

---

## ISTANTANEA | 7\_2021

# Dalla fuga dei cervelli alla circolazione dei talenti. Le misure adottate in Italia

Nel corso degli ultimi anni l'elevata propensione alla mobilità a livello internazionale, resa possibile dallo sviluppo tecnologico e dalla facilità degli spostamenti, ha coinvolto un numero sempre maggiore di persone che attraversando i confini del proprio Paese sono andate alla ricerca di nuove opportunità altrove.

Si tratta di individui che si spostano per motivi di studio, di lavoro, spesso spinti dal desiderio di cercare al di fuori dell'Italia condizioni di vita diverse, spesso migliori di quelle loro offerte nel Paese di origine. I percorsi di queste persone, accomunati dalla ricerca di realizzazione personale e professionale, non sempre seguono traiettorie già definite al momento della partenza; in alcuni casi i percorsi si consolidano e portano a una permanenza stabile all'estero, in altri si configurano invece come esperienze transitorie e limitate nel tempo.

Il dibattito sulla *fuga dei cervelli*, o *brain drain* in inglese, si colloca all'interno del più ampio tema della mobilità internazionale. Nell'accezione più diffusa esso indica un flusso di mobilità di persone altamente qualificate che lasciano il territorio di origine, quello natale o in cui sono cresciute e si sono formate<sup>1</sup>, per lavorare e vivere in un altro Paese.

L'espressione *fuga di cervelli* porta a connotare il fenomeno in modo intrinsecamente negativo e allarmista<sup>2</sup> e sottolinea soprattutto la perdita di popolazione, di competenze e risorse – umane, ma non solo – subita dal paese a favore del territorio e delle società di destinazione.

In molte occasioni, quando si parla di recenti emigrazioni all'estero, il dibattito sulla *fuga dei cervelli* ha sovente portato l'attenzione soprattutto sui profili altamente qualificati e sui giovani con alto livello di formazione (cd. *giovani cervelli*) ma, in realtà, a spostarsi verso l'estero in cerca di occupazione o di migliori condizioni di vita sono anche fasce di popolazione italiana non così giovani<sup>3</sup> e/o qualificate. Le informazioni disponibili e gli studi sul tema evidenziano, infatti, che i laureati o quanti hanno un livello di istruzione elevato

<sup>1</sup> Il fenomeno del brain drain non riguarda solo gli italiani, giovani ed istruiti, che se ne vanno all'estero ma anche i sempre più numerosi cittadini stranieri, immigrati o nati in Italia, che cresciuti e formati in Italia decidono successivamente di proseguire il loro progetto migratorio altrove.

<sup>2</sup> Cfr. Osservatorio Veneti nel mondo (2020), *Fuga dei cervelli: mito o realtà?*, Istantanea 2\_2020, in [www.venetoimmigrazione.it/oss-veneti-nel-mondo-istantanee](http://www.venetoimmigrazione.it/oss-veneti-nel-mondo-istantanee)

<sup>3</sup> Il fenomeno delle recenti emigrazioni all'estero delle persone più anziane, in particolare dei pensionati, è stato spesso definito con appellativi quali "sun migration", "migranti previdenziali", "pensionati in fuga" ed è stato oggetto di specifico approfondimento in questa collana. Cfr. Osservatorio Veneti nel mondo (2020), *Non solo i giovani se ne vanno...*, Istantanea 3/2020, [www.venetoimmigrazione.it/oss-veneti-nel-mondo-istantanee](http://www.venetoimmigrazione.it/oss-veneti-nel-mondo-istantanee)

---

rappresentano una quota minoritaria dell'emigrazione dall'Italia negli ultimi anni<sup>4</sup>. La propensione ad emigrare, soprattutto da alcuni territori con un elevato tasso di disoccupazione, interessa non solo chi ha alti livelli di scolarizzazione ma anche le persone meno istruite (cd. *braccia in fuga*) che, al pari dei migranti più qualificati, si trovano non di rado a sperimentare condizioni di vita e lavoro all'estero non sempre facili e soddisfacenti, soprattutto dal punto di vista professionale.<sup>5</sup>

Il tema della *fuga di cervelli*, nonostante sia riferito ad un aspetto particolare e non rappresentativo della nuova emigrazione italiana, ha assunto estrema rilevanza nel contesto italiano per due ordini di ragioni. La prima riguarda la struttura demografica dell'Italia, caratterizzata da una progressiva diminuzione ed invecchiamento della popolazione; la seconda concerne la perdita di competenze e qualificazioni acquisite in Italia, successivamente trasferite ed utilizzate nei paesi di destinazione con effetti positivi in termini di potenziale innovativo, crescita economica, vantaggi competitivi e aumento della domanda interna per i territori riceventi<sup>6</sup>.

Per contrastare questo fenomeno ed attenuare le conseguenze che esso comporta, le istituzioni italiane riconoscono l'importanza strategica per il futuro del Paese sono ripetutamente intervenute nel corso degli anni adottando specifici provvedimenti.

Il dibattito arrivato nelle aule parlamentari, e che si è poi riflettuto nel succedersi delle leggi e degli interventi attivati, ha inizialmente focalizzato l'attenzione sui possibili strumenti di *attrazione* dei c.d. *talenti*, rivolgendosi in particolare a laureati, ricercatori e docenti, manager o alte professionalità. L'intento era soprattutto quello di stimolare l'innovazione degli ambienti di ricerca pubblici e privati incentivando studiosi e profili altamente specializzati, indipendentemente dalla cittadinanza posseduta, a trasferirsi o rientrare in Italia.

Parallelamente a queste iniziative è andato sviluppandosi un filone di interventi volto ad incentivare e supportare il rientro degli Italiani – in questo caso si parla di *rimpatrio* – dopo esperienze prolungate all'estero.<sup>7</sup>

Il tratto distintivo, comune ad entrambi i filoni di intervento, è rappresentato dal succedersi, nel decennio dal 2010 ad oggi, della previsione di incentivi fiscali per lo spostamento della residenza in Italia.

<sup>4</sup> Cfr. Strozza S., Tucci E. (2018), "I nuovi caratteri dell'emigrazione italiana", in *Viaggio tra gli italiani all'estero*, Rivista il Mulino 6/18, Fondazione Migrantes (2020), *Rapporto Italiani nel Mondo 2020*, TauEditrice ed Istat (2021), "Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente. Anno 2019", in *Statistiche Report*, 20 gennaio, [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>5</sup> Sul tema cfr., ad esempio, Algebris Policy and Research Forum & Tortuga (2019), *Game of Brains. 21st century Italian emigration*, <https://media.algebris.com> e Pichler E. (2020), "Il Covid colpisce tutti, ma alcuni di più: considerazioni sul mercato del lavoro della Germania", in *Neodemos*, 4 dicembre

<sup>6</sup> European Committee of the Regions & European Commission, DG Employment, Social Affairs & Inclusion (2018), *Addressing brain drain: The local and regional dimension* <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/addressing-brain-drain/addressing-brain-drain.pdf>

<sup>7</sup> In questo caso, inizialmente, era richiesta la cittadinanza italiana o dell'Unione Europea, mentre nelle formulazioni più recenti dei provvedimenti gli incentivi risultano vincolati a una presenza stabile nel territorio italiano a cui è seguita un'esperienza di studio o lavoro all'estero di almeno due anni.

---

Le iniziative volte a promuovere il trasferimento in Italia attraverso la leva fiscale sono state rivolte in particolar modo<sup>8</sup> a profili con alti livelli di qualificazione e al rientro da parte di cittadini precedentemente espatriati. La modalità con cui si è intervenuti per migliorare l'attrattività del sistema socio-economico nazionale e regionale è caratterizzata da sgravi molto consistenti con un risparmio fiscale per il contribuente "impatriato" o rientrato dall'estero molto sostanzioso.<sup>9</sup> La modulazione del beneficio in alcuni casi è stata proporzionale alla qualifica del lavoratore, risultando più elevato in presenza di particolari professionalità e più elevati livelli di istruzione, oppure con riferimento ad alcuni requisiti oggettivi – fattori considerati rivelatori di prevedibile maggior stabilità nel tempo del trasferimento – come l'acquisto di un immobile residenziale e l'eventuale presenza di figli.

Al di là delle singole previsioni normative, è interessante osservare la diversa connotazione assunta dai provvedimenti così come essa traspare dalla denominazione attribuita agli atti o anche a singoli articoli o commi di legge, anche attraverso l'adozione di *etichette* che tendono a riassumere e semplificare i fenomeni oggetto di regolazione. Ad esempio, i termini "controesodo" o "rientro dei cervelli"<sup>10</sup>, in realtà riferiti a casi ben definiti e circoscritti, sono stati utilizzati per individuare fenomeni ben più vasti e complessi e addirittura identificare comunità di interesse o di pressione<sup>11</sup>.

Nel corso degli anni, come già osservato, gli interventi adottati sono stati numerosi, ma l'attenzione del legislatore nell'affrontare il tema della *circolazione dei talenti* è stata posta in modo quasi esclusivo sugli aspetti impositivi, con la previsione di benefici anche molto rilevanti. Quali effetti hanno avuto questi "incentivi" nel promuovere il rientro in Patria dei connazionali all'estero e nell'incoraggiare l'attrazione di risorse altamente qualificate? È possibile quantificare l'impatto delle politiche sui fenomeni migratori?

Purtroppo non è così semplice rispondere a queste domande. I dati sugli accessi ai numerosi benefici offerti<sup>12</sup>, così come eventuali riscontri su di un

<sup>8</sup> Per completezza è utile ricordare che dal 2019 l'Italia incentiva con un regime fiscale fortemente agevolato anche le persone fisiche non residenti con redditi da pensione di fonte estera ai fini del trasferimento della residenza in una Regione del Sud e in un paese a bassa densità abitativa (meno di 20mila persone in base ai dati Istat). Questa misura, sulla scia di quelle adottate in molti altri Paesi europei e non, finalizzata ad attrarre "risorse" dall'estero ha come obiettivo ultimo anche il ripopolamento di specifiche aree del Paese.

<sup>9</sup> Sgravi basati sul calcolo della tassazione su una quota (pari al 10%, 50% o 70%, a seconda dei casi) del reddito prodotto per un periodo fino a 5 anni. Lo sgravio, che in alcuni periodi fiscali è stato ridotto per poi tornare molto alto, è subordinato al trasferimento della residenza fiscale in Italia. Con l'evoluzione della normativa è stato peraltro superato il requisito della cancellazione e re-iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, con ciò prendendo atto di una quota consistente di persone che si spostano all'estero senza chiedere la cancellazione in Italia.

<sup>10</sup> Per esempio l'art. 5 del Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 34 è denominato "Rientro dei cervelli".

<sup>11</sup> Tra questi, si cita ad esempio, il "Gruppo Controesodo" che nasce come aggregazione di lavoratori altamente qualificati, ricercatori e studenti che negli ultimi anni si sono trasferiti in Italia dall'estero. L'inizio dell'attività del Gruppo è legato alla storia della Legge 238/2010 (cd. legge "Controesodo").

<sup>12</sup> Per completezza di informazione occorre ricordare come nel contesto universitario siano presenti diversi programmi volti a sostenere la mobilità di docenti e ricercatori. Tra i più importanti, il programma per giovani ricercatori "Rita Levi Montalcini" promosso dal Miur e finalizzato a favorire l'internazionalizzazione dell'università offrendo, a giovani studiosi stranieri e italiani impegnati all'estero, l'opportunità di svolgere attività di ricerca e didattica in Italia e le borse di ricerca rientranti tra le azioni "Marie Skłodowska-Curie Individual Fellowships" nell'ambito del programma Horizon 2020 che

effettivo monitoraggio degli effetti prodotti in termini di rientri o nuovi ingressi, non sono disponibili o comunque non facilmente accessibili.

Le informazioni diffuse dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'analisi annuale sulle dichiarazioni fiscali offrono uno spaccato interessante sui "regimi agevolativi per le persone fisiche che trasferiscono la residenza fiscale in Italia".<sup>13</sup> I dati restituiscono il numero complessivo dei beneficiari delle agevolazioni fiscali in relazione alla tipologia di intervento in ogni singolo anno di imposta (tab. 1).

**Tab. 1 - Regimi agevolativi per le persone fisiche che trasferiscono la residenza fiscale in Italia. Numero soggetti per regime agevolato (2016-2018)**

Anno d'imposta	Docenti e ricercatori residenti all'estero che rientrano in Italia (art. 44 D.L. 78/2010)	"Impatriati" (art. 16, D.lgs. 147/2015)	"Contro-esodati" (Legge 238/2010)	"Neo-residenti" (Legge di Bilancio 2017)
2016	1.244	1.296	2.285	-
2017	1.624	3.758	3.208	94
2018	1.646	6.945*	-	226

\* L'incremento di tale regime è influenzato dall'abrogazione del regime dei 'contro-esodati' e dalla possibilità concessa a tali soggetti di optare per il regime degli "impatriati".

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze

Pur fornendo un'importante informazione sul numero dei soggetti coinvolti, questi dati non ci permettono di conoscere l'entità dei flussi annui di ingresso o rientro in Italia a valere sugli incentivi previsti, neppure ci consentono di effettuare delle valutazioni in merito alla loro persistenza nel tempo.

Alcuni studi hanno tentato una quantificazione, pur parziale, degli esiti dei provvedimenti adottati per favorire il rientro e la circolazione dei talenti e, in molte analisi, soprattutto del passato, è stata rilevata in modo concorde la scarsa efficacia delle misure adottate<sup>14</sup>. Più di recente, anche in ragione della crescita del bacino dei soggetti aderenti ai regimi agevolati, il dibattito si è spostato sulla tenuta degli esiti di questi provvedimenti, in particolare sul rischio che i rientri incentivati non si configurino come definitivi.<sup>15</sup>

---

mirano a supportare la formazione alla ricerca e lo sviluppo di carriera dei ricercatori sostenendone la mobilità internazionale, intersettoriale ed interdisciplinare.

<sup>13</sup> Per i dati più recenti si veda Direzione Studi e Ricerche Economico-Fiscali Ufficio di Statistica (2020), "Statistiche sulle dichiarazioni fiscali analisi dei dati irpef anno d'imposta 2018", 23 aprile, [www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it)

<sup>14</sup> Cfr. Brandi M.C., Antonucci M.C., Crescimbeni C. (2019), "La Mobilità e la Migrazione degli High Skilled" in Avveduto S. (a cura di) (2019), *Ricerca: femminile, plurale*, CNR-Osservatorio GETA, [www.cnr.it](http://www.cnr.it) e Brandi M.C. (2012) "L'emigrazione dei ricercatori italiani" audizione n. 27 del 16 maggio, Comitato per le questioni degli Italiani all'estero del Senato della Repubblica Italiana.

<sup>15</sup> Sulla base di un'ipotetica stima dei flussi in ingresso è possibile ipotizzare che circa un quarto dei beneficiari dei regimi fiscali agevolati sia tornato all'estero nel corso dell'anno successivo. Cfr. Relazione illustrativa alla proposta di emendamento (lavoratori rimpatriati) al D.L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla L. 28 giugno 2019, n. 58, <https://www.gruppocontroesodo.it/wp-content/uploads/2019/08/Analisi-relazione.pdf>

---

Anche i dati sulle dinamiche migratorie da e per l'estero osservate nel corso degli ultimi anni, pur mettendo in evidenza un significativo aumento dei trasferimenti di residenza dall'estero<sup>16</sup>, non permettono di formulare alcuna ipotesi in merito all'esistenza di una possibile correlazione con l'efficacia delle misure adottate per incentivare l'ingresso o il rientro in Italia.

Più in generale, la crescita delle iscrizioni anagrafiche dall'estero sia di cittadini italiani che di cittadini stranieri, può essere vista come l'esito di una crescente mobilità internazionale delle persone, non di rado temporanea, stimolata dalla facilità degli spostamenti e dall'innovazione tecnologica.

In generale, dunque, “le esperienze realizzate finora non sembrano nel complesso avere raggiunto risultati soddisfacenti ed i rientri si collocano nell'ambito di cifre non comparabili all'entità del fenomeno”.<sup>17</sup> Sicuramente gli esiti raggiunti (ancorché non dettagliatamente quantificabili) sembrano collocarsi al di sotto delle aspettative che avevano motivato i provvedimenti attivati. Nelle intenzioni del legislatore, infatti, l'utilizzo della leva fiscale quale principale strumento di attrazione dall'estero intendeva generare effetti propulsivi analoghi alle agevolazioni da cui traeva ispirazione, ossia quelle “sperimentate in questi anni, con successo, ad esempio, in paesi come Belgio, Francia, Irlanda, Portogallo, Regno Unito e Spagna”<sup>18</sup>, realtà contraddistinte da una forte capacità di attrarre importanti flussi di persone spesso altamente qualificate in modo assai superiore all'Italia. Va tuttavia rilevato che, al di là della presenza di incentivi di tipo fiscale o di carriera, in questi contesti sono spesso presenti altri importanti fattori di “attrazione” come evidenziano alcune recenti indagini volte a comprendere le ragioni delle recenti migrazioni degli italiani all'estero.<sup>19</sup> Spesso a fare la differenza sono le possibilità occupazionali offerte, alcuni aspetti inerenti l'organizzazione della vita, la presenza di servizi molto più efficienti e di sostegno, burocrazia ridotta, orari più flessibili, in alcuni paesi uno stato sociale più favorevole e un regime più efficace di imprenditoria giovanile e femminile.

Più in generale, come emerge nella letteratura recente sul tema delle migrazioni<sup>20</sup>, elementi attrattivi in grado di qualificare uno Stato o più spesso una regione come ricevente nel contesto della circolazione delle persone e dei talenti, sono innanzitutto il contesto politico-istituzionale, l'andamento

<sup>16</sup> Sul tema si veda ad esempio Istat (2021), “Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente. Anno 2019”, in *Statistiche Report*, 20 gennaio, [www.istat.it](http://www.istat.it) e, per il dettaglio regionale, Osservatorio Veneti nel mondo (2012), *I numeri delle emigrazioni dal Veneto*, Focus 3|2021, in [www.venetoimmigrazione.it/en/osservatorio-veneti-nel-mondo](http://www.venetoimmigrazione.it/en/osservatorio-veneti-nel-mondo)

<sup>17</sup> Boffo S., Gagliardi F. (2017), “I costi della nuova mobilità internazionale dei giovani laureati italiani: un tentativo di stima”, in Bonifazi C. (2017), *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, CNR-IRPPS e Publisching, 2017, Tiferno grafica, Città di Castello, p. 94.

<sup>18</sup> Agenzia delle Entrate, Circolare 17/E del 23/05/2017 “Regimi agevolativi per persone fisiche che trasferiscono la residenza fiscale in Italia”.

<sup>19</sup> Rosina A. (2012), “Dalla fuga alla circolazione dei talenti. I risultati di un'indagine esplorativa” in *Neodemos*, 26 aprile ottobre, [www.neodemos.info](http://www.neodemos.info); Balduzzi P., Toppeta A. (2015), “Le ragioni della nuova migrazione degli Italiani”, in *Neodemos*, 6 ottobre, [www.neodemos.info](http://www.neodemos.info); Osservatorio Veneti nel mondo (2020), *Le recenti emigrazioni dei Veneti all'estero: percorsi, percezioni, prospettive. Evidenze da un'analisi esplorativa sul campo*, Report di ricerca, febbraio, [www.venetoimmigrazione.it/oss-veneti-nel-mondo-analisi-e-ricerche](http://www.venetoimmigrazione.it/oss-veneti-nel-mondo-analisi-e-ricerche)

<sup>20</sup> Pugliese E. (2018), *Quelli che se ne vanno. La nuova emigrazione italiana*, Il Mulino, Bologna; Bonifazi C. (2013), *L'Italia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna; Tirabassi M. (2018), *Migranti da sempre*, Rivista *Il Mulino*, n. 6/18



---

economico e le prospettive occupazionali. Sulla base di questo presupposto, in Europa il processo di progressiva definizione di uno spazio integrato e facilitante gli spostamenti ha sicuramente incentivato il costante aumento della mobilità delle persone tra gli Stati membri.

Se da un lato, dunque, la crisi economica e le difficoltà occupazionali che ne sono conseguite – qui più incisive e prolungate che in altri territori – hanno sicuramente dato un nuovo impulso alle emigrazioni dall'Italia, sul versante opposto, risulta ancora flebile la capacità del nostro Paese di trattenere ed attrarre risorse qualificate. In particolare, per quanto riguarda gli sforzi destinati al rientro dei connazionali all'estero, è evidente come “i fattori che tradizionalmente possono spingere al rientro nel Paese di origine, come prossimità alla famiglia, affinità culturali e volontà di contribuire a sostenere il progresso tecnologico nel paese nativo non appaiono oggi sufficienti a compensare i molteplici vantaggi, sotto il profilo dell'ambiente di lavoro e del contesto di vita, che offrono i paesi di destinazione”.<sup>21</sup>

Il fatto che l'ipotesi del rientro in Italia sia di rado contemplata nei progetti futuri dai residenti all'estero<sup>22</sup> rappresenta un'ulteriore conferma di questa tesi. Neppure i più recenti effetti della pandemia sembrano aver modificato i progetti migratori o di vita all'estero e solo in pochissimi casi le difficoltà connesse all'emergenza sanitaria hanno determinato il rientro transitorio Italia.<sup>23</sup>

Per concludere, le informazioni disponibili in merito agli esiti delle iniziative finalizzate ad incentivare dinamiche di *brain circulation* oppure volte ad attrarre talenti in Italia mettono in evidenza molte criticità. In prospettiva ci sarà sicuramente bisogno di rivedere il modo con il quale si osserva e si considera il fenomeno e, quindi, rivalutare (anche sulla base di evidenze quantitative in merito all'effettivo impatto degli strumenti utilizzati) i criteri sui quali far valere la spinta al rientro e, soprattutto, per trattenere i talenti in Italia.

Inoltre, occorre monitorare l'evoluzione dei processi migratori all'estero (anche da un punto di vista qualitativo) riservando particolare attenzione all'emergere di possibili nuovi scenari sia per quanto concerne le ricadute dell'emergenza sanitaria, sia in relazione all'affermarsi di alcune spinte protezionistiche a livello mondiale. Queste ultime, in particolare, “potrebbero avere effetti sulle migrazioni qualificate determinando non solo meno agevoli opportunità migratorie per i giovani italiani ma forse anche rientri *forzati*, quanto meno del settore più debole o precario di quanti sono già emigrati”.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Boffo S., Gagliardi F. (2017), op. cit., p. 94

<sup>22</sup> Cfr., ad esempio, Osservatorio Veneti nel mondo (2020), *Le recenti emigrazioni dei Veneti all'estero: percorsi, percezioni, prospettive. Evidenze da un'analisi esplorativa sul campo*, Report di ricerca, febbraio, [www.venetoimmigrazione.it/oss-veneti-nel-mondo-analisi-e-ricerche](http://www.venetoimmigrazione.it/oss-veneti-nel-mondo-analisi-e-ricerche)

<sup>23</sup> Tirabassi M., Del Prà A. (2020), *Il mondo si allontana? Il covid-19 e le nuove migrazioni italiane*, Centro Altreitalie, Accademia University Press

<sup>24</sup> Boffo S., Gagliardi F. (2017), op. cit., p. 95