.1., 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»

Dott. Giuseppe Guzzetti – Presidente di Fondazione Cariplo

Roma, 14 aprile 2010

Ho letto con attenzione la proposta di legge e ritengo che essa fornisca interessanti risposte a questioni cruciali per lo sviluppo socio-economico del nostro Paese quali, in particolare:

- l'importanza di attrarre lavoratori qualificati e ridurre l'effetto prodotto dalla fuga dei talenti;
- il sostegno ai giovani, che intendono mettersi in discussione e lavorare seriamente;
- l'aiuto alle imprese, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno;
- la promozione dell'imprenditoria, in particolare di quella femminile, basti pensare che nel testo di legge il credito d'imposta a favore delle imprenditrici che apriranno attività nel Mezzogiorno sarà pari a 50.000 euro l'anno più l'80% delle spese d'investimento in beni materiali e immateriali.

Ho positivamente notato, inoltre, l'attenzione posta dalla proposta di legge nel ridurre l'inefficienza e l'eccessiva burocrazia connesse alle procedure per il rientro dei lavoratori e che spesso rappresentano un ulteriore disincentivo.

In Italia, il dibattito sul rientro del capitale umano è molto sentito e attuale, soprattutto laddove il ritorno coinvolge persone di elevata qualificazione e si parla quindi di rientro di cervelli. Quasi quotidianamente, infatti, si legge sui giornali di brillanti connazionali che fuori dall'Italia hanno trovato fama e successo.

La proposta di legge tuttavia si rivolge ai lavoratori in generale (cittadini comunitari nati dopo il 1° gennaio 1969 che siano stati residenti in Italia in via continuativa per almeno 24 mesi). In questo modo, si vengono a intercettare soggetti e problematiche differenti: dalle aspirazioni del brillante ricercatore italiano in rientro dall'università di Cambridge, alle attese del giovane sloveno che, dopo aver frequentato le scuole superiori in Italia, ora si trasferisce nel nostro Paese per lavorare in una piccola azienda del Nord Est.

La forte eterogeneità delle figure professionali cui si riferisce la proposta di legge rende più incerte le conseguenze del provvedimento e non permette di stimare in modo preciso il numero di lavoratori effettivamente coinvolte dal provvedimento.

Esprimo inoltre un dubbio sul periodo minimo di permanenza all'estero fissato in 24 mesi, forse pochi. Credo che questo limite permetterà di intercettare una buona quota di studenti italiani, perfezionati all'estero con l'intento di approfondire la lingua ma che quasi sicuramente sarebbero tornati in Italia non appena terminati gli studi, magari per seguire l'azienda di famiglia. Tuttavia, se da questo punto di vista i vincoli posti possono apparire laschi, d'altro canto le maglie della proposta di legge non permettono di capitalizzare l'investimento fatto, ad esempio, sugli studenti extracomunitari che, una volta formati nelle nostre università grazie ai numerosi programmi di scambio, rientrano nei loro Paesi senza portare nuove energie alle aziende italiane.

Gli incentivi fiscali, di cui tratta la proposta di legge, sono un aspetto importante, soprattutto in un Paese come il nostro in cui il costo del lavoro è elevato. Tuttavia ritengo che per affrontare i problemi in maniera efficace sia indispensabile un approccio sistemico, in cui diversi elementi devono convergere.

Pochi giorni fa l'Aspen Istituite ha raccolto a Cernobbio una serie di brillanti connazionali che hanno trovato fortuna e successo fuori dal nostro Paese e si sono trovati per discutere di opportunità e di sviluppo. Le indicazioni che ne sono scaturite invitano a introdurre incentivi fiscali ma richiamano anche la necessità di aumentare i finanziamenti per l'innovazione e la ricerca, di attuare riforme, con l'intento di alleggerire il carico burocratico, e di introdurre disposizioni che favoriscano l'attrazione di talenti indipendentemente dalla loro nazionalità.

Personalmente ritengo che accogliere le migliori professionalità, a prescindere dagli ambiti in cui operano, significhi soprattutto offrire opportunità concrete e durature che generino, per il nostro Paese, un circolo virtuoso di crescita e sviluppo. Penso, ad esempio, all'importanza di affiancare agli interventi a favore dell'imprenditoria strumenti dedicati al miglioramento, ammodernamento e potenziamento delle infrastrutture. Penso ancora alla necessità, nell'attrarre talenti, di offrire retribuzioni commisurate ai valori di mercato internazionali, alla possibilità di offrire opportunità professionali stimolanti, che garantiscano prospettive di carriera e di sviluppo alle abilità personali. Ritengo poi che il nostro Paese, quale condizione fondamentale di attrattività, debba fornire la possibilità a tutti di avere accesso a una dimora dignitosa...

Il mio intervento è quindi animato dalla volontà di dimostrare che gli aspetti fiscali non sono gli unici a determinare scelte di vita e i ritorni in Italia.

Nel concludere il mio intervento non posso esimermi dal citare l'incontro che ho avuto con un ricercatore scozzese, venuto in Lombardia grazie al programma di reclutamento internazionale promosso da Fondazione Cariplo. A seguito di questa esperienza il ricercatore, il dott. John Williams, ha accettato di divenire il direttore del Parco Tecnologico padano di Lodi, stabilendosi definitivamente nel nostro Paese. Alla mia domanda circa il perché fosse rimasto in Italia, lui ha risposto che la moglie è un'appassionata d'arte e che l'Italia offre un insieme di opportunità

da cogliere sia da un punto di vista professionale, sia artistico - architettonico. Le occasioni per cui venire o tornare in Italia sono quindi molte.

Audizione alla Commissione Finanze della Camera de Deputati

Espressione di parere su proposta di legge: «Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia»

Dott. Carlo Borgomeo – Presidente Fondazione per il Sud

Roma, 14 aprile 2010

Premessa

La Fondazione per il Sud nasce da un'iniziativa congiunta delle Fondazioni di Origine Bancaria e delle rappresentanze del mondo del volontariato e del terzo settore. La sua missione è di favorire la crescita del «capitale sociale» delle regioni meridionali d'Italia, attraverso un'azione di sostegno a iniziative sociali promosse da organizzazioni ed enti del Mezzogiorno.

Tra le sue linee d'intervento rientra anche lo sviluppo del capitale umano di eccellenza, cioè la promozione e il sostegno d'iniziative che consentano di migliorare i percorsi formativi di giovani «talenti» per favorire la loro permanenza nei territori di origine creando le condizioni per un'occupazione di qualità.

In tal modo è possibile sia contrastare il fenomeno della «fuga di cervelli», sia promuovere un clima di fiducia nel futuro da parte delle nuove generazioni. A tal fine, la Fondazione ha già promosso due iniziative rivolte al mondo della formazione, delle università e degli enti di ricerca, con l'obiettivo di sostenere percorsi formativi e d'impiego a favore di giovani neo-laureati del Mezzogiorno.

Complessivamente sono stati 14 i progetti finanziati, per un importo complessivo di risorse erogate di oltre 5 milioni di euro. Buona parte dei progetti finanziati è ancora in corso; tuttavia, dalle prime risultanze, emergono elementi utili per un primo bilancio sulle iniziative promosse. Tra questi, l'elemento più rilevante è rappresentato dalla consapevolezza che la lotta alla fuga di cervelli richiede una capacità di connessione tra la domanda di lavoro di alto profilo e le migliori energie e intelligenze presenti nel nostro territorio. Quando questa connessione si crea in maniera efficace, i risultati sono certamente apprezzabili.

Pur avendo ben presente che la questione ha dimensioni e valenze nazionali, come efficacemente messo in luce nella relazione alla proposta di legge, va sottolineato come il tema sia particolarmente preoccupante per le regioni del Mezzogiorno in quanto:

- l'indebolimento del capitale umano priva quei territori della principale risorsa disponibile oggi per lo sviluppo, che non può essere surrogata da importanti trasferimenti di risorse finanziarie;

- nel quadro di un generale «saldo» negativo nazionale, bisogna considerare che al Sud il fenomeno è aggravato dal consistente flusso di migrazioni interne al Paese, che sono ovviamente solo nella direzione Sud-Nord, cui va aggiunto un numero di «laureati pendolari» su base mensile e settimanale, valutato di poco inferiore alle 200.000 unità (2008).

Commenti sulla proposta di legge A.C. 2079: «Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia»

Va espresso un ampio consenso nei confronti dell'iniziativa: anche al di là degli specifici contenuti, la proposta assume un grande valore simbolico e dà il giusto peso a una questione fortemente sottovalutata.

- Visto «da Sud» acquista maggiore rilevanza l'obiettivo di trattenere, far rientrare, attrarre «talenti» di alto e altissimo livello: essi sono gli elementi più importanti per «determinare» sviluppo. Si potrebbe, quindi, valutare l'ipotesi di concentrare l'intervento sulle fasce alte dell'offerta di lavoro.
- La proposta di legge, assumendo come positivo - e questo è certamente condivisibile - il fenomeno della mobilità, rischia di determinare, intanto, un incentivo a lasciare l'Italia in vista di possibili futuri vantaggi. Si potrebbe, da un lato prevedere dei vincoli «pre-fruizione» e non solo sanzioni post e, dall'altro, immaginare interventi che favoriscano la permanenza nei territori di giovani altamente qualificati, ancorché «immobili».

Audizione alla Commissione Finanze della Camera de Deputati

Espressione di parere su proposta di legge: «Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia»

Dott. Nino Novacco – Presidente di Svimez

Roma, 21 aprile 2010

Indice dell'esposizione

Premessa

1. La crescita dell'emigrazione riguarda le persone con titolo di studio più elevato;
2. Il Mezzogiorno terra di emigrazione verso l'estero, ma soprattutto verso il Centro-Nord;
3. Migrazioni e calo demografico;
4. Conclusioni.

Premessa

La proposta di legge A.C. 2079 che la Commissione Finanze sta esaminando affronta un tema di elevata rilevanza, che condiziona non solo la crescita attuale del Paese, ma anche le future potenzialità di sviluppo e la capacità nazionale di offrire opportunità d'impiego adeguate ai giovani cittadini italiani. Il nostro Paese è stato caratterizzato, negli ultimi anni, da una crescente fuoriuscita di giovani a elevata qualificazione verso altri Paesi europei, cui non corrisponde un paragonabile flusso di attrazione verso il nostro sistema produttivo.

È proprio nelle fasce a più alta qualificazione che si riflette, dunque, la scarsa competitività del nostro sistema. L'Italia è divenuta negli ultimi anni un Paese fornitore di capitale umano qualificato per gli altri Paesi, mentre accoglie sul proprio territorio una quota crescente di lavoratori stranieri a più bassa qualificazione.

In tale quadro, appare condivisibile l'orientamento della proposta di legge qui in esame che cerca di promuovere strategie per favorire il rientro di lavoratori italiani espatriati.

Le considerazioni che andremo a svolgere analizzano il tema proposto da un particolare punto di osservazione - quello del Mezzogiorno - e in particolare il problema delle sue classi giovanili. Le tematiche da affrontare vanno, infatti, calate nelle specificità del mercato del lavoro italiano, caratterizzato, forse ancor più che in passato, da un profondo dualismo territoriale.

1. La crescita dell'emigrazione riguarda le persone con titolo di studio più elevato

I dati disponibili sui trasferimenti di residenza degli italiani verso l'estero confermano la presenza di flussi consistenti di giovani che vanno verso l'estero.

Tali flussi appaiono però realmente rilevanti – soprattutto per i loro effetti sul potenziale di sviluppo – soltanto se riferiti alla popolazione con elevato titolo di studio. A livello nazionale, i dati ISTAT elaborati sulla base del principio della residenza pongono in evidenza un saldo negativo tra italiani che si trasferiscono all'estero e italiani che rientrano nel nostro Paese di circa 8.500 unità nel 2006 (ultimo anno di disponibilità dei dati). Se analizziamo il trend degli ultimi 10 anni, si evidenzia un complessivo rallentamento del flusso migratorio complessivo, che a fine anni '90 aveva raggiunto anche le 20 mila unità.

Ciò che però assume rilievo è che, a fronte di una progressiva riduzione delle migrazioni di persone in possesso di un titolo di studio sino alla scuola media superiore, appare in continua crescita il flusso in uscita delle persone che possiedono una laurea: si è passati da un saldo negativo di 763 laureati del 1996 ai 2.668 del 2006. Nel complesso del decennio 1996-2006, oltre 43 mila laureati italiani hanno trasferito la loro residenza all'estero, a fronte di circa 38 mila che hanno fatto il percorso inverso: il saldo negativo per il decennio in questione è di circa 4.500 laureati.

Appare, dunque, sempre più evidente l'incremento del tasso di scolarità della forza lavoro in uscita e la difficoltà del nostro Paese di offrire livelli professionali adeguati.

Si tratta di un elemento che non può essere trascurato nella definizione di *policy* finalizzate a favorire il rientro degli italiani all'estero.

2. Il Mezzogiorno terra di emigrazione verso l'estero, ma soprattutto verso il Centro-Nord

Il trend, descritto finora in riferimento all'intero Paese, appare ancora più marcato nelle regioni meridionali. E' in queste regioni che la dinamica in uscita delle persone con titolo di laurea risulta particolarmente sostenuta, soprattutto se consideriamo il minor numero complessivo di persone con tale titolo di studio.

Il saldo negativo dei laureati è più che triplicato negli ultimi decenni, passando da 300 unità a oltre 1.000.

Anche nelle regioni del Sud il movimento migratorio delle persone con titolo di studio sino alla secondaria superiore appare, invece, in deciso calo, passando da un saldo negativo medio di circa 10 mila unità nella seconda metà degli anni '90 a circa 3.000 unità del 2005-2006. Per effetto di tali andamenti la quota dei laureati meridionali sul movimento migratorio complessivo, pur mantenendosi ancora inferiore a quello del Centro-Nord (pari al 14,7%), è passato in dieci anni dal 3,7 al 9,7%.

Un tessuto produttivo ancora incompleto, caratterizzato dalla presenza d'impresе di minore dimensione e specializzate in settori tradizionali, non ha consentito di dare occupazione al crescente flusso di personale ad alta qualificazione, risultato d'importanti investimenti dello Stato e delle famiglie nel sistema formativo meridionale.

Gli importanti progressi ottenuti nel Mezzogiorno in termini di scolarizzazione, non si sono così tradotti in un incremento del tasso di crescita dell'area.

Se però analizziamo più approfonditamente i flussi migratori dal Mezzogiorno non possiamo non registrare che la parte più rilevante e in più forte crescita di questi percorsi, riguarda i flussi interni, verso le regioni del Centro-Nord.

Le dimensioni complessive del fenomeno assumono negli ultimi anni una forte consistenza. Per quanto riguarda i trasferimenti di residenza, i flussi in uscita dal Sud verso il Centro-Nord si sono attestati intorno alle 120 mila unità nel biennio 2004-2005, per poi continuare a crescere, seppur lievemente, nel successivo biennio 2006-2007. Mentre i trasferimenti dal Centro-Nord al Mezzogiorno negli ultimi venti anni sono rimasti sostanzialmente stabili (nell'ordine delle 65 mila unità, e segnati da rientri di persone in età pensionabile o giovani al termine del ciclo di studi). Tra il 1997 e il 2007 oltre 600 mila persone hanno abbandonato il Mezzogiorno. Ma la caratteristica più rilevante è che la gran parte di quanti si spostano è costituita da forza lavoro giovane a elevata scolarità.

Sono proprio questi aspetti qualitativi che determinano effetti più dannosi sulle potenzialità di sviluppo dell'area.

Dal confronto dei dati relativi alle migrazioni interne con quelli verso l'estero, appare chiaro che la grandissima parte dei meridionali che lasciano il Sud si trasferisce nel Centro-Nord: ciò riguarda l'intera popolazione, ma caratterizza soprattutto i laureati. La quota dei flussi verso l'estero sul totale degli spostamenti è,

infatti, pari ad appena il 15 % per la popolazione complessiva e appena il 9% per i laureati. Ciò vuol dire, in termini assoluti, che a fronte di circa 2.000 laureati del Sud che si dirigono verso l'estero, oltre 20 mila ogni anno si trasferiscono al Centro-Nord.

Le misure di *policy* volte a migliorare l'offerta formativa hanno finito solo per incrementare il livello di *educational mismatch*, tra qualità dell'offerta di lavoro e competenze richieste dalle imprese, in quanto non si è sviluppata un'adeguata evoluzione del tessuto produttivo.

Importante segnale di allarme è il fatto che negli ultimi anni, dopo una lunga fase di crescita ininterrotta, il tasso d'iscrizione alle università del Sud ha iniziato a declinare. Infatti, se fino a un recente passato la convinzione della spendibilità di un titolo di studio terziario sul mercato del lavoro ha favorito l'espansione dei livelli di partecipazione come fattore produttivo, oltre che come elemento umano, sembra emergere nella fase attuale un certo scoraggiamento fra i più giovani a investire nell'istruzione superiore.

La consapevolezza di un'effettiva disuguaglianza delle opportunità potrebbe ridurre quella mobilità intergenerazionale, che invece negli ultimi decenni ha portato ad aumentare notevolmente il tasso di scolarizzazione, in linea con quanto si riscontra nei maggiori Paesi europei.

Questo circolo vizioso ha effetti economici e sociali particolarmente negativi, poichè aumenta la dipendenza dei giovani dalle famiglie e riduce la crescita demografica e la mobilità sociale. Dai risultati di alcune recenti indagini sembra emergere che, in generale, è forte il legame tra istruzione dei genitori e risultati scolastici dei figli. Questa è la più grave ingiustizia, con effetti rilevanti sul medio-lungo periodo.

Studiare serve soprattutto a emigrare, in particolare per coloro che, non provenendo da famiglie agiate non possono godere di quel sistema di relazioni informali che rappresenta ancora nel Sud, uno dei principali canali di accesso al mercato del lavoro.

I dati riportati nel Rapporto SVIMEZ 2009 consentono di verificare come tale scelta sia strettamente legata alla possibilità di trovare altrove un'occupazione adeguata. Tra i laureati meridionali che nel 2007, a distanza di tre anni dalla laurea, si dichiarano occupati, ben il 41,5% (26000 su 62.576) lavora in una regione del Centro-Nord, una percentuale più elevata di due punti percentuali rispetto a quella rilevata nell'indagine ISTAT precedente, relativa al 2004, e di ben dieci punti percentuali rispetto all'indagine del 2001.

Per completare il quadro sulla mobilità, è interessante notare che circa il 40% dei laureati meridionali che ha trovato lavoro al Nord si è laureato con una votazione pari a 110, o 110 e lode, a conferma di una forte selezione da parte del mercato del lavoro settentrionale.

La mobilità dei laureati meridionali verso il Centro-Nord e verso l'estero appare garantire, soprattutto ai più bravi, migliori probabilità di trovare occupazione e un lavoro meglio remunerato di quanto sarebbe possibile ottenere

nel Mezzogiorno. In questo senso, se da un lato la mobilità geografica deprime le prospettive di crescita dell'intera economia meridionale, dall'altro appare un mezzo per consentire una valorizzazione del merito, e quindi una maggiore mobilità sociale.

Tali considerazioni sembrano conformi all'orientamento della proposta di legge, oggi in esame, di favorire il rientro di lavoratori con esperienza all'estero, piuttosto che di orientarne la fuoriuscita.

3. Migrazioni e calo demografico

L'insufficiente dotazione di capitale fisso sociale e produttivo nel Mezzogiorno, oltre a lasciare più di una persona su dieci senza lavoro, spinge ogni anno circa 300 mila persone, tra trasferimenti di residenza e pendolari di lungo raggio, ad abbandonare il Sud per cercare di realizzare le proprie aspettative professionali nel resto del Paese o all'estero. Ciò non mancherà di condizionare negativamente, più che in passato, anche l'evoluzione della demografia del Mezzogiorno.

In una fase di forte calo della natalità, la fuoriuscita dei giovani in età riproduttiva innesca, infatti, un processo che in poco più di un ventennio si prevede porterà al declino demografico. Il Sud dagli attuali 20,8 milioni di abitanti diminuirà ai 19,3 milioni e vedrà crescere considerevolmente il peso delle classi anziane e vecchie: una persona su tre avrà più di 65 anni e una su dieci più di 80 anni. Questa difficile transizione demografica porterà il Sud ad affrontare i problemi propri di un'economia matura, senza aver ancora superato la condizione di ritardo nello sviluppo. Ciò avrà forti implicazioni nella gestione di un'assistenza sociale che dovrà fronteggiare costi crescenti con insufficienti flussi di ricchezza.

Del resto una popolazione invecchiata esprime modelli di consumo che tendono a deprimere la dinamica della domanda interna aggregata, con inevitabili riflessi negativi sul sistema produttivo domestico.

4. Conclusione

La proposta di legge n. 2079, dunque, va nella giusta direzione quando pone al centro il fenomeno del «degiovanimento» del nostro Paese. Alla luce dei dati presentati, con riferimento specifico alle condizioni demografiche e del mercato del lavoro nel Mezzogiorno, si ritiene utile sottolineare alcuni elementi solo in parte trattati dalla proposta in esame.

- La crescita dei flussi migratori verso l'estero verificatasi negli ultimi anni riguarda in via esclusiva la popolazione con titolo di studio terziario. Tale fenomeno riguarda l'intero Paese, e riflette in nostro arretramento nel realizzare le condizioni necessarie per mettere a frutto il potenziale umano disponibile. Il fatto che la legge non discrimini tra tipologie di lavoratori non appare coerente con tali flussi.

- Con riferimento alle regioni meridionali va considerato che, in presenza di un elevato livello di disoccupazione, l'esistenza di un forte incentivo all'assunzione non tarato su specifiche professionalità può creare un forte effetto di spiazzamento verso i disoccupati presenti già sul territorio. Tale effetto ovviamente si riduce fortemente nel momento in cui si riesca, con tale strumento, a riportare sul territorio professionalità in grado di attivare processi di sviluppo e, di conseguenza, di ampliamento della forza lavoro impiegata.
- Abbiamo mostrato come, con riferimento specifico al Mezzogiorno, la dimensione del fenomeno possa essere colta pienamente soltanto considerando, assieme ai flussi verso l'estero, quelli verso le regioni del Centro-Nord. Il presente provvedimento rischia complessivamente di interessare meno del 10% del totale dei giovani meridionali (laureati e non) che sono costretti ad abbandonare il proprio territorio per assenza di occasioni d'impiego adeguate.

In conclusione, occorre rilevare che una credibile politica, volta a favorire un incremento della capacità d'impiego e di lavoro produttivo nel Mezzogiorno, non può certamente essere affidata in via principale a strumenti d'incentivazione fiscale rivolti a singoli individui.

Permane forte l'esigenza di collocare anche i singoli interventi, quale quello proposto dalla Legge C. 2079, all'interno di una strategia d'intervento per l'adeguamento strutturale e per la modernizzazione dei territori meridionali.

Le esperienze internazionali degli ultimi decenni ci hanno insegnato che saperi e conoscenze possono rappresentare concrete prospettive di sviluppo se accompagnate da un contestuale ampliamento e ammodernamento del sistema produttivo, al fine di rendere «attraente» il territorio non solo per i talenti italiani e stranieri, ma anche per investimenti e capitali esterni.

Tab. 1 Movimento migratorio con l'estero dei cittadini italiani residenti nelle regioni del Mezzogiorno dal 1996 al 2006
(unità)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1996-2006
Personae in possesso al più di un diploma di scuola media superiore												
Cancellati per l'estero	18.759	20.744	18.869	32.860	22.541	25.126	15.340	19.098	20.244	19.288	19.332	232.201
Iscritti dall'estero	12.649	12.446	12.051	12.686	13.616	13.976	16.277	18.011	18.383	16.283	15.823	162.201
Saldo (iscritti - cancellati)	-6.110	-8.298	-6.818	-20.174	-8.925	-11.150	937	-1.087	-1.861	-3.005	-3.509	-70.000
Laureati												
Cancellati per l'estero	717	708	862	1.379	1.095	1.106	742	929	1.180	1.484	2.072	12.274
Iscritti dall'estero	397	541	520	561	658	674	876	955	956	626	992	7.756
Saldo (iscritti - cancellati)	-320	-167	-342	-818	-437	-432	134	26	-224	-858	-1.080	-4.518
Cancellati in % del totale	3,7	3,3	4,4	4,0	4,6	4,2	4,6	4,6	5,5	7,1	9,7	
Iscritti in % del totale	3,0	4,2	4,1	4,2	4,6	4,6	5,1	5,0	4,9	3,7	5,9	
Totale												
Cancellati per l'estero	19.476	21.452	19.731	34.239	23.636	26.232	16.082	20.027	21.424	20.772	21.404	244.475
Iscritti dall'estero	13.046	12.987	12.571	13.247	14.274	14.650	17.153	18.966	19.339	16.909	16.815	169.957
Saldo (iscritti - cancellati)	-6.430	-8.465	-7.160	-20.992	-9.362	-11.582	1.071	-1.061	-2.085	-3.863	-4.589	-74.518
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT												

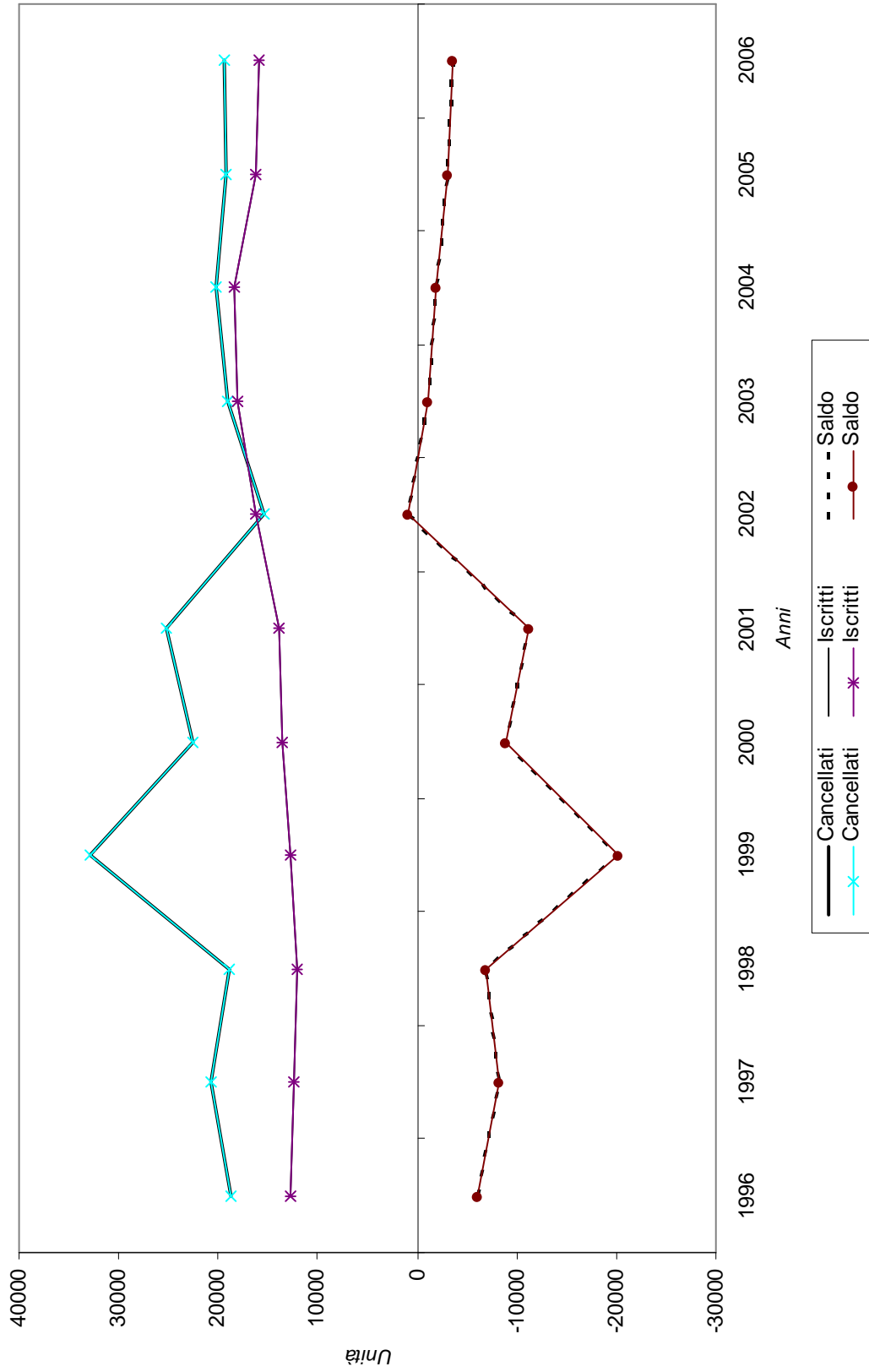
Tab. 2 Movimento migratorio con l'estero dei cittadini italiani residenti nelle regioni del Centro-Nord dal 1996 al 2006
(unità)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1996-2006
Persone in possesso al più di un diploma di scuola media superiore												
Cancellati per l'estero	17.512	15.356	16.121	19.265	20.789	17.896	15.401	17.065	15.172	17.714	20.174	192.465
Iscritti dall'estero	14.184	15.087	15.022	16.232	17.092	17.766	23.511	24.997	19.644	17.527	17.709	198.771
Saldo (iscritti - cancellati)	-3.328	-269	-1.099	-3.033	-3.697	-130	8.110	7.932	4.472	-187	-2.465	6.306
Laureati												
Cancellati per l'estero	2.029	2.176	2.100	2.779	3.055	2.773	2.573	2.774	2.559	3.505	4.730	31.053
Iscritti dall'estero	1.586	2.278	2.178	2.673	3.045	3.000	3.812	3.567	2.811	2.890	3.142	30.982
Saldo (iscritti - cancellati)	-443	102	78	-106	-10	227	1.239	793	252	-615	-1.588	-71
Cancellati in % del totale	10,4	12,4	11,5	12,6	12,8	13,4	14,3	14,0	14,4	16,5	19,0	
Iscritti in % del totale	10,1	13,1	12,7	14,1	15,1	14,4	14,0	12,5	12,5	14,2	15,1	
Totale												
Cancellati per l'estero	19.541	17.532	18.221	22.044	23.844	20.669	17.974	19.839	17.731	21.219	24.904	223.518
Iscritti dall'estero	15.770	17.365	17.200	18.905	20.137	20.766	27.323	28.564	22.455	20.417	20.851	229.753
Saldo (iscritti - cancellati)	-3.771	-167	-1.021	-3.139	-3.707	97	9.349	8.725	4.724	-802	-4.053	6.235
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT												

Tab. 3 Movimento migratorio con l'estero dei cittadini italiani residenti nel territorio nazionale dal 1996 al 2006
(unità)

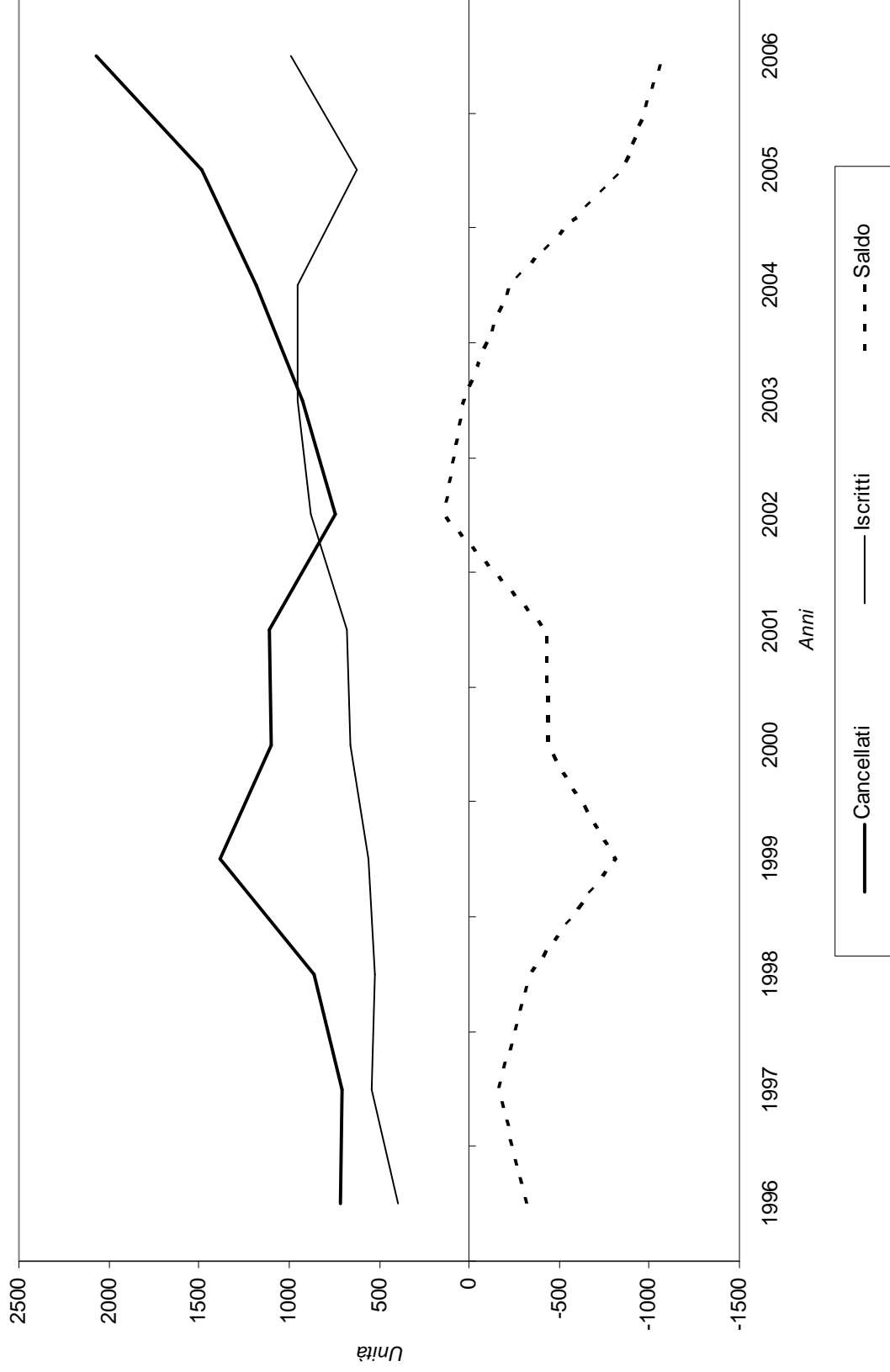
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1996-2006
Persone in possesso al più di un diploma di scuola media superiore												
Cancellati per l'estero	36.271	36.100	34.990	52.125	43.330	43.022	30.741	36.163	35.416	37.002	39.506	424.666
Iscritti dall'estero	26.833	27.533	27.073	28.918	30.708	31.742	39.788	43.008	38.027	33.810	33.532	360.972
Saldo (iscritti - cancellati)	-9.438	-8.567	-7.917	-23.207	-12.622	-11.280	9.047	6.845	2.611	-3.192	-5.974	-63.694
Laureati												
Cancellati per l'estero	2.746	2.884	2.962	4.158	4.150	3.879	3.315	3.703	3.739	4.989	6.802	43.327
Iscritti dall'estero	1.983	2.819	2.698	3.234	3.703	3.674	4.688	4.522	3.767	3.516	4.134	38.738
Saldo (iscritti - cancellati)	-763	-65	-264	-924	-447	-205	1.373	819	28	-1.473	-2.668	-4.589
Cancellati in % del totale	7,0	7,4	7,8	7,4	8,7	8,3	9,7	9,3	9,5	11,9	14,7	
Iscritti in % del totale	6,9	9,3	9,1	10,1	10,8	10,4	10,5	9,5	9,0	9,4	11,0	
Totale												
Cancellati per l'estero	39.017	38.984	37.952	56.283	47.480	46.901	34.056	39.866	39.155	41.991	46.308	467.993
Iscritti dall'estero	28.816	30.352	29.771	32.152	34.411	35.416	44.476	47.530	41.794	37.326	37.666	399.710
Saldo (iscritti - cancellati)	-10.201	-8.632	-8.181	-24.131	-13.069	-11.485	10.420	7.664	2.639	-4.665	-8.642	-68.283
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT												

Fig. 1 Movimento migratorio con l'estero di persone del Mezzogiorno sprovviste di laurea



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Fig. 2 Movimento migratorio con l'estero dei laureati del Mezzogiorno



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Fig. 3 Movimento migratorio con l'estero di persone del Centro-Nord sprovviste di laurea

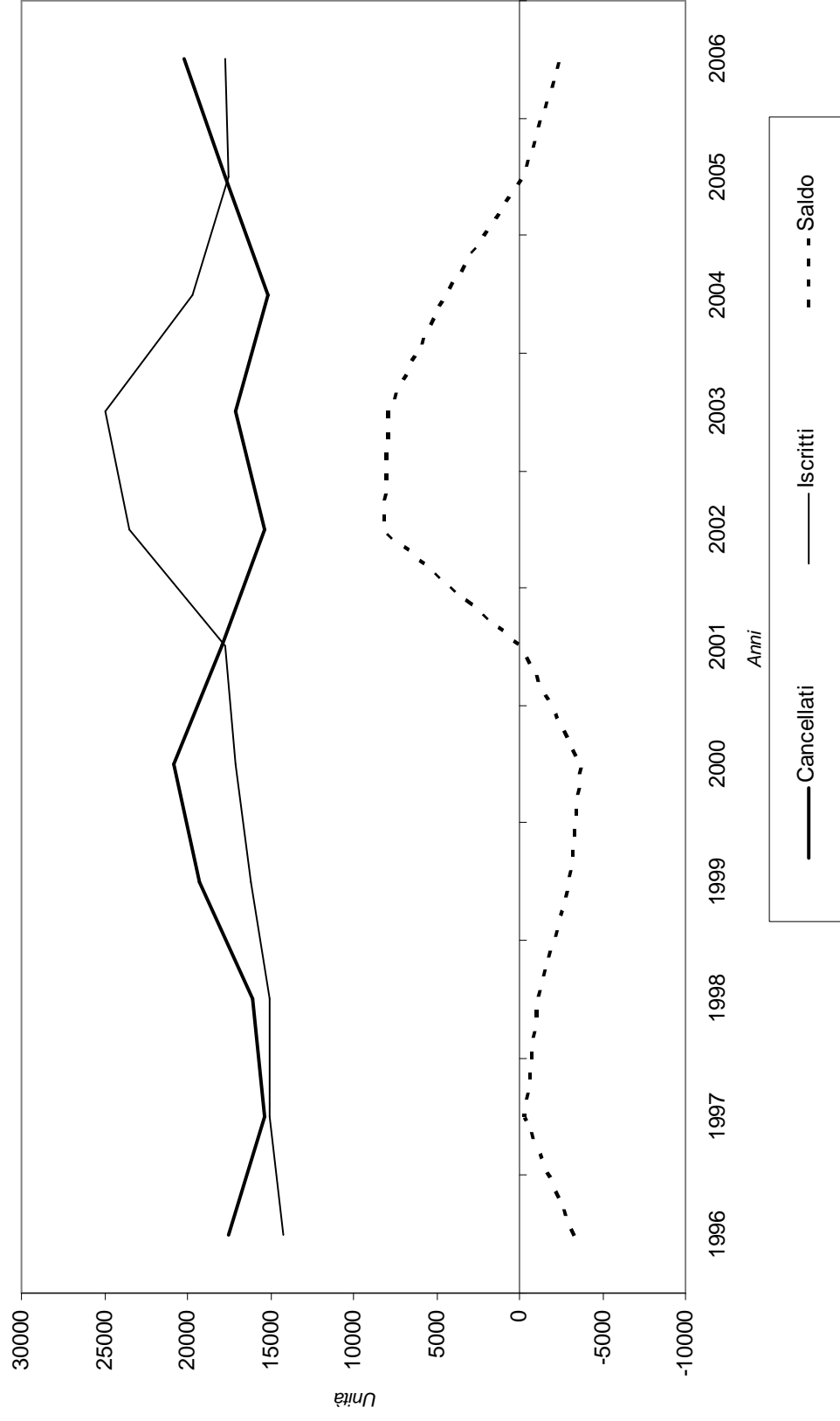
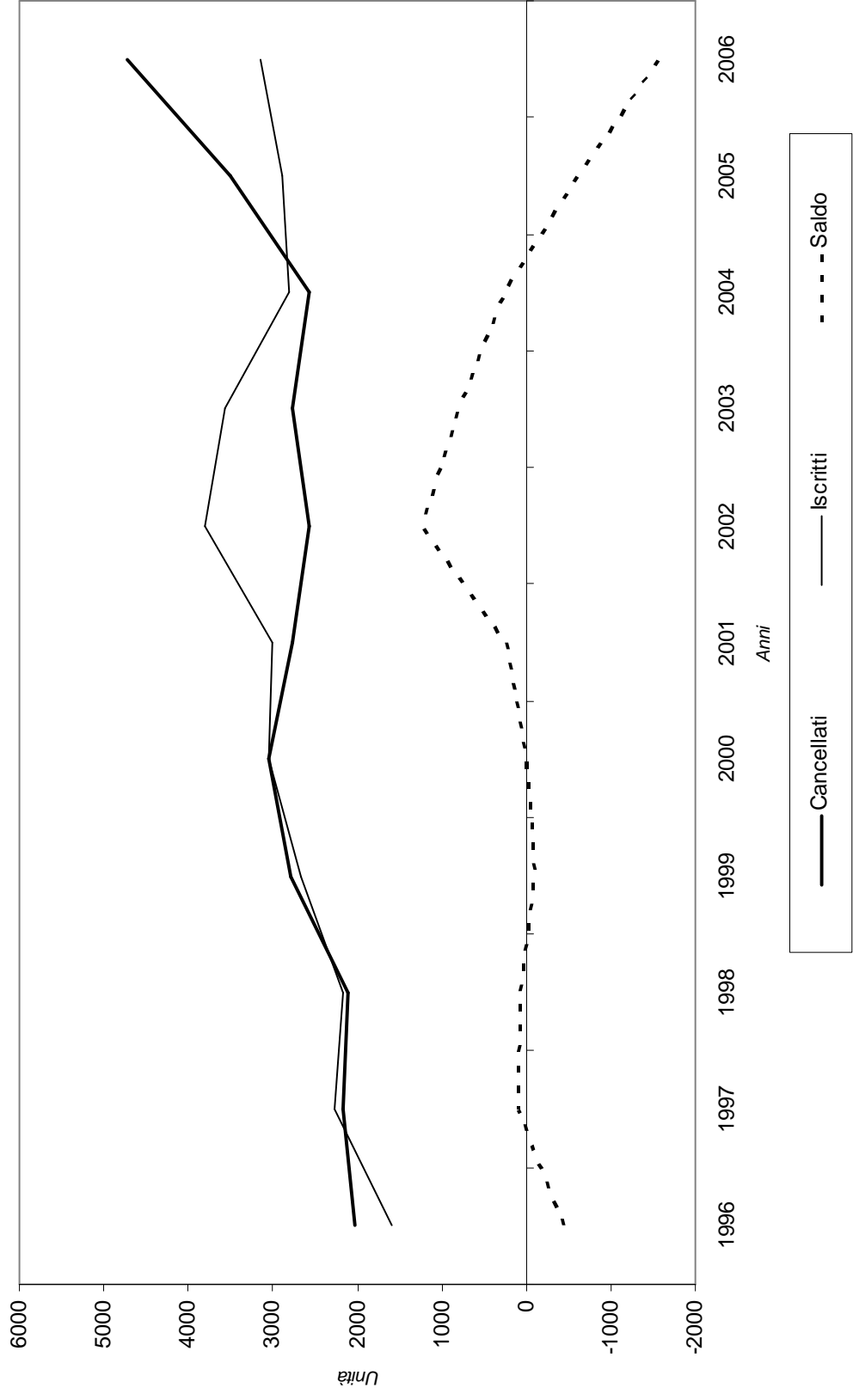


Fig. 4 Movimento migratorio con l'estero dei laureati del Centro-Nord



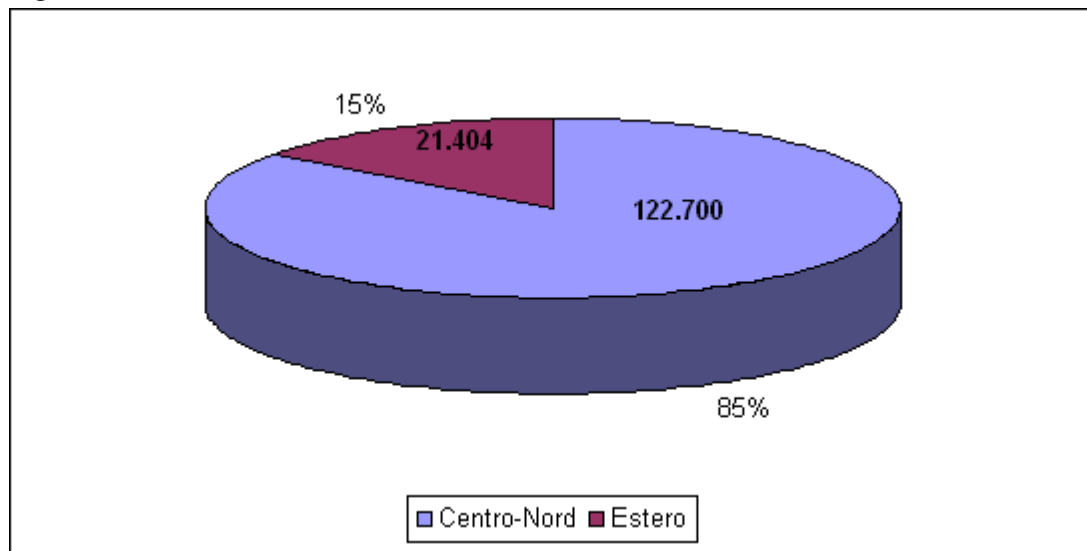
Meridionali che si trasferiscono all'estero e nel Centro-Nord

Centro-Nord	122700	122700	16,80%	20613,6
Estero	21404			

Laureati meridionali che si trasferiscono all'estero e nel Centro-Nord

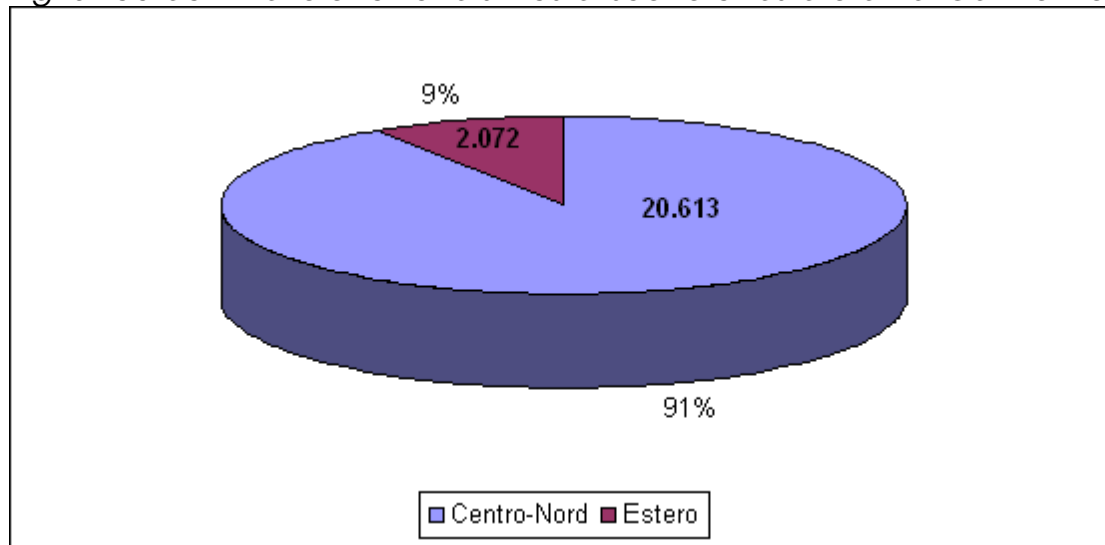
Centro-Nord	20613
Estero	2072

Fig. 5 Meridionali che si trasferiscono all'estero e nel Centro-Nord



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Fig. 6 Laureati meridionali che si trasferiscono all'estero e nel Centro-Nord



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT