

## IL “CONTROESODO” DEI CERVELLI: UNA LEGGE BASTERÀ?

di Annamaria Nifo, Gaetano Vecchione  
01 agosto 2012

All'inizio dello scorso maggio l'onorevole Guglielmo Vaccaro, deputato del Pd, ha minacciato le dimissioni per la mancata formulazione delle modalità applicative della legge 238/2010 da parte dell'Agenzia delle Entrate. Il testo della legge, che è stata prontamente denominata legge “Controesodo”, prevede agevolazioni fiscali per gli emigrati italiani che decidono di rientrare a seguito di un lungo periodo di permanenza all'estero.

Dopo qualche giorno di giostra politico-mediatica, l'Agenzia delle Entrate ha finalmente presentato le modalità applicative: i laureati, nati dopo il 1969, che abbiano trascorso all'estero un periodo di almeno due anni per studio o per lavoro, e che decidano di rientrare in Italia, avranno diritto, fino al 2015, ad un trattamento fiscale agevolato nella misura del 30 e del 20% (rispettivamente per gli uomini e le donne) dell'imposta sul reddito derivante dalle attività di lavoro dipendente, autonomo o d'impresa avviate in Italia.

Dato il risalto dato all'evento, e considerata l'importanza strategica del capitale umano per la crescita e lo sviluppo, ci si chiede: ma una legge del genere servirà effettivamente a favorire il “rientro dei cervelli”? Questo sforzo normativo sarà davvero utile a rimpatriare i molti lavoratori italiani high skilled che attualmente vivono e lavorano all'estero?

### Perché i laureati emigrano?

Da alcuni anni l'interesse per le migrazioni intellettuali è molto cresciuto, insieme alla consapevolezza del ruolo del capitale umano nella crescita economica. Perché i laureati emigrano? A differenza degli altri migranti, che si spostano per ragioni di carattere prevalentemente economico (tasso di disoccupazione inferiore, migliori prospettive di reddito, più bassi prezzi degli immobili e di altri beni), nelle decisioni di trasferimento degli individui highly skilled, sembrano assumere grande rilevanza anche altri aspetti e caratteristiche di natura sociale, culturale ed istituzionale del territorio di destinazione. Secondo una letteratura che si va di recente consolidando (Ciriaci, 2010; Arlacchi, 2007; Niedomysl, 2006; Viesti, 2005; Florida, 2002), la decisione di emigrare da parte di questo gruppo di individui è influenzata in misura rilevante dalla prospettiva di vivere in contesti che garantiscano le migliori opportunità professionali e di lavoro, ma anche maggiore disponibilità e qualità di servizi e infrastrutture per la propria famiglia, ordine pubblico, senso civico diffuso, in sintesi una elevata qualità della vita, intesa come risultato complessivo di un mix di fattori economici, sociali, culturali e istituzionali strettamente connessi al benessere economico ma riguardanti anche la sfera dei rapporti sociali e delle istituzioni.

È ben noto (Casadio et al., 2012; Beltrame, 2007) che per l'Italia il saldo migratorio netto complessivo dei laureati è ampiamente negativo, il che fa del nostro paese un fornitore netto di cervelli al resto del mondo. Altrettanto preoccupanti sono i dati relativi alla mobilità interna dei lavoratori high skilled (Nifo et al., 2012), che confermano l'immagine di una economia fortemente duale, con la parte più avanzata che attira cervelli (i saldi regionali relativi alla mobilità dei laureati sono molto positivi per Emilia Romagna, Toscana, Lombardia e Lazio), e l'altra, il Mezzogiorno, relativamente arretrata, che li perde, evidenziando saldi molto negativi, particolarmente per la Calabria.

### Cercasi strategia efficace

In una nostra recente ricerca (Nifo e Vecchione, 2012) abbiamo provato a stimare il peso della qualità delle istituzioni nella determinazione dei flussi migratori interni di capitale umano in Italia, con particolare riferimento ai neolaureati, utilizzando l'ampia mole di informazioni fornita nell'“Indagine sull'inserimento professionale dei

laureati • condotta periodicamente dall'ISTAT2.

Per misurare la qualità delle istituzioni nelle province italiane, abbiamo elaborato un indice sintetico basato su uno schema interpretativo simile a quello utilizzato dalla Banca Mondiale per il WGI (World Governance Indicator<sup>3</sup>). Questo indicatore, i cui valori per le province italiane sono riportati nella Tabella 1, tiene conto di 5 dimensioni informative, ossia corruzione, qualità della regolamentazione, efficacia dell'azione di governo, certezza del diritto, società civile, a loro volta articolate in una serie più numerosa di indici elementari.

L'analisi evidenzia almeno due risultati che riteniamo importanti. Il primo è che il divario Nord-Sud che, come è noto, attiene ad un'ampia gamma di condizioni socio-economiche, conferma la sua drammatica rilevanza anche per quanto riguarda la qualità delle istituzioni. Tutte le province del Mezzogiorno si caratterizzano per livelli di qualità istituzionale più bassi del resto d'Italia, con significativo impatto sulla qualità dei servizi pubblici fondamentali, l'offerta culturale, l'ambiente sociale e quindi la qualità complessiva della vita. Il secondo risultato è la verifica del ruolo centrale dell'institutional quality, come fattore di grande rilevanza nelle scelte di mobilità intellettuale. La Figura 1 offre un'immagine immediata della correlazione positiva tra qualità delle istituzioni (come da noi misurata) e saldi migratori regionali dei laureati. L'indagine econometrica realizzata nel nostro studio conferma con chiarezza e robustezza questo risultato.

L'esperienza di diversi paesi (i casi più noti sono quelli di Taiwan, Corea, India, Irlanda, Turchia), che hanno con qualche successo implementato politiche di rientro dei cervelli<sup>4</sup>, evidenzia l'importanza di un approccio più complessivo al problema dell'emigrazione intellettuale, rispetto alla introduzione di semplici sussidi fiscali. Per incentivare l'afflusso e il ritorno dei migranti qualificati, più di agevolazioni che aumentino la convenienza dei lavoratori a localizzarsi in una certa area, possono essere rilevanti misure che potenzino le infrastrutture per l'innovazione e la ricerca, promuovano gli investimenti in tecnologia, rendano più occupabili professionisti tecnici e ricercatori, favoriscano l'iniziativa imprenditoriale qualificata e il suo accesso al credito, migliorino l'ambiente economico e di business e infine (non ultimo per importanza) investano nell'università e nella ricerca.

In secondo luogo, non si può fare a meno di ricordare quanto scarso sia stato finora in Italia l'interesse a concepire ed attuare politiche migratorie selettive (come avviene da tempo in paesi come Australia, Canada, Nuova Zelanda, Stati Uniti e più recentemente anche in Europa; Bertoli et al., 2009). Queste politiche possono essere uno strumento importante per attirare risorse umane dall'esterno e richiamare i cervelli italiani in fuga. Su questo terreno, l'orientamento dei recenti governi non sembra essere stato particolarmente consapevole sicché fino ad oggi l'obiettivo di limitare la perdita di capitale umano generata dalla emigrazione intellettuale ha dato vita a molteplici minuscole iniziative locali e regionali di scarsa significatività. In questo quadro, la legge 238/2010 sembra andare nella direzione giusta. Il timore è che per quanto detto, essa potrebbe nel migliore dei casi produrre risultati piuttosto limitati.

Tabella 1 Ranking delle province per indice delle istituzioni

Figura 1 Saldi migratori regionali e Indice delle istituzioni

## Bibliografia

ARLACCHI P. (2007), *La mafia imprenditrice. Dalla Calabria al centro dell'inferno*, Il Saggiatore, Milano.

BELTRAME L. (2007), *Realtà e retorica del brain drain in Italia. Stime statistiche, definizioni pubbliche e interventi politici*, Quaderni del Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale n. 35, Università degli Studi di Trento.

BERTOLI S., BRUECKER H., FACCHINI G., MAYDA A.M., PERI G. (2009), The battle for brains: How to attract talent, Fondazione Rodolfo De Benedetti, Milano.

CASADIO F., CROSTA N., LATTANZI R., MILIO S., RAVIGLIONE M., RICCI P., SCANO F. (2012), Brain drain, brain exchange e brain circulation. Il caso italiano nel contesto globale, Aspen Institute Italia.

CIRIACI D. (2010), University quality, interregional brain drain and spatial inequality. The case of Italy, Luiss Lab of European Economics Working document, 87, Luiss Guido Carli, Roma.

FLORIDA R. (2002), Bohemia and economic geography, in "Journal of Economic Geography", vol. 2, 1, pp. 403-418.

NIEDOMYSL T. (2006), Migration and place attractiveness, in "Geografiska regionstudier", 68, Department of Social and Economic Geography, Uppsala University.

NIFO A., PAGNOTTA S., SCALERA D. (2012), The best and brightest. Selezione positiva e brain drain nelle migrazioni interne italiane, in M.R. Carillo (a cura di), "Flussi migratori e capitale umano", Carocci, Roma.

NIFO A., VECCHIONE G. (2012), Migrazioni intellettuali e qualità delle istituzioni: il caso italiano, in M.R. Carillo (a cura di), "Flussi migratori e capitale umano", Carocci, Roma.

VIESTI G. (2005), Nuove migrazioni. Il "trasferimento" di forza lavoro giovane e qualificata dal Sud al Nord, "Mulino", 4.

WICKRAMASEKARA P. (2003), Policy responses to skilled migration: Retention, return and circulation, International Labour Office, Ginevra.

1. Il testo integrale della legge e i dettagli delle modalità applicative sono consultabili alla pagina <http://www.taxellex.it/detail/6239/circolare-agenzia-entrate-n-14-del-04-05-2012.html>

2. In particolare, il nostro lavoro si "basato" su un campione di 47300 individui laureati in una delle Università italiane nell'anno 2004, intervistati nel 2007. I dati sono stati pubblicati nel 2009. Poche settimane fa l'ISTAT ha reso disponibili i dati dei laureati del 2007 (comunicato del 28 maggio 2012).

3. [govindicators.org](http://govindicators.org)

4. L'articolazione specifica delle misure "naturalmente" differenziata a seconda dei contesti di applicazione. Alcuni esempi, in riferimento a diversi paesi, sono illustrati da Wickramasekara (2003).