



# L'EUROPA DEI TALENTI

Migrazioni qualificate dentro e fuori l'Unione Europea

ISTITUTO DI STUDI POLITICI "S. PIO V" e IDOS

# **L'Europa dei talenti**

***Migrazioni qualificate dentro e fuori l'Unione Europea***

A cura di  
Benedetto Coccia e Antonio Ricci

Roma, Febbraio 2019

*Progetto di ricerca promosso da*  
Istituto di Studi Politici "S. Pio V"  
*e realizzato da*  
Centro Studi e Ricerche IDOS

*Prefazione di*  
Prof. Paolo De Nardis, Presidente dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"

*Postfazione di*  
Prof. Tiziano Treu, Presidente del Consiglio Nazionale Economia e Lavoro - CNEL

*A cura di*  
Benedetto Coccia (Istituto di Studi Politici "S. Pio V")  
Antonio Ricci (Centro Studi e Ricerche IDOS)

*Contributi di*  
Paolo Attanasio, Ion, Cârja, Benedetto Coccia, Alessio D'Angelo, Luigi Gaffuri,  
Karolina Golemo, Zsuzsanna Pásztor, Edith Pichler, Franco Pittau, Enrico Pugliese,  
Antonio Ricci, Catherine Wihtol de Wenden

*Traduzioni di*  
Alessandro Fuligni

**Istituto di Studi Politici "S. Pio V"**  
Piazza Navona, 93 - 00186 Roma  
tel. +39 06.6865904  
presidenza@istitutospiov.it  
www.istitutospiov.it

**Centro Studi e Ricerche IDOS**  
Via Arrigo Davila, 16 - 00179 Roma  
tel. +39 06 66514345 int. 1 o 2  
idos@dossierimmigrazione.it  
www.dossierimmigrazione.it

Codice ISBN 9788864800028

Crediti di copertina: Foto laterali rilasciate da PxHere sotto le condizioni di Creative Commons;  
foto centrale da ILO photo library (© ILO / Crozet M.).

Finito di stampare nel mese di febbraio 2019  
Arti Grafiche Picene - Pomezia per conto di Inprinting srl - Roma

---

# Indice

---

## PREFAZIONE

Italia, Europa, migrazioni qualificate: spunti di riflessione <i>Paolo De Nardis, Presidente dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"</i> .....	5
--	---

## INTRODUZIONE

Come conciliare il fabbisogno di competenza e la libertà di recarsi all'estero <i>Benedetto Coccia, Istituto di Studi Politici "S. Pio V"; Antonio Ricci, Centro Studi e Ricerche IDOS</i> .....	7
---	---

## L'EUROPA DEI TALENTI

Le migrazioni qualificate nel corso della storia <i>Benedetto Coccia, Istituto di Studi Politici "S. Pio V"</i> .....	9
Le politiche dell'Unione Europea e l'immigrazione qualificata: una corsa ad ostacoli <i>Antonio Ricci, Centro Studi e Ricerche IDOS</i> .....	13
Le migrazioni qualificate nei paesi africani <i>Luigi Gaffuri, Università degli Studi dell'Aquila</i> .....	28
Migranti qualificati dall'estero in Italia: una questione irrisolta <i>Franco Pittau, Centro Studi e Ricerche IDOS</i> .....	35
Come Saturno, l'Italia divora i propri figli? Le dimensioni reali, le motivazioni a partire e le narrazioni delle nuove migrazioni italiane in Europa <i>Paolo Attanasio e Antonio Ricci, Centro Studi e Ricerche IDOS</i> .....	46
Migrazioni qualificate italiane in Usa <i>Enrico Pugliese, Sapienza Università di Roma e Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali - Irpps, Consiglio Nazionale Ricerche - Cnr</i> .....	69
"Brexodus"? L'impatto della Brexit sulla migrazione di lavoratori altamente qualificati nel Regno Unito <i>Alessio D'Angelo, University of Nottingham, School of Sociology and Social Policy</i> .....	76

Germania, politiche e progetti per una immigrazione mirata ai bisogni del mercato del lavoro <i>Edith Pichler, Istituto di Economia e Scienze Sociali dell'Università di Potsdam</i> .....	87
L'immigrazione qualificata in Francia: i trend emergenti <i>Catherine Wihtol de Wenden, Centre national de la recherche scientifique - CNRS, Centre d'études et de recherches internationales - CERI, Paris</i> .....	95
Le migrazioni qualificate dall'Europa centro-orientale: una prospettiva unitaria <i>Zsuzsanna Pásztor, Centro Studi e Ricerche IDOS</i> .....	102
Le rimesse sociali portate dai professional all'estero: il caso della Polonia <i>Karolina Golemo, Università Jagellonica di Cracovia</i> .....	113
Le migrazioni qualificate dal punto di vista di un paese di partenza: il caso Romania <i>Ion Cârja, Università Babeş-Bolyai, Cluj-Napoca</i> .....	124
POSTFAZIONE	
Quali condizioni per una vantaggiosa circolazione dei migranti qualificati <i>Tiziano Treu, Presidente del Consiglio Nazionale Economia e Lavoro - CNEL</i> .....	133
GLOSSARIO .....	135

# Italia, Europa, migrazioni qualificate: spunti di riflessione

Professor Paolo De Nardis, *Presidente dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"*

Questo volume rappresenta idealmente la prosecuzione di una ricerca svolta due anni fa, dedicata alle migrazioni qualificate in Italia e del volume *La dimensione sociale dell'Europa* pubblicato lo scorso anno in occasione del 60° anniversario dei Trattati di Roma. Le due precedenti opere, come anche quest'ultima, sono dovute a una fruttuosa collaborazione tra l'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e il Centro Studi e Ricerche IDOS, che ha consentito di unire la dimensione storico-politica a quella socio-statistica in una fusione virtuosa che ha favorito l'utilizzo di questi sussidi nell'ambito di una vasta campagna di sensibilizzazione condotta in tutta Italia.

Ci impegneremo affinché avvenga lo stesso anche per questa pubblicazione perché, da una parte è necessario incrementare le piste rigorose della ricerca e, dall'altra, questo traguardo è limitato se non si mettono a disposizione le acquisizioni così ottenute a un livello il più ampio possibile, andando oltre la cerchia dei ricercatori e raggiungendo un pubblico più vasto e, in particolare, i numerosi operatori impegnati nel sociale, sia adulti che giovani. Se non si perviene a una scienza condivisa, in grado di ispirare gli orizzonti dell'operatività, si fa ben poco per il rinnovamento del nostro paese: per quanto ci è consentito dalle nostre forze, questa è la finalità principale posta alla base della strategia di collaborazione avviata ormai da diversi anni tra l'Istituto "S. Pio V" e IDOS, che finora ha consentito di individuare questioni di grande rilevanza e di richiamare la dovuta attenzione in numerose iniziative pubbliche. Questo primo spunto di riflessione, semplificando, si può tradurre nello slogan: "approfondire per far conoscere".

Un altro aspetto che merita di essere sottolineato è l'attenzione all'Europa che, benché attualmente meno condivisa rispetto al passato, deve continuare a ritenersi più indispensabile che mai. Nel volume *La dimensione sociale dell'Europa* abbiamo messo in risalto che in questi 60 anni di integrazione europea è sopravvenuta, specialmente da ultimo, una pesantezza dovuta a fattori quali il prevalere della burocrazia, la progressiva carenza di idee forti, la scarsa insistenza sulla collaborazione tra gli Stati, le crescenti difficoltà economiche e occupazionali, ecc. Tutto ciò ha portato a ritenere non più attuali le idee fondanti il processo di realizzazione dell'Unione Europea, ma non bisogna dimenticare che l'integrazione europea ha favorito la fine dei conflitti armati nel Vecchio continente, da ultimo sfociati nell'immane tragedia della seconda guerra mondiale, e ha consentito nell'immediato dopoguerra una ripresa straordinaria basata sulla libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi. La diffusione delle lingue e delle culture, il superamento dei confini, la proposizione di traguardi comuni nel campo dell'istruzione, della ricerca, dello sviluppo tecnologico, l'attenzione al riequilibrio territoriale sono elementi da considerare la base di una solida costruzione, anche se non perfetta.

Un paese di grande emigrazione come l'Italia non può, poi, fare a meno di ricordare che la normativa sulla libera circolazione dei lavoratori è stata e resta quella più completa e garantista esistente al mondo a tutela dei lavoratori che si spostano. La fase critica dei flussi mediterranei iniziata nel 2014 (con una prima avvisaglia nel 2011, nell'anno delle primavere arabe), ha fatto

dimenticare tutti gli aspetti positivi e addossato astrattamente ai vertici europei decisioni giudicate inadeguate col senno di poi ma approvate, sul momento, dai singoli Stati membri (inclusa l'Italia per quanto riguarda i regolamenti di Dublino, ora fortemente controversi). Nel passato sarebbe stata necessaria una maggiore lungimiranza, mentre ora si richiede tenacia nel perseguire le modifiche necessarie e saggezza per non disfarsi dell'idea di un'Europa unita in un mondo globalizzato che porta il Vecchio continente a competere con veri e propri giganti. Bisogna riuscire a tenere insieme questi diversi aspetti e questa necessità ha ispirato la presente ricerca.

Il tema delle migrazioni qualificate, al quale è dedicato quest'ultimo spunto di riflessione, comporta di per sé di temperare la visione nazionale con una più ampia. Nel volume dedicato in precedenza all'esperienza italiana abbiamo messo in evidenza le carenze del nostro sistema formativo e del nostro mercato occupazionale, che continuano ad accentuare l'esodo di molti giovani, tra i quali anche veri e propri talenti, che qui da noi non hanno trovato spazi di inserimento. Viene da interrogarsi se sia chiara la percezione di questi nostri limiti strutturali, condizionati anche da fattori esterni ma imputabili innanzitutto alle scelte politiche da noi fatte. E viene anche da chiedersi se stia scomparendo nel nostro paese, attanagliato da una crisi demografica senza precedenti e destinata a peggiorare, la convinzione che i flussi migratori correttamente regolati siano un aiuto e non una disgrazia.

*Brain drain, brain gain, brain circulation*: questi temi proposti nella ricerca internazionale, riassumono molto bene i termini del problema. Sussiste la necessità di rafforzare l'attrattiva del "sistema Italia" affinché l'emigrazione dei giovani laureati non si tramuti in un esodo senza alcun argine e i flussi in arrivo vengano meglio raccordati alle esigenze del paese, come del resto si riesce a fare in altri Stati europei, senza limitarci a ripetere che esportiamo laureati e importiamo disoccupati, addossando le colpe all'Unione Europea.

Questa ricerca è stata impostata in maniera tale da far capire che i populismi, le petizioni di principio, le tesi superficiali e semplificatorie, le chiusure xenofobe e le statistiche citate e lette in maniera approssimativa sono di scarso aiuto. Il lettore viene invitato a riflettere sia sui casi della Gran Bretagna, della Germania, della Francia e anche della Polonia e della Romania, insomma dell'intera Europa inclusa anche quella dell'Est, prendendo in considerazione alcuni elementi utili per favorire la circolazione dei talenti e per comprendere come questa sia da considerare un'opportunità nel suo complesso perché aperta allo scambio e al progresso.

Nasce spontaneo, dopo la lettura di questi capitoli, insistere sulla concretezza, indispensabile per una revisione critica delle nostre politiche sulle migrazioni qualificate. Si può essere orgogliosi dell'inserimento del lavoro qualificato *made in Italy* in vari paesi del mondo (nel volume si parla delle nuove migrazioni italiane dentro l'Ue, ma anche della nostra presenza negli Stati Uniti), si rimane perplessi quando nell'immigrazione straniera in Italia non si scorge alcuna opportunità (basterebbe pensare all'imponente fenomeno dell'imprenditoria immigrata e agli aspetti di eccellenza che in essa già sono riconoscibili).

*L'Europa dei Talenti. Le migrazioni qualificate dentro e fuori l'Unione Europea* intende proporre spunti per ragionare su un tema a nostro avviso fondamentale per l'intera Europa e ancora di più per l'Italia, per riflettere con concretezza sul perché le cose non vadano bene, senza cedere alla tentazione della ricerca di fantomatici capri espiatori.

Con questa ricerca l'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e il Centro Studi e Ricerche IDOS provano a fornire idee e spunti su dati, normative e strategie, che – se adeguatamente soppesati – consentirebbero all'Italia di fare sensibili passi in avanti sul tema delle migrazioni qualificate.

Sono certo che questo volume sulla circolazione dei talenti a livello europeo troverà, al pari di quelli precedenti, una notevole diffusione in vari ambienti e ciò ci motiverà ancora di più nel continuare l'approfondimento dei grandi temi sociali connessi alla mobilità.



# Come conciliare il fabbisogno di competenza e la libertà di recarsi all'estero

Benedetto Coccia, *Istituto di Studi Politici "S. Pio V"*,  
Antonio Ricci, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

Attualmente in Europa l'attenzione dei politici e dell'opinione pubblica appare monopolizzata dalle questioni legate alle migrazioni forzate, al controllo delle frontiere e alla crisi umanitaria dei rifugiati che attanaglia il quadrante Mediterraneo. In questa fase potrebbe sembrare fuori luogo dedicare una ricerca alle questioni relative alla migrazione legale, quella cioè che si realizza all'inverso su base volontaria, gestita e non emergenziale. Eppure, l'urgenza di affrontare la crisi umanitaria e la difficoltà che si incontra nel pervenire ad una risposta comune, efficace e globale da parte degli Stati membri, non diminuiscono affatto l'importanza di confrontarsi con le sfide presenti e future, che sono legate alla *governance* più generale dell'immigrazione, ivi inclusa la componente della forza lavoro altamente qualificata.

Non è un caso che già nel 2015, nel pieno della crisi umanitaria dei rifugiati, il presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker ricordasse nell'*Agenda europea sulla migrazione* del 2015 (COM(2015) 240 final) che l'ingresso di lavoratori altamente qualificati nell'Ue è fondamentale di fronte alle sfide economiche e demografiche che il Vecchio continente è chiamato ad affrontare sul lungo termine.

In tempi di disoccupazione elevata e di mutamenti sociali, quanto più la migrazione legale risulta essere una causa difficile da difendere, tanto più è importante cercare di collocarla nell'ambito di un sistema comune trasparente, rigoroso e anche aperto agli interessi dell'Ue. La popolazione europea sta invecchiando e, in assenza di immigrazione, secondo la summenzionata *Agenda* la forza lavoro diminuirà di 17,5 milioni di persone nel prossimo decennio. Non solo la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale, ma anche, più in generale, l'economia continentale dipenderà sempre più dal reperimento e da un adeguato inserimento dei lavoratori altamente qualificati.

Come noto, sono state già riscontrate delle carenze in settori chiave: scienza, tecnologia, ingegneria e sanità. Altre e più gravi carenze sono previste nell'immediato futuro: entro il 2020 la Commissione Europea stima un deficit di 756mila figure professionali altamente qualificate nelle telecomunicazioni e di circa 1 milione nel settore sanitario tra dottori, infermieri, dentisti, ostetriche e farmacisti. Purtroppo, questi deficit non potranno essere colmati dai 12 milioni di disoccupati di lungo termine presenti nel mercato occupazionale dell'Ue perché, in oltre la metà dei casi, essi possiedono un livello basso di competenze (questa è la ragione della loro difficile ricollocazione occupazionale).

Stando così le cose, la carenza di competenze e i conseguenti squilibri tra domanda e offerta di lavoro qualificato sono impressionanti: la Commissione Europea stima che il 40% dei datori di lavoro europei trovi già attualmente difficoltà a reperire il personale qualificato di cui necessita per sostenere una produzione competitiva.

In questo quadro, la stessa *Agenda europea delle competenze* (SWD(2016) 195 final), insieme agli obiettivi di accrescere la qualità e la pertinenza della formazione, potenziare l'analisi del fabbisogno e migliorare le scelte professionali, ha incluso tra i suoi pilastri di intervento "il miglioramento della trasparenza e della comparabilità delle qualifiche" e "il



riconoscimento tempestivo delle competenze e delle qualifiche degli immigrati". Attualmente, infatti, a causa dei ritardi che intervengono per tale riconoscimento sia i lavoratori comunitari che non comunitari trasferiti in uno Stato membro incontrano difficoltà a conseguire un collocamento corrispondente al proprio profilo, ricevono retribuzioni più basse rispetto agli autoctoni e, come conseguenza, faticano di più ad integrarsi nelle società di accoglienza.

Sotto questo punto di vista non mancano supporti: la direttiva 2005/36/Ce riguardante il reciproco riconoscimento delle qualifiche e l'accesso alle professioni regolamentate, l'istituzione di un "Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente" (Eqf) e lo "Strumento di determinazione delle competenze per i cittadini di paesi terzi". Queste decisioni hanno rappresentato importanti passi in avanti per consentire ai datori di lavoro di superare le differenze tra i sistemi nazionali di istruzione e formazione e pervenire alla valutazione effettiva delle competenze delle persone in possesso di qualifiche rilasciate in paesi diversi dal proprio.

L'Europa deve, dunque, riconsolidare la propria base di competenze e, per far fronte ai fabbisogni insoddisfatti di apporti qualificati, deve anche prepararsi all'inclusione di lavoratori immigrati nell'attuale mercato del lavoro. È questa la via per sostenere la competizione con le economie globalmente più dinamiche (dalla Cina agli Stati Uniti) e attirare lavoratori dotati delle competenze professionali di cui si registra una carenza. Così ha fatto ad esempio il Giappone, uno dei paesi tradizionalmente più chiusi all'immigrazione, che ha recentemente cambiato approccio e ha approvato un pacchetto di riforme, includendovi facilitazioni e incentivi per i lavoratori altamente qualificati provenienti dall'estero. È opportuno anche ricordare l'esperienza esemplare del Canada, che già a partire dall'*Immigration Act* del 1967 ha introdotto un sistema a punti che privilegia l'ingresso di immigrati qualificati, giovani e a conoscenza delle lingue del posto.

Nonostante queste premesse, come dimostra un recente sondaggio condotto dall'istituto di ricerca statunitense "Pew Research Center" (Prc), la popolazione europea non è consapevole della portata dei cambiamenti socio-economici in corso ed esprime giustamente sentimenti di paura. A gennaio 2019<sup>1</sup> il Prc ha sondato l'opinione pubblica di 12 paesi a sviluppo avanzato sul tema delle politiche migratorie. Dalle risposte ottenute è emerso che l'Italia, pur essendo il paese che accoglie una quota tutto sommato contenuta degli stranieri presenti nell'Ue (appena il 14% del totale) è uno dei paesi più ostili all'arrivo di immigrati altamente qualificati. Ben il 50% degli intervistati italiani si è dichiarato contrario vs. il 35% dei favorevoli. Molto più aperti, invece, i cittadini di Regno Unito, dove i favorevoli raggiungono l'85%, Canada (84%), Germania (81%), Stati Uniti (78%) e Francia (68%).

In questo contesto, che vede la popolazione italiana particolarmente diffidente, si inserisce il presente volume che intende contribuire all'analisi delle innumerevoli dimensioni dei flussi migratori altamente qualificati in Europa, anche con il supporto di studi di caso affidati a ricercatori internazionali. L'obiettivo consiste nel porre l'accento sul caso italiano e sulle difficoltà che si riscontrano nel pervenire a un equilibrio tra fabbisogno insoddisfatto di competenze e il potenziale apporto sia delle nuove leve italiane che degli immigrati. L'Italia del presente è chiamata a guardare maggiormente all'Italia del futuro e, per riuscirci, non deve considerare estranei gli immigrati bensì una componente da valorizzare. In più, in Italia, si pone il delicato problema di migliorare il sistema produttivo e il sistema formativo.

Allargare lo sguardo all'Europa, allora, può contribuire a mettere efficacemente a fuoco i termini della questione.

<sup>1</sup> <http://www.pewglobal.org/2019/01/22/majority-of-u-s-public-supports-high-skilled-immigration/>.

# Le migrazioni qualificate nel corso della storia

Benedetto Coccia, *Istituto di Studi Politici "S. Pio V"*

Le idee, le conoscenze e le competenze si sono sempre spostate da un paese all'altro con le persone dando luogo a quelle che comunemente vengono definite migrazioni intellettuali o qualificate.

Il migrante qualificato è colui che ha acquisito una formazione specialistica di alto livello (scientifica, tecnica o pratica), ma anche chi questa formazione la sta acquisendo o perfezionando e decide di completare i propri studi in un paese diverso dal proprio.

Potremmo allora dire che le migrazioni intellettuali o qualificate sono quelle che avvengono per "vendere" o "acquistare" conoscenza o competenze specifiche, che possono essere temporanee o definitive o che possono iniziare come temporanee e divenire definitive.

Queste migrazioni si sono svolte, nel tempo, all'interno dei più generali flussi migratori, condizionate quindi, prevalentemente, dai medesimi fattori che determinano gli altri tipi di migrazione.

Esistono però una serie di fattori peculiari che caratterizzano questo tipo di migrazioni: incapacità o impossibilità del sistema economico o produttivo del proprio paese di valorizzare persone altamente qualificate, migliori retribuzioni o opportunità professionali in altri paesi, migliori possibilità di perfezionare i propri studi all'estero o l'impossibilità a rimanere nel proprio paese per ragioni religiose o politiche.

Molti, nel corso della storia, i casi di migrazioni, forzate o volontarie, collettive o individuali, che hanno visto intellettuali, tecnici, professionisti, operai altamente specializzati lasciare la propria terra per cercar fortuna altrove.

Pensiamo alle migrazioni forzate conseguenza delle guerre di religione che dall'inizio del Cinquecento avevano martoriato l'Europa. Le controversie religiose che avevano segnato, politicamente oltre che religiosamente, la prima metà del XVI secolo, trovarono una conclusione, almeno formale, con la pace di Augusta (1555). L'ultimo atto formale dell'Imperatore Carlo V prima della sua abdicazione, tendeva a dare stabilità e pace ai principati dell'Impero sulla base del principio *Cuius regio eius religio* secondo il quale la popolazione doveva aderire alla confessione, cattolica o riformata, professata dal Principe. Chi non si adeguò a questo principio fu costretto a migrare in un altro territorio.

Pensiamo poi alla cacciata dei *moriscos* agli inizi del Seicento, oltre trecentomila musulmani convertiti coattivamente al cristianesimo, ma sospettati di essere rimasti segretamente fedeli alla religione originaria, vennero espulsi tra il 1609 e il 1614 dalla penisola iberica per volontà di Filippo III. I *moriscos*, per quanto estromessi dalle corporazioni cristiane, erano valenti artigiani, primeggiavano nell'edilizia, nell'agricoltura,

nel commercio ed erano stimati medici. Non potendo accedere all'aristocrazia o alle carriere militari, i *moriscos* erano impegnati nel sistema produttivo e, in presenza di una struttura sociale rigidamente nobiliare, la manifattura, l'artigianato e l'imprenditoria commerciale rappresentavano certamente i più significativi elementi di sviluppo economico delle società dell'epoca.

Le conseguenze economiche e sociali di questa espulsione durarono anni in particolare nei Regni di Valencia, dal quale un terzo della popolazione fu espulsa, e di Aragona, un sesto della popolazione, che vissero un lungo periodo recessivo a causa di questo allontanamento forzoso delle energie più tecnicamente qualificate e produttive della società.

Abbiamo riportato questi due esempi macroscopici, ma molti altri se ne potrebbero fare, perché, come già accennato, le migrazioni altamente qualificate spesso hanno rappresentato una parte di più ampi flussi migratori.

Occorre però dire che circa fino al XIX secolo le migrazioni di persone o gruppi altamente qualificati provenivano e si andavano ad inserire in realtà sociali e sistemi produttivi molto statici, potremmo dire lenti, quindi anelastici che non risentivano nel breve periodo, in maniera significativa, di tali spostamenti.

Le cose iniziarono a cambiare tra la fine del Settecento e l'inizio dell'Ottocento quando alcune scoperte tecnologiche furono applicate ai sistemi di produzione iniziando a trasformare rapidamente i sistemi produttivi. Le prime innovazioni in tal senso furono compiute da imprenditori o ingegneri impegnati concretamente nella ideazione e realizzazione di sistemi di produzione più efficienti e performanti. Una innovazione, potremmo dire, dal basso non legata cioè agli ambienti più squisitamente accademici. La rapida diffusione dell'applicazione di queste scoperte fa sì che l'importanza della tecnologia venga colta in tutta la sua importanza e quindi non più lasciata alla creatività o inventiva del singolo ma elevata ad ambito di studio a tutti gli effetti.

Iniziano così a fiorire, sulla scorta della *Ecole Polytechnique* di Parigi (fondata nel 1794 sotto il nome di *École centrale des travaux publics*) i Politecnici, Istituti di ricerca o vere e proprie Università nelle quali gli scienziati finalizzano la propria attività alla ricerca di applicazioni pratiche di processi chimici, fisici o meccanici. Questa schiera di "talenti altamente qualificati" fu facilmente assorbita dalla rapida industrializzazione in corso in quegli anni in Francia, Inghilterra, Germania. Gli importanti flussi migratori in corso in quegli anni dall'Europa verso il "nuovo mondo" furono quindi caratterizzati prevalentemente dalle fasce più povere della popolazione, scarsamente qualificate, talvolta al limite dell'analfabetismo, prevalentemente dedite all'agricoltura o alla bassa manovalanza anche se non mancavano casi di piccoli artigiani in possesso di alte abilità pratiche particolari o intellettuali e professionisti in cerca di fortuna. In particolare nell'immigrazione nei paesi latinoamericani numerosi sono i casi di professionisti, medici, intellettuali, costretti a lasciare il proprio paese per le più svariate ragioni, da quelle economiche a quelle politiche, che hanno fattivamente contribuito a creare sviluppo in quei paesi costituendo anche da elemento attrattivo per successive migrazioni dai paesi di origine. Come pure interessante il caso del Canada che sembra, sempre nel corso dell'Ottocento, divenire meta privilegiata per i figli cadetti delle famiglie nobiliari britanniche o degli ufficiali congedati dall'esercito, dotati quindi di spirito d'iniziativa e d'avventura, che trovarono fortuna in questo paese contribuendo in maniera significativa al suo sviluppo.

Possiamo dire che fino all'inizio del secondo conflitto mondiale i flussi migratori si caratterizzarono come fin qui descritto, senza quindi, a parte i casi citati, particolare rilevanza delle migrazioni altamente qualificate. Occorre però anche aggiungere che i criteri per valutare lo sviluppo e la potenza di un paese erano a quell'epoca legati alla capacità di produzione industriale e quindi proprio quelle migrazioni di bassissima qualificazione destinate all'attività mineraria, come l'estrazione del carbone, o a lavori di basso o bassissimo profilo nel sistema industriale o nell'edilizia, contribuirono allo sviluppo, secondo i parametri dell'epoca, di paesi come l'Inghilterra, la Francia, gli Stati Uniti e alcuni dell'America latina.

L'instaurarsi in Europa di regimi autoritari alla fine degli anni Venti cambiò la fisionomia dell'emigrazione, in particolare verso gli Stati Uniti. Le persecuzioni politiche e razziali costrinsero decine di migliaia di persone a lasciare il proprio paese. Dalla Germania nazista fuggirono verso gli Stati Uniti circa trecentomila persone, tra questi la maggior parte appartenevano alla classe media, all'alta borghesia e al ceto intellettuale. In quegli anni, però, la società americana pagava ancora il prezzo della crisi del '29 e non riuscì a collocare tutti i "talenti" arrivati dall'Europa. Molti si dovettero adattare a svolgere lavori e mansioni molto al di sotto della loro qualifica. Discorso analogo vale per gli intellettuali e gli artisti che non sempre trovarono in America il successo che avevano lasciato nel proprio paese. Più fortunati furono Thomas Mann, premio Nobel per la letteratura nel 1929, costretto a fuggire in America nel 1933 per i propri contrasti con il regime nazista o Erich Maria Remarque, anch'egli fuggito in America nello stesso anno dopo il rogo da parte dei nazisti delle sue opere. Originale invece il caso di Bertolt Brecht, esule due volte per ragioni politiche: fuggito dalla Germania, sempre nel '33 e sempre a causa del rogo delle sue opere, dopo alcuni anni tra Londra e Parigi, si stabilì in America. Interrogato nel 1947 dalla "Commissione per le attività antiamericane" con l'accusa di comunismo, fu costretto a lasciare precipitosamente gli Stati Uniti.

Il flusso di immigrati qualificati negli anni Trenta e Quaranta fece del sistema scientifico tecnologico americano il più avanzato in assoluto al mondo continuando ad attrarre, anche nell'immediato dopoguerra e nel periodo successivo, "menti" da tutto il resto del mondo. Nel decennio successivo alla conclusione del conflitto mondiale oltre trecentomila tra scienziati, professionisti e tecnici altamente specializzati arrivarono in America trovando lì opportunità di realizzazione che i paesi di provenienza, ancora impegnati nella ricostruzione postbellica, non potevano offrire. D'altro canto, al di là delle scarse possibilità di molti paesi europei di valorizzare i propri ricercatori all'indomani della seconda guerra mondiale, occorre anche dire che le università e i centri di ricerca degli Stati Uniti fecero una vera e propria "campagna acquisti" per garantirsi le migliori menti sul mercato, con una serie di agevolazioni economiche e fiscali o, come nel caso dei cittadini dei paesi socialisti, riconoscendo loro lo status di rifugiati politici. Il numero dei ricercatori e tecnici specializzati "sforato" dal sistema formativo americano rimase per lunghi anni insufficiente al fabbisogno del sistema produttivo ormai avviato in un processo di profonda trasformazione tecnologica trainato anche dalla ricerca in campo militare e spaziale.

La profonda trasformazione dei sistemi di produzione, sempre più basati sull'innovazione scientifica e tecnologica, la fine della "guerra fredda" e la maggior facilità di spostamento dagli anni Novanta dello scorso secolo hanno comportato un flusso sempre crescente di persone altamente qualificate in cerca o di miglior qualificazione in centri di eccellenza,

o di migliori opportunità professionali o salariali per “vendere” al meglio le proprie competenze. Con l’inizio del nuovo millennio l’ingresso sulle scena mondiale di paesi di nuova industrializzazione ha creato un nuovo flusso di migrazioni qualificate, temporanee o permanenti, verso queste aree in via di repentino, impetuoso sviluppo. Possiamo dunque dire di trovarci in presenza di un mercato globale oltre che per le merci e i servizi, anche per un numero sempre crescente di professioni altamente qualificate e l’esperienza professionale, scientifica o tecnologica può essere tranquillamente venduta e comprata a livello globale.

Rimane però aperta la questione del “trasferimento inverso di tecnologie” particolarmente attuale in questo lungo periodo di recessione economica. Paradossalmente ci troviamo oggi nella situazione di avere paesi altamente industrializzati e con ampia possibilità di utilizzo e valorizzazione di ricercatori e tecnici altamente specializzati, come ad esempio gli Stati Uniti, che non riescono però, a causa di mancanza di studenti nelle materie scientifiche, del calo demografico ecc., a soddisfare la domanda interna di queste figure, vedendosi costretti quindi ad attrarle da altri paesi. Abbiamo poi il caso di paesi che hanno compiuto un grande sforzo per dotarsi di sistemi formativi in grado di formare personale estremamente specializzato che non hanno però le condizioni economiche e il sistema produttivo in grado di valorizzarle. Paradossalmente quindi abbiamo paesi economicamente più deboli che finanziano la formazione di specialisti che andranno a produrre ricchezza e sviluppo altrove. Oltre a paesi dell’Asia e dell’America Latina si trova in questa paradossale condizione anche l’Italia dotata, da un lato da un sistema d’istruzione che riesce in molti campi a fornire dei percorsi di vera e propria eccellenza, dall’altro afflitta da un immobilismo ormai cronico che ha paralizzato il sistema produttivo e della ricerca scientifica, condannando le nuove generazioni ad un esodo forzato in altri paesi.

In epoca di commercio globale, anche dei talenti, è quasi fisiologico che una parte del proprio percorso di studi o professionale si compia in un altro paese per “comprare” o “vendere” conoscenza. Cosa diversa è quando un paese non è in grado di valorizzare le eccellenze e le professionalità che forma, ma questa, probabilmente è la sfida del futuro.

---

# Le politiche dell'Unione Europea e l'immigrazione qualificata: una corsa ad ostacoli

---

Antonio Ricci, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

## Introduzione

La maggioranza dei paesi membri dell'Ue sempre più si trova a dover affrontare il problema della carenza strutturale di forza lavoro e specificatamente di specialisti altamente qualificati in diversi settori chiave (informatica, telecomunicazioni, sanità, ecc.). Sussiste all'interno del mercato del lavoro europeo un problema di *mismatch* di competenze tra domanda e offerta di lavoro, che da una parte trova solo una parziale soddisfazione nel meccanismo della libera circolazione dei lavoratori comunitari all'interno dell'Ue; dall'altra viene continuamente esacerbato dalla partenza di lavoratori altamente qualificati attratti dalle migliori condizioni economiche e di prestigio riconosciute oltreoceano. Per giunta questo squilibrio è destinato a crescere ulteriormente per effetto dell'inarrestabile invecchiamento della popolazione, che nell'arco di due decenni ridurrà di 20 milioni la forza lavoro fino a raggiungere un rapporto di 1:1 tra forza lavoro attiva e popolazione in età non attiva (sempre più costituita da pensionati), pregiudicando così il grado di competitività e di innovazione degli Stati membri.

In queste condizioni l'Ue è sempre più chiamata a competere con le grandi potenze mondiali nello sforzo di attrarre "talenti" dall'estero, frenata però da un contesto che già attualmente risulta meno attrattivo di altri: riferisce infatti l'Ocse che il 68% dei migranti internazionali non comunitari con un profilo di istruzione elevato preferisce insediarsi in un paese non europeo; inoltre sempre dalla stessa fonte si desume che i migranti internazionali non comunitari insediati nell'Ue sono generalmente più giovani e nello stesso tempo meno istruiti rispetto alla media di quelli insediati negli altri paesi Ocse (Oecd, Eu 2016).

La stessa Commissione Europea stima, infatti, che, se regolato in maniera più efficiente, l'ingresso nell'Ue di nuovi lavoratori altamente qualificati comporterebbe un guadagno tra 1,4 e 6,2 miliardi di euro (European Commission 2016). Nella realtà, però, il mercato del lavoro europeo non utilizza a pieno il talento degli immigrati, sciupando ogni anno decine di miliardi di euro come ha approfonditamente denunciato nel 2013 il Rapporto *Hidden talents, wasted talents* (Talenti nascosti, talenti sprecati) curato dal network europeo contro il razzismo Enar. Il *brain waste*, la prassi secondo cui nei mercati del lavoro delle società ospiti i lavoratori immigrati sono sottoutilizzati rispetto al loro livello di istruzione e di competenze, può essere determinato dalle barriere linguistiche o di adattamento, ma anche dalle politiche portate avanti dalle istituzioni o dal mancato accesso alle informazioni necessarie. È questo il caso, ad esempio, della complessa questione relativa alla regolamentazione del riconoscimento delle qualifiche e dei titoli di studio<sup>1</sup>, rispetto alla quale oltretutto i datori di

---

<sup>1</sup> A livello europeo, al riguardo, si deve fare riferimento alla direttiva 2005/36/Ce sul riconoscimento delle qualifiche professionali in Europa, che consente ai professionisti di spostarsi oltre frontiera e praticare la

lavoro preferirebbero pragmaticamente un approccio *on-the-job* piuttosto che basato sul solo riconoscimento formale dei diplomi.

Lo studio della rete Enar sottolinea come, in un periodo di austerità, l'immigrazione possa contribuire alla ripresa dell'economia. Ad esempio, il 20% dei medici nei paesi Ocse ha origine straniera, proprio come il 35% degli infermieri per malati a lunga degenza impiegato correntemente nel Regno Unito. In Germania, la sola comunità turca contribuisce all'economia nazionale con 35 miliardi di euro, mentre in Austria il potere d'acquisto annuo della manodopera migrante è stimato in 20 miliardi. In Italia, così come in altri paesi dell'Ue, il numero di imprenditori immigrati è in costante crescita e si calcola che ogni imprenditore o libero professionista immigrato crei da 1,4 a 2,1 posti di lavoro (European Network Against Racism 2013). Non sono però pochi i "muri di carta" con cui si devono confrontare gli immigrati per poter riuscire ad esprimere il proprio potenziale di creatività imprenditoriale, per poter fare dell'imprenditoria una *opportunità* e non una mera *necessità* che cerca nell'auto-impiego una alternativa alla disoccupazione<sup>2</sup>.

Il contributo degli stranieri che hanno scelto di risiedere in Europa tuttavia non è solo economico, ma anche culturale, sociale e politico, tanto che sempre più immigrati di prima e seconda generazione ricoprono ruoli istituzionali di rilievo in numerosi Stati membri<sup>3</sup>. Insomma, la valorizzazione delle competenze e delle esperienze degli immigrati rappresenta a tutti gli effetti anche un fattore cruciale per la loro stabilizzazione e integrazione, offrendo loro le migliori opportunità di prendere parte alla vita sociale oltre che al mercato del lavoro dei paesi di destinazione.

### **Le politiche dell'Unione Europea per attrarre talenti dall'estero**

Ormai da diverso tempo l'Ue ha scelto di implementare politiche unitarie tese ad attrarre talenti dall'estero, siano essi studenti, ricercatori o lavoratori altamente qualificati, i quali, grazie alle loro capacità e competenze, contribuiscano alla competitività del continente. Tuttavia, gli ostacoli burocratici sono ancora numerosi. Le norme vigenti per ottenere un visto o un permesso di soggiorno possono variare sensibilmente da uno Stato membro all'altro, rendendo difficili gli spostamenti transfrontalieri. Tutto ciò ostacola il reclutamento di talenti da parte dell'Ue e ne riduce l'attrattività internazionale come centro di eccellenza.

Inoltre, non è stata ancora prestata la dovuta attenzione all'impatto sui paesi di origine dell'emigrazione dei lavoratori altamente qualificati, né si è pervenuti a strategie efficaci per mitigarne le conseguenze, per incentivare gli stessi immigrati a ritornare in patria una

---

propria occupazione o fornire i propri servizi all'estero. Su questa linea politica si colloca il cosiddetto "Eu Skills Profile Tool", un meccanismo realizzato per raccogliere informazioni, standardizzarle nella terminologia formale dell'Ue e identificare quale forma di riconoscimento delle competenze sia necessaria. Nel caso specifico degli immigrati, che vengono con un proprio bagaglio specifico di esperienze e competenze da valorizzare nelle economie e nelle società degli Stati membri, si tratta perciò di uno strumento che, fornendo una profilazione professionale, si propone di abbreviare il percorso verso l'inserimento lavorativo.

<sup>2</sup> Sui concetti di "necessity entrepreneurship" e "opportunity entrepreneurship" si veda il *Rapporto Immigrazione e Imprenditoria* curato da IDOS (Ricci 2017, p. 128).

<sup>3</sup> Un esempio poco conosciuto di seconde o terze generazioni di successo è quello dell'attuale primo ministro della Slovacchia, Peter Pellegrini, bisnipote di un italiano emigrato alla fine dell'Ottocento dall'allora impero asburgico per lavorare nei cantieri della ferrovia nei pressi di Zvolen.



volta concluso un periodo più o meno lungo di lavoro in Europa e aver maturato maggiori conoscenze ed esperienze, oppure per massimizzare l'impatto delle rimesse economiche e delle cosiddette "rimesse sociali" (cioè quei trasferimenti non monetari che possono essere rappresentati, ad esempio, da idee, informazioni o lo stesso bagaglio emotivo-esperienziale dei soggetti migranti). La stessa immagine di successo offerta ai propri concittadini può essere utilizzata per stimolare chi è rimasto in patria ad investire tempo e risorse nello sviluppo del capitale umano personale o dei propri figli, incentivando tra i più giovani lo studio, la formazione professionale, ecc. Contro i rischi di *brain drain*, soprattutto in specifici settori come per esempio quello sanitario, si è discusso anche di possibili misure di compensazione regolamentate da accordi bilaterali con le autorità dei paesi terzi e di codici di reclutamento etico, senza tuttavia mai pervenire a decisioni risolutive e lasciando l'iniziativa alla buona volontà dei singoli Stati membri o delle aziende datrici di lavoro.

L'aumento degli scambi di studio, di accordi inter-universitari e del numero di studenti internazionali può invece incoraggiare l'innovazione e presumibilmente creare posti di lavoro a lungo termine. Ma nonostante l'attuale crisi economica e l'aumento dei livelli di disoccupazione, numerosi Stati membri stentano a trovare risorse da impiegare nel lavoro specializzato, una situazione destinata a perdurare per ragioni economiche e demografiche. La maggioranza degli studenti internazionali, una volta completati gli studi in uno dei paesi membri dell'Ue, alla luce delle opportunità offerte preferisce per lo più andare via: l'Ocse stima infatti che su 1 milione circa di studenti internazionali la percentuale di chi decide di rimanere varia tra il 16,4% e il 29,1% tra il 2010 e il 2012 (Weisser 2016). Per quanto riguarda i ricercatori non comunitari, invece, non sussistono dati disponibili, ma si possono presupporre linee di tendenza ponderate sulle limitate opportunità offerte e pertanto abbastanza simili a quanto avviene tra gli studenti internazionali.

È in tale contesto che si collocano la direttiva comunitaria 2016/801/Ue relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari (che per quello che ci riguarda ha semplificato e unificato le preesistenti direttive 2004/114/Ce e 2005/71/Ce) e la direttiva 2009/50/Ce relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

### **Gli studenti internazionali e la direttiva 2016/801/Ue**

La mobilità degli studenti, promuovendo la circolazione dei saperi, è strettamente connessa allo sviluppo economico globale. Per questo motivo, la Commissione Europea si è adoperata per creare un contesto legislativo efficace, che consenta ai cittadini dei paesi terzi di acquisire utili competenze e conoscenze specifiche attraverso un periodo di formazione in Europa.

La direttiva 2004/114/Ce, prima, e la 2016/801/Ue, dopo, hanno così introdotto norme comuni per l'ammissione di cittadini di paesi terzi in uno Stato membro dell'Ue per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari. L'obiettivo generale della Commissione è promuovere l'Europa come centro di eccellenza accademica e offrire ai giovani talenti stranieri un quadro legislativo coordinato che ne faciliti l'ingresso.

Promuovendo la migrazione per motivi di studio e di formazione, le istituzioni comunitarie intendono incoraggiare l'arricchimento reciproco e una maggiore comprensione

interculturale. Gli anni dell'istruzione esercitano infatti un'influenza fondamentale sulle aspirazioni dei giovani, consentendo loro di acquisire importanti competenze per future esperienze lavorative.

Agli studenti non-Ue viene riconosciuto il diritto di studiare nell'Unione purché soddisfino certe condizioni, che variano a seconda del loro status e della legislazione dello Stato membro ospitante dove, ad esempio, può vigere il sistema delle quote.

Secondo i dati Eurostat (cfr. tab. 1 dell'allegato statistico) sono stati oltre mezzo milione (530.113) i nuovi permessi per studio complessivamente rilasciati nell'Ue nel 2017. Gli Stati membri che si sono contraddistinti sono stati il Regno Unito (33,9% del totale), la Francia (14,9%), la Germania (9,2%), la Spagna (7,5%) e la Polonia (6,5%), mentre gli incrementi più significativi nel periodo 2008-2017 si sono verificati soprattutto nei nuovi Stati membri: a Malta e in Slovenia i flussi sono aumentati di 7 volte, Polonia 6 volte, Lettonia 5 volte, Slovacchia 4 volte, Repubblica Ceca ed Estonia 3 volte. Un trend negativo si è invece registrato in Italia e Grecia (entrambe con una diminuzione pari ad un terzo), così come nel Regno Unito (un quinto in meno). Nonostante dunque alcuni casi in controtendenza, il quadro descritto riprova il crescente interesse a una progressiva internazionalizzazione del sistema universitario europeo.

Per quanto concerne l'incidenza dei titoli connessi a studio e attività formative in vigore sul totale dei permessi di soggiorno nazionali, gli Stati membri mostrano una notevole differenziazione. Con il 34,2% è il Regno Unito lo Stato membro che nel 2017 ha registrato l'incidenza più elevata, seguito dall'Irlanda (31,1%) e dalla Romania (26,3%). L'incidenza degli studenti non comunitari sul totale dei soggiornanti è inferiore alla media Ue (pari al 6,0%) in Germania 3,7%, Svezia e Belgio 3,1%, Spagna 2,1%, Italia 1,2% e Grecia 0,3%.

È importante sottolineare che i cittadini non comunitari che soggiornano nell'Ue in qualità di studenti hanno la possibilità di inserirsi nel mercato del lavoro locale, sia durante gli studi sia al termine del percorso formativo. L'effettiva attuazione di questa previsione è regolata da specifiche condizioni che variano da un paese all'altro, seppur si riscontri un orientamento condiviso.

Qualora uno studente non comunitario intenda lavorare durante gli studi, si prevede generalmente un numero massimo di ore (settimanale o annuale), in cui è consentito svolgere un'attività lavorativa a tempo parziale. In Italia si tratta di 20 ore settimanali, cumulabili nel corso dell'anno (1.040) e il tetto giunge a 25 ore settimanali (durante le lezioni, *full time* nel resto dell'anno) nel caso della Finlandia. Il monte ore è, invece, più basso (10 ore settimanali) nella Repubblica Slovacca, in Lussemburgo (ma soltanto nel terzo semestre) e nei Paesi Bassi (dove però le ore settimanali diventano 40 nei mesi estivi), mentre nessuna restrizione è applicata in Svezia (European Migration Network 2012).

La conversione del permesso da studio a motivi di lavoro non è richiesta nella maggior parte dei paesi dell'Unione. Tuttavia, nel periodo 2008-2017, sono state oltre mezzo milione (513.529) le pratiche di conversione portate a termine nell'Ue, di cui 50.659 nel 2017 (cfr. tab. 2). Nel corso del 2017, la Francia ha registrato un'incidenza sul totale europeo delle conversioni pari al 32,2%. Si sono distinte per numero di pratiche concluse anche la Germania (23,8%) e il Regno Unito (12,0%). Per comprendere l'entità del fenomeno basti pensare che, nel 2017, oltre 2 pratiche di conversione su 3 sono state concluse in uno di questi tre Stati membri. Emblematica è, però, l'involuzione registrata nel Regno Unito che per anni ha registrato all'interno dell'Ue i due terzi delle conversioni di permessi in lavoro

da parte di studenti internazionali, il cui numero è poi crollato a partire dal 2013 a causa dell'introduzione di nuove e più restrittive norme.

In Italia le pratiche di conversione portate a termine nel decennio 2008-2017 sono state appena 1.684, di cui 182 nel 2017. Si deve tenere conto che i dati nazionali riflettono la normativa di riferimento che ad esempio, nel caso italiano, prevede che la conversione del permesso per studio in permesso per lavoro avvenga esclusivamente nell'ambito delle quote stabilite dai Decreti Flussi.

I dati esaminati e gli approfonditi rapporti di ricerca richiesti dalla Commissione Europea ai fini del monitoraggio dell'implementazione della direttiva 2004/114/Ce hanno mostrato che gli studenti stranieri che si recano nell'Ue per motivi di studio incontrano ancora difficoltà, causate da un'attuazione non uniforme delle previsioni comunitarie. La prima relazione riguardante la trasposizione, da parte degli Stati membri, delle norme Ue sull'ingresso e il soggiorno di studenti, alunni, tirocinanti non retribuiti e volontari di paesi terzi (2013) indicava infatti che il ricorso a queste forme di migrazione temporanea potrebbe essere migliorato, rafforzando il livello di armonizzazione e i diritti che ne derivano.

Con la direttiva 2016/801/Ue gli aspetti che, in particolare, si è inteso perfezionare alla luce delle revisioni apportate alla direttiva precedente sono l'efficacia delle garanzie procedurali (termini per il trattamento delle domande e obbligo di motivare il rifiuto), la portata delle clausole di mobilità (in riferimento agli studenti ammessi in uno Stato Ue interessati a proseguire gli studi in un secondo Stato membro) e il diritto ad un periodo di ricerca lavoro di almeno 9 mesi successivi al completamento degli studi.

### **I lavoratori altamente qualificati e la direttiva 2009/50/Ce**

Accrescere l'efficienza del sistema produttivo e assicurare la mobilità intra-Ue sono obiettivi fondamentali dell'Unione che si esplicano attraverso una serie di strumenti normativi, quali ad esempio le previsioni in materia di migrazione di lavoratori altamente qualificati. Un'apposita direttiva (2009/50/Ce<sup>4</sup>) è stata emanata al fine non soltanto di potenziare la competitività nel contesto della strategia di Lisbona (2000), ma anche di limitare la fuga dei talenti. La normativa comunitaria si è quindi proposta di semplificare e armonizzare le condizioni di ingresso e soggiorno nell'Unione Europea nonché di migliorare lo status giuridico dei cittadini di paesi terzi altamente qualificati e dei loro familiari.

Per essere ammesso attraverso procedure di ingresso privilegiate (*fast-track*), il candidato deve soddisfare una serie di requisiti comuni: un'offerta di lavoro vincolante (con uno stipendio il cui ammontare corrisponda ad almeno una volta e mezzo lo stipendio medio annuale lordo nello Stato membro interessato), un'assicurazione sanitaria e, per le professioni regolamentate, documenti che attestino il possesso delle qualifiche professionali superiori. Spetta invece agli Stati determinare il numero di cittadini stranieri che possono essere ammessi in conformità con la normativa nazionale.

La procedura si conclude con il rilascio della Carta blu Ue valida per un periodo compreso tra 1 e 4 anni. Il titolo consente ai cittadini di paesi terzi e ai loro familiari di usufruire del medesimo trattamento riservato agli autoctoni, in particolare per quanto riguarda le

<sup>4</sup> La direttiva non si applica in Danimarca, mentre anche Regno Unito e Irlanda hanno seguito l'esempio danese ricorrendo al cosiddetto "opt out", il meccanismo applicato ad hoc a questi due paesi che consente di volta in volta di valutare e decidere sull'implementazione a livello nazionale di misure che riguardano le politiche migratorie.

condizioni di lavoro, la sicurezza sociale e il riconoscimento dei titoli di studio. Dopo 18 mesi di residenza regolare i titolari di Carta blu Ue possono trasferirsi in un altro Stato membro per svolgervi un lavoro altamente qualificato (fatti salvi i limiti fissati dalle autorità di tale Stato), previa notifica alle autorità competenti entro un mese dall'ingresso.

All'atto pratico, però, l'applicazione della direttiva risulta ancora poco soddisfacente. Nell'arco di sei anni, cioè tra l'anno di avvio dell'implementazione (2012) e quello relativo ai dati più recenti disponibili (2017), sono poco più di 90mila le Carte blu Ue complessivamente rilasciate all'interno dell'Ue e si può facilmente desumere dal basso numero di rinnovi che molti dei beneficiari potrebbero essere già andati via.

Nel 2017 le Carte blu Ue rilasciate complessivamente sono state 24.305 secondo i dati Eurostat, con un aumento del 15,9% rispetto all'anno precedente (cfr. tab. 3). Nonostante l'andamento in costante crescita però i numeri si mantengono bassi ed è forte la concorrenza esercitata dai sistemi nazionali paralleli. Inoltre, per quanto riguarda i paesi di rilascio, l'eccessiva polarizzazione su un unico paese (ovvero la Germania che, con 20.541 Carte blu Ue rilasciate nel 2017, concentra su di sé l'84,5% del totale dei rilasci avvenuti nel corso dell'anno in tutta l'Unione) rappresenta un altro indicatore del fallimento della direttiva, se si considera che in seconda posizione la Francia segue la Germania con appena 1.032 Carte blu Ue, seguita a sua volta da Lussemburgo (671), Polonia (471) e Italia (301).

L'apporto delle Carte blu Ue rappresenta letteralmente una "goccia nell'oceano" rispetto alla competizione globale per i talenti che vede per esempio i soli Stati Uniti accoglierne in media oltre 200mila l'anno. Per far fronte all'evidente insuccesso della direttiva 2009/50/Ce, la Commissione Europea ha deciso di affrontarne i punti di debolezza, varando nel giugno 2016 un'articolata proposta di revisione. Già in precedenza, sulla base di una apposita valutazione di impatto del 2014, era emerso che il mantenimento da parte di diversi Stati membri di regolamenti e procedure parallele per reclutare i lavoratori altamente qualificati ha prodotto una significativa frammentazione dei canali di ingresso a tutto discapito degli interessi dei datori di lavoro e degli stessi lavoratori.

La proposta del 2016 mira sia ad affrontare le carenze della precedente direttiva sia ad estenderne il campo di applicazione per includere i beneficiari di protezione internazionale e i familiari non comunitari di cittadini dell'Ue. Nello specifico la proposta prevede: condizioni di ammissione più flessibili (prevedendo in particolare una soglia salariale più bassa, una durata minima di 6 mesi per il contratto iniziale, regole più semplici per neolaureati e lavoratori in occupazioni dove sussiste una carenza di forza lavoro e l'equivalenza tra esperienza professionale e qualifiche formali); procedure generalmente più rapide e flessibili (anche attraverso l'introduzione facoltativa di una procedura rapida per eventuali gruppi fiduciari di datori di lavoro); diritti più ampi (attraverso un accesso più flessibile al mercato del lavoro, comprese le attività di lavoro autonomo, ricongiungimenti familiari immediati, accesso più facile allo status di lungo-soggiornante Ue); spostamenti più facili all'interno dell'Unione (ad esempio per viaggi di lavoro a breve termine in tutta l'Ue, oppure per il rilascio di una Carta blu Ue in un altro Stato membro); l'abolizione dei regimi nazionali paralleli destinati, come la Carta blu Ue, a lavoratori altamente qualificati.

Tra le diverse misure, particolarmente interessante risulta l'attenzione ad intervenire per evitare il *brain waste* di competenze e capitale umano a discapito dei beneficiari di protezione internazionale e dei richiedenti asilo altamente qualificati, che fino ad ora sono rimasti esplicitamente esclusi dall'accesso alla Carta blu Ue pur nella eventualità di essere in

grado soddisfare i requisiti richiesti. In prospettiva, se questa misura rimanesse nel testo finale della direttiva, una volta approvata potrebbe non solo facilitare l'integrazione lavorativa di questo gruppo vulnerabile di migranti, a prescindere quindi dall'esito positivo della richiesta di asilo, ma farebbe anche in gran parte venir meno il rischio di *deskilling* e i problemi relativi al riconoscimento delle qualifiche, che per chi è scappato dal proprio paese senza proprietà né diplomi comporta enormi difficoltà di inserimento lavorativo e tassi di disoccupazione più alti rispetto agli autoctoni.

Una misura complessiva del numero dei lavoratori altamente qualificati non comunitari inseriti nell'Ue può provenire dalla Labour Force Survey (Lfs), coordinata a livello europeo da Eurostat, e dalle sue disaggregazioni in base alla classificazione Isco<sup>5</sup>, secondo cui i gruppi 1-3 corrispondono a qualifiche alte (1 dirigenti, 2 professionisti, 3 tecnici e altri professionisti associati). Già nel 2013 uno studio della rete europea Emn riportava che, secondo i dati forniti da Eurostat, nell'Unione Europea nel 2012 i lavoratori stranieri impiegati in mansioni altamente qualificate erano pari a 1.673.600, con un'incidenza sul totale degli altamente qualificati pari al 4,29% (in lieve ma progressivo aumento rispetto al 4,06% del 2008). Nello stesso periodo l'incremento maggiore si è registrato in Lussemburgo (dal 4 al 13%), mentre incidenze molto alte si registravano nel 2012 nel Regno Unito (oltre l'11%) e in Ungheria (circa il 10%). Una tendenza inversa si era verificata in Spagna, Portogallo e Grecia, con quote inferiori all'1%. Nei restanti Stati membri, tra cui l'Italia, l'incidenza era rimasta pressoché invariata nel corso del quinquennio 2008-2012 (European Migration Network 2013).

A livello comunitario, i dati relativi al livello di istruzione, sulla base della classificazione Isced<sup>6</sup>, degli occupati stranieri al 31 dicembre 2012, mostrano che il 25% dei lavoratori non comunitari ha completato il livello 5 e 6, ovvero il primo e il secondo stadio dell'istruzione superiore, mentre il 21% è impiegato in mansioni altamente qualificate (Isco 1-3) come dirigente, professionista o tecnico altamente specializzato. Nei paesi che hanno scelto di implementare misure ad hoc per attrarre manodopera particolarmente qualificata, quali il Lussemburgo e il Regno Unito, il 53% dei lavoratori migranti opera effettivamente in mansioni equiparate alle classi Isco più elevate. Si contraddistinguono in tal senso anche l'Irlanda (46%), la Svezia (35%) e la Repubblica Ceca (32%). Nonostante il possesso di qualifiche elevate, i lavoratori migranti soggiornanti nei paesi dell'Europa meridionale sono invece tendenzialmente impiegati in mansioni meno qualificate (European Migration Network 2013).

Dati così disaggregati non sono poi stati più messi a disposizione da parte della Commissione Europea, che anzi nello *Staff Working Document dell'Impact Assessment del 2016* (Swd(2016) 193 final) per la proposta di una nuova direttiva sugli altamente qualificati suggerisce come fonte alternativa di informazioni sul numero effettivo degli altamente qualificati la stima prodotta attraverso l'incrocio dei dati sul totale dei permessi di soggiorno rilasciati nel corso dell'anno con quelli relativi alla quota di migranti con istruzione elevata tra la nuova forza lavoro raccolti dalla Lfs nel 2014 grazie alla somministrazione di un modulo ad hoc relativo all'immigrazione. Il risultato per il 2014 era pari ad una stima di circa 69mila lavoratori altamente qualificati entrati nel corso dell'anno, pari al 40% circa del totale.

<sup>5</sup> L'Isco (*International Standard Classification of Occupations*) è uno standard creato dall'International Labour Organisation (Ilo) come sistema internazionale di classificazione di informazioni sulle professioni e il lavoro.

<sup>6</sup> L'Isced (*International Standard Classification of Education*) è uno standard creato dall'Unesco come sistema internazionale di classificazione dei corsi di studio e dei relativi titoli.

Infine, parlando di altamente qualificati, non vanno dimenticati i trasferimenti intra-societari di manager, specialisti e dipendenti in tirocinio con cittadinanza non comunitaria, che i gruppi multinazionali per sfruttare al massimo le loro competenze sono abituati a spostare temporaneamente nei vari Stati membri. Il fenomeno è un po' figlio dei tempi, della globalizzazione delle imprese, dell'aumento degli scambi e della crescita e diffusione delle multinazionali. Tali trasferimenti intra-societari di personale apicale si traducono in nuove competenze e conoscenze, innovazione e maggiori opportunità economiche a beneficio non solo delle imprese ma anche dei paesi ospitanti, potenziando le relazioni con i partner internazionali anche nel caso inverso in cui il trasferimento avvenga in senso inverso, cioè da un paese dell'Ue verso il resto del mondo.

Gli ostacoli e i problemi che incontrano i trasferimenti intra-societari sono, tuttavia, numerosi: si va dalla mancanza di schemi specifici chiari all'eccessiva complessità e diversità dei requisiti in materia di visti o di rilascio del permesso di lavoro, dai costi e i ritardi nel trasferimento da uno Stato membro a un altro alle difficoltà nell'assicurare il ricongiungimento familiare. La direttiva 2014/66/Ue sui trasferimenti intra-societari, basandosi su definizioni e procedure comuni, cerca di rispondere a questi problemi istituendo una procedura di ingresso accelerato e una domanda unica per il permesso di lavoro e di soggiorno combinato, prevedendo condizioni di soggiorno favorevoli per le famiglie dei lavoratori trasferiti all'interno delle società e facilitandone la mobilità all'interno dell'Ue. La direttiva va ad integrare gli impegni previsti nell'accordo generale sugli scambi di servizi (Gats), comprendendo però anche quei paesi terzi che non sono parte di un accordo commerciale specifico. A causa dei ritardi nel recepimento della direttiva e nella raccolta dei dati, sono ancora poche le statistiche disponibili sui trasferimenti intra-societari. Secondo i dati Eurostat il paese attualmente più attivo sono senz'altro i Paesi Bassi, dove tra l'altro le multinazionali godono di regimi fiscali più favorevoli, con 4.096 trasferimenti. In generale si tratta prevalentemente di trasferimenti per periodi medio-lunghi (da 1 a 3 anni) e che riguardano le figure degli specialisti, anche se non mancano manager e dipendenti in tirocinio.

#### UNIONE EUROPEA. Permessi rilasciati per trasferimento intra-societario (2017)

<i>Paesi</i>	<i>Da 3 a 5 mesi</i>	<i>Da 6 a 11 mesi</i>	<i>Da 12 a 36 mesi</i>	<i>Durata totale</i>
Bulgaria	2	2	11	15
Spagna	339	324	1.146	1.809
Francia	38	187	1.376	1.601
Italia	1	4	105	110
Lettonia	3	1	1	5
Lituania	0	1	0	1
Ungheria	5	11	161	177
Paesi Bassi	281	561	3.254	4.096
Romania	1	7	23	31

*FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Eurostat*



### La mobilità degli altamente qualificati comunitari

All'inizio del 2017, secondo i dati Eurostat sono 16,9 milioni i cittadini comunitari che lavorano o vivono in un altro Stato membro e 2 milioni i frontalieri<sup>7</sup>, siano essi lavoratori o studenti che attraversano le frontiere su base quotidiana o settimanale.

Di fronte a numeri così grandi nasce spontanea la considerazione che il grande e progressivo allargamento dell'Ue a 28 Stati membri ha portato al superamento dei modelli geografici del passato e la crescente liberalizzazione dell'economia europea e degli scambi commerciali intra-comunitari è stata accompagnata dall'effettiva liberalizzazione della mobilità intra-europea della forza lavoro. In questo contesto, al fianco delle collettività più antiche insediate in Germania (formate da 567mila italiani, 319mila greci e 315mila croati)<sup>8</sup>, si sono consolidate altre collettività di più recente arrivo come 1,2 milioni di romeni in Italia, 1 milione di polacchi nel Regno Unito e 684mila romeni in Spagna.

I migranti comunitari non sono equamente distribuiti tra gli Stati membri tanto che questi ultimi si possono dividere in quattro gruppi omogenei:

- i paesi puramente di destinazione, caratterizzati da una quota relativamente alta di residenti comunitari e pochi cittadini autoctoni che vivono in un altro Stato dell'Ue (Belgio, Austria, Regno Unito, Germania, Spagna, Danimarca, Svezia e Paesi Bassi);
- i paesi prevalentemente di partenza, caratterizzati da una bassa proporzione di residenti comunitari all'interno dei propri confini e un numero significativo di propri cittadini residenti in un altro paese Ue (Polonia, Slovacchia, Estonia, Bulgaria, Croazia, Lettonia, Portogallo, Lituania e Romania);
- i paesi sia di destinazione che di partenza, caratterizzati cioè da un alto numero di residenti con la cittadinanza di un altro paese Ue e, nello stesso tempo, un alto numero di propri cittadini residenti in un altro paese dell'Ue (Italia, Irlanda e Lussemburgo);
- i paesi né di partenza né di arrivo, caratterizzati da un basso numero di migranti comunitari al proprio interno e da un gruppo altrettanto piccolo di propri cittadini residenti in un altro paese comunitario (Francia, Repubblica Ceca, Finlandia, Grecia, Slovenia e Ungheria).

La recente e prolungata crisi dell'eurozona, inoltre, non ha avuto conseguenze contenitive, anzi sembra aver svolto una funzione di ulteriore stimolo in favore della mobilità intra-Ue della forza lavoro. Soprattutto nei paesi del Sud dell'Ue, più colpiti dalle misure di *austerità* intraprese dopo la crisi avviatasi nel 2008, si è assistito ad un progressivo smantellamento delle infrastrutture tecniche e scientifiche che inevitabilmente ha portato e porterà all'emigrazione di una parte significativa delle presenti e future generazioni di ricercatori<sup>9</sup>.

Questi flussi, fin dai primi anni Novanta del secolo passato, hanno assunto le caratteristiche di un'emigrazione autoselettiva composta in una parte significativa da lavoratori altamente qualificati. Il fenomeno risulta controverso da analizzare, perché agli studiosi che pongono in evidenza la riduzione delle possibilità di sviluppo economico e

<sup>7</sup> L'Unione Europea dispone di 40 regioni frontaliere interne terrestri che riguardano il 40% del territorio dell'Unione e quasi il 30% della sua popolazione.

<sup>8</sup> La Croazia, pur essendo l'ultimo Stato ad aver aderito all'Ue nel luglio 2013, in realtà fin dalla Costituzione jugoslava promulgata da Tito nel 1963 ha potuto fruire di un regime liberalizzato di circolazione per lavoro.

<sup>9</sup> Questa situazione rispecchia quanto avvenuto negli anni Novanta del XX secolo nell'Europa dell'Est alle prese con la transizione economica e politica dai regimi del comunismo all'attuale configurazione democratica e capital-liberista.



sociale nei paesi di origine derivanti dalla partenza dei “cervelli”, si contrappone la scuola di coloro che enfatizzano gli aspetti positivi: le competenze di ritorno, le rimesse sociali ma anche finanziarie, i contatti socio-economici e le collaborazioni scientifiche maturate, il contributo ad innalzare il livello di competitività tanto del sistema scientifico quanto di quello produttivo e, infine, la stessa impossibilità per i paesi di partenza come per esempio quelli dell'Europa centro orientale di sfruttare a pieno il potenziale dei propri “cervelli”.

### UNIONE EUROPEA. Esempi significativi di migrazioni infra-europee (1° gennaio 2017)

<i>Anno di adesione all'Ue</i>	<i>Gruppo nazionale</i>	<i>Primi 3 paesi comunitari di insediamento*</i>
1957	Tedeschi	Austria (181.618); Spagna (141.089); Regno Unito (147.451)
1957	Olandesi	Belgio (153.245); Germania (134.972); Regno Unito (94.221)
1957	Francesi	Regno Unito (187.282); Belgio (163.703); Germania (118.331)
1957	Italiani	Germania (566.772); Regno Unito (239.335); Francia (211.357)
1973	Inglese	Spagna (293.518); Francia (152.887); Irlanda (107.331)
1981	Greci	Germania (319.494); Belgio (16.950); Paesi Bassi (15.257)
1986	Portoghesi	Francia (564.792); Regno Unito (218.956); Germania (124.753)
1986	Spagnoli	Regno Unito (169.582); Francia (169.519); Germania (151.850)
2004	Polacchi	Regno Unito (1.018.262); Germania (725.980); Irlanda (127.045)
2007	Bulgari	Spagna (127.389); Germania (256.990); Regno Unito (85.813)
2007	Romeni	Italia (1.168.552); Spagna (683.797); Germania (507.062)
2013	Croati	Germania (314.823); Austria (73.334); Italia (17.698)

\* Non sono disponibili i dati relativi a Grecia, Cipro e Malta

*FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Eurostat*

Uno studio promosso dalla Commissione Europea rileva che tra il 2004 e il 2016 il numero dei migranti interni comunitari altamente qualificati tra gli occupati è quasi triplicato, fino a sfiorare un totale di 3 milioni di lavoratori nel 2016. A questi si aggiungono ulteriori 3,6 milioni di occupati comunitari in mobilità infra-Ue considerati mediamente qualificati<sup>10</sup> (European Commission, Icf 2018).

Le decisioni individuali di migrare da parte di comunitari altamente qualificati sono influenzate da una complessa interazione di fattori di partenza e di attrazione a livello macro, meso e micro: i) a *livello macro* i fattori di attrazione dominanti sembrano essere la performance economica positiva del mercato del lavoro e le migliori condizioni di lavoro e di vita, mentre tra quelli di espulsione si intrecciano alle difficili condizioni socio-economiche nei paesi di origine anche motivazioni legate alla qualità delle istituzioni a loro volta influenzate dalla crescita economica e da altri fattori storici e sociali; ii) a *livello meso* i flussi di altamente qualificati possono essere influenzati dalle politiche migratorie

<sup>10</sup> Nell'ambito dello studio in questione sono stati categorizzati come altamente qualificati i lavoratori con un titolo di studio pari a Isced 5-8 e come mediamente qualificati pari a Isced 3-4 (European Commission, Icf 2018).

in corso (o dalla loro assenza), dalla presenza di una diaspora più o meno grande e ben integrata, così come dall'assenza di occupati sovra-qualificati; iii) infine, a *livello micro*, possono essere determinanti alcuni fattori di carattere individuale come l'età, il genere e il livello di istruzione.

Nel corso del periodo preso in considerazione, sempre sulla base dei dati della *Labour Force Survey*, è stato evidenziato come la componente femminile tra gli altamente qualificati comunitari sia salita dal 45% al 51%.

Il tasso di occupazione varia a seconda dei paesi comunitari di insediamento, risultando però costantemente più basso rispetto a quello della popolazione autoctona nei paesi del Sud dell'Ue (Grecia, Spagna, Portogallo, Italia, Malta e Cipro).

Per quanto riguarda i settori di inserimento risulta che la maggioranza degli altamente qualificati comunitari in mobilità si sia inserita nel settore sanitario (11,0%), nel raggruppamento delle attività professionali, scientifiche e tecniche (12,0%) e nell'istruzione (10,6%); sono tuttavia importanti anche le manifatture (11,9%), il commercio all'ingrosso e al dettaglio (9,5%) e alberghi e ristorazione (6,7%). Una parte significativa dei mediamente qualificati si è inserita anche nel settore dell'edilizia (12,7%). Tirando le somme, risulta evidente che l'incidenza delle occupazioni non/poco qualificate o elementari tra gli altamente qualificati comunitari, per giunta in crescita nel corso dei 12 anni presi in esame, denuncia un concreto rischio di *deskilling* subito da questi lavoratori (European Commission, Icf 2018, p. 48). Una spiegazione di questa situazione può derivare dal fatto che le qualifiche non sono state riconosciute nel paese comunitario di inserimento oppure che ad esse venga in maniera discriminatoria attribuito uno status di minore importanza quando riferite a cittadini in mobilità intra-Ue rispetto agli autoctoni. Un'altra spiegazione può essere compresa nelle eventuali difficoltà incontrate a padroneggiare in maniera adeguata la lingua del paese di arrivo.

## Conclusioni

In generale, pur con un diverso grado di successo, tutti gli Stati membri hanno messo in atto misure destinate ad attrarre talenti dall'estero, quali, ad esempio, procedure agevolate per il rilascio dei visti di ingresso e dei titoli di soggiorno, campagne informative e portali ad hoc, sponsorizzazione e coinvolgimento del datore di lavoro nel processo migratorio. Condivisa sembra la consapevolezza che un mercato del lavoro in cui la diversità sia considerata un valore aggiunto produca idee più innovative e fruttuose. Il numero limitato di accordi specifici siglati con i paesi di origine in questo particolare ambito delle politiche migratorie è dovuto al fatto che gli Stati membri desiderano semplicemente attrarre lavoratori altamente qualificati, senza alcuna priorità geografica, e che dimostrano una limitata sensibilità alla questione del *brain drain*.

L'elevato interesse verso i talenti stranieri mostrato dall'Ue è destinato ad aumentare di pari passo con la crescita dell'occupazione, attualmente in ripresa dopo la fase di recessione avviatisi nel 2008. Diversi studi lasciano prevedere che gli Stati membri saranno sempre più propensi a sviluppare politiche tese a colmare quei gap occupazionali e settoriali del mercato del lavoro nazionale che non possono essere soddisfatti dalla manodopera interna. Ciò porterà necessariamente a una rimozione degli ostacoli burocratici, che al momento vengono affrontati da coloro che desiderano entrare nell'Ue per svolgere mansioni che richiedano elevate qualifiche, e in prospettiva all'implementazione di

strategie per il trattenimento e la valorizzazione dei cosiddetti “talenti in erba”, cioè gli studenti internazionali.

Anche nel pieno della cosiddetta “crisi dei rifugiati”, con l'Agenda europea sulla migrazioni del 2015 (COM(2015) 240 final) veniva ribadita la priorità assegnata all'opzione di facilitare e far crescere il numero di ingressi di lavoratori altamente qualificati. Considerati i limiti e i gap analizzati in questo contributo e nei casi studio analizzati nei capitoli successivi del presente volume (Regno Unito, Francia, Germania, Polonia e Romania), questa priorità rappresenterà senz'altro una linea-guida per la programmazione delle politiche dell'immediato futuro (gli anni Venti del XXI secolo), nel corso del quale – tra l'altro – la parte altamente qualificata degli oltre 900mila lavoratori britannici sparsi nell'Ue (934.008) diventerà a tutti gli effetti destinataria e beneficiaria della Carta blu Ue per effetto della Brexit.

### **Bibliografia**

European Migration Network, *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals*, Brussels, 2013

European Migration Network, *Immigration of International Students to the Eu*, Brussels, 2012

European Network Against Racism, *Hidden talents, wasted talents*, Brussels, 2013

European Commission, *Staff Working Document: Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment*, Brussels, 2016 (Swd(2016) 193 final)

European Commission, Icf, *Study on the movement of skilled labour. Final report*, Luxembourg, 2018

Oecd, Eu, *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*, Oecd Publishing, Paris, 2016

Ricci Antonio, *Gli imprenditori immigrati nell'Unione Europea*, in IDOS-Cna-Mg, *Rapporto Immigrazione e Imprenditoria 2017*, IDOS, Roma, 2017, pp. 126-132

Weisser Reinhard, *The impact of international students and post-graduation internal mobility: an analysis of student mobility and retention rates*, Oecd, Paris, 2016

**TAB. 1 - UE. Titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio: in vigore e primi rilasci (2017)**

<i>Paesi</i>	PERMESSI DI SOGGIORNO (PDs) IN VIGORE			PRIMI RILASCI		
	<i>Pds studio</i>	<i>Totale Pds</i>	<i>Incidenza % Pds studio su tot. Pds</i>	<i>Pds studio</i>	<i>Totale Pds</i>	<i>Incidenza % Pds studio su tot. Pds</i>
Belgio	12.708	415.998	3,1	6.896	56.246	12,3
Bulgaria	2.878	51.021	5,6	1.267	10.958	11,6
Rep. Ceca	21.214	304.269	7,0	11.076	57.721	19,2
Danimarca	n.d.	n.d.	n.d.	10.681	37.123	28,8
Germania	173.206	4.644.288	3,7	48.637	535.446	9,1
Estonia	2.405	189.385	1,3	1.193	4.380	27,2
Irlanda	39.779	128.066	31,1	27.588	47.901	57,6
Grecia	1.915	564.608	0,3	850	29.995	2,8
Spagna	54.702	2.664.901	2,1	39.664	231.153	17,2
Francia	162.110	2.807.593	5,8	78.758	250.175	31,5
Croazia	684	31.024	2,2	591	9.733	6,1
Italia	42.470	3.608.115	1,2	17.963	186.786	9,6
Cipro	5.990	56.505	10,6	4.923	18.971	26,0
Lettonia	3.457	313.212	1,1	1.603	6.647	24,1
Lituania	2.296	44.525	5,2	994	10.207	9,7
Lussemburgo	754	40.294	1,9	579	7.207	8,0
Ungheria	19.557	117.026	16,7	10.852	32.229	33,7
Malta	1.514	25.871	5,9	1.527	10.974	13,9
Paesi Bassi	25.381	550.188	4,6	17.239	97.395	17,7
Austria	20.214	476.406	4,2	4.591	55.968	8,2
Polonia	37.085	617.211	6,0	34.709	683.228	5,1
Portogallo	10.670	284.724	3,7	4.883	34.073	14,3
Romania	14.196	54.045	26,3	4.448	13.264	33,5
Slovenia	2.433	123.176	2,0	1.784	19.609	9,1
Slovacchia	4.663	48.119	9,7	1.989	13.688	14,5
Finlandia	9.454	105.007	9,0	5.094	25.141	20,3
Svezia	16.959	541.457	3,1	10.101	129.754	7,8
Regno Unito	523.766	1.533.551	34,2	179.633	517.000	34,7
<b>Ue-28</b>	<b>1.212.460</b>	<b>20.340.585</b>	<b>6,0</b>	<b>530.113</b>	<b>3.132.972</b>	<b>16,9</b>

FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Eurostat

**TAB. 2 - UE. Trasformazioni del permesso di soggiorno da studio in motivi di lavoro (2008-2017)**

<i>Paesi</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Belgio	173	322	42	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	558	678	774
Bulgaria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1	69	60	50
Rep. Ceca	909	925	440	59	253	409	665	1.469	1.721	1.169
Danimarca	n.d.	1.307	85	779	888	1.152	1.103	1.185	1.379	1.365
Germania	4.672	n.d.	4.951	8.198	5.876	6.660	7.377	16.835	9.960	12.051
Estonia	n.d.	n.d.	27	21	24	21	37	78	70	67
Irlanda	617	645	333	376	356	464	925	814	1.060	1.073
Grecia	482	416	329	339	258	267	121	59	36	14
Spagna	1.764	1.851	1.287	1.651	1.561	1.682	2.141	2.285	2.074	2.367
Francia	n.d.	8.335	8.824	9.431	11.086	10.775	14.892	16.292	17.929	16.292
Croazia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8	7	5	13	8
Italia	27	44	46	825	20	99	144	154	143	182
Cipro	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lettonia	5	4	1	3	8	14	17	24	34	53
Lituania	n.d.	27	25	35	36	n.d.	55	28	20	18
Lussemburgo	n.d.	n.d.	-	-	1	-	4	19	11	16
Ungheria	259	266	260	194	174	102	90	119	192	279
Malta	5	3	-	6	4	10	50	62	102	90
Paesi Bassi	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2.162	2.254	2.639	2.590
Austria	n.d.	72	98	107	90	27	129	103	7	5
Polonia	n.d.	n.d.	777	34	1.042	1.242	1.225	1.375	2.216	2.687
Portogallo	251	382	388	466	10	493	12	563	417	349
Romania	167	116	62	46	42	25	28	24	3	93
Slovenia	87	53	48	78	71	49	57	94	108	177
Slovacchia	27	11	10	22	7	42	82	170	170	363
Finlandia	467	245	265	1.606	1.173	1.185	1.083	1.237	1.381	1.630
Svezia	167	123	107	107	127	61	89	435	424	819
Regno Unito	41.744	33.113	38.878	46.894	38.505	6.235	6.982	7.071	5.887	6.078
<b>Ue-28</b>	<b>51.823</b>	<b>48.260</b>	<b>57.283</b>	<b>71.277</b>	<b>61.612</b>	<b>31.022</b>	<b>39.478</b>	<b>53.381</b>	<b>48.734</b>	<b>50.659</b>

NB: Il totale Ue è parziale perché per alcuni Stati membri non sono disponibili i dati nazionali.

*FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Eurostat*

**TAB. 3 - UE. Carte blu Ue rilasciate (2012-2017)**

<i>Paesi</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Belgio	0	5	19	19	31	37
Bulgaria	15	14	21	61	115	121
Rep. Ceca	62	72	104	181	194	204
Danimarca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Germania	2.584	11.580	12.108	14.620	17.630	20.541
Estonia	16	12	15	19	22	14
Irlanda	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Grecia	0	0	0	0	0	0
Spagna	461	313	39	4	21	28
Francia	126	371	604	657	750	1.032
Croazia	n.d.	10	9	32	32	29
Italia	6	87	165	237	254	301
Cipro	0	0	0	0	0	n.d.
Lettonia	17	10	32	87	112	201
Lituania	n.d.	26	92	128	127	144
Lussemburgo	183	236	262	336	636	671
Ungheria	1	4	5	15	5	9
Malta	0	4	2	0	12	11
Paesi Bassi	1	3	8	20	42	58
Austria	124	108	128	140	163	177
Polonia	2	16	46	369	673	471
Portogallo	2	4	3	0	1	3
Romania	46	71	190	140	92	118
Slovenia	9	3	8	15	19	22
Slovacchia	7	8	6	7	4	8
Finlandia	2	5	3	15	33	74
Svezia	0	2	0	2	11	31
Regno Unito	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Ue-28</b>	<b>3.664</b>	<b>12.964</b>	<b>13.869</b>	<b>17.104</b>	<b>20.979</b>	<b>24.305</b>

NB: La direttiva Carta Blu Ue (2009/50/Ec) non è in vigore in Danimarca, Irlanda e Regno Unito.

*FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Eurostat*

---

# L'emigrazione qualificata dai paesi africani

---

Luigi Gaffuri, Università degli Studi dell'Aquila

*For centuries, an ancient continent has bled from many gaping sword wounds. At an earlier time, it lost millions of its most able sons and daughters to a trade in slaves which defined these Africans as fit for slavery because they were African. To this day we continue to lose some of the best among ourselves because the lights in the developed world shine brighter (Nelson Mandela)*

## **Fuga dei cervelli: chi parla, a nome di chi e per quali scopi**

Nel momento in cui viene posto al centro dell'attenzione mediatica e politica un *Mare Nostrum* da attraversare e da difendere, che abbraccia e divide, culla e annega, diventa importante ricordare sul piano simbolico che le migrazioni non sono tutte uguali. Conviene anche segnalare che «l'Africa non è solo un'espressione geografica», come diceva Chinua Achebe, soprattutto non è un paese, come diversi giornalisti la definiscono irriflessivamente, ma è un insieme di Stati nazionali. Quando si dice Africa, cioè il continente nostro dirimpettaio dall'altra parte del Mediterraneo, si compie una semplificazione che fa torto all'irriducibilità delle molteplici Afriche di cui è composto quel mondo. Dire le Afriche oggi, e metterle in relazione con i fenomeni migratori, significa decostruire un'idea e assumere la complessità di una situazione sempre in movimento. E quando si affronta un particolare aspetto di questo fenomeno, le migrazioni qualificate, è bene porsi qualche domanda preliminare, interrogandosi su chi parla, a nome di chi e per quali scopi.

All'inizio del 2018, esattamente l'11 gennaio, l'agenzia *Ansa* lancia da New York una notizia che ha lasciato esterrefatti molti commentatori, suscitando scalpore anche tra gli studiosi, di solito meno impressionabili. Il presidente statunitense Donald Trump, parlando dei migranti haitiani, salvadoregni e africani che sarebbero potuti arrivare in quella grande nazione federale, con espressione volgare avrebbe dichiarato di non volere immigrati da quei *shit-hole countries*. Al di là delle raffinatezze linguistiche che si possono incontrare nei tentativi di tradurre in italiano questa infelice uscita verbale, dall'Africa si è sollevata un'onda di indignazione senza precedenti – *et pour cause*. Infatti, benché un tale atteggiamento non fosse del tutto imprevedibile, la radicalità dell'esternazione ha fatto riflettere: qui non è il giudizio morale che interessa, ma l'infondatezza e i fini propagandistici di quella dichiarazione.

Secondo gli intendimenti del presidente Trump sarebbe stato meglio, per gli Stati Uniti, togliere lo status di protezione a migliaia di immigrati indesiderati e fare arrivare più persone da paesi come la Norvegia. Forse, però, chi siede attualmente nello "studio ovale" della Casa bianca non sa, e i suoi consiglieri non lo hanno informato, che gli Usa ospitavano con proprio ampio beneficio, già nel 2007, oltre un milione di migranti africani. Nigeriani, etiopi, ghanesi, sudafricani, sierraleonesi costituivano la maggior parte delle



presenze, tra le quali emergevano circa 100.000 immigrati altamente qualificati con un'età media di 35 anni, come scienziati, medici, ingegneri, accademici, dentisti, banchieri, titolari di dottorato, laureati, ma anche altri professionisti impiegati in qualità di contabili, geometri e infermieri.

Agli inizi del terzo millennio, gli scienziati e gli ingegneri africani presenti negli Stati Uniti erano più numerosi di quelli che lavoravano nel continente d'origine e, non a caso, costituivano il gruppo umano straniero più istruito tra quelli della classe d'età pari o di poco superiore ai 25 anni (il 94,9% aveva un diploma di scuola superiore, contro l'87,0% della popolazione americana, il 49,3% era detentore di un titolo di laurea rispetto al 26,5% dei cittadini statunitensi). Nell'area di Chicago si trovavano più medici sierraleonesi di quanti non ne restassero nella stessa Sierra Leone. Quelli originari della Nigeria erano circa 21.000 sul territorio statunitense. Le cifre, portatrici come sempre di sobrietà, la dicono dunque più lunga di qualsivoglia *boutade* triviale e strumentale<sup>1</sup>.

### Uno sguardo al passato recente

Nonostante l'irrigidimento recente di paesi tradizionalmente più aperti come il Canada (dove allora risiedevano circa 300.000 immigrati africani) e il Regno Unito (che ospitava oltre un milione di africani nella sola Londra), soprattutto a partire dalla crisi economica planetaria che ha favorito l'adozione di politiche restrittive, anche in queste nazioni la presenza degli africani, qualificati e no, rimaneva strutturalmente analoga a quella degli Stati Uniti. Vale a dire che la maggioranza proveniva dall'Africa occidentale, seguita da quella orientale e dal Nord Africa, mentre a una certa distanza si collocavano l'Africa meridionale e quella centrale.

Negli anni del nuovo secolo precedenti la crisi economica, in Europa si stimava una cifra pari a circa due milioni di africani, se si contavano solo gli immigrati arrivati dalla parte subsahariana del continente, mentre oltre due milioni e mezzo erano nell'insieme i maghrebini, gli egiziani e i libici. Il flusso ha poi subito un'impennata e, secondo i *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* delle Nazioni Unite, nel decennio successivo la crescita più pronunciata si è verificata in Europa (9,3 milioni di presenze nel 2017), ma ha investito anche gli altri continenti, fino a raggiungere i 4,4 milioni di residenti in Asia e i 2,6 milioni in Nord America. Se poi si getta uno sguardo alla storia recente, i dati più specificamente riferibili alle migrazioni qualificate assumono, a loro volta, proporzioni preoccupanti.

Negli ultimi quattro decenni la fuga dei cervelli dall'Africa verso l'Occidente è notevolmente aumentata e ha visto lo spostamento, a ritmi allarmanti, di persone con un buon livello di istruzione per andare a lavorare e vivere in paesi nei quali la retribuzione e le condizioni di vita erano migliori. Alla fine degli anni Settanta il Sudan perse il 17% dei suoi medici e dentisti, il 20% dei suoi docenti universitari, il 30% degli ingegneri e il 45% dei suoi geometri. Nei primi anni Ottanta, il Ghana ha visto andarsene il 60% dei medici formati nel paese. Dal 1990 al 2008 circa 23.000 professionisti all'anno hanno imboccato questa direzione, mentre tra il 1960 e il 1974 la quota annuale si attestava sui 1.800, con

<sup>1</sup> Il presidente americano, scagliandosi contro i visti d'ingresso concessi dagli Stati Uniti nel 2017, avrebbe aggiunto che i 15.000 migranti arrivati da Haiti erano tutti affetti da Aids, mentre i 40.000 giunti dalla Nigeria, una volta stabilitisi negli Usa, non sarebbero più tornati nelle loro capanne.

una crescita continua nei periodi intermedi (4.000 all'anno tra il 1975 e il 1984, 12.000 tra il 1985 e il 1989). Molti si trasferivano per completare la propria formazione e poi decidevano di non rientrare nel loro paese. Nel decennio 1986/1996, per esempio, il 44% degli africani che aveva ottenuto il dottorato all'estero è rimasto in loco: un'incidenza che, secondo la Banca mondiale, fino al 2006 è poi ancora aumentata (Boyo 2013, pp. 2 e segg.; Ara Corp s.d.). Prima della crisi si stimavano in 300.000 gli africani qualificati residenti all'estero e in più di 30.000 quelli con dottorato di ricerca, mentre complessivamente si può dire che, nel quinquennio alle nostre spalle, oltre il 40% delle menti più brillanti dell'Africa subsahariana ha vissuto e lavorato fuori dal continente.

Tale processo è profondamente legato ai cosiddetti Piani di aggiustamento strutturale (Pas), imposti dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale ai paesi africani a partire dagli anni Ottanta del Novecento. Questi programmi, avviati dalle istituzioni finanziarie internazionali, comprendevano la privatizzazione e la riduzione delle spese pubbliche in settori cruciali come quelli dell'istruzione e della salute. All'ammontare del debito già gravoso nei confronti delle ex nazioni coloniali, vennero così ad aggiungersi ulteriori prestiti finalizzati al salvataggio dei paesi debitori, purché accettassero una limitazione della loro sovranità. Secondo gli intendimenti delle istituzioni monetarie di Bretton Woods, benché sommassero ai costi economici del debito nuovi costi politici, i Pas avrebbero garantito la stabilizzazione della bilancia dei pagamenti e l'apertura delle economie dei paesi africani indebitati al mercato globale. In realtà, dimostratisi nel corso del tempo fallimentari rispetto alle prospettive di sviluppo economico, i Pas spingeranno molti professionisti qualificati dei paesi dell'Africa subsahariana a cercare posizioni migliori all'estero. Da questa prospettiva, la "fuga dei cervelli" appare più come un sintomo del "sottosviluppo" che come una sua eventuale causa.

In ogni modo, già in base a questo sintetico quadro, si può agevolmente rendersi conto di come il continente venga privato di importanti risorse umane il cui esodo lascia, in molti settori, vuoti di competenze delle quali, invece, l'Africa avrebbe estremamente bisogno. Perché tutto ciò avviene? Che impatto produce questo fenomeno sulle società e i luoghi d'origine ma anche sulle società e i paesi d'approdo? Quali contraddizioni genera nella vita degli africani della diaspora? Che rapporti intrattengono questi emigrati con i luoghi di provenienza? È ipotizzabile un possibile ritorno e a quali condizioni?

### **Fattori di spinta e fattori d'attrazione**

L'esodo di personale altamente qualificato dall'Africa verso le nazioni industrializzate non è dunque un fenomeno nuovo e costituisce uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo dei paesi di quel continente. C'è anche una responsabilità dei governi africani, i quali, non riuscendo a offrire adeguate opportunità alla loro *intelligenza*, contribuiscono ad aprire la strada alla fuga dei cervelli. Una riflessione al riguardo è tanto più urgente se si pensa che, complessivamente, l'Africa spende annualmente oltre 4 miliardi di dollari per mantenere oltre centomila esperti occidentali occupati in mansioni di assistenza tecnica. Il solo esempio del Gabon, dove il 90% delle aziende private è gestito da stranieri, può bastare per rendere l'idea: ciò accade anzitutto nella gestione dei due pilastri dell'economia del paese, con le multinazionali impegnate nel settore dei combustibili fossili – petrolio, gas naturale, carbone – ma anche nell'estrazione dell'uranio e con le compagnie cinesi e giapponesi entrate più di recente nelle attività di sfruttamento e trasformazione del legno.

Nel continente è l'Etiopia a emergere per la maggiore perdita di capitale umano, seguita dalla Nigeria e dal Ghana (Ara Corp s.d., p. 2). Dalla metà degli anni Novanta fino ai prodromi della crisi economica mondiale del 2008, il più grande paese del Corno d'Africa non ha più visto ritornare il 50% degli espatriati in Europa e negli Stati Uniti per motivi di studio, mentre aveva già perso quasi il 75% dei suoi professionisti in diversi ambiti istituzionali tra il 1980 e il 1991 (soprattutto accademici, medici, economisti, agronomi, ufficiali militari). E oggi, paradossalmente, sta "importando" insegnanti universitari dalla Nigeria, dall'India e dalla Cina.

A sua volta la Nigeria, che in soli cinque anni aveva assistito alla fuga di 10.000 suoi accademici tra il 1986 e il 1991, nella prima decade del terzo millennio contava all'estero una popolazione stimata in quasi 40.000 lavoratori qualificati (in larga parte negli Stati Uniti, dove il 64% dei più giovani possedeva un diploma di laurea), fuoriusciti dalle strutture pubbliche o dai comparti industriali e dalle aziende private nel loro paese. Se ai medici nigeriani emigrati negli Usa si aggiungessero quelli residenti in Arabia Saudita, in Europa, in Australia e in altri paesi africani, il loro numero si avvicinerebbe ai 30.000. E una cosa analoga è capitata in Ghana, dove i servizi sanitari sono stati particolarmente colpiti da una fuga dei cervelli che ha minacciato il loro stesso funzionamento. Negli anni Ottanta aveva perso il 60% dei suoi medici, espatriati nel Nord America e in Europa, mentre altri dati, riferibili al periodo antecedente il 2008, mostrano che il numero dei medici ghanesi operanti nei soli Stati Uniti era pari al 50% di quelli che prestavano i loro servizi in Ghana.

Insomma, diverse nazioni africane finanziano l'educazione dei loro cittadini per vederli poi andare a contribuire alla crescita dei paesi industriali avanzati. Nel primo decennio del nostro secolo sono espatriati dallo Zimbabwe, diretti verso il Regno Unito, 1.500 assistenti sociali qualificati, mentre nel solo 1997 avevano lasciato il paese più di 1.000 altri professionisti. In Kenya, dove formare un medico può costare fino a oltre 40.000 dollari, mediamente 20 medici al mese se ne vanno a lavorare all'estero. E ciò vale anche per molti studenti universitari, la cui spesa sociale pro capite, finalizzata alla loro istruzione superiore, ammonta in media a 15.000 dollari. Tra il 1978 e il 1999 la Zambia è riuscita a trattenere sul proprio territorio solo 50 dei 600 medici che si erano specializzati nelle sue università. E tale esodo ha riguardato anche farmacisti, infermieri qualificati e addetti ai servizi sociali con adeguati itinerari formativi alle spalle.

Le cause che motivano questa tipologia di migranti ad andarsene dai paesi d'origine, o a non tornare a casa dopo un percorso di studi all'estero, sono molteplici e hanno a che fare, da un lato, con fattori di spinta nelle realtà sociali e territoriali di partenza e, dall'altro, con fattori d'attrazione nelle nazioni di destinazione appartenenti al mondo ritenuto più sviluppato non solo tecnologicamente. Appartengono al primo gruppo di fattori, quelli di espulsione, stipendi bassi e comunque soggetti a erosione nel corso del tempo, condizioni di vita insoddisfacenti, carenze nei mezzi di trasporto, scarsa disponibilità di alloggi dignitosi, sottoutilizzazione del personale qualificato, deludenti condizioni di lavoro, incerte prospettive di sviluppo professionale, insufficienti strutture di ricerca e fondi a essa destinati – con conseguente scarsa presenza di esperti, attrezzature e strumenti –, declino della qualità nel sistema educativo, discriminazione nell'accesso al lavoro e negli avanzamenti di carriera, disordini sociali, conflitti politici e guerre intestine, mancanza di libertà. All'opposto, i fattori d'attrazione nei paesi d'approdo dei migranti qualificati sono gli stipendi e i livelli di reddito più elevati, un migliore tenore di vita e più soddisfacenti condizioni di

lavoro, più ampie opportunità occupazionali, di carriera e sviluppo professionale, sistemi educativi d'eccellenza, adeguati fondi per la ricerca, tecnologia avanzata, strutture moderne, disponibilità di personale esperto, prestigio della formazione e dei titoli di studio acquisiti all'estero, meritocrazia, trasparenza, libertà intellettuale e stabilità politica.

### **Il ruolo delle rimesse, tra positività e negatività**

È dunque evidente che, oltre alla situazione nei paesi d'origine, le condizioni di vita e di lavoro nelle nazioni sviluppate sono fattori rilevanti per attrarre migranti qualificati dall'Africa. I paesi avanzati, destinatari dei maggiori benefici derivanti dalla fuga dei cervelli, utilizzano vari meccanismi per reclutare professionisti da ogni angolo di mondo in via di sviluppo, in contrasto con l'approccio in genere adottato nei riguardi dei migranti ordinari. Eppure, l'esodo di capitale umano presenta vantaggi anche per i paesi africani che hanno quote importanti di personale qualificato all'estero, in particolare se si considera la questione delle rimesse. Le persone con elevato livello d'istruzione fuoriuscite dal proprio territorio, infatti, sono protagoniste di un fenomeno positivo che, attraverso un consistente flusso di denaro inviato verso i luoghi d'appartenenza, in alcuni paesi dell'Africa arriva a creare situazioni in cui le rimesse dei migranti qualificati risultano maggiori delle entrate ottenute con le esportazioni nazionali. Perciò, si tratta di un contributo significativo all'economia di quei paesi.

Secondo le dichiarazioni di un funzionario della Banca mondiale esperto di diaspora africana, rilasciate alla fine del 2008, le rimesse annuali dei migranti subsahariani nel mondo avevano potuto raggiungere i 40 miliardi di dollari e, già tra il 2002 e il 2008, il loro volume finanziario aveva subito una progressione più che geometrica, passando dai 4 ai 20 miliardi di dollari in sei anni (World Bank 2008; Bollard, McKenzie, Morten 2010, pp. 605 e segg.). Senza contare i flussi finanziari, ritenuti piuttosto alti, non documentati dai trasferimenti ufficiali e, dunque, frutto di invii informali. La Nigeria è l'unica nazione africana a rientrare nei primi 25 paesi che, a livello planetario, ricevono i più consistenti stock di denaro in rimesse (non guasta ricordare che il 60% dei cittadini nigeriani vive al di sotto della soglia di povertà e che il salario mensile di un lavoratore medio è pari a circa 30 dollari). Nel 2006, la Nigeria aveva acquisito oltre un miliardo di dollari, contando solo i fondi provenienti dai suoi migranti residenti negli Stati Uniti – e lo stesso discorso vale per il Ghana. Altre stime, basate su dati ufficiali di canali come Western Union, hanno valutato in 12 miliardi di dollari annui il volume massimo raggiunto dalle rimesse inviate in patria dai nigeriani statunitensi. Comunque sia, tenendo conto del fatto che le statistiche in questo settore sono piuttosto frammentarie e variano molto a seconda delle fonti (Boyo 2013, p. 49), in Africa i primi tre paesi in graduatoria come destinatari di rimesse sarebbero la Nigeria (mediamente 3,3 miliardi di dollari all'anno nel primo decennio del nostro secolo), il Kenya (3,1 miliardi) e il Sudan (1,2 miliardi).

Ovviamente, anche altre nazioni africane, più povere, beneficiano di questo flusso finanziario. In un solo anno, il 2004, sono arrivati in Senegal 618 milioni di dollari (un terzo del bilancio nazionale), spediti da tutti i suoi migranti della diaspora. Sempre durante i primi anni Duemila, nelle zone rurali del Burkina Faso le rimesse hanno ridotto del 10% i livelli di povertà e così è accaduto anche per il Mali (con un calo da 15 a 20 punti percentuali) che, nello stesso periodo, riceveva annualmente dai propri cittadini emigrati in Francia circa 50 milioni di dollari, vale a dire il medesimo importo degli aiuti francesi a questo Stato in larga

parte saheliano e desertico. Qui, tra il 2000 e il 2006, le rimesse sono più che raddoppiate, passando da 73 a 177 milioni di dollari. In Lesotho, le rimesse ammontano a un quarto del Prodotto interno lordo nazionale (Muhirwa Jean-Marie 2012, pp. 47 e segg). Sempre nel 2004, il Ghana ha incassato 1,2 miliardi di dollari derivanti dai trasferimenti dei suoi migranti all'estero. In Nigeria il 5% del Pil è composto dalle rimesse degli emigrati. E questi flussi finanziari, in certi paesi subsahariani, possono giungere a coprire fino al 20% del Prodotto interno lordo.

Rispetto ai livelli del 2008, il monte totale delle rimesse dirette verso gli Stati africani è quasi raddoppiato nel 2017, raggiungendo secondo i dati ufficiali della Banca Mondiale, che pertanto non misurano i trasferimenti non documentati, i 69,5 miliardi di dollari, di cui 22 miliardi verso la Nigeria e 20 miliardi verso l'Egitto.

Le famiglie originarie dei migranti, alle quali questi fondi sono destinati, in genere li impegnano per migliorare la loro qualità della vita, far studiare altri figli, ristrutturare le loro abitazioni o acquistarne di nuove, creare piccole imprese, ma anche per le spese correnti, come quelle relative al cibo, alle cure mediche e al vestiario. È indubbio, pertanto, la funzione sociale ed economica delle rimesse, per quanto sia difficile distinguere quale sia l'apporto dell'emigrazione qualificata sull'ammontare complessivo di quelle inviate dagli espatriati alle nazioni di partenza. Tuttavia, la fuga dei cervelli si ripercuote anche negativamente sui paesi africani abbandonati dai migranti, in quanto produce effetti a lungo termine sulla qualità dei servizi erogati, dovuti alle carenze di personale specializzato in settori vitali come quello della *governance*, della salute e dell'assistenza, dell'istruzione, degli affari, della riflessione e della produzione scientifica. Senza entrare nel vistoso declino che attraversa il sistema educativo in tutta l'Africa, bastino un paio di dati, a titolo d'esempio, nell'ambito sanitario: in Nigeria il rapporto tra operatori del settore e pazienti può arrivare a 1 su 41.000, mentre in Liberia un solo farmacista può dover servire anche 85.000 persone. Più in generale, nel continente il rapporto tra medici e malati è di 1 a 8.000.

### ***Brain drain*, fonte di sviluppo o di dipendenza?**

La perdita di capitale umano qualificato, di forza lavoro accademica e tecnologica, ma anche di potenziali entrate fiscali, ha dunque come corollario il trasferimento di queste competenze e opportunità in ambienti sociali, culturali, geografici, economici o professionali più favorevoli. Eppure si sostiene che le rimesse, se adeguatamente investite, promuovano la crescita e lo sviluppo delle nazioni beneficiarie, compensando gli effetti negativi della fuga dei cervelli che prosciuga un paese dei suoi cittadini più istruiti e di talento. In particolare, sembra si possa affermare che i migranti qualificati, rispetto a quelli ordinari, trasferiscano quote superiori di denaro alle loro famiglie. Ciò significa che l'educazione ricevuta influisce sulla probabilità di inviare rimesse e sulla loro quantità. Tanto più che, per quanto l'incidenza di lavoratori specializzati in Africa subsahariana sia tra le più basse a livello planetario, il tasso di emigrazione del personale qualificato è oggi il più alto al mondo. A tale proposito, una recente indagine condotta su un campione di paesi africani di partenza, messi in rapporto con quelli Ocse di destinazione, rivela che in Burkina Faso, Kenya, Nigeria, Senegal e Uganda i migranti con diploma universitario inviavano alle famiglie rimaste a casa importi significativamente più elevati, in media 2.000 dollari all'anno, rispetto a quelli trasferiti da emigrati con livelli d'istruzione inferiore, circa 800 (Bredtmann, Martínez Flores, Otten 2016, p. 9).

Queste analisi, tuttavia, restano ancora legate a una concezione meramente quantitativa ed economicista che trascura gli aspetti critici di un fenomeno sociale complesso. Se la fuga dei cervelli continua a essere considerata come un processo che ha forti analogie con le transazioni economiche a somma zero, dove ciò che uno guadagna è perso dall'altro, allora i migranti qualificati possono essere equiparati a "merci" del mercato globale di cui si avvale il miglior offerente, cioè chi è più capace di valorizzarle. Secondo queste interpretazioni la migrazione qualificata è una forma di sfruttamento, una sorta di "saccheggio" della ricchezza intellettuale di una nazione, che rivelerebbe l'esistenza di meccanismi funzionanti a favore di interessi neocoloniali. Ciò produrrebbe un aumento delle disuguaglianze tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo e spingerebbe il continente africano alla periferia dell'attuale geografia mondiale, caratterizzata da relazioni troppo squilibrate tra le differenti regioni del pianeta, contribuendo al perpetuarsi della dipendenza e della povertà.

Per evitare questa deriva, che pure ha qualche fondamento, e affrontare il paventato, irrimediabile declino della qualità dei servizi pubblici erogati nei paesi dell'Africa subsahariana, sarebbe forse necessario prendere misure per controllare i propri fattori di spinta e, contestualmente, cercare di contrastare i fattori d'attrazione provenienti dall'esterno. Tanto più che nei prossimi decenni le migrazioni internazionali aumenteranno in termini di scala, portata e complessità, a causa di fattori come le disparità economiche e demografiche, ma anche per effetto dei cambiamenti ambientali. Ciò andrà di pari passo con un aumento della domanda internazionale di lavoratori qualificati per sostituire il crescente numero di pensionati nei paesi industrialmente e tecnologicamente avanzati, la cui popolazione sta invecchiando. E, dato che il 60% dei paesi dell'Africa subsahariana vanta una popolazione al di sotto dei 30 anni, è probabile che i flussi migratori di giovani africani in generale, e altamente specializzati in particolare, si intensifichino.

### Bibliografia

Ara Corp, *Brain Drain in Africa. Facts and Figure*, s.l. e s.d., [www.aracorporation.org/files/factsandfigures.pdf](http://www.aracorporation.org/files/factsandfigures.pdf)

Bollard Albert, McKenzie David, Morten Melanie, *The remitting patterns of African migrants in the OECD*, "Journal of African Economies", Oxford, 19 (5), 2010, pp. 605-634

Boyo Toritseju Maria, *The African Brain Drain and the Social Impact of Skilled Migration*, University of Toronto, Toronto, 2013

Bredtmann Julia, Martínez Flores Fernanda, Otten Sebastian, *Remittances and the Brain Drain: Evidence from Microdata for Sub-Saharan Africa*, «Iza Discussion Paper Series» (Institute for the Study of Labor), Bonn, n. 10367, November 2016, pp. 1-40, i-iii

Marfouk Abdeslam, *Why should we worry about brain drain from Africa?*, "Journal of the European Higher Educational Area", Göttingen, 4, January 2011, pp. 22-42

Muhirwa Jean-Marie, *Funnelling Talents Back to the Source: Can distance education help to mitigate the fallouts of brain drain in sub-Saharan Africa?*, in Freitas Ani, Pécout Antoine (eds), *Skilled Migration and the Brain Drain*, numero monografico della rivista: "Diversities", Paris-Göttingen, vol. 14, n. 1, 2012, pp. 45-62

United Nations, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision*, New York, 2017

World Bank, *Q&A - The World Bank and the African Diaspora*, Washington, October 9, 2008, <http://go.worldbank.org/PEU6A8QH50>



---

# Migranti qualificati dall'estero in Italia: una questione irrisolta

---

Franco Pittau, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

## **Le tre fasi rilevanti dall'inizio del secolo ad oggi**

Immigrazione e lavoro qualificato sono due termini che si richiamano a vicenda ma, almeno in Italia, non si è giunti a un loro organico collegamento: a questa conclusione induce una analisi basata sugli aspetti normativi e su quelli statistici.

Restringeremo il campo temporale della riflessione al nuovo secolo; nel corso del quale la presenza straniera è andata sempre più assumendo le caratteristiche di immigrazione di massa, fino a triplicare la sua consistenza e superare la soglia dei 5 milioni di residenti.

Tale periodo preso in esame può essere ripartito in tre fasi.

La *prima fase* si colloca proprio all'inizio del nuovo secolo, quando, munita del regolamento di applicazione, inizia a trovare piena applicazione la cosiddetta "legge Turco-Napolitano" (n. 40 del 1988), sulla quale si basa il Testo unico sull'immigrazione (o Tui, approvato con decreto legislativo n. 286 del 1998), che rimane tuttora in vigore, seppure modificato in diverse parti, e si propone come obiettivi di programmare organicamente i flussi, accoglierli e contrastare le presenze irregolari. Non manca una specifica regolamentazione dedicata ai lavoratori qualificati, dei quali, negli anni successivi, si occuperà anche una specifica Direttiva comunitaria (2009/50/Ce). Intervengono poi diverse modifiche, apportate dalla cosiddetta "legge Bossi-Fini" n. 178 del 2002, ma non per quanto riguarda i lavoratori qualificati. È rilevante, invece, l'abolizione della quota prevista per l'ingresso in Italia in cerca di lavoro (supplita con la formazione dei candidati a immigrare in Italia), che potenzialmente poteva essere di sostegno anche ai flussi qualificati. Mentre viene dato luogo a una grande regolarizzazione (circa 700.000 domande), un provvedimento privo di affinità con l'immigrazione qualificata.

La *seconda fase* si colloca tra il 2008, anno di inizio della crisi mondiale, e il 2014, anno di ripresa in cui però iniziano ad aumentare esponenzialmente i flussi di richiedenti asilo. Poiché, a differenza di quanto avviene negli altri Stati membri, perdura lo strascico negativo della crisi, il contesto risulta poco favorevole al tema dell'immigrazione qualificata. Si va avanti con le solite quote annuali, ritenute una base di scambio con i paesi sottoscrittori con l'Italia di accordi che li impegnano a riprendersi i loro cittadini irregolarmente presenti in Italia. Per attenuare la consistenza della presenza irregolare vengono anche attuate altre due regolarizzazioni: quella del 2009 raccoglie 299.744 domande e quella del 2012 altre 134.576. Vale quanto detto sulla mancanza di collegamento tra questi provvedimenti e le migrazioni qualificate e non è un caso che la categoria prevalente sia quella dei lavoratori domestici. Dal 2014, in considerazione dell'elevato numero di disoccupati (sia tra gli italiani



che tra gli immigrati), non vengono più fissate le quote annuali d'ingresso, salvo che per gli stagionali.

La *terza fase* inizia nel 2015 e si protrae negli anni successivi. Anche se viene raggiunto il livello occupazionale pre-crisi, non vengono ripristinate le quote annuali d'ingresso (salvo che per gli stagionali). Ciò tuttavia (e lo stesso va detto per la fase precedente) non costituisce un intralcio per i lavoratori qualificati (non soggetti, per l'appunto, alle quote annuali), che comunque sono poche migliaia. In pratica le quote in precedenza programmate vengono sostituite dagli sbarchi dei profughi, nei cui confronti, in considerazione della loro numerosità, matura una grande avversione. Sul tema delle migrazioni qualificate, pur non soggette a restrizioni, il mercato occupazionale italiano non consente di fare dei passi in avanti.

L'équipe dei ricercatori di IDOS ha seguito costantemente l'evolversi della situazione, con diverse ricerche, curate per conto di enti pubblici o di altre organizzazioni, come anche con la previsione di diversi capitoli dell'annuale *Dossier Statistico Immigrazione*: a questa copiosa documentazione si farà naturalmente riferimento in questo breve saggio.

### ***1. Dall'inizio del nuovo secolo allo scoppio della crisi mondiale (2000-2008)***

#### *La nuova legge sull'immigrazione del 1998 e l'immigrazione qualificata*

L'art. 27 del Testo unico sull'immigrazione (Tui) esclude, come accennato, i lavoratori qualificati dai limiti previsti nei decreti sui flussi annuali, ritenendo il loro potenziale di utilità prioritario per il "sistema paese". Questi lavoratori possono venire in Italia nel corso di tutto l'anno senza alcun limite numerico, seguendo una procedura semplificata per il rilascio del nullaosta al lavoro (dal 19 maggio 2008 la richiesta può essere effettuata tramite procedura telematica)<sup>2</sup>.

Sono considerati lavoratori qualificati quelli che hanno ultimato un percorso di istruzione superiore di durata almeno triennale o hanno conseguito una qualifica professionale di livello alto (a prescindere dall'esperienza maturata sul campo), e percepiscono un salario non inferiore al triplo del livello minimo previsto per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria pari a € 24.789,00 l'anno (decreto legislativo 28/06/2012 n. 108, art. 1 comma 5).

Il Tui indica ben 16 categorie non soggette alle quote annuali, tra le quali la prima menzionata è quella riguardante i dirigenti o il personale altamente specializzato di società aventi sede o filiali in Italia, ovvero di uffici di rappresentanza di società estere che abbiano la sede principale di attività nel territorio di uno Stato membro dell'Organizzazione mondiale del commercio, ovvero dirigenti di sedi principali in Italia di società italiane o di società di altro Stato membro dell'Unione Europea.

Nelle altre categorie rientrano anche, tra gli altri, i giornalisti corrispondenti, gli infermieri professionali, i lettori universitari, i traduttori e gli interpreti, chi si sposta per addestramento professionale, i distaccati da imprese estere e il personale artistico, marittimo e di agenzie di viaggio.

<sup>2</sup> Per gli aspetti normativi rimandiamo al volume che il Centro Studi e Ricerche IDOS ha recentemente pubblicato nelle sue edizioni (Collana Agorà): lafrate 2018, pp. 61-63.

*I dati del censimento del 2001 sul livello di istruzione degli immigrati*

I dati del Censimento 2001 sul livello di istruzione della popolazione adulta, sia italiana che straniera, attestano che quest'ultima possiede una percentuale di laureati e di diplomati notevolmente alta. Essi, pertanto, avrebbero i presupposti per essere impiegati come lavoratori qualificati, mentre di fatto lavorano a un livello molto basso perché vengono loro riservati i lavori che gli italiani non vogliono più fare nei settori con le cosiddette "Tre D": *dirty, dangerous e demanding* – lavori sporchi, pericolosi e faticosi (Ambrosini 2005; Zanfrini 2004).

Comunque, in questa fase non mancano i primi studi che prestano l'attenzione agli immigrati concretamente inseriti nel mercato occupazionale come qualificati<sup>3</sup>.

*L'archivio Inps sui lavoratori dipendenti nel 2003*

I lavoratori immigrati assicurati all'Inps nel 2003 sono, complessivamente, 1.101.293 (per il 29,2% donne) e ad essi si riferiscono le disaggregazioni che seguono: tuttavia, il loro numero sale a 1.471.026 se si includono anche gli addetti al settore domestico.

La ripartizione per classi di età mostra che gli immigrati sono più giovani degli italiani: ha meno di 40 anni il 76,8%; un'età compresa tra 49 e 59 anni il 22,8%; 60 anni e più lo 0,4%.

Ancora più interessanti sono le ripartizioni per qualifiche: 85,1% sono operai, 8,9% impiegati, 0,3% quadri (le donne sono appena il 4,2% di questa categoria), 0,2% dirigenti (sulla categoria le donne incidono per il 14,1%), 5,4% apprendisti (Inps-Dossier Statistico Immigrazione 2005).

*L'indagine Excelsior sul fabbisogno di manodopera dall'estero*

Il programma Excelsior, gestito da Unioncamere in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, desume le qualifiche delle persone da assumere all'estero sulla base delle intenzioni dichiarate da oltre 100.000 aziende contattate, ripartite per territorio, settore e tipologia aziendale.

All'inizio del nuovo secolo il livello di assunzioni preventivate di lavoratori dall'estero è di circa 150.000 inizialmente (incidenza di un quinto sul totale delle assunzioni preventivate), tocca il picco massimo nel 2003 (223.944 assunzioni di lavoratori dall'estero e incidenza di un terzo sulle assunzioni totali), per poi ridiscendere sia come numero assoluto che come incidenza (comunque con una incidenza delle assunzioni dall'estero ancora pari a circa un quarto del totale)<sup>4</sup>.

Nell'indagine Excelsior per figure altamente qualificate si intendono i dirigenti e i professionisti, mentre vengono considerati mediamente qualificati gli esperti in amministrazione e vendita e gli operai specializzati.

Per una più dettagliata esposizione si è scelto come riferimento il 2003, un anno equidistante dall'approvazione del Testo unico immigrazione (1998) e dallo scoppio della crisi economica mondiale (2008) e anche quello per il quale è stato preventivato il picco delle presumibili assunzioni.

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio: Brandi 2006; Caragiuli, Dota, Nanni 2006; Mellina, Pittau, Ricci 2006; Fondazione Ethno-land 2009; Colosimo, Pittau, Ricci 2009.

<sup>4</sup> <http://excelsior.unioncamere.net/>.

Per il 2003 si è prevista l'assunzione da un minimo di 149.579 fino a un massimo di 223.944 lavoratori dall'estero (pari al 33,3% del totale delle assunzioni), concentrate maggiormente nel Centro-Nord.

Il 41% delle persone da inserire è di difficile reperimento, trattandosi specialmente di mansioni qualificate; nel 59,7% dei casi le aziende sono intenzionate a farsi carico di una formazione aggiuntiva. L'esperienza specifica non è sempre richiesta, ma è gradita dalle piccole aziende.

Le maggiori criticità nel reperimento riguardano l'industria meccanica e delle macchine elettriche ed elettroniche. Per le industrie si prevede che servano 91.718 unità dall'estero (pari al 41,0% delle assunzioni totali), mentre sono 132.226 gli addetti da far venire dall'estero per i servizi (59,0%). Nel complesso sono previsti 29.296 impiegati e quadri, pari al 13,1% delle persone da assumere.

Nel settore sanitario è molto richiesto, oltre alla manodopera di basso profilo, personale specializzato (infermieri), come anche, seppure di difficile reperimento, sono ricercati operai specializzati nell'industria meccanica e metallurgica, del legno e nelle costruzioni (specie per le piccole imprese).

Su 100 assunzioni previste dalle imprese private per il 2003, il 7,7% riguarda personale con una formazione di livello universitario, mentre è richiesto il diploma per il 28,9%.

Questo scenario, dinamico e aperto, è andato gradatamente affievolendosi, come prima accennato per poi essere investito dall'impronta negativa della crisi mondiale.

## 2. Dallo scoppio della crisi del 2008 al 2014

### *L'andamento del Pil durante la crisi*

Il Pil italiano, al netto dell'inflazione, si è distinto negli anni 2005 e 2006 con un aumento di oltre il 2% e nel 2004 e nel 2007 con un aumento superiore all'1,5%, risultati positivi ma di gran lunga inferiori al 4% raggiunto nel triennio 1988-1990 e al 6% raggiunto negli anni del "miracolo economico italiano" tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta (Coccia, Pittau 2017, pp. 42-49).

Il primo anno della crisi mondiale lambisce appena l'economia italiana (-0,1%) ma fa registrare un abissale -6,3% nel 2009 e, dopo due anni di leggerissima ripresa (+1,0% e +0,4%), il 2012 e il 2013 sono nuovamente di segno rosso (rispettivamente -2,5% e -1,9%), annullato però nel 2014 (+0,1%). Solo nel triennio successivo si riuscirà a realizzare una ripresa prima dell'1,0% e dello 0,9% e poi anche dell'1,5% come si stima per il 2017.

Il tasso di disoccupazione, pari al 10% nel 2000, scende gradatamente fino al 6,1% nel 2007, per conoscere poi una crescita ininterrotta e il valore del 12,7% nel 2014, ridimensionato negli anni successivi attorno all'11% (quasi il doppio del periodo pre-crisi).

### **ITALIA. Variazione del Prodotto interno lordo al netto dell'inflazione (2001-2018)**

Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Var. %	1,86	0,45	-0,05	1,80	2,02	2,30	1,68	-0,1	-6,3
Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Var. %	1,0	0,4	-2,5	-1,9	0,1	1,0	0,9	1,5	1,5*

\* Stima

FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Istat

*Diminuiscono i flussi dall'estero, comunque sempre consistenti*

Dopo la neutralità del primo anno, la stima delle persone da assumere dall'estero cala al di sotto delle 100.000 unità e negli ultimi anni di questa fase, anche al di sotto delle 50.000 unità con una incidenza sul fabbisogno totale di circa l'11%.

Bisogna tenere conto che in questa fase, oltre alle usuali quote annuali, vengono approvate due regolarizzazioni, con 294.744 domande nel 2009 e 134.576 nel 2012.

Rispetto alla fase precedente, risulta comunque attenuato il fabbisogno di lavoratori dall'estero sia per gli effetti della crisi che per le peculiarità del mercato del lavoro italiano.

*L'approvazione della "Carta Blu Ue" del 2009*

Il decreto legislativo n. 108 del 2012 recepisce (tardivamente) in Italia la direttiva 2009/50/Ce, nota come direttiva sulla "Carta Blu Ue". Questa nuova modalità di immigrazione ha l'intento di acquisire all'Unione ulteriori risorse che ne potenziano la capacità concorrenziale.

In questo modo alla categoria dei lavoratori qualificati, prevista dal Testo unico sull'immigrazione, si aggiunge quella dei lavoratori altamente qualificati, con procedure fissate a livello europeo per quanto riguarda la qualificazione previa, la durata del soggiorno (due anni rinnovabili), l'inserimento nel mercato del lavoro (necessità di un contratto previamente stipulato), il superamento delle discriminazioni nel trattamento. In particolare, si richiede il completamento di un percorso formativo di durata almeno triennale, con conseguimento di relativa qualifica.

Queste aperture non conseguono in Italia risultati apprezzabili comparativamente a quanto si riscontra in Germania e in Gran Bretagna, per effetto non solo della crisi economica ma anche in ragione delle caratteristiche del mercato occupazionale italiano, che non riesce a trattenere neppure i suoi giovani qualificati: inoltre, come anticipato nell'analisi della prima fase, l'apertura ai lavoratori qualificati dall'estero era possibile in applicazione del Testo unico sull'immigrazione già dal 1998.

*Gli immigrati, una categoria maggiormente colpita dalla crisi*

In Italia è risultato difficile anche l'inserimento qualitativo della forza lavoro già residente nel paese, della quale si conoscono l'origine nazionale, l'età, il titolo di studio, il settore di inserimento attingendo ai risultati della rilevazione continua dell'Istat sulla forza lavoro. I dati così acquisiti si compongono con l'idea di un mercato occupazionale relativamente aperto all'inserimento di lavoratori qualificati in provenienza dall'estero.

Su 5.144.440 residenti stranieri, già registrati alla fine del 2017, è consistente e in leggera e continua crescita il numero degli occupati stranieri. Essi sono stati 2.423.000 alla fine del 2017, con un'incidenza del 10,5% su tutti gli occupati. Più volte è stato evidenziato che il loro inserimento è improntato alla sostituzione degli italiani nei settori deficitari e meno appetibili e che da ciò dipende una vera e propria collocazione subalterna.

Per quasi i due terzi (62,8%, dati aggiornati al 2017) si tratta di professioni non qualificate od operaie, mentre appena il 7,2% svolge ruoli qualificati. Di conseguenza, gli immigrati sono spesso sovraistruiti rispetto alle mansioni svolte (lo è il 35,5% contro il 25,0% degli italiani), mentre 1 su 14 è sottoccupato e lavora a orario ridotto. La loro retribuzione è inferiore del 22,9% a quella degli italiani impegnati in lavori simili e, tra l'altro, l'anzianità di servizio è di scarso aiuto per ottenere riconoscimenti professionali.

Nel corso della grande crisi gli immigrati hanno svolto un ruolo di ammortizzatore sociale a beneficio degli italiani (specialmente nel settore della previdenza sociale). Dal 2008 al 2017 il loro tasso di disoccupazione è aumentato di 5,8 punti contro i 4,2 punti degli italiani, mentre i tassi finali sono nel 2017, rispettivamente, del 14,3% e dell'10,8%). Sono, inoltre, rilevanti, grazie al differenziale anagrafico, i benefici che assicurano al sistema pensionistico.

L'Italia, quindi, si propone come un tipico caso collettivo di spreco di risorse qualitative, riscontrabile purtroppo anche a danno dei giovani italiani.

### ITALIA. Occupati italiani e stranieri per tipologia occupazionale (2017)

<i>Tipologia occupazionale</i>	<i>% Italiani</i>	<i>% Stranieri</i>
Dirigenti, professioni intellettuali e tecniche	38,0	7,2
Impiegati, addetti alle vendite, e servizi personali	30,7	30,0
Lavoro manuale specializzato (operai, artigiani)	23,0	28,4
Lavoro manuale non qualificato (manovali, braccianti, collab. dom., ecc.)	8,2	34,4

*FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro*

I dati sui lavoratori stranieri di fonte Inps per il 2017, basati anch'essi sul paese di nascita e ripartiti tra cittadini non comunitari e neo-comunitari dei paesi dell'Est<sup>5</sup>, forniscono ulteriori precisazioni anche rispetto alle disaggregazioni per tipologie di impiego.

Nel 2017 gli occupati stranieri assicurati presso l'Inps sono risultati 2.363.117 (incluso anche gli occupati dell'Ue-15, il cui numero non è attualmente reso noto dall'Inps, ci si avvicina al numero di lavoratori stranieri stimato dall'Istat nell'ambito dell'indagine sulla forza lavoro, pari a 2.423.000).

Analoga a quelle espresse in precedenza è la considerazione sulla scarsa rilevanza dei lavoratori qualificati. Tra dirigenti e quadri i comunitari est-europei e i non comunitari incidono, complessivamente, solo per lo 0,1% sul totale degli occupati stranieri: una constatazione desolante anche se si tiene conto che tra i parasubordinati (0,7%) sono spesso inserite alte professionalità; anche tra i lavoratori domestici vi potrebbe essere qualche figura professionale (come, ad esempio, quella del maggiordomo, da ritenere qualificata). Contrariamente a quanto si pensa, invece, il livello di qualifica dei comunitari est-europei è del tutto equiparabile a quello dei non comunitari, solitamente considerati di più basso profilo.

Il livello intermedio è un po' meno scarso, atteso che il 5,3% è occupato come impiegato (con il 6,4% i neocomunitari est-europei sopravanzano i comunitari di 1,5 punti percentuali).

Gli operai rappresentano la stragrande maggioranza e sono così ripartiti: il 50,0% nel settore industriale e negli altri settori diversi da quello agricolo, un ulteriore 5,6% nel settore privato agricolo (con oltre 3 punti percentuali di differenza tra non comunitari e neocomunitari est-europei a favore di questi ultimi, 4,8% vs. 7,9%).

<sup>5</sup> I nuovi Stati membri in questione sono: Bulgaria, Rep. Ceca, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

Il 20,7% è occupato nel comparto domestico (con 5 punti percentuali in più a favore dei neocomunitari est-europei, 19,4% vs. 24,4%).

Gli apprendisti incidono per l'1,9% (in misura sostanzialmente identica tra i neocomunitari est-europei e i non comunitari), mentre sui parasubordinati (0,7%) già sono state espresse alcune considerazioni. È da aggiungere che per lo 0,2% degli occupati non è stato possibile accertare il livello di qualifica.

Infine, i lavoratori autonomi, complessivamente 364.202, rappresentano il 15,4% del totale degli occupati, con una forte differenziazione tra non comunitari e neocomunitari est-europei (17,7% vs. 9,1%).

Si può concludere, amaramente, che tra gli immigrati non mancano i soggetti con una adeguata preparazione, mentre mancano i posti per inserirli (come del resto avviene per gli italiani).

### ITALIA. Numero medio annuo di lavoratori stranieri (2017)

	NON UE		NEO UE EST-EUROPEI		NON UE+ NEO UE EST-EUROPEI	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Dirigenti	810	0,0	196	0,0	1.006	0,0
Lavoratori autonomi	306.824	17,7	57.378	9,1	364.202	15,4
Quadri	2.279	0,1	724	0,1	3.003	0,1
Impiegati	84.841	4,9	40.547	6,4	125.388	5,3
Operai	871.969	50,3	309.484	49,2	1.181.453	50,0
Lavoratori domestici	335.663	19,4	153.599	24,4	489.262	20,7
Lavoratori dipendenti settore privato agricolo	83.083	4,8	49.731	7,9	132.814	5,6
Apprendisti	32.715	1,9	11.572	1,8	44.287	1,9
Parasubordinati	13.700	0,8	3.884	0,6	17.584	0,7
Altro	2.450	0,1	1.668	0,3	4.118	0,2
<b>Totale</b>	<b>1.734.334</b>	<b>100,0</b>	<b>628.783</b>	<b>100,0</b>	<b>2.363.117</b>	<b>100,0</b>

*FONTE: Centro Studi e ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Inps*

#### *Tuttora ridotto l'afflusso di lavoratori qualificati*

A causa delle peculiari condizioni del mercato occupazionale italiano l'afflusso dei lavoratori qualificati dall'estero non è decollato né nella fase antecedente la crisi, né (comprensibilmente) durante la crisi e neppure dopo la crisi.

Questo giudizio viene avvalorato dall'archivio dei permessi di soggiorno del Ministero dell'Interno analizzando i detentori dei titoli rilasciati a questa categoria di lavoratori a partire dall'anno simbolico del 2009 (approvazione della Direttiva Ue sulla "Carta Blu").

Questi permessi sono perciò onnicomprensivi, in quanto includono, oltre ai titolari di Carta Blu (ex art. 27 quater del Tui), anche i casi particolari<sup>6</sup> di lavoratori qualificati ex art.

<sup>6</sup> Sinteticamente i casi particolari ex art. 27 Tui contemplano: a. dirigenti o personale altamente specializzato di società aventi sede o filiali in Italia; b. lettori universitari di scambio o di madre lingua; c. professori universitari e ricercatori; d. traduttori e interpreti; e. collaboratori familiari che si trasferiscono in Italia per la prosecuzione del rapporto di lavoro con cittadini italiani; f. persone che, autorizzate a soggiornare per motivi di formazione professionale, svolgano periodi temporanei di addestramento; g. lavoratori

27 ed ex art. 27 ter, i ricercatori in generale e i ricercatori ex art. 27 ter e, infine, anche i familiari ricongiunti.

Dai 2.500 titolari di permessi di soggiorno in vigore nel 2009, si è arrivati prima ai circa 4.000 nel 2010 e nel biennio 2011-2012 a poco più di 6.000 titolari, mentre nei cinque anni successivi si è scesi a poco più di 5.000 titolari, un numero che stenta a trovare sostegno nei nuovi rilasci di Carta Blu, un meccanismo mai entrato pienamente a regime che ha raggiunto il suo massimo nel 2017 con appena 301 nuovi rilasci (dati Eurostat).

### ITALIA. Titolari di permesso di soggiorno per lavoro qualificato negli anni 2009-2017

Anno	Lavoro Subordinato (solo Carta Blu)	Lavoro Casi Particolari ex Art. 27 T.U.I.*	Lavoro Casi Particolari ex Art. 27 quater T.U.I. (Carta Blu)	Motivi Familiari Carta Blu ex Art. 27 quater, c. 16 T.U.I.	Ricerca Scientifica	Ricerca Scientifica - Lavoro Autonomo/Subordinato/Studio ex Art. 27 ter T.U.I.	Totale PDS per Lavoro Qualificato
2009	-	2.468	-	-	63	0	2.531
2010	-	3.745	-	-	71	213	4.029
2011	-	5.911	-	-	157	425	6.493
2012	6	5.528	-	-	221	491	6.246
2013	11	4.905	9	-	243	643	5.811
2014	19	4.590	148	4	288	674	5.723
2015	72	3.894	262	-	353	672	5.253
2016	108	3.789	442	4	270	539	5.152
2017	93	4.140	408	9	196	496	5.342

\* Alcuni dei quali Carta Blu

FONTE: Centro Studi e ricerche IDOS. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

### 3. Il forte arrivo di profughi dal 2015 ad oggi

Nell'ultimo decennio si registra una rilevante innovazione perché i flussi migratori in entrata, salvo restando i ricongiungimenti familiari che consentono ai coniugi anche l'inserimento nel mercato del lavoro, vengono meno delle entrate programmate con le

alle dipendenze di organizzazioni o imprese operanti nel territorio italiano, che siano stati ammessi temporaneamente per adempiere funzioni o compiti specifici; h. lavoratori marittimi; i. lavoratori distaccati; l. lavoratori occupati presso circhi o spettacoli viaggianti all'estero; m. personale artistico e tecnico per spettacoli lirici, teatrali, concertistici o di balletto; n. ballerini, artisti e musicisti; o. artisti; p. stranieri che siano destinati a svolgere qualsiasi tipo di attività sportiva professionistica; q. giornalisti corrispondenti ufficialmente accreditati in Italia; r. persone che, secondo le norme di accordi internazionali in vigore per l'Italia, svolgono in Italia attività di ricerca o un lavoro occasionale nell'ambito di programmi di scambi di giovani o di mobilità di giovani o sono persone collocate "alla pari"; r.-bis infermieri professionali.



quote e queste vengono praticamente sostituite dagli sbarchi dei richiedenti asilo e dei migranti economici che con essi si mischiano.

I 62.700 sbarchi registrati nel 2011, anno delle "primavere arabe", sembravano destinati a ridursi negli anni successivi e, in effetti, così è stato (13.300 nel 2012 e 43.000 nel 2013). Ma, l'effetto congiunto tra le tormentate vicende della Libia, dopo l'uccisione del colonnello Gheddafi, e le problematiche situazioni politiche ed economiche specialmente in Africa e in Asia (da ultimo con la pluriennale guerra civile in Siria), ha incentivato un nuovo e massiccio afflusso verso le coste italiane (e in un primo tempo anche su quelle greche): 170.100 nel 2014 (sbarchi triplicati rispetto ai 42.925 dell'anno precedente), 153.800 nel 2015, 181.400 nel 2016 e 119.400 nel 2017 (con una forte riduzione nel 2018 a seguito degli accordi con la Libia).

Nel 2016 sono state ben 122.960 le domande di protezione internazionale presentate in Italia, che hanno messo a dura prova le strutture normalmente deputate all'accoglienza (Sprar) e gli ancor numerosi Centri di accoglienza straordinari (Cas) allestiti dalle Prefetture di tutta Italia.

Se prima le quote annuali d'ingresso venivano determinate a livello numerico (e in parte settoriale), senza riguardo alle qualifiche, i profughi, accolti in esecuzione degli impegni europei e internazionali sfuggono a qualsiasi programmazione non solo qualitativa ma anche numerica. Di essi ben poco si conosce per quanto riguarda il livello di studio o formativo e le precedenti esperienze lavorative e neppure sono in atto radicali strategie di formazione professionale in un clima di crescente diffidenza nei loro riguardi, una inerzia che sarà di detrimento al mercato occupazionale.

### **Riflessioni conclusive**

Queste riflessioni conclusive si basano su una visione d'insieme delle tre fasi in precedenza esaminate a partire dal 2000.

L'archivio dell'Inail, basato sulle comunicazioni obbligatorie fatte dalle aziende, evidenzia che i nati all'estero (non tutti stranieri, anche se questi costituiscono la stragrande maggioranza) nel 2016 hanno inciso per il 25,4% su quanti hanno rinnovato il contratto di lavoro o ne hanno sottoscritto uno nuovo. La loro incidenza sale a circa un terzo su coloro che sono stati assunti per la prima volta nel corso di quell'anno. Questi valori così elevati sarebbero incomprensibili se non ci fosse bisogno in Italia di manodopera supplementare dall'estero.

La demografia supporta questa valutazione. Basti ricordare che tra gli italiani, nel 2017, i decessi sono prevalsi sulle nuove nascite di ben 191.000 unità, un trend purtroppo destinato ad accentuarsi. Ciò aiuta a capire perché, tra il 2007 e il 2016 (e cioè nei difficili anni della crisi e della post-crisi) la popolazione straniera residente in Italia sia aumentata di 2.023.317 unità. Questo andamento sarà ancora più deciso nel futuro. Infatti, tra gli italiani continua a crescere il livello di invecchiamento e a rimanere basso il tasso di natalità a fronte del citato aumento del numero dei decessi.

Da una parte, il sistema economico italiano, pur collocandosi tra quelli più avanzati del mondo per la modernità di diversi suoi settori, avrà bisogno ancora di manodopera aggiuntiva da inserire nei comparti a bassa specializzazione (agricoltura, lavoro domestico, edilizia, ecc.).

Dall'altra parte, il paese sentirà maggiormente il bisogno di inserimenti qualificati, come è emerso dall'indagine Excelsior relativamente agli anni pre-crisi.



Un afflusso di migranti qualificati, positivamente sperimentato, è stato, nel recente passato quello degli infermieri stranieri. Il loro apporto, col tempo, è diventato residuale perché il sistema universitario italiano si è attrezzato e ha preparato annualmente un numero più elevato di infermieri e anche perché restrizioni del budget sanitario ne hanno ridotto l'organico. Comunque, l'esperienza fatta ha mostrato che, ricorrendone i presupposti, i lavoratori qualificati vengono a stabilirsi anche in Italia<sup>7</sup>.

Il vero problema consiste nell'assenza di una strategia in grado di attrarre lavoratori qualificati nei vari comparti e ciò avviene perché gli stessi non sono così dinamici da impiegare le nuove leve italiane e completarle con quelle in arrivo dall'estero.

Finora ci si è accontentati dei vantaggi che l'attuale situazione migratoria assicura. Infatti, anche ad attenersi al metodo più restrittivo nel calcolare quanto gli immigrati sono costati alle casse pubbliche rispetto agli introiti da essi assicurati, risulta che il beneficio per l'erario è stato superiore a 2 miliardi di euro nel 2016 (tra 2,1 e 2,8 miliardi)<sup>8</sup>.

Ma un paese esportatore come l'Italia, confrontato quindi con la concorrenza mondiale, non deve accontentarsi di questo temporaneo vantaggio senza porsi obiettivi di natura qualitativa.

L'imprenditoria immigrata ha iniziato a incamminarsi su questa strada. Nel 2016, tra gli occupati stranieri il 13,4% svolgeva un lavoro autonomo-imprenditoriale (tra i cinesi il 50,4%). Erano 571.255 le imprese a gestione immigrata, in continuo aumento anche negli anni di crisi, a differenza di quanto avvenuto tra gli italiani, arrivando a incidere nella misura del 9,4% sul numero totale delle imprese e del 16,8% sulle nuove imprese costituite nel corso dell'anno, con una significativa crescita anche di quelle costituite in forma societaria.

Come ha mostrato la decennale manifestazione del MoneyGram Award, si iniziano a riscontrare al loro interno delle vere e proprie eccellenze per quanto riguarda l'aspetto tecnologico-innovativo, la stessa dimensione aziendale, il coinvolgimento dei giovani, la responsabilità sociale e così via. Ci si avvicina al concetto di lavoro qualificato, reso possibile nel settore imprenditoriale dalla sua ampia crescita, equivalsa anche a un fattore di dinamismo (IDOS-Confronti 2017, pp. 292-297; IDOS-Cna-Mg 2017, pp. 63-70).

Presupposto non solo per una più efficace politica migratoria ma per uno sviluppo più soddisfacente è il cambiamento di diversi parametri del mercato del lavoro, tecnologicamente povero, scarsamente aperto, ancora incapace a raggiungere il tasso medio di sviluppo riscontrabile nell'Unione Europea. Bisogna insistere su ricerca, tecnologia, creatività, innovazione, istruzione e formazione professionale, sostegno alle aziende, riassorbimento dei disoccupati e consistente allargamento della base occupazionale.

Rispetto ai lavoratori immigrati è indispensabile superare un dilemma ricorrente. Da una parte essi sono demograficamente necessari e a metà secolo raddoppieranno la consistenza numerica e l'incidenza sui residenti. D'altra parte essi sono il capro espiatorio dei malumori degli italiani nell'attuale contesto che continua a essere non soddisfacente. Bisogna riscoprire le ragioni della convivenza e del comune interesse a collaborare per raggiungere gli obiettivi comuni.

<sup>7</sup> Nel 2008 gli infermieri in Italia iscritti ai collegi dell'Ipsavi erano 354.436, di cui 34.083 stranieri, necessari allora per coprire lo shortage determinato dal turn-over di circa 17.000 infermieri che ogni anno cessano di lavorare per ragioni di pensionamento (cfr. sull'origine di questo afflusso: Pittau, Ricci 2014).

<sup>8</sup> Cfr. sull'impatto economico e fiscale degli immigrati: IDOS-Confronti 2017, pp. 398-316.

A questo punto il discorso si sposta sulla politica economica ed occupazionale, l'unica che può consentire di risolvere il dilemma prima riportato.

È invalsa l'etnicizzazione di determinati settori lavorativi, tanto che nell'immaginario collettivo si è consolidato il collegamento tra quei lavori e la funzione dei lavoratori stranieri.

Un caso particolare è rappresentato dalle donne immigrate (specialmente dall'Est Europa, dall'America Latina e da alcuni altri paesi come le Filippine), massicciamente presenti nel servizio alla persona. Queste donne risultano essere tra le immigrate quelle con il grado di istruzione più elevato, a riprova del fatto che nel nostro mercato lavorativo non sempre il possesso di un certo livello culturale corrisponde a un lavoro qualificato.

La conclusione è che sia tra i giovani italiani che tra gli immigrati i qualificati sono penalizzati dalle carenze del mercato occupazionale italiano: non ne sono la causa ma le vittime. L'inserimento degli uni e degli altri servirebbe a svecchiare il contesto e a rendere il sistema più efficace. Intanto, senza timore di smentita, si deve affermare che si tratta di una questione irrisolta.

### **Bibliografia**

- Ambrosini Maurizio, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2005
- Brandi Maria Carolina, *Migrazioni qualificate e migrazioni di tecnici, Stranieri in Italia e italiani all'estero*, Working Paper Crocevia, gennaio 2006
- Caragiuli Alessandra, Dota Francesca, Nanni Maria Paola, *Inti-Success trough Migration. Approfondimento sociologico*, "Bollettino Adapt", n. 26, maggio 2006
- Coccia Benedetto, Pittau Franco, *La società italiana al tempo del Trattato di Roma*, in IDOS, Istituto di Studi Politici "S. Pio V", *La dimensione sociale dell'Europa. Dal Trattato di Roma ad oggi*, Edizioni IDOS, Roma, 2017, pp. 42-49
- Colosimo Mariagrazia, Pittau Franco, Ricci Antonio, *Primo Rapporto EMN Italia. Politiche migratorie. Lavoratori qualificati. Settore sanitario/First EMN Italy Report. Migration policies. High qualified workers. Health sector*, IDOS, Rome, 2009
- Fondazione Ethnoland, a cura di Bitjoka Otto e Pittau Franco, *Imprenditori/Immigrati in Italia. Dinamiche del fenomeno: analisi, storie e prospettive*, IDOS, Roma, 2009
- Iafrate Paolo, *La normativa sugli immigrati e sui rifugiati in Italia: tra formalità e operatività*, Edizioni IDOS, Roma, 2018
- IDOS, Cna, Mg, *IV Rapporto Immigrazione e Imprenditoria*, Edizioni IDOS, Roma 2017
- IDOS, Confonti, *Dossier Statistico Immigrazione 2017*, Edizioni IDOS, Roma, 2017
- IDOS, Istituto di Studi Politici "S. Pio V" (a cura di Coccia Benedetto, Pittau Franco), *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*, Edizioni IDOS, Roma, 2016
- Inps, *Dossier Statistico Immigrazione, Immigrazione: una risorsa da tutelare. Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi Inps*, Roma, *Sistema Previdenza*, n. 2-3, 2005
- Mellina Chiara, Pittau Franco, Ricci Antonio, *Le migrazioni di infermieri in Italia*, in Affronti Mario et al. (a cura di), *Atti della IX Consensus Conference sull'immigrazione (27-30 aprile 2006)*, Palermo, 2006, pp. 44-62
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Ottavo rapporto annuale, Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Roma, 2018
- Pittau Franco, Ricci Antonio, *Politiques migratoires et travailleurs qualifiés en Italie: Aspects généraux et cas des médecins et des infirmiers*, in "Migration Société", n. 153-154, Paris, mai-août 2014, pp. 63-81
- Zanfrini Laura, *Sociologia della convivenza interetnica*, Laterza, Roma-Bari, 2004

---

# Come Saturno, l'Italia divora i propri figli?

## Le reali dimensioni, le motivazioni a partire e le narrazioni delle nuove migrazioni italiane in Europa

---

Paolo Attanasio e Antonio Ricci, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

### Introduzione

Le migrazioni qualificate che si indirizzano dall'Italia verso gli altri paesi dell'Unione Europea rientrano, pur senza esaurirlo, in un fenomeno più vasto, che potremmo definire "nuova emigrazione italiana", che da alcuni anni a questa parte interessa nuovamente il nostro paese. Diciamo *nuovamente* in quanto, come è ampiamente noto, l'Italia ha rappresentato, nel XIX come in parte del XX secolo, il paese di emigrazione forse *par excellence*, da cui sono partiti milioni di persone e che conta oggi, compresi gli oriundi, una diaspora persino maggiore dei cittadini residenti all'interno del paese stesso (stimata la prima tra i 65 e i 70 milioni e i secondi circa 55 milioni).

In realtà, all'emigrazione dall'Italia è venuta gradualmente affiancandosi l'immigrazione verso l'Italia, fenomeno che ha caratterizzato la penisola negli ultimi quarant'anni, fino a farne un paese di immigrazione a tutti gli effetti. Oggi, nella prima metà del XXI secolo, l'Italia è sia (nuovamente) un paese di emigrazione che un paese di immigrazione, diventando, come è stato efficacemente sintetizzato, un vero e proprio "crocevia migratorio" (Pugliese 2018). Le migrazioni in entrata hanno preso avvio verso la metà degli anni Settanta del secolo scorso (proprio quando la spinta propulsiva dell'emigrazione storica andava esaurendosi), dapprima lentamente e limitatamente ad alcuni gruppi nazionali, per poi aumentare anche in conseguenza della sostanziale chiusura del reclutamento di manodopera straniera da parte dei paesi industrializzati del Nord-Europa.

La crisi globale che a partire dal 2008 ha dato un colpo di freno alle migrazioni in entrata ha dato anche il via, allo stesso tempo, ad una ripresa dell'emigrazione, pur senza raggiungere i valori che l'hanno caratterizzata nel passato. Si tratta ovviamente, come si vedrà più dettagliatamente nei paragrafi che seguono, di una migrazione diversa da quella storica sotto vari profili, tra cui l'età, il grado di scolarizzazione, e (almeno in parte) i paesi di destinazione, come pure le modalità: diversamente dalle migrazioni "organizzate" del secondo dopoguerra verso i paesi del Nord-Europa, le nuove migrazioni sono caratterizzate dall'"atomizzazione delle scelte di mobilità, che rispondono a strategie prevalentemente personali e familiari" (IDOS, Confronti 2018, p. 89). Nel frattempo, nonostante la sempre maggiore instabilità di alcune regioni del mondo (iniziata *grosso modo* con la "guerra al terrore" scatenata dagli Stati Uniti dopo gli attentati dell'11 settembre 2001), che ha provocato flussi crescenti di migrazioni forzate e di richiedenti asilo, la curva di crescita delle migrazioni internazionali verso l'Italia è andata riducendosi, consolidando quella cifra di circa cinque milioni di cittadini stranieri che attualmente risiedono nel paese.

Entrambi questi fenomeni (benché, come si è visto, strettamente intrecciati) sono stati tenuti accuratamente (e artificialmente) separati in due distinte narrazioni che, almeno nella grande stragrande maggioranza dei casi, si sono ben guardate dal coglierne i pur

evidenti punti di contatto. Schematizzando: da una parte si è assistito (e si continua ad assistere) alla retorica dell'assedio/invasione (evocata dagli "sbarchi") e dall'altra a quella della "fuga dei cervelli", che tende a rappresentare il fenomeno della nuova emigrazione come caratterizzato da un compatto e nutrito gruppo di giovani altamente qualificati che hanno scelto di partire per cercare all'estero quella valorizzazione professionale difficile da ottenere in Italia. È, invece, ben possibile individuare un nesso fra la necessità di lasciare il paese da parte di giovani italiani in cerca di occupazione e la contemporanea accoglienza di persone in cerca (anche) di lavoro, stabilendo in tal modo un legame fra due fenomeni che in realtà si sfiorano senza toccarsi. Infatti, "è sempre stato difficile riconoscere che in un mercato del lavoro segmentato potevano coesistere disoccupazione interna, affollamento dell'offerta di lavoro in determinati ambiti occupazionali (...), insieme a fabbisogni scoperti in altri ambiti" (IDOS, Confronti 2018, p. 253).

### **Una questione di qualità, ma anche di quantità**

Fatte queste premesse, a partire da qui concentreremo l'attenzione esclusivamente sulle migrazioni qualificate dei cittadini italiani verso gli altri Stati membri dell'Unione Europea.

Le migrazioni qualificate sono, innanzitutto, una questione di qualità come si rileva da una mera constatazione etimologica, ma anche di quantità. Una questione di qualità perché a lasciare l'Italia, uno Stato membro collocato in basso alla graduatoria europea per numero di laureati, sono in misura crescente quelli che si sono preparati studiando di più: quelli, di fatto, in grado di inserirsi in maniera più confacente nei nuovi contesti. Basti pensare ad aspetti quali la capacità di orientarsi tra gli adempimenti burocratici, la conoscenza della lingua del paese ospitante, o altre capacità che più facilmente si ritrovano tra i giovani laureati. Sono numerosi e continuano a crescere i casi di giovani laureati o addottorati che, per niente o scarsamente utilizzati in Italia, hanno trovato all'estero delle carriere di assoluto prestigio.

Nel 2017 il numero dei laureati tra le cancellazioni anagrafiche di cittadini italiani effettuate per recarsi all'estero ha raggiunto il suo massimo storico, pari secondo l'Istat ad oltre 28mila persone. Nello stesso anno, però, secondo i dati demografici di Eurostat, solo il 26,9% dei giovani italiani tra i 25 e i 34 anni risulta laureato, rispetto ad una media Ue di 12 punti percentuali superiore, pari cioè al 39,0%. Allargando lo sguardo ad una fascia di età più ampia, per esempio tra i 25 e i 64 anni, l'incidenza dei laureati tra gli italiani scende addirittura al 18,7%, posizionando l'Italia al penultimo posto della graduatoria dei paesi Ue, prima della Romania (17,6%).

L'evidente contraddizione tra numero limitato di laureati in Italia e numero crescente di laureati che emigrano all'estero va contestualizzata in un sistema-Italia attualmente "intrappolato in un equilibrio poco qualificato", una situazione cioè in cui una debole offerta di competenze qualificate si confronta con un'altrettanto debole domanda da parte dei datori di lavoro, tra i quali molti preferiscono concentrarsi su prodotti a basso valore aggiunto, cui perciò corrispondono posizioni lavorative poco qualificate (Oecd 2017, pp. 75-76). Il *Rapporto sulla conoscenza 2018* (Istat 2018a) mostra infatti che, in una economia come quella italiana caratterizzata da livelli di istruzione e competenze modesti (ancorché crescenti) la domanda di laureati è limitata tanto quanto l'offerta: non solo le professioni a medio-alta qualifica non arrivano al 40% dei posti disponibili, ma negli ultimi 10 anni l'Italia ha visto diminuire gli occupati in posti di alta specializzazione. Eurostat precisa al

riguardo che nel 2016, dirigenti, professionisti e tecnici (corrispondenti ai livelli più elevati nella scala di competenze professionali elaborata dall'International Labour Organization) rappresentano il 41,4% del totale nell'Ue (+1,8 punti percentuali rispetto al 2011) e solo il 36,3% in Italia (+1,1).

A prescindere dal drenaggio conseguente alle nuove emigrazioni, su cui ci soffermeremo a breve, una tanto limitata offerta sul mercato di laureati o persone con un livello di qualifica alto influisce positivamente sulla loro partecipazione al mercato del lavoro, sulle possibilità di occupazione e sui redditi. In Italia, nel 2016 il tasso di occupazione delle persone tra 25 e 64 anni con la laurea (o titoli assimilati) è pari al 79,8% contro il 51,2% delle persone con al più un titolo secondario inferiore (Istat 2018a).

La vita professionale di un laureato in Italia, tuttavia, non è affatto facile, soprattutto perché condizionata da due importanti paradossi:

1) innanzitutto, il blocco della funzione di "ascensore sociale" da parte della formazione<sup>1</sup>, che sempre più raramente permette un miglioramento della propria condizione sociale. Il già citato *Rapporto sulla conoscenza 2018* (Istat 2018a) mostra come in Italia le maggiori *chance* lavorative ricadano a beneficio di giovani laureati provenienti dalle famiglie più istruite. Non aiutano né la modesta domanda da parte del mercato del lavoro, né la sistematica delegittimazione del valore degli studi da parte di certe aree politiche e dei media, né le previsioni di spesa pubblica per la ricerca e lo sviluppo che, sebbene aumentate durante gli anni di crisi, continuano ad essere inferiori a quanto stanziato nelle più importanti economie europee (nel 2015 pari all'1,3% del Pil, contro una media poco superiore al 2,0% per l'Ue);

2) in secondo luogo, si è di fronte al fenomeno della sovra-qualificazione. Tra i laureati che lavorano, infatti, il 31,1% risulta sovra-qualificato, cioè impiegato in attività inferiori rispetto alla propria qualifica (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali et al. 2019); il 35% occupato in un settore non coerente con il proprio profilo di studio (Oecd 2017).

Si può comprendere, quindi, perché - come riferisce una recente indagine di AlmaLaurea (2018) - il 31% delle persone che ha conseguito il dottorato in un'università italiana non rifarebbe la stessa scelta e il 71% degli intervistati ritiene che, solo lasciando l'Italia, potrà avere migliori opportunità di affermarsi con il titolo di PhD conseguito. Nonostante il fatto che dopo 6 anni dal conseguimento del titolo il 93,8% abbia un posto di lavoro, la (di poco) successiva indagine sull'inserimento professionale dei dottori di ricerca (Istat 2018) conferma: i) la crescente ampiezza del sentimento di insoddisfazione (38,3%, 14 punti percentuali in più rispetto a 10 anni prima), ii) le difficoltà ad intraprendere il percorso di dottorato in Italia a causa della riduzione dei corsi di dottorato (-41%) e conseguentemente del numero delle borse determinata dal D.M. 45/2013; iii) e, infine, il crescente numero (17,2%) dei dottori di ricerca che decide di lasciare l'Italia pur di ottenere un lavoro coerente con la propria qualifica e una retribuzione economica adeguata (si consideri inoltre che l'emigrazione interna dal Sud verso il Nord Italia rappresenta un passo obbligato per la metà dei dottori di ricerca italiani).

A mancare sono le prospettive, non la qualità: solo per fare un esempio, secondo le stime più recenti dell'Ocse basate sui dati globali elaborati da *Scopus*, l'Italia è il terzo paese

<sup>1</sup> Un'intelligente indagine sul fenomeno è stata recentemente pubblicata dal vicedirettore del *Corriere della Sera*: Fubini Federico, *La maestra e la camorrista. Perché in Italia resti quello che nasci*, Mondadori, Milano, 2018.

Ue per numero di pubblicazioni scientifiche, dopo Regno Unito (peraltro in forte calo) e Germania, e il quinto mondiale, con quasi 10mila pubblicazioni "di qualità" (Istat 2018).

Secondo l'Ocse l'attuale "equilibrio poco qualificato" dipende molto dal fatto che il 70% della forza lavoro è impiegato presso aziende a conduzione familiare (soprattutto piccole e medie imprese), che non possono o non vogliono investire in innovazione, assumendo così pochi lavoratori altamente qualificati. Nonostante ciò, in una prospettiva di medio-breve periodo, la situazione dovrebbe mutare radicalmente. Secondo le stime più recenti dello European Centre for the Development of Vocational Training, tra 2016 e 2030 non solo la forza lavoro in Italia è destinata ad aumentare del 6,8%, ma il 95% delle nuove posizioni lavorative riguarderà occupazioni altamente qualificate tanto da paventare il rischio che la domanda superi l'offerta (Cedefop 2018). La stessa Confindustria, sulla base dei dati Istat, prevede per il triennio 2019-2021 quasi 200mila nuove posizioni altamente qualificate, soprattutto nei settori di punta del *made in Italy*, di cui un terzo però è destinato a rimanere vacante (Confindustria 2019).

Sulle evidenti contraddizioni e i paradossi summenzionati torneremo nel paragrafo successivo a quello dedicato all'analisi dei dati, quando verranno approfondite le complesse motivazioni che inducono un crescente numero di giovani, muniti di un'istruzione superiore, a lasciare l'Italia. Già a prima vista i fattori di espulsione appaiono numerosi: la fase stagnante o comunque scarsamente dinamica dell'economia, la limitata capacità di creare nuovi posti di lavoro (in particolare qualificati), la rigidità di accesso a strutture pubbliche e private imperniate sulla ricerca e la tecnologia, come anche il desiderio di superare le diffuse chiusure di natura provinciale (o nazionalista) che spinge a inserirsi in contesti più aperti. Cresciuti in un mondo globalizzato, i nuovi migranti italiani sono interessati a valorizzare le proprie capacità là dove riscontrano maggiori opportunità, lungi dagli stereotipi correnti che li vorrebbero rappresentati *in toto* come "cervelli in fuga" (Colucci 2018, p. 35).

Se infatti, scrivono Bonifazi e Livi Bacci, "ascriviamo a questa categoria [la cosiddetta "fuga dei cervelli", ndr] tutti i giovani che hanno un alto grado di istruzione, va ricordato che ormai tra i componenti di una generazione, oltre sette su dieci conseguono un diploma di istruzione superiore, e tre su dieci un titolo di laurea. È quindi del tutto naturale che tra gli italiani che si spostano all'estero ci sia un'alta proporzione di persone con elevato grado di istruzione" (Bonifazi, Livi Bacci 2014, p. 98).

Precisano ulteriormente Tirabassi e Del Prà: "ci troviamo quindi di fronte ad un fenomeno che include un amplissimo spettro di soggetti diversi le cui esperienze variano a seconda della formazione e dei contesti di insediamento. Rispetto al passato saltano agli occhi alcuni tratti che diversificano le vecchie e le nuove migrazioni: si tratta di migrazioni prevalentemente istruite, individuali, in cui la componente femminile quasi eguaglia la componente maschile. Non compare mai tra le motivazioni che portano alla decisione di lasciare il paese quella di mandare i soldi a casa, anzi, i nuovi migranti a volte partono e si mantengono all'estero grazie all'aiuto economico di chi è rimasto in Italia" (Tirabassi, Del Prà 2014, p. 5). In generale, siamo al cospetto di una generazione migratoria convinta di muoversi per scelta, "che effettua migrazioni multiple - fenomeno contemporaneo che riguarda tutti i migranti della globalizzazione - e fluide, si spostano infatti con facilità da un paese all'altro e tornano spesso in Italia" (*ibidem*, p. 5). Si tratta di una popolazione spesso già abituata alla mobilità grazie ad esperienze di studio all'estero, con una buona conoscenza delle lingue straniere, con maggiori opportunità di scelta grazie all'istruzione e che, in linea di massima,



non incontra esperienze di discriminazione. Tuttavia, per gli autori c'è un ma: "se andiamo a scavare nelle loro testimonianze emerge che i fattori espulsivi, la crisi economica e sociale dell'Italia, la paura del futuro, la nostalgia, l'attaccamento al paese d'origine, li accomuna ai migranti del passato" (*ibidem*, p. 6).

D'altro lato, però, gli espatriati maggiormente preparati sono anche quelli che comportano l'esportazione di un rilevante capitale investito per la loro preparazione. Tutti quelli che si trasferiscono all'estero sono dei "cervelli" che, quale che sia il loro livello di formazione, hanno richiesto investimenti pubblici, ai quali si aggiungono le spese sostenute dalle loro famiglie. Secondo i dati più aggiornati diffusi dal rapporto *Education at a glance 2018* (Oecd 2018) si stima per l'Italia una spesa pubblica annua pro capite pari mediamente a 9.308 dollari a parità di potere d'acquisto dalle scuole elementari al conseguimento della laurea universitaria. In altri termini si tratta di una spesa complessiva di 87.840 dollari fino alla conclusione della scuola dell'obbligo (10 anni di studio); pari ad oltre 140mila dollari fino alla laurea triennale; ad oltre 160mila dollari fino alla laurea magistrale e ad oltre 230mila dollari per il dottorato (Oecd 2018). L'impatto complessivo delle spese per l'istruzione è pari al 3,9% del Pil per l'intero ciclo di studi, cioè circa 69 miliardi di euro all'anno. Sommando costi pubblici (circa 5,6 miliardi di euro all'anno) e spesa familiare (circa 8,4 miliardi di euro all'anno), il Centro Studi di Confindustria ha stimato pari all'1% la perdita annuale di Pil da attribuire all'emigrazione dei giovani italiani "under 40" (Confindustria 2017). Va detto che le stime di Confindustria non riguardano strettamente gli altamente qualificati e non tengono conto dei migranti italiani di ritorno, da cui pure dovrebbe derivare un contributo positivo al Pil. Soprattutto appare riduttivo considerare l'emigrazione dei giovani come una perdita *tout court*, senza tener conto che probabilmente in patria avrebbero stentato a trovare un inserimento adeguato e che verosimilmente dalla loro esperienza all'estero potranno derivare rimesse economiche e soprattutto sociali tali da ribaltare l'apparente deficit derivante da un sommario bilancio costi-benefici.

Questa considerazione sarebbe incompleta se non introducesse un altro elemento. La perdita subita con le partenze non trova una compensazione con gli emigrati italiani che ritornano, che incidono per un terzo o meno su quanti sono partiti e solitamente sono collocati in fasce di età più avanzate, ma neanche con gli arrivi di persone istruite non italiane provenienti dall'estero, tra i quali: "la quota di individui laureati o in possesso di un titolo di studio terziario anche non universitario è minore che tra gli italiani e nel periodo più recente si è andata riducendo, probabilmente per effetto anche di una minore attrattività dell'Italia nei confronti dei migranti più qualificati, a causa della crisi economica" (Albani 2016, p. 86).

### **L'analisi della dimensione numerica**

In questo paragrafo, allo scopo di fornire una chiave propedeutica di lettura, si prenderà in esame l'altro lato della questione e cioè la dimensione quantitativa dell'emigrazione qualificata, che sempre più suscita nella società un grande interesse a fronte del crescente aumento riscontrato negli ultimi anni. L'argomento non è di per sé facile in assenza di una fonte specifica che consenta di misurare globalmente il fenomeno. Per questo motivo, nel trattarlo, si farà ricorso a diversi archivi italiani da confrontare con altri di carattere internazionale come quelli di Onu, Ocse ed Eurostat. L'obiettivo sarà anche quello di elaborare una stima verosimile dei potenziali lavoratori qualificati che hanno lasciato l'Italia nel corso di questo secolo e in particolare nell'ultimo anno.



► *Gli archivi delle Nazioni Unite*

Il database delle Nazioni Unite, che tiene conto essenzialmente delle proiezioni del numero di nati all'estero a partire dai singoli censimenti nazionali, stima pari a 258 milioni nel 2017 il numero dei migranti nel mondo e a poco più di 3 milioni quello degli emigranti nati in Italia. È interessante notare l'andamento nel tempo della presenza all'estero dei nati in Italia. Appare evidente intorno al 2010 un rapido e drastico cambiamento di tendenza, che ha interrotto il calo costante del numero degli emigranti nati in Italia e trasferitisi all'estero registrato nel ventennio precedente (cumulativamente 800mila persone in meno). Il 2010 – o giù di lì – sembra rappresentare pertanto l'anno di avvio della nuova emigrazione: 400mila emigrati in più solo tra il 2010 e il 2017 (United Nations 2018) e un potenziale migratorio ancora incredibilmente alto, stimato da una affidabile *survey* internazionale intorno al 32% della popolazione adulta italiana (Gallup 2017).

**MONDO. Andamento del numero dei migranti nel mondo e degli emigranti nati in Italia (1990-2017)**

<i>Anni</i>	<i>Migranti nel mondo</i>	<i>Valore Indice 1990=100</i>	<i>Emigrati nati in Italia</i>	<i>Valore Indice 1990=100</i>
1990	152.542.373	100	3.416.421	100
1995	160.700.028	105	3.266.039	96
2000	172.604.257	113	3.115.499	91
2005	190.531.600	125	2.739.747	80
2010	220.019.266	144	2.612.413	76
2015	247.585.744	162	2.872.034	84
2017	257.715.425	169	3.029.168	89

*FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Nazioni Unite*

► *Gli archivi Ocse*

In base agli archivi Ocse l'Italia è ascesa all'ottavo posto tra i paesi di origine di nuovi emigrati nel mondo, 172mila solo nel 2016, con un aumento dell'1% rispetto all'anno precedente. Precedono l'Italia solo la Cina con 538mila nuovi emigrati, la Romania (419mila), la Siria (343mila), India, Polonia, Messico e Vietnam (Oecd 2018a). Le statistiche dell'Ocse, basate sui dati forniti dalle competenti autorità statistiche di ogni Stato membro, consentono anche di evidenziare – seppure con talune lacune – la presenza complessiva degli italiani registrati nei paesi di accoglienza. Colpisce il fatto che gli aumenti in percentuale più consistenti, intervenuti tra il 2000 e il 2016, riguardino per lo più paesi dove sia la collettività presente sia i nuovi arrivi sono ridotti come valore assoluto. Dall'altra parte, nei paesi con grandi collettività di italiani, la consistenza della stessa non aumenta in misura proporzionale oppure rimane stabile in ragione del numero delle naturalizzazioni intervenute nel corso degli anni. Riportiamo a titolo esemplificativo alcuni dati che mostrano il diverso andamento dei flussi degli italiani a seconda dei paesi di destinazione nel corso dell'intero periodo preso a riferimento.

# **EUROPA. Stock e variazione percentuale del numero di cittadini italiani emigrati (2000-2016)**

DIMINUZIONE O AUMENTO MINIMO (FINO AL 10%)			AUMENTO MEDIO (2 O 3 VOLTE)			AUMENTO ALTO (DA 4 A 6 VOLTE)		
<i>Paesi</i>	<i>Stock</i>	<i>Var. %</i>	<i>Paesi</i>	<i>Stock</i>	<i>Var. %</i>	<i>Paesi</i>	<i>Stock</i>	<i>Var %</i>
Germania	611.450	-1	Paesi Bassi	32.255	+80	Spagna	203.118	+629
Svizzera	318.653	-3	Svezia	9.178	+111	Regno Unito	90.649	+270
Belgio	156.809	-22	Danimarca	9.036	+221	Portogallo	8.523	+324
Lussemburgo	21.345	+6	Grecia	3.776	+64	Norvegia	5.091	+384
-	-	-	Finlandia	2.546	+229	Ungheria	3.353	+323

*FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Ocse*

## ► *L'archivio Eurostat*

Anche Eurostat ha registrato, seppure con lacune per alcuni anni, l'emigrazione degli italiani verso gli altri Stati membri. I dati riportati superano quelli di Istat e devono essere ritenuti tendenzialmente più precisi perché la decisione di registrarsi in loco è di fatto imposta dalla necessità per i nuovi arrivati di soddisfare determinati adempimenti burocratici, sia relativi all'inserimento lavorativo che ad altri aspetti. Riportiamo qui di seguito per ciascun Stato membro i flussi in arrivo del 2016 e lo stock degli italiani al 2017 perché ciò tornerà utile per un confronto con i dati Istat degli ultimi due anni.

# **EUROPA. Cittadini italiani residenti all'estero e incidenza dei nuovi flussi (2016-2017)**

<i>Paesi</i>	<i>Totale residenti 2017</i>	<i>Flusso 2016</i>	<i>Inc. % Flusso su Totale</i>
Estonia	835	242	29,0
Slovenia	2.062	559	27,1
Lituania	321	68	21,2
Ceca Rep.	4.551	856	18,8
Ungheria	3.353	601	17,9
Danimarca	9.036	1.487	16,5
Paesi Bassi	32.255	4.843	15,0
Bulgaria	907	136	15,0
Svezia	9.178	1.307	14,2
Croazia	2.254	300	13,3
Regno Unito	238.657	28.894	12,1
Austria	27.290	3.303	12,1
Finlandia	2.546	272	10,7
Spagna	203.830	21.667	10,6
Lussemburgo	21.345	1.800	8,4
Slovacchia	2.563	200	7,8
Francia	211.357	13.883	6,6
Romania	14.912	784	5,3
Belgio	156.291	4.846	3,1

NB: non sono disponibili i dati relativi a: Cipro, Germania, Grecia, Irlanda, Lettonia, Malta, Polonia e Portogallo.

*FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Eurostat*

Dalla lettura dei paesi che hanno registrato una maggiore crescita da un anno all'altro della presenza italiana si può notare come la nuova emigrazione italiana si sia anche indirizzata verso nuove destinazioni, come per esempio i paesi dell'Europa centro-orientale (Repubblica Ceca, Ungheria, Slovenia, ecc.), i Paesi Baltici (Estonia, Lituania, ecc.) o della Scandinavia (Danimarca, Svezia, Finlandia, ecc.). Tuttavia, anche tra i nuovi flussi, i numeri più elevati continuano a riguardare le destinazioni tradizionali come Regno Unito, Germania, Francia, Spagna, Belgio e Paesi Bassi.

► *Il bilancio demografico annuale dell'Istat*

L'Istituto Nazionale di Statistica registra complessivamente quelli che si cancellano dalle anagrafi comunali e quelli che vi si iscrivono, come anche il relativo saldo. All'interno di questa totalità l'Istat disaggrega il numero riguardante i cittadini italiani e i cittadini stranieri. Per quanto siano ben noti i problemi di sottostima dell'emigrazione all'estero di cui soffrono le statistiche ufficiali di fonte anagrafica, questa sottorappresentazione non inficia in ogni caso i confronti a livello temporale e l'individuazione dei trend del fenomeno.

Nel dopoguerra si è avuta una media annua di espatri pari a quasi 300mila unità negli anni Cinquanta e Sessanta (lo stesso livello raggiunto dalla grande emigrazione alla fine dell'Ottocento, più esattamente nel periodo 1891-1900) e a quasi 100mila negli anni Settanta. Nelle decadi successive la diminuzione è proseguita: poco meno di 70mila negli anni Ottanta, poco meno di 50mila negli anni Novanta e poco più di 40mila nel primo decennio del nuovo secolo. Si registra successivamente un'impennata, nel periodo tra il 2011 e il 2015: in particolare, nel 2014 gli italiani emigrati all'estero sono 88.859 e nel 2015 102.259. Gli ultimi dati, per quanto tuttora provvisori, indicano per il 2018 circa 120mila espatri, un numero che rappresenta non solo la nuova punta massima per il decennio in corso, ma anche un ritorno al passato, cioè ai livelli numerici degli anni Settanta (Istat 2019).

Per quanto riguarda il saldo degli espatri rispetto ai rimpatri è nel 1972 che, per la prima volta, i rimpatri hanno superato gli espatri in Europa (per quanto riguarda la totalità dei flussi bisogna aspettare l'anno successivo, quando i rimpatri sono complessivamente 125mila e gli espatri 124mila). Nel frattempo, l'Italia è riuscita a inserirsi tra le più grandi potenze industriali del mondo e si è assistito al progressivo e consistente ridimensionamento dei flussi internazionali e alla trasformazione in paese d'immigrazione. Tuttavia, come abbiamo visto, non cessa l'emigrazione dall'Italia verso l'estero, seppure in misura nettamente minore rispetto al passato. Negli anni Novanta gli espatri sono tornati ad essere maggioritari rispetto ai rimpatri fino agli ultimi anni in cui il saldo negativo è diventato sempre più elevato, attestandosi dal 2015 in poi a circa 70mila persone in meno all'anno.

Nel *Rapporto annuale 2018* dell'Istat si riferisce, inoltre, sui risultati di un approfondimento longitudinale, imperniato su coloro che hanno acquisito la cittadinanza tra il 2012 e il 2016 e si sono cancellati dalle anagrafi comunali: circa 25mila neo-cittadini (Istat 2018b). Per alcune comunità l'acquisizione della cittadinanza italiana è risultata essere il lasciapassare per poter circolare liberamente tra i paesi dell'Unione Europea (75,6% del totale). Un successivo comunicato dell'Istat (Istat 2018d) aggiorna il dato al 2017 e riferisce che a trasferirsi all'estero in tale periodo sono stati complessivamente circa 33mila neo-cittadini, ma è risaputo che non tutti hanno provveduto a cancellarsi per l'estero dai comuni di residenza (come del resto avviene tra gli italiani). Purtroppo, ai fini della nostra indagine, va segnalato che ancora non sono disponibili disaggregazioni specifiche sui loro titoli di studio.

**ITALIA. Movimenti migratori di cittadini italiani per e dall'estero (1946-2018)**

<i>Anni</i>	<i>Espatri</i>	<i>Rimpatri</i>
	<i>Media annuale</i>	
1946-1950	225.544	78.001
1951-1960	293.741	132.359
1961-1970	264.699	188.862
1971-1980	108.234	112.150
1981-1990	65.829	69.571
1991-2000	47.088	39.102
2001-2010	40.268	37.054
	<i>Dato annuale</i>	
2011	50.057	31.466
2012	67.998	29.647
2013	82.095	28.433
2014	88.859	29.271
2015	102.259	30.052
2016	114.512	37.894
2017	114.559	42.369
2018*	120.000	47.000

\* Stima arrotondata (Istat 2019)

*FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Istat*

► *Gli iscritti per espatrio nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (Aire)*

L'Anagrafe degli italiani all'estero, attivata nel 1988 per registrare quelli che lasciano l'Italia per più di un anno, prevede tra i vari motivi di iscrizione anche l'espatrio. I dati registrati in questo archivio sono più consistenti di quelli delle anagrafi comunali sulla base dei quali l'Istat traccia il bilancio demografico. Come prima accennato, la cancellazione dalle anagrafi comunali per chi espatria è un obbligo ma non sanzionato, per cui molti sono gli inadempienti anche perché, al momento di lasciare l'Italia, non sono sicuri se lo fanno in via stabile<sup>2</sup>. Una volta recatisi all'estero e constatata la possibilità di un loro proficuo inserimento, provvedono ad iscriversi all'Aire presso gli uffici consolari e a farsi cancellare dalle anagrafi italiane. L'Aire consente, così, di recuperare un certo numero di espatriati non registrati nei bilanci demografici dell'Istat.

La presenza stabile degli italiani all'estero ha superato nel 2017 i 5 milioni (5.114.469), con un aumento annuale del 2,8% (140.527 unità in più). Il motivo più ricorrente di iscrizione all'Aire è l'espatrio, che riguarda poco più della metà di tutti gli iscritti (2.656.822). Le prime regioni per numero di espatriati sono la Sicilia (423.777) e la Lombardia (270.923); il secondo motivo di iscrizione all'Aire è la nascita all'estero: 2.018.180, sempre nel 2017.

<sup>2</sup> È questo, per esempio, il caso del gran numero di italiani nel Regno Unito che, pur avendo ottenuto da tempo il numero di *Social Security* britannico, si sono affrettati a regolarizzare presso l'Aire la loro posizione solo dopo il referendum del giugno 2016 favorevole alla "Brexit" (Cortese 2018).

Nel corso degli anni più recenti è cresciuto il peso dei flussi annuali registrati all'Aire per espatrio, arrivati nel 2017 a contare 128.193 nuovi emigrati, con un'incidenza del 4,8% sul numero totale degli espatriati italiani.

**MONDO. Cittadini italiani iscritti all'Aire per solo espatrio (2014-2017)**

Anno	Totale iscritti	Nuovi iscritti	Incidenza % nuovi iscritti su totale
2014	2.443.126	94.432	3,9
2015	2.525.499	107.529	4,3
2016	2.597.890	124.076	4,8
2017	2.656.822	128.193	4,8

*FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Aire*

► *Gli archivi dei principali paesi di emigrazione e il caso della Repubblica Federale Tedesca*

Una fotografia più vicina alla realtà, che porta a riflettere quanto poco sappiamo sui nuovi flussi dell'emigrazione italiana, proviene dagli archivi statistici dei paesi di espatrio. Se il numero di nuovi iscritti all'Aire per espatrio non differisce troppo dal flusso annuale di cancellazioni anagrafiche per l'estero (nel 2017 128.193 vs. 114.559), il quadro cambia laddove prendiamo come termine di paragone le statistiche sui nuovi iscritti italiani nelle anagrafi dei vari paesi europei. A titolo di esempio, ci è apparso significativo confrontare i dati Istat, Aire e le fonti statistiche nazionali dei primi 5 paesi di destinazione dei flussi annuali della nuova emigrazione italiana. Dal confronto è emersa una enorme sottovalutazione del numero degli italiani andati a stabilirsi all'estero e ciò a causa della mancata cancellazione dalle anagrafi comunali e/o mancata registrazione all'Aire.

Dalle nostre elaborazioni si evince come il flusso reale di espatri (soprattutto nell'ambito dell'area Schengen) è 4 volte superiore a quanto rilevato dall'Istat nel caso della Spagna, 2,5 volte nel caso della Germania e del Regno Unito. Per quest'ultimo paese, in assenza di registrazioni anagrafiche come del resto avviene anche in Francia, si è potuto però ricorrere ad una base di dati parziale, ma abbastanza solida, rappresentata dai nuovi rilasci del numero di Assicurazione Nazionale (noti con l'acronimo inglese di NINo<sup>3</sup>), in pratica cioè gli avviamenti al lavoro dei nuovi arrivati. Un caso a parte è la Svizzera, dove l'ampio carattere transfrontaliero dei flussi ridimensiona probabilmente le iscrizioni anagrafiche in loco, e di fatto comunque nel 2017 si è avuto quasi il 60% in più rispetto alle cancellazioni per l'estero dall'Italia.

<sup>3</sup> Il NINo, ovvero il *National Insurance Number* è un codice usato nel Regno Unito nell'ambito del sistema nazionale di *Social Security*, assimilabile per certi versi al nostro codice fiscale. Agli autoctoni viene associato dalla nascita, mentre gli stranieri sono obbligati a farne richiesta al *Department for Work and Pension* nel momento in cui avviano un rapporto di lavoro. Tra gli studiosi è avvalsa la consuetudine di considerare le nuove assegnazioni del NINo come una *proxy* statistica dell'immigrazione (Gabrielli 2016), cioè una fonte quasi equivalente di un fenomeno che altrimenti non potrebbe essere misurato (infatti, in questo caso, non comprende i dati relativi ai ricongiungimenti familiari, le migrazioni per studio, ecc).

## EUROPA. Cittadini italiani cancellati per l'estero e iscritti per l'estero dall'Italia (2017)

<i>Primi 5 paesi</i>	<i>Nuovi iscritti per espatrio (Aire)</i>	<i>Cancellati per l'estero (Istat)</i>	<i>Nuovi iscritti all'estero (Fonti nazionali*)</i>	<i>Differenza % Fonti nazionali su Istat</i>
Regno Unito	18.538	20.593	56.748	+175,6
Germania	20.007	18.524	51.471	+177,9
Francia	12.897	12.422	n.d.	n.d.
Svizzera	11.931	10.498	16.471	+56,9
Spagna	7.395	7.165	28.793	+301,9

\* Regno Unito: Office for National Statistics (ONS) - National Insurance Number (NINo), sett. 2017; Germania: Statistisches Bundesamt (Destatis); Francia: non esistono anagrafi della popolazione; Svizzera: Ufficio federale di statistica; Spagna: Instituto Nacional de Estadística (Ine).

*FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati vari*

Un *case study* eccellente è rappresentato proprio dall'emigrazione italiana in Germania, di cui proponiamo qui le elaborazioni sui flussi relative al decennio 2008-2017, che evidenziano l'enorme sottostima statistica del numero degli italiani che vanno a stabilirsi all'estero. In dieci anni i cancellati dalle anagrafi italiane per trasferimento in Germania sono stati calcolati complessivamente pari a circa 115mila, ma nello stesso tempo i neo-iscritti italiani nelle anagrafi tedesche sono stati quasi 400mila. La differenza emersa, pari a ben 3,5 volte, conferma la nota difficoltà delle anagrafi nazionali a censire le emigrazioni, proprio perché la cancellazione anagrafica non è sempre automatica in caso di emigrazione all'estero.

## GERMANIA. Cittadini italiani iscritti e cancellati (2008-2017)

<i>Anni</i>	<i>ARRIVI IN GERMANIA</i>			<i>RIMPATRI</i>	<i>SALDI</i>
	<i>Bilancio demografico (Istat)</i>	<i>Statistisches Bundesamt (Destatis)</i>	<i>Differenza % Destatis su Istat</i>	<i>Statistisches Bundesamt (Destatis)</i>	<i>Statistisches Bundesamt (Destatis)</i>
2008	6.185	20.087	224,8	25.846	-5.759
2009	6.281	22.235	254,0	26.146	-3.911
2010	4.803	23.894	397,5	22.099	+1.795
2011	6.880	28.070	308,0	20.816	+7.254
2012	10.352	36.896	256,4	20.553	+16.343
2013	11.441	47.485	315,0	24.180	+23.305
2014	14.440	56.700	292,7	31.644	+25.056
2015	17.299	57.191	230,6	33.633	+23.558
2016	18.933	52.564	177,6	37.656	+14.908
2017	18.524	51.471	177,9	35.364	+16.107
<b>2008-2017</b>	<b>115.138</b>	<b>396.593</b>	<b>244,5</b>	<b>277.937</b>	<b>+118.656</b>

*FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Istat e Statistisches Bundesamt (Destatis)*

Ai sensi della nostra indagine è, infine, interessante sottolineare l'evoluzione nel tempo dei flussi. Considerando i ritorni in Italia, si può notare come fossero peraltro maggioritari rispetto alle partenze ancora durante il biennio 2008-2009, prodromo di una lunga congiuntura di crisi che ha rivitalizzato la spinta ad emigrare dei giovani italiani, i cui arrivi in Germania hanno superato nel 2017 le 50mila unità secondo lo Statistisches Bundesamt. Complessivamente il saldo di 10 anni tra arrivi e partenze evidenzia come ben 118mila italiani abbiano scelto di rimanere in Germania.

► *L'incidenza dei laureati sui flussi annuali degli italiani per l'estero*

Da alcuni anni l'Indicatore di mobilità dei lavoratori è entrato a far parte degli indicatori elaborati dall'Istat per misurare il benessere equo e sostenibile, cioè per valutare il progresso della società italiana non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale (Istat 2018c). In sostanza la capacità di un paese di attrarre e trattenere giovani altamente qualificati è stata riconosciuta come un fattore importante per lo sviluppo e il progresso, soprattutto con riferimento ai settori produttivi maggiormente orientati all'innovazione, alla ricerca e alla creatività. Negli ultimi anni, però, l'Italia si è caratterizzata per un numero di giovani laureati italiani che lasciano il paese sensibilmente superiore a quanti rientrano, corrispondente a un tasso migratorio negativo (-2,4 per mille laureati di 25-39 anni già nel 2012). I dati più recenti segnalano un'inversione di tendenza, con una lieve riduzione del tasso, che nel 2017 è passato a -4,1 per mille. Nel 2016, tuttavia, aveva raggiunto il -4,5, un livello quasi doppio rispetto al 2012.

**ITALIA. Tasso migratorio per l'estero dei laureati italiani di 25-39 anni per 1.000 laureati residenti (2012-2017)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Donne	-1,7	-2,7	-2,8	-3,4	-3,7	-3,2
Uomini	-3,5	-5,3	-4,8	-5,3	-5,6	-5,0
Totale	-2,4	-3,8	-3,6	-4,2	-4,5	-4,1

*FONTE: Istat, Iscrizioni e cancellazioni all'anagrafe per trasferimento di residenza e Rilevazione sulle Forze di lavoro*

Ma quanti sono i laureati e gli altamente qualificati tra i nuovi emigrati italiani?

Le fonti di informazioni cominciano ad essere numerose, ma soffrono tutte degli stessi problemi di incompletezza che abbiamo incontrato nell'analisi della dimensione numerica dell'emigrazione italiana. Si può innanzitutto cominciare con la *Labour Force Survey* che fornisce interessanti disaggregazione secondo i titoli di studio (scala Isced) di quelli che sono i cittadini italiani in età lavorativa (15-64 anni) che risiedono abitualmente in un altro Stato membro dell'Ue. Su quasi 1 milione e duecentomila italiani "mobili", il 30,6% risulta almeno laureato (Isced 5-8); il 36,3% ha conseguito un titolo di istruzione secondaria superiore e post-secondaria non terziaria (Isced 3-4); e il 32,0% di istruzione pre-elementare, primaria e secondaria inferiore (Isced 0-2). Complessivamente, dunque, i laureati mobili sono 359mila; di questi tuttavia non si ha una contezza statistica di quanti poi effettivamente svolgano un lavoro altamente qualificato e quanti invece soffrono di sovra-qualificazione, venendo impiegati in occupazioni al di sotto del proprio titolo di studio. Paragonati con il totale



dei cittadini mobili comunitari, l'incidenza dei laureati appare identica, mentre la fascia di mezzo appare meglio rappresentata tra i comunitari mobili per almeno 5 punti percentuali.

I cittadini italiani, infine, rappresentano il 9,6% del totale dei cittadini comunitari mobili, ma l'11,6% di quelli con il livello di istruzione più basso.

**UE. Cittadini italiani e comunitari in età lavorativa che risiedono abitualmente in uno Stato membro diverso dal proprio (2017)**

	CITTADINI ITALIANI		CITTADINI COMUNITARI	
	v.a. in migliaia	%	v.a. in migliaia	%
Istruzione pre-elementare, primaria e secondaria inferiore (Isced 0-2)	375	32,0	3.228	26,5
Istruzione secondaria superiore e post-secondaria non terziaria (Isced 3-4)	426	36,3	5.016	41,1
Istruzione terziaria (Isced 5-8)	359	30,6	3.746	30,7
Non risponde	14	1,2	207	1,7
Totale	1.174	100,0	12.197	100,0

NB: L'Isced (*International Standard Classification of Education*) è un sistema internazionale di classificazione dei corsi di studio e dei relativi titoli creato dall'Unesco

FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Eurostat/Labour Force Survey

La seconda fonte è rappresentata dall'Istat. Già alcuni anni fa, durante un'audizione in Senato, l'allora presidente dell'Istat Enrico Giovannini<sup>4</sup> aveva provveduto a spiegare come sulla base di un'indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati condotta dall'Istat nel 2011 si stimasse che l'incidenza dei laureati sul totale degli espatri italiani fosse salita dall'8,3% del 2001 al 15,9% del 2010.

Attraverso opportuni approfondimenti su un ampio campione rappresentativo l'Istat è stato inoltre in grado di indicare per ogni anno la quota dei diplomati e dei laureati rispetto al numero delle persone cancellatesi dalle anagrafi comunali. I laureati da poco meno di 3.500 nel 2002 sono passati a 28mila nel 2017 e i titolari di un diploma di scuola secondaria superiore da 10mila nel 2002 a circa il 33mila nel 2017. Oltre i due terzi dei nostri emigrati, dunque, hanno un titolo di studio a livello del diploma di scuola secondaria superiore o della laurea. L'emigrazione di persone istruite, e presumibilmente giovani (complessivamente oltre 60mila persone tra laureati e diplomati), che avrebbero lasciato l'Italia nel solo 2017 (in realtà di più se si ricorda che queste statistiche misurano i "flussi in uscita" per difetto), è tanto più significativa in un paese come l'Italia, che è notoriamente "povero" di laureati. Cumulativamente si tratta tra il 2002 e il 2017 di 193.426 laureati e 258.189 diplomati. Naturalmente, nello stesso periodo si è registrato anche un certo numero di rientri, tuttavia il saldo migratorio cumulato evidenzia una perdita netta di popolazione italiana, per giunta in maggioranza con un titolo di studio medio-alto.

<sup>4</sup> Indagine conoscitiva sulle politiche relative ai cittadini italiani residenti all'estero. Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Enrico Giovannini, [www.senato.it/documenti/repository/commissioni/cqie/documenti\\_acquisiti/RELAZIONE%20ISTAT.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/cqie/documenti_acquisiti/RELAZIONE%20ISTAT.pdf).

**ITALIA. Diplomatici e laureati cancellati per l'estero (2002-2017)**

Anno	Diplomatici	% diplomatici su cancellati	Laureati	% laureati su cancellati
2002	10.840	37,1	3.480	11,9
2003	12.480	36,8	4.002	11,8
2004	10.606	31,4	4.121	12,2
2005	10.900	31,0	5.770	17,4
2006	11.188	29,0	7.716	20,6
2007	10.017	33,2	7.604	25,2
2008	10.850	33,5	8.388	25,9
2009	10.549	33,6	7.472	23,8
2010	10.698	34,8	8.270	26,9
2011	13.304	34,5	10.643	27,6
2012	19.151	36,4	14.521	27,6
2013	21.602	34,8	19.066	30,6
2014	20.167	31,0	19.544	30,1
2015	24.802	33,8	22.585	30,8
2016	28.035	34,5	24.678	30,4
2017	33.000*	n.d.	28.000*	31,1**

\* Stima arrotondata (Istat 2018d) \*\* Si riferisce all'incidenza tra gli over-25 (*ibidem*)

FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Istat

Infine, per quanto riguarda le iscrizioni all'Aire, il *Rapporto sulla conoscenza* Istat riferisce che, nel 2016 i laureati sono il 30,8% tra gli italiani di 25 anni e più che si sono iscritti nel corso dell'anno, e il 37,4% per quelli che si re-iscrivono dall'estero, a testimonianza di una mobilità elevata delle persone qualificate e lungo il corso della formazione superiore (Istat 2018a, p. 36).

► *Una stima dei flussi annuali effettivi e dei potenziali lavoratori altamente qualificati*

L'analisi degli archivi statistici finora svolta ha permesso di raccogliere e sistematizzare numerose informazioni importanti sulla nuova emigrazione italiana.

Innanzitutto, è stato superato il numero complessivo di 5 milioni di italiani residenti all'estero e i flussi sono ripresi a salire. Già nella seconda metà degli anni Novanta gli espatri hanno ricominciato a superare i rimpatri. È però poi con l'arrivo della crisi economica (è possibile identificare nel 2010 l'anno di svolta) che i flussi in partenza sono diventati via via tra i più preminenti nel mondo fino a tornare a raggiungere i livelli di massa toccati negli anni Settanta.

L'anno dell'*exploit* è il 2015, quando tra espatri e rimpatri si è registrato un saldo negativo di circa 70mila unità, ripetuto poi anche nel biennio successivo. Inoltre, il potenziale migratorio permane alto e riguarda soprattutto giovani e laureati (un terzo circa), che lasciano ormai il paese in un numero sensibilmente superiore a quanti rientrano (registrando così un tasso migratorio costantemente negativo).

Si può parlare legittimamente di “nuove migrazioni” perché si vanno via via connotando per caratteristiche specifiche: innanzitutto, anche di fronte al permanere dell’importanza di destinazioni tradizionali come Germania e Regno Unito, cominciano ad emergere nuove destinazioni nell’Europa centro-orientale o in Scandinavia. Il fenomeno poi non riguarda solo le regioni più povere, ma l’intero territorio nazionale, dalla Sicilia alla Lombardia. Si assiste ad un bilanciamento di genere e le motivazioni sono sempre più legate a scelte personali.

Ad emigrare sono ormai anche le seconde generazioni, ovvero i neo-cittadini italiani: molte le ipotesi dietro a questo fenomeno, ma – a parte certi abusi – il fenomeno è reale (Cortese 2018).

Il numero complessivo dei flussi risulta, per le varie ragioni finora esposte, del tutto sottostimato e questo chiaramente pregiudica la possibilità di conoscere in maniera più precisa il volto delle “nuove migrazioni”, tuttora ampiamente sottovalutate seppure oggetto di periodiche indagini giornalistiche ampiamente stereotipizzanti e solo raramente di indagini approfondite come quella attuata nel 2016 grazie alla collaborazione tra il Centro Studi e Ricerche IDOS e l’Istituto di Studi Politici “S. Pio V”.

Sotto il punto di vista quantitativo, sulla linea anche degli studi più recenti (Ricci R. 2016; Gabrielli 2016) e allo scopo di avvicinarsi alla dimensione numerica effettiva, l’analisi condotta nel corso del volume porta a stimare una forbice tra 290mila e 350mila nuovi espatriati all’anno.

Per ottenere questo dato la stima ha preso avvio dai circa 114mila cancellati per l’estero del 2017 e a questo numero è stato applicato un coefficiente di rivalutazione da un minimo di 2,5 volte a un massimo di 3 volte, ricavando tali coefficienti dal confronto tra le varie fonti nazionali, internazionali e dei paesi membri di insediamento. Stando così le cose, è fondato affermare che il flusso di emigrati verso l’estero è analogo a quello dell’immediato dopoguerra e che al suo interno è diventato maggioritario quello degli emigrati con un livello di istruzione medio-alta, molti dei quali lavoratori qualificati o altamente qualificati.

#### **MONDO. Stima del flusso annuale di espatriati italiani (2017)**

	<i>Cancellati per l'estero</i>	<i>Coefficiente minimo (aumento 2,5 volte)</i>	<i>Coefficiente massimo (aumento 3 volte)</i>
v.a.	114mila	290mila	350mila

*FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Stima su dati Istat*

Infine sotto il punto di vista qualitativo non ci pare azzardato applicare alla summenzionata stima quantitativa il valore percentuale di laureati espresso dalla media ponderata di *Labour Force Survey*, Istat e Aire e pervenire così per il 2017 ad una stima dei potenziali lavoratori altamente qualificati tra le 90mila e le 108mila unità. Sul medio periodo, tra il 2002 e il 2017, si tratterebbe perciò – stando alle stime più prudentziali – di almeno mezzo milione di laureati che sono andati a cercare la fortuna all’estero. Di questi almeno un terzo – stando ai trend registrati in Germania nell’ultimo decennio – non è più rientrato in Italia.

**MONDO. Stima degli espatriati italiani altamente qualificati (2017)**

Fonte	% Laureati	Stima minima (290mila)	Stima massima (350mila)
Labour force survey	30,6	88.740	107.100
Istat - Registro della popolazione	31,1	90.190	108.850
Aire - Anagrafe residenti all'estero	30,8	89.320	107.800
Media ponderata	30,8	89.417	107.917

Fonte: Centro Studi e Ricerche IDOS. Stima su dati vari

**Perché se ne vanno? Le motivazioni per partire**

Una delle maggiori difficoltà di lettura del fenomeno della nuova emigrazione italiana è rappresentata proprio dalla messa a fuoco delle motivazioni, di quei fattori che negli ultimi anni spingono un numero crescente di persone (come ben evidenziato dai dati presentati nel paragrafo precedente) a lasciare il paese (Pugliese 2018, p. 55). Il primo elemento che salta all'occhio in un confronto fra nuova emigrazione ed emigrazione storica, è senza dubbio quello di una pluralità di motivazioni, contrapposte alla spinta prevalentemente di tipo economico che caratterizzava i flussi in uscita del primo Novecento e del secondo dopoguerra, sia pure nella pluralità di destinazioni (intraeuropee e transoceaniche).

La teoria neoclassica dei fattori di espulsione e di attrazione, cui per molti decenni è stata affidata la spiegazione dei fenomeni migratori, è oggetto di sempre maggiori critiche che, pur non negandola *in toto*, la ridimensionano collocandola in una pluralità di fattori, non tutti necessariamente di carattere economico, e non tutti di rilevanza "macro" (King 2012). La teorizzazione della compresenza di fattori di attrazione ed espulsione è stata efficacemente confutata, fra le altre, da una corrente di pensiero tendente a mettere l'accento sull'importanza dei primi (Piore 1979, e successivamente, Sassen 1998): secondo quest'orientamento, l'emigrazione sarebbe soprattutto riconducibile alla necessità, da parte delle società post-industriali, di dotarsi di una forza lavoro accessoria (da cui la segmentazione del mercato del lavoro in primario e secondario), proveniente dall'estero, cui affidare le occupazioni "snobbate" dagli autoctoni, che preferiscono dedicarsi ai settori di punta dell'economia.

Senza voler negare completamente l'esistenza di una dinamica *push/pull* nella decisione di emigrare, va comunque considerato che le due categorie sono necessariamente interdipendenti, e che l'una non può esistere senza l'altra: se infatti il potenziale migrante ritiene che nel proprio paese di appartenenza non esistono le condizioni minime per condurre una vita professionalmente e socialmente dignitosa (ad esempio, difficoltà di trovare lavoro, forti rischi di precarietà e sottoinquadramento, corruzione diffusa, sfiducia nelle istituzioni, ecc.) è evidente la necessità di identificare una o più destinazioni ritenute prive delle caratteristiche negative che lo inducono a lasciare il proprio paese, e senza le quali l'intenzione di emigrare è destinata a rimanere tale.

È invece molto più plausibile affermare che, alla pluralità di soggetti e di categorie che compongono gli attuali flussi migratori in uscita corrispondano diverse tipologie e raggruppamenti motivazionali, e che quindi la scelta di emigrare, e avere per meta un determinato paese, sia per ciascuno la risultante di fattori di tipo macro-economico, personale, professionale, familiare, di reti, ecc.

Innanzitutto, come è esperienza ormai consolidata, nel linguaggio comune la parola "emigrato" o "emigrante", negativamente connotata con un impellente bisogno economico, è stata ormai sostituita dal termine "espatriato", che rimanda piuttosto ad una consapevole scelta fra un ampio ventaglio di opportunità e destinazioni, libera da ogni elemento di costrizione, ma animata più che altro da un'incessante ricerca di nuove, arricchenti esperienze.

Oltre all'individualità delle decisioni (l'"atomizzazione", cui si faceva riferimento nel paragrafo introduttivo), le nuove migrazioni si caratterizzano anche per un certo grado di indeterminatezza per quanto riguarda la durata del soggiorno. La già ricordata discrepanza fra i dati di partenza (Aire e Istat) e quelli di arrivo (registrazione anagrafica in Germania e ottenimento del NINo in Gran Bretagna, per citare i due esempi maggiori) suggerisce infatti un'indecisione di fondo sulla migrazione, che porta molti a ritardarne l'ufficializzazione, sancita appunto dall'iscrizione all'Aire e dalla cancellazione della residenza (Pugliese 2018, p. 29).

Pur non sottovalutando, come accennato sopra, la pluralità di fattori che concorrono alla decisione di lasciare il paese, la maggioranza degli studiosi del fenomeno concorda nel legare la nuova emigrazione italiana alla crisi economica che ha colpito il paese a partire dal 2008, come chiaramente indicato dai dati numerici. La tendenza è in una qualche misura ampliabile a tutta l'Europa meridionale, per la quale rappresenterebbe una sorta di "ritorno al passato" (Maddaloni, Moffa 2018, p. 7) dopo diversi anni in cui soprattutto la Spagna e l'Italia sono state ai vertici continentali per quanto riguarda gli arrivi di migranti stranieri in cerca di lavoro.

Mentre appare evidente a gran parte della dottrina che le nuove migrazioni sono caratterizzate da un'età media minore rispetto a quella delle migrazioni storiche, secondo alcuni (Tintori, Romei 2017) non si può affermare con certezza che la maggioranza sia altamente qualificata. Secondo gli stessi autori, però, è invece possibile cogliere un nesso fra le recenti migrazioni di italiani all'estero e il processo di deregolamentazione del mercato del lavoro, che avrebbe accentuato il *gap* fra una maggioranza di persone (in gran parte uomini) con una posizione lavorativa ben protetta da contratti a tempo indeterminato e una rilevante minoranza di lavoratori, la cui occupazione è caratterizzata da insicurezza, bassa remunerazione e flessibilità.

Se dunque, in definitiva, la crisi economica del 2008 (e degli anni seguenti) spiega in termini generali il nuovo trend migratorio Sud-europeo, un approfondimento delle motivazioni rivela, almeno nel caso italiano, spinte che trascendono il mero ambito economico, e si ampliano fino a ricomprendere fattori quali la meritocrazia, la situazione politica, il nepotismo diffuso, il livello delle retribuzioni e, infine, la scarsità di opportunità in generale (Triandafyllidou, Gropas 2014, p. 1624). Un ventaglio piuttosto ampio, come si vede, di fattori di "spinta", tutti comunque riconducibili ad una sorta di *exit strategy* da una recessione regionale che, nell'Europa meridionale, è percepita come qualcosa di più che una stagnazione economica, ma come declino sistemico" (Maddaloni, Moffa 2017, p. 10).

### **Le diverse narrazioni della nuova emigrazione**

Pochi fenomeni sociali sono stati (e sono tuttora) soggetti ad una costante manipolazione nel discorso pubblico come quello della nuova emigrazione. L'emigrazione di una parte (più o meno consistente, più o meno rappresentativa o qualificata) della

popolazione non è mai un biglietto da visita prestigioso per un paese, un motivo di cui andare fieri, ma casomai una fonte di imbarazzo, in quanto interpretabile “come una risposta mancata o inadeguata alla crisi da parte del governo” (Lafleur, Stanek 2017). D'altro canto, è noto che l'emigrazione può anche essere vista, da parte istituzionale, come una valvola di sicurezza per smorzare sul nascere potenziali rivolte sociali innescate dalla disoccupazione di ampie fasce di popolazione (Tintori, Romei 2017). Anche il regime fascista, dopo aver inizialmente proclamato l'assoluta necessità dell'emigrazione per un paese come l'Italia, e tentato di valorizzare i suoi emigranti all'estero, nella seconda metà degli anni Venti muta repentinamente rotta, anche a seguito delle politiche restrittive varate dall'amministrazione Usa verso l'emigrazione, che colpiscono prevalentemente l'Europa del Sud. La nuova politica migratoria italiana, elaborata nel 1927, prevedeva infatti la proibizione dell'emigrazione stabile e la tolleranza della sola emigrazione temporanea, insieme all'emigrazione qualificata di professionisti, tecnici e studenti destinati a dare lustro alla patria (Strazza 2015; Bertoni 2001).

Nella nuova Italia repubblicana del secondo dopoguerra, l'emigrazione verso l'estero (stavolta prevalentemente intraeuropeo) riprende vigore, e con essa un certo imbarazzo da parte del legislatore costituzionale, il quale, nella formulazione dell'art. 35, “riconosce la libertà di emigrazione”. Nonostante sia chiara e condivisibile l'intenzione di operare una cesura rispetto al sostanziale divieto formulato dal regime fascista in proposito, non si può non notare un'involontaria ironia nel garantire libertà ad un fenomeno che, nell'Italia devastata dalla guerra e dal fascismo, rappresenta più che altro una dura necessità per centinaia di migliaia di lavoratori. Purtroppo, nel discorso pubblico (fatto di attitudini istituzionali e di copertura mediatica, secondo le forme proprie di ciascuna epoca) spesso alla difficile realtà dell'emigrazione si è preferita la facile retorica del “boom economico”: è proprio quest'ultimo, infatti, a connotare nell'immaginario collettivo nazionale l'inizio degli anni Sessanta, piuttosto che l'emigrazione, che pure raggiunge il suo apice proprio nel triennio 1959-1961, con oltre 346.000 cittadini italiani che lasciano il paese.

Anche nell'era della nuova emigrazione italiana sembra prevalere una narrazione edulcorata della realtà, fatta soprattutto di “fuga di cervelli” e di “eccellenze italiane all'estero”. Categorie che sicuramente esistono (come l'aumento delle percentuali di laureati e diplomati fra i nuovi emigranti sta chiaramente a dimostrare), ma che con la loro necessariamente maggiore visibilità (e “gradimento” da parte dell'opinione pubblica nazionale) tendono ad offuscare la componente più precaria e meno scolarizzata di questi flussi, e in definitiva, a trasformare in un quadro omogeneo una realtà estremamente variegata e sfaccettata, in un impossibile tentativo di “reductio ad unum”. Va invece notato che l'Italia non esporta più laureati rispetto ad altri paesi europei come Francia, Germania o Regno Unito non solo perché ne ha molti di meno, ma anche perché questi non sono necessariamente competitivi sul mercato del lavoro mondiale (Tintori, Romei 2017, p. 61; IDOS-Istituto di Studi Politici “S. Pio V” 2016, p. 106).

Il vero problema non riguarda – come spesso i media continuano a sottolineare – l'emigrazione di giovani qualificati, e dunque la perdita netta di capitale umano per il paese, ma la mancata compensazione di queste partenze con almeno altrettanti arrivi dall'estero, che instaurerebbero un circolo virtuoso di “circolazione di cervelli” o “élites culturali”, con un indubbio arricchimento di tutti i paesi coinvolti. Nel rapporto tra *brain drain* e *brain gain* - nota Pugliese - l'Italia è in perdita (Pugliese 2018, p. 17). A questo proposito - sulla

scorta di quanto notato da alcuni studiosi - non si può escludere che le recenti ondate di protezionismo nazionalistico che prendono piede in diversi paesi industrializzati (sia in Europa che in America) e che investono in primo luogo i lavoratori stranieri arrivino a "investire la dimensione dell'immigrazione qualificata, determinando non solo meno agevoli opportunità migratorie per i giovani italiani, ma forse addirittura anche rientri "forzati", quanto meno nel settore più precario di quanti sono già emigrati" (Gagliardi 2017). E allora, se questa è un'ipotesi plausibile (o quanto meno da non escludere *a priori*) si potrebbe anche immaginare un nuovo ruolo per l'Italia, in analogia con quello già svolto a partire dalla seconda metà degli anni Settanta del XX secolo, a seguito dell'*Anwerbestopp* praticato dai paesi europei di più antica immigrazione, che ha visto il paese (insieme ad altri dell'Europa mediterranea) assurgere suo malgrado a *second best option* da parte di immigrati espulsi dai paesi Nord-europei.

In questo mutato contesto storico, dunque, il paese potrebbe rivelarsi un polo attrattore per studiosi ed altre professionalità elevate che contribuirebbero al riequilibrio del *brain loss* cui si accennava sopra. Forse non un ruolo di grandissimo prestigio, ma non per questo privo di concorrenza da parte di paesi in situazioni analoghe. È dunque necessario che l'Italia intensifichi i propri sforzi non soltanto per favorire il rientro nel paese dei propri emigranti qualificati, ma allo stesso tempo per attrarne di nuovi, attivando o rafforzando i necessari investimenti.

Gli studi più recenti, purtroppo, ci parlano di una "emorragia di talenti" e di scienziati che lasciano il paese per non farvi più ritorno, anche perché l'Italia continua ad essere uno dei paesi che investe meno nella ricerca scientifica (Sbalchiero 2017, pp. 104-105). La conseguenza di ciò (oltre che della scarsa attrattività in generale dell'Italia come contesto in cui svolgere attività di ricerca) è duplice: da una parte, "gli scienziati italiani preferiscono rimanere dove si trovano" (*ibidem*, p. 115); dall'altra, se in una situazione simile, attrarre scienziati italiani di ritorno è comprensibilmente difficile, appare addirittura arduo attrarne di nuovi dall'estero. In questo caso non sarebbe neppure possibile fare leva su una eventuale "voglia di ritorno" che, come è noto, costituisce un'aspirazione alla quale difficilmente un emigrato (quali che siano l'età e le condizioni di vita all'estero) riesce a sfuggire, anche soltanto per un periodo di tempo determinato.

### **Gli "impatriati" e i "cervelli di ritorno": le strategie per riportarli a casa**

È evidente che l'obiettivo (duplice, come si è visto) è decisamente ambizioso, e necessita non soltanto di politiche efficaci ed adeguate, ma anche di un'azione di informazione e comunicazione intensa, continuativa e capillare. A tal proposito, è necessario menzionare quello che forse costituisce il più rilevante provvedimento legislativo degli ultimi anni, con il quale l'Italia cerca allo stesso tempo di richiamare in patria ricercatori e lavoratori qualificati e di attrarre forza lavoro altamente qualificata dall'estero. Nel volume *Le migrazioni qualificate in Italia* (IDOS-Istituto di Studi Politici "S. Pio V" 2016) Paolo Iafrate descriveva, fra l'altro, i rilevanti incentivi fiscali introdotti con la legge 238 del 2010 (*ibidem*, pp. 124-125), consistenti in uno "sconto" fiscale sull'imponibile nella misura dell'80% (per le donne) e del 70% (per gli uomini). Successivamente la materia è stata rivista e aggiornata dal D. Lgs. n. 147 del 2015 ("Disposizioni recanti misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese") che, all'art. 16, ha ridisegnato il regime degli incentivi fiscali per i lavoratori cosiddetti "impatriati". Attualmente esiste quindi un doppio regime di agevolazioni fiscali:



1. i docenti e ricercatori che, dopo aver svolto all'estero attività di ricerca o docenza per almeno due anni, acquisiscono la residenza fiscale in Italia e svolgono in Italia le medesime attività, godono per 4 anni dell'esenzione del 90% del reddito di lavoro dipendente o autonomo;
2. i laureati che, dopo aver svolto all'estero (per almeno 24 mesi) attività di lavoro o studio, si trasferiscono in Italia per svolgere un'attività di lavoro autonomo o dipendente in Italia (i cosiddetti "impatriati"), godono per 5 anni dell'esenzione del 50% del reddito da lavoro dipendente o autonomo.

Uno degli aspetti più interessanti della normativa è la sua natura "bifronte", che non riguarda dunque esclusivamente i cittadini italiani, ma si applica a tutte le nazionalità, ed ha dunque il duplice obiettivo di facilitare sia il rientro in Italia di persone qualificate precedentemente espatriate che di motivare gli stranieri qualificati a trasferirsi nel nostro paese.

Difficile stimare il numero di persone che hanno finora beneficiato delle agevolazioni. Secondo gli ultimi dati ufficiali disponibili<sup>5</sup>, nel 2016 il totale dei beneficiari delle diverse agevolazioni è stato di circa 4.700 contribuenti. Secondo stime del Gruppo Controesodo, un'associazione nata nel 2015 da "un gruppo di lavoratori altamente qualificati che negli ultimi anni si sono trasferiti in Italia dall'estero (...), professionisti, studenti, ricercatori, imprenditori, cittadini italiani e non solo, portatori di un patrimonio di competenze e idee importanti e di profilo internazionale" (dal sito [www.gruppocontroesodo.it](http://www.gruppocontroesodo.it)), i beneficiari sarebbero invece circa 12.000. La stessa associazione sottolinea però che il punto debole dell'iniziativa sarebbe costituito dal fatto che diverse di queste persone non sono stabilmente rientrate in Italia, ma sono riespatriate una volta cessate le agevolazioni stesse. Queste non avrebbero dunque avuto l'effetto sperato di riportare definitivamente in Italia gli emigrati qualificati (effetto trattenimento). Come è infatti già stato notato, il fattore economico è soltanto uno (e talvolta neppure il più importante) degli elementi alla base della decisione di emigrare.

Alcuni autori (forse estremizzando un po'), non esitano infatti a parlare di "desiderio di andar via dall'Italia (...). Chi emigra oggi lo fa anche perché spinto da un contesto culturale e politico asfissiante, che non consente di intravedere un orizzonte di speranze, che brucia sul nascere perfino l'immaginario di un mondo e di una esistenza migliori" (Gjergij 2015, p. 17).

Nel 2018 il Gruppo Controesodo ha anche effettuato un sondaggio fra gli espatriati (o espatriati di ritorno) riguardo al grado di conoscenza e di apprezzamento delle agevolazioni fiscali sul rientro. Il sondaggio (cui hanno risposto oltre 230 persone da 26 paesi del mondo) evidenzia da una parte un deficit di conoscenza delle agevolazioni fiscali, e dall'altra la necessità di rafforzarle, sia per quanto riguarda la portata che la durata. In presenza di agevolazioni più vantaggiose, quasi il 50% dei rispondenti prenderebbe in considerazione l'idea del ritorno. Molto più deludenti sarebbero però gli esiti delle agevolazioni sugli stranieri qualificati, in quanto, sempre secondo stime del Gruppo Controesodo, soltanto il 5% dei 12.000 beneficiari sarebbe costituito da cittadini stranieri. Nel caso specifico, è plausibile ritenere che si possa essere trattato di un deficit a livello di comunicazione (come indirettamente indicato anche dai risultati del sondaggio), considerando anche il livello

<sup>5</sup> Si veda in proposito il comunicato stampa del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef) sulle "Dichiarazioni dei redditi persone fisiche (Irpéf) per l'anno di imposta 2016, del 28 marzo 2018.

di dettaglio e di complessità della normativa fiscale. Al di là di ciò, va forse anche notato che il sistema universitario nazionale è, almeno nel suo complesso, ancora largamente incentrato sull'utilizzo dell'italiano, che è ovviamente ben lontano dall'essere una lingua globale. Non si può fare a meno di notare, a questo proposito, che il sito "Innovitalia", che si definisce "uno strumento di comunicazione del Maeci-Miur, che punta a offrire a quanti operano nell'ambito del sistema della ricerca e dell'innovazione, sia in Italia sia all'estero, costanti aggiornamenti sulle azioni della diplomazia scientifica italiana e sulle opportunità per la cooperazione scientifica e tecnologica bilaterale e multilaterale"<sup>6</sup>, è disponibile unicamente in lingua italiana.

All'estero, come ampiamente documentato dai dati contenuti in questo capitolo, l'Italia dispone di una nutrita e consolidata comunità di "emigrati storici", ben radicata nei diversi contesti territoriali. Nel già citato volume "Le migrazioni qualificate in Italia" (IDOS-Istituto di Studi Politici "S. Pio V" 2016, pp. 111 e ss.), abbiamo anche dato conto della presenza, non di rado attiva e qualificata, di una nuova comunità nazionale, i "nuovi mobili" cui si accennava sopra. Perché dunque non cercare di affidare proprio a queste realtà (opportunamente organizzate e accompagnate dagli organi consolari in loco) il compito di diffondere il messaggio di apertura che il paese sta (seppur faticosamente) lanciando? Molte di queste realtà, peraltro, già operano in questo senso, seppure in contesti spesso circoscritti alla loro attività professionale. Si potrebbe quindi, partendo da questo patrimonio di esperienza e di conoscenze, favorire e accompagnare la nascita di veri e propri *network* informativo-promozionali (organizzati su base nazionale o macroregionale) nei quali gli italiani all'estero potrebbero fungere da "ambasciatori" delle opportunità che il loro paese di origine mette a disposizione degli autoctoni qualificati, siano essi studenti (anche potenziali), ricercatori, o operatori economici. I vantaggi di una tale operazione potrebbero non essere limitati alla dimensione "esterna" degli autoctoni locali, ma potrebbe anche rivelarsi un'opportunità per (ri)trovare un terreno comune di incontro fra le due anime della diaspora italiana (*ibidem*, p. 122), quella storica e quella creata dalle nuove migrazioni di inizio secolo, sul quale costruire una nuova progettualità condivisa.

### Conclusioni?

Abbiamo visto in questo capitolo come l'Italia, pur rimanendo un paese di immigrazione, sia di recente tornata ad essere anche un importante esportatore di manodopera più o meno qualificata. Gli oltre 100mila italiani (come calcolato dalle cancellazioni anagrafiche, ma oltre 300mila nella realtà) che ogni anno lasciano il paese sono sì un prodotto della crisi, ma anche, più in generale, della sfiducia in un paese che fa fatica a cambiare, e che trasmette dunque un'immagine poco attraente di sé. La stessa debole immagine è poi quella che fa sì che gli immigrati di alto livello che scelgono di trasferirsi nel nostro paese non siano in numero sufficiente da compensare le partenze e dar vita a quella circolazione di migranti qualificati da cui invece altri paesi europei traggono vantaggio. Al contrario, non sono infrequenti i casi di immigrati naturalizzati che utilizzano il passaporto italiano come un lasciapassare per riimmigrare in un altro paese.

Questo è quanto ci trasmette il mito di Saturno, il dio che distrugge la cosa più preziosa che ha, i propri figli, e con essi il proprio futuro. Saturno teme infatti che uno di essi lo priverà

<sup>6</sup> [https://www.innovitalia.net/pagina\\_innovitalia/cosa-facciamo/](https://www.innovitalia.net/pagina_innovitalia/cosa-facciamo/).

del potere, detronizzandolo, e cerca quindi di opporsi invano al normale corso del tempo. Senza voler estremizzare troppo, l'immagine evoca anche quel soffitto di cristallo contro il quale le ambizioni professionali (caso tipico, il mondo universitario) delle generazioni più giovani spesso vanno ad infrangersi, spingendoli di fatto ad emigrare. Non è certo un caso se, nei primi dieci anni di questo secolo, l'incidenza dei laureati sugli emigrati dall'Italia sia quasi raddoppiata.

Se è vero (come abbiamo visto) che l'Italia è al quinto posto nel mondo per pubblicazioni scientifiche di qualità, è evidente che il problema, più che nelle persone, risiede nelle strutture e nelle istituzioni, ed è dunque proprio in queste ultime che un cambio di passo appare necessario ed urgente. Ma forse, oltre a ciò, l'Italia dovrebbe anche provare a rilassarsi un po', allentare l'ossessione dell'invasione, preoccuparsi un po' meno di contenere il numero di immigrati e riservare le (rilevanti) energie così risparmiate alla realizzazione di un ambiente propizio sia agli scambi (a livello territoriale) che al ricambio (a livello generazionale).

### Bibliografia

Albanì Mauro, *Le migrazioni qualificate dall'estero verso l'Italia: i censimenti e altre fonti*, in IDOS-Istituto di Studi Politici "S. Pio V" (a cura di Coccia Benedetto e Franco Pittau), *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*, IDOS, Roma, 2016, pp. 71-87

AlmaLaurea, *III Indagine. Profilo dei Dottori di ricerca 2017*, Bologna, 2018

Bertohna João Fábio, *Emigrazione e politica estera: la «diplomazia sovversiva» di Mussolini e la questione degli italiani all'estero, 1922-1945*, in "Altreitalie", n. 23, luglio-dicembre 2001

Bonifazi Corrado, Livi Bacci Massimo (a cura di), *Le migrazioni internazionali ai tempi della crisi*, Associazione Neodemos, Firenze, 2014

Cedefop, *Italy. Skills forecast 2018*, Thessaloniki, 2018

Colucci Michele, *Formazione e reclutamento degli italiani che emigrano*, in Aa.Vv. *Il viaggio degli italiani all'estero*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 33-40

Confindustria, *Dossier Orientagiovani. 25° edizione: The X-factorY*, Roma, 22 gennaio 2019

Confindustria, *Scenari economici*, Roma, 14 settembre 2017

Cortese Antonio, *L'emigrazione italiana negli anni più recenti: alcune ulteriori riflessioni*, in "Servizi demografici", 6/2018, pp. 36-39

Gabrielli Domenico, *Le emigrazioni dei cittadini italiani negli anni Duemila e l'aumento dei laureati*, in IDOS-Istituto di Studi Politici "S. Pio V" (a cura di Coccia Benedetto e Franco Pittau), *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*, IDOS, Roma, 2016, pp. 88-98

Gagliardi Francesco, *Vado via: l'emigrazione all'estero dei giovani laureati italiani*, in "La rivista delle Politiche Sociali", 4/2017, pp. 139-152

Gagliardi Francesco, Boffo Stefano, *I costi della nuova mobilità internazionale dei giovani laureati italiani: un tentativo di stima*, in Bonifazi Corrado (a cura di), *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, IRPPS, Roma, 2017

Gallup, *World poll 2013-2016*, Washington, 2017

Gjergji Iside (a cura di), *La nuova emigrazione italiana. Cause, mete e figure sociali*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2015

IDOS-Confronti, *Dossier Statistico Immigrazione 2018*, IDOS, Roma, 2018

IDOS-Istituto di Studi Politici "S. Pio V" (a cura di Coccia Benedetto e Franco Pittau), *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*, IDOS, Roma, 2016

- Istat, *L'inserimento professionale dei dottori di ricerca*, Statistiche Report, Roma, 26 novembre 2018
- Istat, *Rapporto sulla conoscenza 2018*, Roma, 2018a
- Istat, *Rapporto annuale. La situazione del paese 2018*, Roma, 2018b
- Istat, *Rapporto Bes 2018: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, 18 dicembre 2018c
- Istat, *Mobilità interna e migrazioni internazionali della popolazione residente*, Statistiche Report, Roma, 13 dicembre 2018d
- Istat, *Indicatori demografici 2018*, Statistiche Report, Roma, 7 febbraio 2019
- King Russell, *Theories and Typologies of migration: an Overview and a Primer*, in Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relation, 3/12, Malmö University, 2012
- Lafleur Jean-Michel, Stanek Mikolaj, *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*, Imiscoe Research Series, 2017
- Maddaloni Domenico, Moffa Grazia, *Le migrazioni nei Paesi dell'Europa del Sud: realtà e discorso*, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, IRPPS Working Paper 105, Roma, marzo 2018
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal, *Il mercato del lavoro 2018, verso una lettura integrata*, Roma, febbraio 2019
- Oecd, *Education at a glance 2018*, Paris, 2018
- Oecd, *International Migration Outlook 2018*, Paris, 2018a
- Oecd, *Skills Strategy. Diagnostic Report. Italy. 2017*, Paris, 2017
- Piore Michael, *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, Cambridge University Press, 1979
- Pugliese Enrico, *Quelli che se ne vanno, La nuova emigrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2018
- Ricci Rodolfo, *La nuova emigrazione italiana è tre volte superiore ai dati Istat e supera il numero di immigrati economici e profughi. Appunti per relazione seminario Fondazione Di Vittorio*, 12 aprile 2016, <https://cambialmondo.org/2016/04/13/la-nuova-emigrazione-italiana-e-tre-volte-superiore-ai-dati-istat-e-supera-il-numero-di-immigrati-economici-e-profughi/>
- Sassen Saskia, *Globalization and Its Discontents: Essays on the Mobility of People and Money*, The New Press, New York, 1998
- Sbalchiero Stefano, *Scienziati italiani all'estero: i numeri delle parole*, in "La rivista delle Politiche Sociali", 4/2017, pp. 103-121
- Strazza Michele, *Il fascismo e l'emigrazione negli Stati Uniti*, in "Storia in Network", nn. 139-140, maggio-giugno 2008
- Tintori Guido, Romei Valentina, *Emigration from Italy After the Crisis: The Shortcomings of the Brain Drain Narrative*, in Lafleur Jean-Michel, Stanek Mikolaj, *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*, Imiscoe Research Series, 2017, pp. 49-64
- Tirabassi Maddalena, *Migranti da sempre*, in Aa.Vv. *Il viaggio degli italiani all'estero*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 24-33
- Tirabassi Maddalena, Del Prà Alvise, *La meglio Italia. Le mobilità italiane nel XXI secolo*, Accademia University Press, Torino, 2014
- Trindafyllidou Anna, Gropas Ruby, *"Voting with Their Feet": Highly Skilled Emigrants from Southern Europe*, SAGE Publications, 2014
- United Nations, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision*, New York, 2018

---

# Migrazioni qualificate italiane in Usa

---

Enrico Pugliese, *Sapienza Università di Roma e Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali*  
- *Irpps, Consiglio Nazionale Ricerche - Cnr*

## ***Skilled migration di italiani verso gli Usa: una storia lunga***

Nello studio delle migrazioni di persone ad alto livello di qualificazione gli Stati Uniti rappresentano un caso assolutamente particolare per una serie di importanti specificità che lo rendono diverso da quello di altri paesi interessati dal fenomeno. Quale che sia la terminologia di base utilizzata, quali che siano le dimensioni dei concetti che definiscono il fenomeno, esso negli Stati Uniti si presenta spesso con connotazioni differenti da quelle assunte ad esempio nei grandi paesi europei per quel che riguarda i protagonisti, le loro vicende il carattere e l'esito della loro esperienza migratoria all'estero. È pertanto utile ancora in premessa definire i termini e i concetti usati anche allo scopo di meglio comparare il caso americano con quello di altri paesi.

Cominciamo specificando il titolo di queste note. Il termine "migrazioni": è corretto perché è quello che si presta a una accezione più vasta che comprende tutte le forme di spostamenti territoriali di personale qualificato: con o senza obiettivi e prospettive di ritorno, per periodi brevi o lunghi, per necessità, scelta forzata o scelta assolutamente libera e così via di seguito. Nel corso del tempo masse di persone si sono recate negli Stati Uniti d'America in diversi periodi con la prevalenza di una o un'altra delle forme prima indicate. E tra loro anche soggetti a elevato livello di qualificazione. Con riferimento a questi risulta evidente la assoluta insufficienza o inadeguatezza dei termini usati solitamente nella letteratura italiana o internazionale per riferirsi al fenomeno. Termini ed espressioni quali "fuga di cervelli", *brain drain-brain gain*, *brain circulation*, *expat*, giovani cosmopoliti, circolazione internazionale delle *élite* culturali, non riescono a dare da soli conto della complessità e degli elementi maggiormente caratterizzanti il fenomeno in America. Ma ora l'uno o l'altro, con diversa rilevanza ed adeguatezza nelle diverse epoche, definiscono una parte o un aspetto prevalente del fenomeno. Come risulterà evidente dalla illustrazione della tesi di questo contributo e dalla relativa documentazione forse il concetto che meglio degli altri - ancorché in maniera non esaustiva - descrive a partire dal dopoguerra il rapporto tra l'Italia e gli Usa dal punto di vista di queste particolari migrazioni è quello della circolazione internazionale delle *élite* culturali.

All'origine di questi elementi e delle relative differenze con i casi europei ci sono fattori storici ma anche iniziative istituzionali più recenti che riguardano sia gli Stati Uniti che l'Europa. E, per quanto riguarda quest'ultima, il fattore di maggior rilievo nel caratterizzare le migrazioni intellettuali e altamente qualificate di oggi è rappresentato dal progressivo processo di integrazione e poi unificazione europea che ha ormai reso le migrazioni

intraeuropee molto più simili che in passato alle migrazioni interne. E questo vale per le migrazioni in generale ma vale soprattutto per le migrazioni intellettuali, come mostrano gli eventi degli ultimi decenni.

Al contrario per l'America il fattore caratterizzante è la lunga tradizione storica dell'esperienza migratoria dei soggetti ad alto livello di scolarizzazione e qualificazione. A indirizzare questo tipo di soggetti verso l'America hanno contribuito nell'ultimo secolo eventi e processi che risalgono alla "Grande Emigrazione". Infatti all'inizio del secolo scorso l'emigrazione dal Nord e poi dal Sud d'Italia, proprio per la sua imponente portata, finiva per convogliare nel grande flusso – oltre ai ceti contadini e proletari che ne rappresentavano i veri protagonisti – anche famiglie piccolo-borghesi e soprattutto membri di famiglia, parentela o vicinato che avevano studiato e che tuttavia finivano per essere coinvolti dalla catena migratoria. Ciò senza considerare una emigrazione autonoma di laureati in materie tecniche: una componente rappresentata – si direbbe oggi – da *expat* diretti però soprattutto verso l'America Latina.

Ma mentre questa emigrazione di persone qualificate segue grosso modo il grande flusso e ne riflette gli andamenti che si attivarono nel corso della prima metà del Novecento (in particolare nella seconda metà degli anni Venti e negli anni Trenta) emergono due altre componenti del flusso migratorio – esili dal punto di vista numerico ma molto importanti dal punto di vista sociale – caratterizzate in generale da un alto livello di qualificazione.

In primo luogo e all'inizio si tratta delle partenze di intellettuali, studiosi e artisti, antifascisti: si può pensare allo storico Gaetano Salvemini docente ad Harvard o al direttore di orchestra Arturo Toscanini, ma anche semplici professionisti antifascisti. L'altra importante fuga dall'Italia – anch'essa numericamente modesta rispetto a quella dalla Germania nazista – è quella di studiosi e professionisti ebrei che ha luogo dopo le leggi razziali del 1938 e che coinvolge molti studiosi a cominciare dal premio Nobel Enrico Fermi (non ebreo che seguiva il destino di esilio della moglie ebrea) o l'economista, futuro premio Nobel, Franco Modigliani o ancora altri futuri premi Nobel come Rita Levi Montalcini ritornata in Italia dopo molti decenni. In effetti non si tratta di *skilled migration* come si intendono generalmente ma si tratta di una componente di rifugiati, ricca di capitale umano, il cui contributo è stato valorizzato dalle strutture accademiche americane. Una parte degli appartenenti a questa seconda componente è poi rimasta definitivamente negli Usa e ha rappresentato un riferimento importante per giovani italiani che completavano la loro formazione negli Stati Uniti, attivando così processi di scambi scientifici e culturali importanti. Per fare un riferimento specifico si può pensare a quanti giovani economisti italiani nella seconda metà del Novecento scelsero per i loro studi il prestigioso Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.) dove era presente Franco Modigliani. Ma si potrebbero fare altri esempi per altre discipline.

La persecuzione di intellettuali, accademici ed artisti ebrei rappresentò una grande perdita di capitale umano e di leadership scientifica per l'Italia. Ma la perdita a livello europeo fu ben più che proporzionale. Non solo dalla Germania ma da tutti i paesi dell'Europa che furono temporaneamente sotto il regime nazista docenti e ricercatori ebrei che riuscirono a fuggire per tempo spesso finirono per trovare occupazione e riconoscimento presso università americane, attivando ricerche in tutti i campi scientifici e umanistici. Pochi di loro sono ancora in vita ma in passato era diffusa ed evidente la presenza di questi 'cervelli' letteralmente in fuga: un grande caso di *brain gain*. Non si trattò di mobilità intesa come



circolazione e spostamento volontario di *élite* culturali, ma di vera e propria fuga ed esilio. Si pensi agli studiosi del celeberrimo Istituto per le Ricerche Sociali di Francoforte che in ultimo ripararono negli Stati Uniti come Theodor W. Adorno o Max Horkheimer. Cito questo caso perché alcuni degli studiosi della Scuola di Francoforte - che illustrarono alcune delle principali Università d'America - per un periodo insegnarono, insieme ad altri fuggiaschi o esiliati presso la New School for Social Research di New York fondata all'inizio del secolo scorso e all'interno della quale fu creata una particolare struttura accademica dal nome "University in exile" (Università in esilio) proprio perché vi insegnarono professori europei costretti all'esilio tra cui anche qualche italiano. Nel corso degli anni quello di 'Professor in exile' divenne un titolo di prestigio per i docenti della New School. Uno di questi, arrivato giovanissimo in America alla fine degli anni Trenta, fu Aristide Zolberg fondatore e direttore del Center for Migration, Ethnicity and Citizenship all'interno della New School, uno dei più prestigiosi centri di studio delle migrazioni internazionali del Novecento. Ho forse portato troppo esempi relativi al caso delle scienze sociali. Ma se ne potrebbero fare molti altri nel campo delle scienze fisico-naturali, a cominciare dalla fisica. E vale qui il caso citato di Enrico Fermi.

### **Il programma Fulbright e l'Italia: il più importante attivatore della circolazione internazionale di *élite* culturali dal dopoguerra a oggi**

Un salto in avanti nella circolazione internazionale delle *élite* scientifiche e culturali si realizza nel dopoguerra con il programma Fulbright (dal nome del suo promotore, il senatore J. William Fulbright) che diventa il principale attivatore di movimenti migratori di personale ad elevato livello di qualificazione e istruzione. Il programma diede luogo per l'Italia a una attivazione delle relazioni scientifiche e culturali tra il nostro paese e gli Stati Uniti con un riflesso sulla mobilità internazionale di studiosi intesa come circolazione e non come fenomeno unidirezionale.

Questo riferimento rimanda a un'ulteriore specificità e rafforza il discorso sulla continuità nelle relazioni tra Italia e Usa arricchita dalla disponibilità di borse di studio offerte da fondazioni pubbliche e private americane. Nel corso dei decenni il programma Fulbright ha dato la possibilità di studiare in America a un notevole numero di giovani italiani e in generale ha dato opportunità di scambi scientifici e culturali favorendo viaggi in Usa di studiosi italiani e in Italia di studiosi americani. Così anche per effetto del programma nei primi decenni del dopoguerra, a partire dalla fine degli anni Quaranta, l'asse degli scambi culturali e dei soggiorni temporanei per perfezionamento di studiosi italiani all'estero si spostò dall'Europa all'America. E questo canale avrà una centralità destinata a durare fino ai decenni a noi più vicini, cioè fino all'intensificarsi di iniziative e programmi di scambi culturali interni alla Comunità e soprattutto all'Unione Europea.

Come accennato, l'elemento di maggior novità e specificità del modello Fulbright è rappresentato dal fatto che la mobilità non è a senso unico sia perché non solo si promuove il movimento dall'Italia verso gli Usa e allo stesso tempo se ne promuove uno dagli Stati Uniti verso l'Italia sia perché il ritorno in patria di chi va a studiare in America è contemplato dalla concezione di fondo del programma (e in effetti dai suoi esiti effettivi).

E proprio per questa sua originalità, il programma - che festeggia ora il suo settantesimo anno di attività - merita qualche commento di ulteriore dettaglio. Nel 2008 in occasione del sessantesimo anniversario dell'inizio del Programma, una pubblicazione della Fondazione



in due puntate dal titolo *Fulbright Story Series* (Part I e Part II) illustra la storia dei due primi ventenni di vita dalla fondazione al 1988. Il motto del programma è "Linking minds across cultures", a voler sottolineare l'aspetto di legame tramite lo *scambio* culturale.

Il programma consolida la tradizione antica di scambi intellettuali. Quindi per molti versi si può dire che c'è al contempo una tradizione antica e un dato di continuità nelle migrazioni intellettuali verso gli Stati Uniti soprattutto per quel che riguarda ricercatori e accademici ma anche per altre figure. Da una parte l'incentivo allo studio all'estero, nella fattispecie negli Stati Uniti, ha avuto anche l'effetto di un trasferimento definitivo di ricercatori e quindi in ultima analisi potrebbe rientrare nel quadro del *brain drain* che per gli Stati Uniti ha ovviamente significato un colossale *brain gain* (acquisizione da parte del paese di soggetti ad alto livello scientifico e professionale). Ma, visto in un'altra ottica e con l'attenzione rivolta alla complessità e ai suoi diversi esiti, il processo ha rappresentato la base anche per l'attivazione di un fenomeno di *brain circulation*, volendo usare la stessa metafora. La stragrande maggioranza dei borsisti Fulbright - come previsto - è tornata in Italia spesso mantenendo relazioni con le università e le istituzioni visitate.

Come tematica a latere rispetto a quella di cui ci stiamo occupando è interessante citare l'origine del finanziamento e del funzionamento delle borse. In un certo senso le borse Fulbright sono state pagate dallo Stato italiano perché il bilancio del programma si basò originariamente su fondi destinati alla riparazione dei danni di guerra imposti dagli Usa all'Italia. L'aspetto positivo della vicenda è che all'origine del finanziamento del programma c'è una rinuncia da parte del Governo degli Stati Uniti a incassare una parte dei fondi purché una quota corrispondente venisse trasferita a un programma di scambi culturali. Inoltre nel 1957 un'altra rinuncia del Governo degli Stati Uniti a un altro credito, destinò una congrua somma al programma Fulbright già in atto da diversi anni. Detto questo, va d'altro canto ricordato che le borse Fulbright, che non avrebbero garantito sostentamento e mezzi per la ricerca, furono integrate con fondi di istituzioni americane. Come scrisse a suo tempo Cipriana Scelba, storica responsabile italiana del programma, nel testo citato "Le borse Fulbright... coprivano solo il viaggio e poche altre spese. Si trattava quindi di effettuare una faticosa ricerca di borse di studio in loco, cioè negli Stati Uniti, con l'efficace anzi indispensabile collaborazione di enti statunitensi" (Scelba 2008a, p. 3). E in effetti questo avvenne con notevole successo grazie a un forte e diretto impegno del senatore Fulbright in questo ambito. Così i borsisti Fulbright che partivano come studenti trovavano presso l'università che li aveva accolti una borsa per il sostentamento fornita o comunque procurata dalla università ospitante. E i docenti o i ricercatori maturi potevano essere pagati dalle università o dai centri di ricerca dove si recavano.

Insomma si trattò di un programma di cooperazione – per altro non certo l'unico – che fu utilissimo per l'Italia (così come per gli altri paesi europei coinvolti) per l'aggiornamento delle conoscenze e dei metodi di ricerca, ma vantaggioso anche per gli Stati Uniti che consolidarono la loro influenza scientifica e culturale in Europa.

Per i motivi storici prima elencati, e non solo per effetto del programma Fulbright, quella di "circolazione internazionale delle élite culturali" è forse l'espressione che meglio di ogni altra qualifica le migrazioni qualificate, per altro non solo gli scienziati. Collegato a ciò, si può dire che negli Stati Uniti si è realizzata meglio che in altri paesi quella forma di collegamento tra studiosi emigrati e tra studiosi residenti in Italia che è definita solitamente come diaspora degli scienziati italiani all'estero. E su questo torneremo.

### **Accademici e scienziati non esauriscono il quadro delle migrazioni qualificate: la politica di apertura agli immigrati con alta qualificazione**

L'opportunità di condurre un discorso in parte specifico sugli emigrati impiegati nel lavoro accademico e di ricerca, che comunque costituiscono un settore significativo dell'insieme, è particolarmente giustificata nel caso degli Stati Uniti per la lunga tradizione di programmi di borse di studio e opportunità di formazione nel paese ospitante e per i programmi di scambi culturali riguardanti anche ricercatori già formati.

Ma quella di studiosi e scienziati non esaurisce il quadro delle migrazioni qualificate. A questo canale migratorio di grande rilievo - e originale per le forme assunte in Usa rispetto a quanto avviene nei paesi europei - si è sempre associato ovviamente l'altro antico e tradizionale, ma presente tuttora, delle migrazioni qualificate con trasferimento definitivo. E questo ha a che fare soprattutto con la politica migratoria degli Usa in particolare quella iniziata nel corso degli anni sessanta del secolo scorso quando si allargarono le possibilità di ingresso negli Stati Uniti di cittadini italiani con la preferenza per persone dotate di titolo di studio più alto - secondo un elemento caratterizzante della politica di immigrazione americana in generale.

Vale pertanto la pena di riassumere, ovviamene per sommi capi, le principali tappe della evoluzione della emigrazione italiana in Usa. Come correttamente riassume un documento del Ministero degli Affari Esteri di qualche anno addietro su *La formazione ed il lavoro degli italiani in Usa*: "Il culmine della grande emigrazione italiana viene raggiunto nel primo quarto del Novecento: la forte richiesta di manodopera favorisce l'arrivo di lavoratori immigrati, destinati al consolidamento del settore urbano e industriale. Nel 1930 viene raggiunto il picco di presenze: 1.623.580. Ma con l'introduzione dell'*Immigration act* nel 1921 e di successive leggi restrizioniste si riduce sensibilmente la quota degli italiani ammessi in Usa" (Ministero Affari Esteri 2008, p. 3). Il documento ricorda come l'introduzione del sistema delle quote in base alla nazionalità di origine sfavorisse gli italiani allo stesso modo degli altri potenziali immigrati dal Europa mediterranea. Il tipo di restrizioni imposte dalla legislazione degli anni Venti restarono in atto anche negli anni successivi al secondo conflitto mondiale, ma le cose cambiarono nel corso degli anni Sessanta. Infatti: "Le partenze dall'Italia riprendono e tornano consistenti nel 1965 in seguito all'eliminazione delle quote nazionali... I legislatori statunitensi ridisegnano la legge sull'immigrazione inserendo dei nuovi criteri per l'ottenimento del visto che contribuiscono a dare una nuova immagine dell'emigrante: buon titolo di studio e qualifiche professionali elevate... Il nuovo emigrante italiano non è più quello che fugge dalla miseria ma anche studenti e professionisti in cerca di successo" (Ministero Affari Esteri 2008, p. 3). Ma proprio per quella specificità americana di apertura alle *skilled migration*, alla preferenza per personale ad elevato livello di qualificazione, il flusso non si è mai del tutto interrotto con una ripresa dopo l'apertura del 1965.

A questo punto si apre un problema che riguarda l'esito di questa migrazione nella società americana. È necessaria qualche considerazione riguardante l'accesso alla residenza e lo stesso accesso alla cittadinanza americana da parte degli italiani. Se si va a considerare l'entità della presenza dei cittadini italiani residenti negli Stati Uniti e iscritti all'Aire si trova un numero tutto sommato abbastanza modesto in considerazione del flusso storico e del flusso recente di italiani: sottovalutazione notoria (Gabrielli 2016, pp. 88-98). E per quanto i dati delle iscrizioni e cancellazioni anagrafiche non comprendono il titolo di studio si

può presumere che la sottovalutazione riguardi anche i soggetti con elevato livello di qualificazione. Ben poca cosa sono i 257mila italiani registrati all'Aire nel 2016 (anche se va ricordato che il numero degli italiani risultante ai censimenti Usa è sempre superiore, una cifra non lontana dal doppio di quella risultante all'Aire). Insomma gli Stati Uniti non rappresentano ora il principale canale migratorio italiano. E questo è dovuto senza dubbio all'intensificarsi degli scambi intraeuropei che tra l'altro sono favoriti da programmi ad hoc della Ue riguardanti proprio accademici e ricercatori, compresi i fondi per ricerche internazionali.

Ma c'è un altro motivo che riguarda i cambiamenti di cittadinanza degli immigrati in Usa, per i quali, una volta ottenuta la residenza stabile con la "carta verde" è più facile ottenere la cittadinanza. E quindi molti emigrati negli Stati Uniti non risultano tra gli italiani residenti all'estero anche perché nel frattempo sono diventati cittadini americani.

### **Le associazioni scientifiche professionali e la diaspora degli scienziati**

Una ulteriore specificità delle *skilled migration* verso gli Usa è che - molto più che in ogni paese europeo - si registrano collegamenti tra scienziati e professionisti italiani residenti in questo paese: collegamenti sia di tipo generale sia sulla base di specifiche professioni, ad esempio una è costituita da medici. A questa presenza organizzata (cittadini, non cittadini o dotati di doppia cittadinanza) ha contribuito il flusso continuo, sebbene di dimensioni non sempre significative, di studiosi e professionisti, ma anche di artisti e in generale di intellettuali verso gli Stati Uniti: un flusso favorito dal progressivo allargamento negli ultimi decenni del Novecento dagli ingressi non solo per motivi di lavoro che a volte ha contribuito a determinare un trasferimento definitivo. E lo stesso modello prevalente di movimento non unidirezionale non sempre ha evitato trasferimenti definitivi. Anzi il citato documento del Ministero degli Affari Esteri (che però risale al 2008) sottolinea: "Il fenomeno della fuga dei cervelli, ossia l'abbandono da parte delle intelligenze migliori per trasferirsi in paesi più evoluti e ricchi. E sono soprattutto gli Stati Uniti a ospitare la nuova emigrazione intellettuale" (Ministero Affari Esteri 2008, p. 9).

L'insieme di questi processi ha favorito un innalzamento del livello di scolarizzazione e collocazione professionale degli italo-americani, che ormai "sono allineati alla media nazionale in termini di scolarità e professionalità e la superano nei livelli di occupazione e di reddito annuo" (Ministero Affari Esteri 2008, p. 7).

La tradizione italiana dell'associazionismo degli emigrati si esprime dunque anche a livello professionale elevato. Dimostrazione di ciò è appunto l'esistenza di associazioni di studiosi. Il documento del Ministero degli Affari Esteri cita ad esempio la Issnaf (Italian Scientists and Scholars in North America Foundation) - che stimola il collegamento dei ricercatori italiani in Usa e la promozione della loro attività di ricerca. Ma gli esempi sono diversi e non riguardano solo gli studiosi. Questo tipo di aggregazione permette di evitare le implicazioni peggiori della "fuga dei cervelli" come pura perdita per i paesi di provenienza.

La politica di attrazione di talenti stranieri da parte degli Stati Uniti e la storia antica di emigrazione intellettuale italiana ha avuto e può avere un esito virtuoso nella misura in cui le reti stabilite tra studiosi italiani residenti temporaneamente o permanentemente all'estero si estenda anche agli istituti di ricerca nazionali con vantaggio reciproco e collettivo. In questo senso potrà realizzarsi una diaspora scientifica italiana, nel modo

indicato recentemente da Stefano Boffo, Salvatore La Mendola e Chantal Saint Blancat (2017): una diaspora come rete di studiosi e ricercatori di un paese sparsi in diversi paesi, collegati fra di loro e collegati al paese di origine. In questo senso è essenziale che le migrazioni qualificate rientrino sempre più nel modello della circolazione delle élite culturali, di cui il caso americano presenta i maggiori aspetti.

### **Bibliografia**

Boffo Stefano, La Mendola Salvatore, Saint Blancat Chantal, *Ricerzare altrove*, Il Mulino, Bologna, 2017

Gabrielli Domenico, *Le emigrazioni dei cittadini italiani negli anni Duemila e l'aumento dei laureati*, in Coccia Benedetto e Pittau Franco, *Le migrazioni qualificate in Italia*, Edizioni Idos, Roma, 2016, pp. 88-98

Ministero Affari Esteri, *La formazione ed il lavoro degli Italiani in Usa*, Ministero degli Affari Esteri, Direzione generale per gli Italiani all'estero e le politiche migratorie, Roma, 2008

Pittau Franco, *Recenti indagini e dati statistici sulle migrazioni qualificate italiane*, in Coccia Benedetto e Pittau Franco, *Le migrazioni qualificate in Italia*, Edizioni Idos, Roma, 2016, pp. 49-70

Pugliese Enrico, *Quelli che se ne vanno: la nuova emigrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2018

Scelba Cipriana, *I primi venti anni del programma Fulbright in Italia*, in *Fulbright Story Series (Part I)*, Fondazione Fulbright, Roma, 2008a

Scelba Cipriana, *I secondi venti anni del programma Fulbright in Italia*, in *Fulbright Story Series (Part II)*, Fondazione Fulbright, Roma, 2008b

---

# “Brexodus”? L’impatto della Brexit sulla migrazione di lavoratori altamente qualificati nel Regno Unito

---

Alessio D’Angelo, *University of Nottingham, School of Sociology and Social Policy*

I risultati del referendum del 23 giugno 2016, con il quale il 52% degli elettori britannici ha scelto di lasciare l’Unione Europea, sono stati a dir poco scioccanti. Quasi nessuno si sarebbe aspettava un tale risultato, nemmeno tra chi aveva fatto campagna elettorale a favore dell’uscita dall’Europa. Due anni dopo, è ancora difficile stimare l’impatto reale di questa decisione ma è certo che il voto a favore della Brexit sia stato allo stesso tempo un voto contro l’*establishment* britannico e contro il progetto politico dell’Ue. Soprattutto, è stato interpretato come un vero e proprio rifiuto nei confronti della migrazione internazionale in generale e dall’Ue in particolare. Anche se il governo britannico ha sostenuto che la “Gran Bretagna globale” che emergerà dall’uscita dall’Unione Europea continuerà ad attrarre da tutto il mondo le menti “più brillanti e migliori”, sono in molti a ritenere che il paese abbia iniziato a perdere il proprio fascino, a partire dal momento in cui sono stati annunciati i risultati del referendum. Il rischio per il Regno Unito è quello di andare incontro ad una nuova e pesante fase di emigrazione, specialmente da parte degli immigrati europei altamente qualificati, un processo che è stato definito “Brexodus”. Questo capitolo esamina le probabilità che si verifichi un tale scenario, esplorando i possibili effetti di quest’ultimo sull’economia britannica, a partire da ciò che è già accaduto dopo il referendum.

## Prima del referendum

Per comprendere i processi che hanno portato alla Brexit è importante ricordare brevemente l’evoluzione del sistema migratorio ed economico del Regno Unito negli ultimi decenni. Come discusso in altra sede (D’Angelo, Kofman 2018, pp. 331-343), la migrazione economica in Gran Bretagna dopo la fine della seconda guerra mondiale si è basata tradizionalmente su flussi provenienti dalle sue ex colonie, in particolare dai Caraibi, dall’Asia meridionale e dall’Irlanda. Dopo l’adesione all’Unione Europea (allora Comunità Economica Europea) nel 1973, il Regno Unito ha visto aumentare moderatamente l’immigrazione da parte dei paesi dell’Europa occidentale, in gran parte giovani immigrati che venivano a studiare o a fare esperienze di lavoro all’estero, nonché di professionisti che lavoravano nella fascia alta del mercato del lavoro. Questi cittadini europei - in genere definiti “espatriati” (*expats*) piuttosto che “migranti” - hanno continuato a rappresentare una minoranza relativa tra la popolazione immigrata nel Regno Unito; in quegli stessi anni, anche la Gran Bretagna ha subito un drammatico processo di deindustrializzazione che ha colpito particolarmente le regioni del Nord dell’Inghilterra e che ha visto il progressivo allargamento del divario economico, sociale e politico tra quella parte del paese e il polo cosmopolita rappresentato da Londra e dal Sud-Est del Regno Unito.

All'inizio del XXI secolo, mentre cercava di presentarsi al mondo come uno dei centri della nuova globalizzazione, interconnesso e guidato dalla conoscenza, la Gran Bretagna ha iniziato a ripensare il proprio approccio nei confronti della migrazione, cercando di bilanciare la sua posizione tra tendenze globali e regionali; il modello perseguito era quello in cui, da un lato, i mercati globali competitivi si sarebbero rivolti a professionisti altamente qualificati provenienti da tutto il mondo per colmare le carenze nel Regno Unito - in particolare nei settori della sanità e dell'informatica. Dall'altro, la crescente integrazione del paese nel sistema europeo avrebbe incoraggiato l'abolizione delle rotte internazionali di immigrazione meno qualificata, che avrebbero dovuto essere colmate da lavoratori provenienti dai nuovi paesi membri dell'Europa orientale, a seguito dell'allargamento dell'Ue nel 2004.

Nei dieci anni seguenti, la mobilità e l'insediamento su vasta scala di cittadini dell'Ue, in particolare dalla Polonia, ha fatto sì che l'opinione pubblica considerasse la migrazione dall'Unione Europea come un qualcosa d'imprevedibile e ingestibile. Tra maggio 2004 e settembre 2008 sono giunti in Gran Bretagna oltre 900.000 immigrati provenienti dai Nuovi Stati Membri (A10), mentre tra il 2011 ed il 2015 si è registrato anche un forte incremento degli arrivi dall'Europa meridionale, in particolare da Spagna e Italia. Tutti i dati e le ricerche disponibili hanno evidenziato il contributo positivo netto di questi migranti nei confronti dell'economia e del benessere generale del paese. Tuttavia, è andata purtroppo rafforzandosi tra gli elettori la solita narrativa secondo cui i migranti europei ruberebbero “i posti di lavoro ai cittadini britannici” e sfrutterebbero anche - in che modo, francamente, non è chiaro - il sistema di welfare del paese. Nel 2015, un sondaggio di Ipsos-Mori (citato da Nardelli 2015) ha constatato che la libertà di circolazione è ormai una delle questioni più controverse per l'opinione pubblica del Regno Unito. Il 60% degli intervistati ritiene infatti che la libertà di circolazione dovrebbe essere limitata a causa della pressione esercitata sui servizi pubblici (perché i migranti verrebbero in gran parte a chiedere prestazioni sociali). I vari atteggiamenti si sono fatti via via sempre più polarizzati, dividendosi tra i più istruiti rispetto ai meno qualificati, le generazioni più giovani contrapposte a quelle più anziane, coloro che vivono nelle campagne e nel Nord dell'Inghilterra post-industriale che si sentono lasciati indietro rispetto a coloro che vivono invece nelle principali città del paese e che non possono più fare a meno di immaginare una società sempre più diversificata, inclusiva e caratterizzata dalla mobilità.

Ciò ha permesso a un partito politico anti-immigrazione e anti-Ue come l'Ukip (United Kingdom Independence Party) di passare dal 6,5% nel 1999 al 27,5% nelle elezioni del Parlamento europeo del 2014. Un'altra indagine Ipsos-Mori (2016) condotta poco prima del voto (16-18 aprile 2016) ha rivelato che tra coloro che avevano intenzione di votare a favore dell'uscita dall'Unione Europea, la ragione indicata più spesso come «la più importante» era l'immigrazione, mentre tra i *remainers* (chi voleva invece restare nell'Ue) la motivazione più importante era legata ai rischi per l'economia britannica. Era come se chi fosse favorevole o contrario all'adesione all'Unione Europea avesse esaminato queste due questioni in modo distinto l'una dall'altra, senza rendersi conto di quanto fossero indissolubilmente legate tra loro.

### **Che cosa accadrà in seguito? Poche idee, molte preoccupazioni**

Dopo alcune settimane di choc tra chi aveva votato no, e di tripudio tra chi aveva invece votato a favore della “Brexit”, entrambe le fazioni hanno dovuto rendersi conto che gli effetti

immediati del voto non sarebbero stati così drammatici come avevano previsto: il processo di separazione del paese dall'Unione Europea sarebbe stato lungo e complesso e il suo impatto reale si sarebbe compreso solo a lungo termine e a seconda del tipo di accordo che verrà concluso con i 27 Stati membri rimanenti sulle nuove relazioni del Regno Unito in termini di mercato unico (se ce ne saranno) e sul nuovo regime di migrazione che entrerà in vigore. I primi due anni di negoziati non hanno portato ad alcun risultato tangibile. A parte le dichiarazioni d'intenti, la maggior parte delle questioni più importanti sono ancora sul tavolo: dallo status dei cittadini dell'Ue al loro futuro diritto alla mobilità, dalle disposizioni relative all'unione doganale al confine tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord. Ciò a cui assomiglierà il Regno Unito dopo aver lasciato l'Unione Europea rimane un mistero e questo, già di per sé, sta avendo un impatto significativo sulla credibilità e attrattività del paese. Uno dei pochi risultati chiari e tangibili della prima fase dei negoziati è stato l'accordo su un "periodo di attuazione" che si estenderà fino al 2021 (in altre parole, un'estensione del periodo durante il quale non avverrà nessun reale cambiamento). Tuttavia, il governo May - subentrato a quello di Cameron dopo le dimissioni di quest'ultimo a seguito dei risultati del referendum - ha sempre affermato di non voler sentire parlare di "libera circolazione". La riduzione dell'immigrazione - di qualsiasi forma d'immigrazione, inclusi i lavoratori altamente qualificati e gli studenti universitari - è diventata una priorità fondamentale per il governo May, anzi un vero e proprio obiettivo a sé stante. A questo proposito, un documento trapelato nell'autunno 2017 ha rivelato un nuovo approccio nei confronti della migrazione economica, incentrato sul mantra «prima i lavoratori britannici» e volto ad allineare il più rapidamente possibile il trattamento dei cittadini dell'Ue a quello dei migranti provenienti da paesi terzi.

Pertanto, non sorprende il fatto che le reazioni tra i cittadini europei residenti nel Regno Unito oscillino tra l'indignazione e l'allarmismo. Secondo un'indagine condotta dalla società di servizi Kpmg (2017), circa un anno dopo il voto, solo il 45% dei 2,4 milioni di europei che vivevano nel Regno Unito era sicuro di rimanere, mentre l'8% prevedeva concretamente di lasciare il paese e un altro 35% ci stava pensando. La metà delle 2.000 persone intervistate si sentiva meno apprezzata e benvenuta nel nuovo luogo di residenza. Le persone più giovani, meglio qualificate e meglio retribuite sono quelle che hanno più probabilità di prendere in considerazione l'idea di andarsene dal paese. Inoltre, mentre solo il 33% di coloro che guadagnavano tra le 15.000 e le 20.000 sterline all'anno stava ripensando il proprio futuro nel Regno Unito, questa percentuale saliva al 77% tra coloro che ne guadagnavano oltre 200.000.

Tale studio ha anche intervistato 1.000 persone residenti nei 10 paesi europei ritenuti più propensi a fornire manodopera al Regno Unito. Sebbene la Gran Bretagna sia rimasta tra i primi cinque paesi più desiderabili in cui lavorare nell'Ue (dietro a Germania e Svezia), il 49% degli intervistati la ritiene meno appetibile rispetto a prima del referendum.

La stampa riporta sempre più episodi di professionisti provenienti dall'Ue che decidono di abbandonare tutto e di andarsene via, e questo viene confermato dal numero di lettere spedite ai giornali e dal numero di gruppi dedicati a quest'argomento sui *social media*. Anche se pochissimi migranti europei altamente qualificati si sono preoccupati seriamente d'essere "deportati" o di perdere il proprio diritto al lavoro, la maggior parte si è comunque sentita sempre meno entusiasta di vivere in un paese che sembra sempre più rivolgersi verso se stesso e contro l'immigrazione - anche a rischio di dover affrontare



un declino autoindotto. Come sostenuto tra gli altri dal professor Jonathan Portes (2017) del King College, a Londra: “Le migrazioni non dipendono solo dalla scelta del Regno Unito su quali migranti accettare: sono i migranti che devono scegliere noi. Anche se volessimo rimanere aperti agli immigrati altamente qualificati provenienti da altri paesi dell’Ue, dopo la Brexit, questi ultimi potrebbero non scegliere di venire qui (o di rimanerci)”.

### **I trend migratori nei due anni successivi al voto**

Ci vorrà del tempo per vedere se i progetti dei migranti europei privati dei loro diritti civili e quelli di un’élite politica contraria all’immigrazione potranno mai convergere e causare un vero e proprio «Brexodus». Alcuni effetti tangibili del voto del giugno 2016 sembrano tuttavia già emergere dalle statistiche ufficiali nei due anni successivi al voto. I dati diffusi dall’Ons (l’Agenzia di statistica britannica) per il periodo tra giugno 2016 e giugno 2017 indicano una riduzione significativa della migrazione netta: 230.000, ovvero 106.000 persone in meno rispetto all’anno precedente. Oltre il 75% di questo calo è dovuto ai cittadini dell’Ue, inclusi quelli dell’Europa occidentale (Ue-15) e dell’Europa orientale (come la Polonia), che nel complesso hanno registrato il calo annuale più elevato registrato dal 1964, anno in cominciarono ad essere realizzate queste statistiche.

Tuttavia, è importante considerare tutto questo in prospettiva: l’immigrazione netta, infatti, aveva registrato una crescita costante sin dal 2012 e aveva raggiunto un picco di 336.000 unità nell’anno conclusosi a giugno 2016. In questo senso, i dati del 2017 potrebbero semplicemente rappresentare un riallineamento alle tendenze precedenti dopo un periodo insolito di forte crescita; in altre parole, è troppo presto per dire se questi sono i primi segnali di un cambiamento migratorio importante e a lungo termine o semplicemente di fluttuazioni a breve termine. In ogni caso, le cause di un tale cambiamento sono molteplici, come sottolineato dagli statistici più esperti dell’Ons. Il miglioramento della situazione economica in Europa centrale e orientale, ad esempio, potrebbe aver svolto un ruolo importante, riducendo gli arrivi da questi paesi e incoraggiando la migrazione di ritorno. Allo stesso tempo, tuttavia, è indiscutibile che l’«effetto Brexit» abbia svolto un ruolo significativo nel processo decisionale sia dei migranti che dei migranti potenziali.

I dati dell’indagine internazionale sui passeggeri (International Passenger Survey - Ips) pubblicati dall’Ons nel trimestre successivo sembrano confermare questa tendenza, con un’ulteriore diminuzione della migrazione netta nell’Ue: solo 90.000 persone nell’anno conclusosi a settembre 2017. Il numero effettivo di cittadini dell’Unione Europea che hanno lasciato il paese (130.000) è il più alto registrato dal 2008. È interessante notare che, tra i cittadini Ue che ancora arrivano nel Regno Unito, la percentuale di coloro che entrano per «motivi di lavoro» è in calo, in particolare tra coloro che emigrano per «cercare lavoro»: 32.000 persone rispetto alle 67.000 dell’anno precedente. Nello stesso periodo, il numero di migranti con già un lavoro ben definito è passato da 111.000 a 91.000. Sembra quindi che ad essere in gioco sia il principio stesso della mobilità dei lavoratori, e questo ben prima che il Regno Unito lasci effettivamente l’Unione Europea e che si decida in merito al nuovo regime di politica migratoria.

Tra i cittadini dell’Unione Europea che hanno deciso di rimanere in Gran Bretagna, molti - insoddisfatti per le vaghe rassicurazioni del governo di Londra - hanno cercato di assicurarsi il proprio status da un punto di vista giuridico. Nel 2017, il Ministero dell’Interno ha rilasciato 168.913 documenti di soggiorno permanente, il numero più alto

mai registrato in assoluto e quasi il doppio rispetto all'anno precedente. Nel frattempo, il numero di cittadini dell'Ue che hanno chiesto la naturalizzazione in Gran Bretagna è passato da 15.460 a 38.528. Emerge qui un altro paradosso: l'opposizione all'idea della libera circolazione europea sta trasformando ulteriormente coloro che un tempo erano considerati (potenzialmente) lavoratori mobili in residenti permanenti, e di fatto in nuovi cittadini.

Infine, vale la pena accennare al fatto che la Brexit potrebbe influire sull'immigrazione qualificata anche dall'esterno dell'Unione Europea. Mentre storicamente la componente dei cittadini di paesi terzi era stata molto più grande di quella proveniente dall'interno dell'Europa - per avere un'idea, è stata circa due volte maggiore tra il 2007 ed il 2012 - il divario si è ridotto sempre di più negli anni successivi, fino quasi a scomparire nel biennio 2015-2016. Tuttavia, nel settembre 2017, la migrazione netta non proveniente dall'Ue (205.000 persone) è ancora una volta più che raddoppiata rispetto a quella dei cittadini Ue, anche se questo calo è dovuto in larga parte ad una diminuzione di questi ultimi.

Come accennato in precedenza, negli ultimi vent'anni la politica migratoria per i cittadini non comunitari è diventata sempre più restrittiva, con al centro un «sistema di livelli» fortemente regolamentato (e comprendente quote piuttosto rigide) per l'ingresso di immigrati qualificati e altamente qualificati. Le statistiche sui visti di lavoro sono difficili da confrontare con altri dati sull'immigrazione: le cifre si riferiscono sia ai visti a breve termine sia a quelli a lungo termine (comprese le persone a carico) e quindi il numero totale risulta superiore alle stime dell'Ips sulla migrazione per motivi di lavoro. Le statistiche annuali relative a dicembre 2017 mostrano tuttavia un incremento molto contenuto (1%) rispetto all'anno precedente. Dei 165.131 visti per motivi di lavoro rilasciati quell'anno, la maggior parte (94.247) è stata destinata a “lavoratori qualificati con un'offerta di lavoro da parte di un datore di lavoro con sede nel Regno Unito” (livello 2); di questi, il 40% erano offerte provenienti dal settore informatico. La migrazione economica dai paesi al di fuori dell'Ue (quasi la metà dei visti sono concessi a cittadini indiani) non sembra quindi essere cambiata in modo radicale né sembra essere in grado di compensare la “fuga di cervelli” di lavoratori qualificati diretta verso l'Ue. In effetti, non potrebbe essere altrimenti senza una drastica riforma della politica britannica sui visti, che - ad eccezione di alcune generiche dichiarazioni d'intenti da parte del governo - non sembra essere sul tavolo della discussione, almeno a breve termine.

### **La dipendenza dai migranti qualificati da parte del Regno Unito**

Per quanto possa sembrare sorprendente, prima del referendum il governo britannico non aveva effettuato alcuna valutazione sistematica del possibile impatto della Brexit sul mercato del lavoro. In effetti, non v'era stato alcun dibattito pubblico su questi temi che fosse basato su dati concreti, prima e poi ben oltre giugno 2016.

All'inizio del 2017 il governo May aveva commissionato in segreto una valutazione dell'impatto dei possibili “scenari Brexit” sull'economia nazionale, per poi essere costretto a pubblicarne una parte nel marzo 2018 a causa delle forti pressioni giuridiche e politiche, dopo che alcuni stralci di quel rapporto erano trapelati sui media britannici. Quella relazione prendeva in considerazione diversi tipi di Brexit, dal ritiro totale da tutte le istituzioni, trattati e forme di cooperazione europea - la cosiddetta “Hard Brexit” - a livelli molto più elevati di accesso al mercato unico europeo (simili in un certo senso a quello attualmente

in vigore tra l'Unione Europea e la Norvegia). Tuttavia, per ogni possibile scenario, i modelli economici calcolati dagli stessi esperti del governo britannico prevedevano un impatto negativo sulla maggior parte dei settori economici.

Per quanto riguarda l'immigrazione, solo nel luglio 2017 il Ministero degli Interni ha commissionato al Migration Advisory Committee (Mac) una relazione sui modelli attuali e futuri di migrazione economica all'interno del See (Spazio economico europeo) e i loro effetti. L'obiettivo dichiarato era quello di fornire una base fattuale per la creazione di un nuovo sistema di gestione dell'immigrazione dopo la fine del periodo di attuazione, nel 2021. Il Mac ha raccolto dati da imprese e datori di lavoro presenti in tutto il Regno Unito e nel marzo 2018 ha pubblicato il suo primo rapporto intermedio (la versione finale verrà pubblicata nel settembre 2018). Secondo questo rapporto, "i datori di lavoro hanno spesso segnalato la carenza di lavoratori qualificati come uno dei motivi per assumere immigrati dal See". Molte di queste carenze riguardano posti di lavoro altamente qualificati e comportano una percentuale significativa di assunzioni tra i migranti provenienti dall'Ue, in particolare dai vecchi Stati membri. È stato inoltre segnalato un certo deficit di determinati lavori che, secondo il quadro nazionale ufficiale, si classificherebbero come mediamente o scarsamente qualificati e che hanno visto l'impiego di molti cittadini provenienti dai nuovi Stati membri dell'Ue (A10). Mentre "i datori di lavoro hanno contestato la classificazione dei posti di lavoro nel loro settore come scarsamente o non qualificati", sono in molti a temere che questi lavoratori non potranno ottenere un permesso di lavoro se l'attuale sistema dei livelli (i cosiddetti *tier*) per i cittadini di paesi terzi verrà esteso anche ai migranti dell'Ue. Nel complesso, "la stragrande maggioranza dei datori di lavoro non cerca necessariamente di ricoprire i posti vacanti con lavoratori immigrati ma semmai assume migranti See nel momento in cui questi risultano i migliori candidati oppure quando sono gli unici disponibili".

Questi risultati sono stati confermati da uno studio condotto dalla società di consulenza Mercer (2018), che ha messo in guardia le imprese britanniche contro una grave crisi che colpirà la forza lavoro nel paese, poiché il numero complessivo di lavoratori che entreranno nel mondo del lavoro dovrebbe scendere al di sotto del tasso di crescita della popolazione per la prima volta in più di 50 anni. In particolare, la forza lavoro britannica dovrebbe aumentare di sole 820.000 unità tra il 2015 ed il 2025, segnando un drastico rallentamento rispetto al decennio precedente, quando quasi 2 milioni di persone erano entrate nel mondo del lavoro. Le società operanti in settori come quello alberghiero, del commercio al dettaglio, dell'edilizia e dell'agricoltura hanno espresso particolari preoccupazione in merito alla possibilità di assumere manodopera migrante per tutto l'arco professionale, mentre le banche, le società informatiche e quelle farmaceutiche sono particolarmente preoccupate per la difficoltà di attirare lavoratori mediamente ed altamente qualificati. Questa carenza di competenze dovrebbe essere inquadrata nel più ampio contesto delle disuguaglianze socio-economiche all'interno del paese. La maggior parte delle regioni del Regno Unito sta infatti subendo una fuga di cervelli verso la capitale Londra, come confermato da uno studio pubblicato da Wpi Strategy nella primavera del 2018. I dati sull'istruzione superiore rivelano che più di 100.000 studenti laureati nel 2016 hanno lasciato la regione in cui avevano condotto i propri studi per andare a lavorare altrove, entro soli sei mesi dalla loro laurea. Di questi, più di 30.000 sono finiti a Londra.

Sarebbe alquanto complesso affrontare in questa sede le lacune e le inefficienze del mercato del lavoro britannico. Il governo ha preso in considerazione vari piani per

rilanciare l'economia dell'Inghilterra settentrionale ed incentivare i giovani a rimanere nelle regioni in cui avevano compiuto i propri studi. A livello nazionale, per colmare la mancanza di lavoratori altamente qualificati sarebbe necessario ristrutturare l'offerta d'istruzione superiore, cosa che è comunque necessaria a lungo termine. Nel breve e medio termine, tuttavia, i datori di lavoro sanno d'aver bisogno di lavoratori immigrati, in particolare dall'Unione Europea, e questo vale anche per i settori pubblici strategici. A questo proposito, due aree più di qualunque altra sono state oggetto di indagini e analisi da parte dei mass media: il settore universitario e il Servizio sanitario nazionale (Ssn). In un certo senso si tratta delle due facce opposte dei timori che ruotano attorno al cosiddetto "Brexodus": da un lato, l'impatto di quest'ultimo sulla competitività internazionale del Regno Unito in termini di ricerca, innovazione e status globale. Dall'altro, quello sulle capacità del paese di fornire i servizi pubblici più fondamentali ai propri cittadini.

### **Università e ricerca: l'eccellenza britannica è a rischio**

Per molto tempo, le università britanniche sono state un esempio d'eccellenza a livello internazionale (alcune delle università storiche come Oxford e Cambridge si piazzano infatti regolarmente ai primi posti delle classifiche mondiali). La Brexit potrebbe cambiare questo primato? Anche in questo caso è troppo presto per poterlo valutare correttamente, ma alcuni segnali iniziali sono decisamente preoccupanti.

Secondo i dati pubblicati da 64 università ai sensi della legge sulla libertà d'informazione, tra il 2014-15 e il 2015-16 si è registrato un aumento del 30% delle dimissioni da parte di personale proveniente dall'Ue (Cambridge ed Edimburgo sono state le università più colpite da questo fenomeno). In particolare, tra giugno 2016 e giugno 2017, circa 1.400 docenti dell'Unione Europea hanno lasciato le università britanniche. Sebbene tali cifre non tengano conto dell'arrivo di nuovi docenti e ricercatori dall'Ue, hanno comunque suscitato preoccupazione per il fatto che la mancanza di adeguate garanzie da parte del governo sui diritti dei cittadini dell'Ue potrebbe avere un effetto negativo sulle capacità delle università britanniche di trattenere il proprio personale. Un'indagine dell'Unione delle Università e dei College inglesi (Ucu), pubblicata nell'aprile 2017, ha mostrato che il 76% dei docenti europei che insegnavano nelle università britanniche erano più propensi a prendere in considerazione di lasciare l'ambiente accademico britannico a seguito del referendum, mentre il *The Guardian* ha pubblicato diversi articoli su docenti provenienti dall'Unione Europea che hanno già rinunciato ad offerte di lavoro in Gran Bretagna ancor prima di entrare nel paese. Nel frattempo, sembra che le università europee stiano usando la Brexit come un'opportunità per attrarre i docenti britannici più prestigiosi, una situazione contro cui avevano messo in guardia alcuni rettori. Nell'agosto 2017, ad esempio, il direttore dell'University College di Londra, Michael Arthur, ha dichiarato che il 95% dei suoi ricercatori più anziani di nazionalità europea era stato avvicinato da altre istituzioni dell'Europa continentale (Fazackerley 2018).

Tra le varie problematiche che contribuiscono alla potenziale "fuga di cervelli universitari" in primo luogo v'è l'incertezza sul diritto degli studenti dell'Ue a rimanere in Gran Bretagna dopo gli studi. I dati pubblicati nella primavera del 2018 dalle principali università del paese - il cosiddetto "Russell Group" - hanno rivelato una diminuzione del 9% tra gli studenti dell'Ue che hanno iniziato corsi di ricerca post-laurea nel 2017-18 rispetto all'anno accademico precedente. Tutto ciò ha destato notevole preoccupazione

negli istituti in cui il 16% degli studenti proviene dall'Unione Europea, con percentuali particolarmente elevate in discipline come matematica (27%), informatica (19%) e fisica (19%). Karen Briggs, a capo delle ricerche sulla Brexit alla Kpmg, ritiene che il rischio di fuga dei cervelli, insieme alla riduzione delle domande d'iscrizione da parte degli studenti dell'Ue: “potrebbe generare una problema di disponibilità di talenti di alto livello e una grave carenza di chimici, linguisti e altri professionisti. All'estremità più elevata del mercato dei laureati, il problema più grave per i datori di lavoro riguarderà gli elementi più ricercati e quindi più altamente retribuiti” (Helm 2017).

In secondo luogo, non è chiaro quanto il Regno Unito potrà avere accesso a lungo termine ai fondi europei per la ricerca. Il governo ha confermato che le università britanniche continueranno a far parte del programma Horizon 2020 (2014-2020), che finanzia ricerche scientifiche ad alto livello, fino alla sua conclusione. Tuttavia, le statistiche ufficiali rivelano come il paese stia sperimentando una forte diminuzione nella partecipazione a tale programma e nell'assegnazione delle sovvenzioni di quest'ultimo. Tra febbraio e settembre 2016, la quota di partecipazione del Regno Unito è stata del 15% sul totale del programma, pari a circa il 16% del finanziamento dell'Unione Europea. Nello stesso periodo del 2017, la quota della partecipazione britannica è scesa tuttavia al 12% e quella del finanziamento al 13%. Il ruolo del paese nella prossima tornata di finanziamenti europei - Horizon Europe (2021-2027) - è alquanto incerto e diversi articoli apparsi sulla stampa specializzata suggeriscono che la Gran Bretagna potrebbe beneficiare di un accesso parziale e limitato a tale programma di finanziamenti. Tutto questo non solo scoraggia ulteriormente docenti e ricercatori internazionali dall'entrare - o rimanere - in Gran Bretagna, ma rischia anche di avere un impatto drammatico sugli stessi studiosi britannici e più in generale sulla ricerca e l'innovazione dell'intero paese, riducendo le risorse e le opportunità di collaborazione internazionale.

### **Il settore sanitario: l'inizio della fine?**

Come ha sottolineato la prestigiosa rivista medica *The Lancet* (2018): “Il Sistema Sanitario Nazionale è stato un importante campo di battaglia in vista del referendum”. Una delle promesse più efficaci durante la campagna Brexit (anche se rapidamente smentita subito dopo il voto) era stata quella secondo cui, dopo aver lasciato l'Ue, il governo avrebbe potuto reindirizzare 350 milioni di sterline alla settimana al Ssn. La verità è che la Brexit potrebbe avere un impatto decisamente importante sulla salute della nazione, ma non certo positivo.

Come calcolato dal gruppo di esperti *Uk in a changing Europe* (Hervey, McCloskey 2018), circa 200.000 cittadini dell'Unione Europea operano nel settore della sanità e dell'assistenza alla persona: quasi il 5% dell'intera forza lavoro. Tale componente è particolarmente accentuata a Londra, nel Sud-Est dell'Inghilterra e nell'Irlanda del Nord, rendendo queste regioni estremamente vulnerabili di fronte alla mancanza di lavoratori qualificati, qualora le future norme in materia di immigrazione dovessero diventare più restrittive. Come sottolineato dal suddetto studio Mercer: “Il Ssn e l'assistenza sociale devono affrontare la duplice sfida di mantenere il personale qualificato già in servizio e attrarre in futuro un numero sufficiente di persone per coprire i posti vacanti. Il governo potrebbe decidere di finanziare un maggior numero di corsi di formazione per il personale nel Regno Unito, ma non è certo una soluzione rapida e dovrà fare i conti con vincoli di carattere finanziario”.

Nhs Digital (2017), l'agenzia che raccoglie i dati sul servizio sanitario nazionale, ha rilevato che nel primo anno dopo il referendum, quasi 10.000 tra medici, infermieri e personale di supporto dell'Ue aveva lasciato il paese. Si tratta di un aumento del 22% rispetto all'anno precedente e del 42% rispetto a due anni prima. Un altro studio del Consiglio degli infermieri e delle ostetriche (Nursing and Midwifery Council) ha evidenziato il fatto che gli ospedali britannici stanno lottando per assumere e trattenere infermieri provenienti dall'Europa, in particolare da paesi che negli ultimi anni sono diventati una delle principali fonti di approvvigionamento come Italia, Portogallo e Spagna (Nmc 2018). Nelle interviste condotte dall'Nmc, la Brexit è risultata una delle ragioni principali per cui il personale formato dall'Ue sta abbandonando il proprio impiego nel Regno Unito. Ma la situazione potrebbe addirittura peggiorare: una recente indagine della British Medical Association ha rilevato che 4 medici europei su 10 stavano pensando di lasciare il paese, con un ulteriore 25% dubbioso sul da farsi a causa del referendum (Bma 2017).

Le difficoltà nell'assumere e trattenere il personale medico dell'Ue stanno causando un rallentamento nel *turn-over* del personale, un problema che si aggrava da tempo e che rischia di avere conseguenze molto gravi in un momento di notevole invecchiamento della popolazione. Per evitare una grave crisi, il Servizio sanitario nazionale ha intensificato gli sforzi per reclutare personale al di fuori dell'Europa. Il Ministero dell'Interno, tuttavia, rilascia ogni anno solamente 20.700 visti di livello 2 (*Tier 2*) per i migranti qualificati provenienti da paesi extra-See, di cui circa un terzo per i dipendenti del Servizio sanitario nazionale. La crescente domanda per questi visti ha fatto sì che la Gran Bretagna raggiungesse il suo massimale mensile in ciascuno dei tre mesi a cavallo tra dicembre 2017 e febbraio 2018. Questo ha spinto più di 100 funzionari eletti in cinque partiti politici (esclusi i conservatori) a lanciare un serio allarme sull'impatto della Brexit sul Ssn, dichiarando che lasciare l'Ue è “la più seria tra tutte le minacce” che dovrà affrontare il Servizio sanitario del Regno Unito. Nella loro lettera, gli autori affermano che la cosiddetta “Hard Brexit” creerebbe problemi al Sistema sanitario nazionale “per i decenni a venire” e potrebbe portare ad un'ulteriore privatizzazione del settore. Secondo le loro conclusioni, il rallentamento della crescita economica, il ritiro dalle agenzie sanitarie dell'Ue e una maggiore difficoltà nell'importare medicine per le cure oncologiche si aggiungeranno alla carenza di personale specializzato sottoponendo il Servizio sanitario nazionale ad una sempre più forte pressione, mettendo così a rischio la salute dei pazienti.

Ciononostante, ancora nella primavera del 2018, Theresa May è stata accusata di aver bloccato i tentativi di aumentare le quote per i visti di livello 2. Secondo il quotidiano *The Evening Standard* (Murphy, Cecil 2018) almeno tre dipartimenti governativi avevano esortato il governo a rivedere le proprie decisioni sull'argomento, ma Downing Street ha respinto tali richieste, mantenendo la più rigorosa regolamentazione dell'immigrazione. Nemmeno i membri del governo, tuttavia, hanno potuto ignorare per troppo tempo il pericoloso vicolo cieco in cui il paese si è cacciato contrapponendo l'ideologia anti-immigrazione alle esigenze economiche e sociali del paese. Probabilmente è per questo motivo che nel giugno 2018 il ministro degli Interni Sajid Javid ha annunciato l'intenzione di eliminare il personale medico straniero dal tetto annuale dei lavoratori qualificati che giungono nel Regno Unito. Javid si era insediato solo qualche settimana prima dopo che il suo predecessore, Amber Rudd, aveva dovuto dimettersi per via di uno scandalo riguardante le minacce di deportazione da parte del Ministero dell'Interno contro gli



immigrati che erano arrivati in Gran Bretagna negli anni Cinquanta e Sessanta dalle ex colonie britanniche (la cosiddetta "generazione Windrush", dal nome della nave MV Empire Windrush che per prima era attraccata in Inghilterra nel 1948, portando con sé centinaia di lavoratori provenienti da Giamaica, Trinidad e Tobago e altre ex colonie britanniche). Lo scandalo è stato percepito come la punta dell'iceberg di un "ambiente ostile" per i migranti che Javid sembra tuttavia disposto a riconsiderare. Solo il tempo ci dirà se questo avrà segnato effettivamente l'inizio di un approccio più flessibile, umano e pragmatico nei confronti dell'immigrazione.

### ***To Brexit or not to Brexit?***

Come sostengono Russel King e Aija Lulle nel *Dossier Statistico Immigrazione 2017* (2017, pp. 64-67), la Brexit - qualunque forma essa assumerà - non potrà fermare la migrazione internazionale. È inconcepibile che un paese occidentale moderno e post-industriale, e specialmente un paese con la storia, il profilo e l'identità culturale del Regno Unito, possa funzionare senza alcun movimento di lavoro, competenze e quindi persone.

La vera questione, tuttavia, è se la decisione di lasciare l'Unione Europea sia irreversibile o meno. Nell'estate del 2018 il negoziato sembra essere entrato in crisi, con le dimissioni del segretario per la Brexit, David Davies, e del ministro degli Esteri Boris Johnson, entrambi in forte disaccordo con Theresa May. I fautori della linea dura criticano il Primo Ministro per la sua mancanza di chiarezza e d'ambizione e, in sostanza, per non aver creduto abbastanza fortemente nella Brexit. Al contempo, un numero sempre maggiore di personalità e deputati, tra cui diversi alti funzionari del partito conservatore, sostengono che, qualunque sia l'accordo che la Gran Bretagna riuscirà a raggiungere con l'Unione Europea, esso dovrà essere comunque soggetto all'approvazione del Parlamento o a un nuovo referendum. In questo modo si potrebbe bloccare o addirittura invertire completamente il processo della Brexit. Ma non esiste una via d'uscita facile. Se la Brexit continuerà - come tutte le analisi e previsioni sembrerebbero indicare - le conseguenze economiche andranno dal "leggermente negativo" al "disastroso". Se scongiurata ("rifiutando la volontà del popolo", secondo l'opinione di molti), allora il paese potrebbe trovarsi di fronte ad una crisi politica e costituzionale senza precedenti, oltre ad un ulteriore danno alla sua reputazione a livello internazionale. In ogni caso, il "Brexodus" non è destinato ad accadere, ma se il Regno Unito vuole davvero rimanere un luogo di elezione per i migranti altamente qualificati provenienti da tutta l'Europa e dal mondo intero, dovrà lavorare duramente per riuscirci.

### **Bibliografia**

British Medical Association (Bma), *Trainee recruitment crisis 'deeply concerning'*, London, 2017, <https://www.bma.org.uk/news/2017/september/trainee-recruitment-crisis-deeply-concerning>

D'Angelo Alessio, Kofman Eleonore, *From Mobile Workers to Fellow Citizens and Back Again? The Future Status of EU Citizens in the UK*, Social Policy and Society, 17(2), Cambridge University Press, 2018, pp. 331-343

Fazackerley Anna, *Brexit brain drain: elite universities say they are losing future research stars*, "The Guardian", March 6<sup>th</sup>, 2018, <https://www.theguardian.com/education/2018/mar/06/brexit-brain-drain-russell-group-universities-research>



Helm Toby, *A million skilled EU workers see their future outside Britain*, "The Guardian", August 27<sup>th</sup>, 2017, <https://www.theguardian.com/politics/2017/aug/27/million-skilled-eu-workers-planning-to-leave-uk-brexite>

Hervey Tamara, McCloskey Sarah, *The impact of Brexit on NHS staff, The UK in a Changing Europe*, March 15<sup>th</sup>, 2018; <http://ukandeu.ac.uk/the-impact-of-brexite-on-nhs-staff/>.

Ipsos-Mori, *Economy and immigration key issues for Britons in the EU referendum*, London, 2016; <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/economy-and-immigration-key-issues-britons-eu-referendum>

King Russel, Lulle Aija, *Regno Unito: la Brexit fermerà le migrazioni?*, in IDOS-Confronti, *Dossier Statistico Immigrazione 2017*, IDOS, Rome, 2017, pp. 64-67

Kpmg, *The Brexit effect on EU nationals. A survey on what European workers will do now*, London, August 2017, <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/uk/pdf/2017/08/the-brexite-effect-on-eu-nationals.pdf>

Mercer, *The Impact of Brexit, Migration & Ageing on the UK Workforce. Mercer Workforce Monitor*, London, March 2018, <https://www.uk.mercer.com/content/dam/mercere/attachments/europe/uk/uk-2018-mercere-workforce-monitor-mar-18.pdf>

Migration Advisory Committee (Mac), *EEA-workers in the UK labour market: Interim Update*, London, 2018, [www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee](http://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee)

Murphy Joe, Cecil Nicholas, *Theresa May vetoed Cabinet pleas over visa quotas for doctors from overseas to fill empty NHS posts*, "The Evening Standard", May 1<sup>st</sup>, 2018, <https://www.standard.co.uk/news/politics/theresa-may-refused-to-budge-on-quotas-for-foreign-medics-after-cabinet-ministers-pleas-for-more-a3828141.html>

Nardelli Alberto, *EU referendum: polling reveals freedom of movement most contentious issue*, "The Guardian", October 9<sup>th</sup>, 2015, <https://www.theguardian.com/news/datablog/2015/oct/09/eu-referendum-polling-reveals-freedom-of-movement-most-contentious-issue>

Nhs Digital, *NHS Workforce Statistics*, London, June 2017, <https://digital.nhs.uk/data-and-information/publications/statistical/nhs-workforce-statistics/nhs-workforce-statistics-june-2017-provisional-statistics>

Nursing and Midwifery Council (Nmc), *The NMC Register*, London, March 2018, <https://www.nmc.org.uk/globalassets/sitedocuments/other-publications/the-nmc-register-2018.pdf>

Portes Jonathan, *I predicted this fall in immigration – here's how it should change the Government's Brexit strategy*, "The Independent", November 30<sup>th</sup>, 2017; <https://www.independent.co.uk/voices/uk-immigration-brexite-leave-eu-nationals-leave-citizens-government-strategy-customs-a8084941.html>

The Lancet, *Brexite and the NHS*, Volume 391, No. 10126, 2018, p. 1122

Ucu, *Academics' survey shows little support for HE Bill amid Brexit brain drain fears*, London, 2017; <https://www.ucu.org.uk/article/8584/Academics-survey-shows-little-support-for-HE-Bill-amid-Brexite-brain-drain-fears>

Wpi Strategy, *Brain Gain. How to Attract, Retain and Reconnect Digital Talent*, Wpi/Vodafone, London, March 2018, [https://public-vodafone-a.s3.amazonaws.com/mediacentre/2018/03/20180320\\_Brain-Gain-Vodafone-Report.pdf](https://public-vodafone-a.s3.amazonaws.com/mediacentre/2018/03/20180320_Brain-Gain-Vodafone-Report.pdf)

---

# Germania, politiche e progetti per una immigrazione mirata ai bisogni del mercato del lavoro

---

Edith Pichler, *Istituto di Economia e Scienze Sociali dell'Università di Potsdam*

## Immigrazione e manodopera

Dopo la fase di stagnazione che ha caratterizzato gli anni Settanta-Ottanta, durante la quale le comunità straniere si sono tuttavia stabilizzate anche attraverso le procedure di ricongiungimento familiare, negli anni Novanta si osserva una ripresa dell'immigrazione verso la Germania. Inizialmente, nel caso di tanti giovani immigrati comunitari, si tratta di una forma di "nuova mobilità interna" favorita dal processo di integrazione europea per mezzo anche di programmi di cooperazione come il Progetto Erasmus. Parallelamente alla crisi finanziaria ed economica del 2008 e degli anni successivi si assiste all'avvio di una nuova fase delle migrazioni interne, questa volta dettata anche da condizioni di necessità e bisogno. Per molti cittadini europei, pronti a lasciare la loro patria in cerca di lavoro, la Germania diventa così la prima destinazione.

Non è un caso che, secondo i più recenti dati dell'Ocse, con circa 465.000 nuove presenze la Germania sia stata nel 2013 il paese al mondo che ha attirato il maggior numero di immigrati dopo gli Stati Uniti. L'ultimo rapporto *Migrationsbericht* del Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Ufficio federale della migrazione e dei rifugiati, ovvero Bamf) riferisce inoltre che nel 2015 sono arrivati in Germania 2,14 milioni di persone, fra cui oltre a molti richiedenti asilo anche numerosi cittadini comunitari, con un aumento del 46% rispetto all'anno precedente e un saldo migratorio pari a 1,14 milioni di persone (Bamf 2016a). Nel 2016, secondo lo Statistisches Bundesamt (Ufficio federale di statistica), pur mantenendosi positivo, il saldo migratorio è significativamente diminuito, scendendo a quasi mezzo milione di persone, a fronte di 1.865.122 arrivi e 1.365.178 partenze. Nel frattempo, con il 60% dei casi, l'immigrazione è tornata ad essere prevalentemente europea, anzi strettamente comunitaria nel 51%.

Se, da una parte, le diverse motivazioni soggettive e la crisi economica nel paese di partenza hanno svolto un importante ruolo di *push factor*, dall'altra la prosperità economica della Germania (con tutto il corollario di miti alimentati anche attraverso i media) è stata ed è per molte persone uno dei principali *pull factor* di richiamo. Il recente boom economico, ribattezzato come il "nuovo miracolo economico tedesco", non sarebbe stato infatti concepibile senza l'apporto della migrazione intraeuropea, vista e considerata anche la difficoltà della Germania nel reperire manodopera più o meno qualificata in alcuni determinati settori, evitati peraltro dalla popolazione locale (questo problema è da ricondurre in parte anche al fatto che tanti posti di apprendistato rimangono vacanti). Mancano, infatti, specialisti ed esperti nelle professioni cosiddette "Mint"<sup>1</sup>, nell'assistenza

---

<sup>1</sup> "Mint" è l'acronimo che si usa in tedesco per "Stem" (Science, Technology, Engineering, Math) e sta per Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik.

agli anziani, nell'infermieristica specializzata, nella tecnologia di automazione, nelle professioni IT come nella programmazione di software, nonché nella medicina umana.

### Politiche e progetti

Viste le difficoltà dell'economia tedesca a reperire la manodopera necessaria per soddisfare i bisogni del mercato del lavoro, la Germania ha ricominciato negli ultimi anni a sviluppare politiche e progetti finalizzati ad un "reclutamento" mirato di manodopera con quelle qualifiche ritenute utili all'economia del paese. Come primo punto di contatto è stata creata - su iniziativa congiunta di Governo Federale, Bamf, Bundesagentur für Arbeit (Ba, ovvero Agenzia federale del lavoro) e Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Bmwi, ovvero Ministero federale dell'economia e dell'energia) - una *hotline* denominata "Working and Living in Germany" e finalizzata a fornire informazioni in tedesco e in inglese su diversi argomenti come la ricerca del posto di lavoro, il riconoscimento delle qualifiche professionali estere, l'immigrazione e il soggiorno, i corsi di lingua, ecc. Inoltre, la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Giz, ovvero la Società per la cooperazione internazionale) in collaborazione con lo Auswärtiges Amt (Ministero degli affari esteri), la Zentralen Auslands-und Fachvermittlung (Zav, ovvero il Servizio centrale per il collocamento di personale specializzato da e verso l'estero) e la già citata Ba hanno avviato tra il 2012 e il 2014 un portale di benvenuto che offriva consulenze e informazioni nell'ambito di un progetto pilota per il reclutamento di professionisti "Mint" provenienti da India, Indonesia e Vietnam (Humpert 2015).

Qui di seguito vengono elencati i principali progetti e le politiche di rilevanza nazionale applicati nelle diverse Regioni tedesche.

- **Il progetto "MobiPro-EU".** A partire da febbraio 2013 fino al 2016 il Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bmas, ovvero il Ministero federale del lavoro e degli affari sociali) ha sviluppato un programma speciale denominato "Promozione della mobilità professionale", mirante a ridurre gli ostacoli che nella pratica spesso influenzano la mobilità dei giovani di altri paesi dell'Ue all'interno del mercato tedesco dell'istruzione/formazione e dell'occupazione. Il gruppo target sono stati i giovani comunitari di età compresa tra 18 e 35 anni (solo in casi eccezionali il limite d'età ha raggiunto i 40 anni) che desideravano conseguire una formazione professionale o intraprendere un lavoro qualificato in uno dei posti vacanti in Germania. Il programma, con un budget totale di 139 milioni di euro, includeva la somministrazione di corsi di lingua tedesca, le spese di viaggio e altri aiuti finalizzata a garantire i mezzi di sostentamento. Con il programma "MobiPro-EU" la Germania mirava, oltre ad alleviare la disoccupazione giovanile in altri paesi dell'Ue, a ridurre contemporaneamente la carenza locale di manodopera qualificata. Infatti la formazione o l'impiego erano previsti esclusivamente in quei settori dove mancasse la manodopera. Dal 2013 al 2015 hanno ricevuto un sostegno per la formazione professionale 6.532 candidati, mentre nell'anno 2015 sono stati 2.888 i progetti finanziati. La maggior parte dei partecipanti, quasi il 70%, proveniva dalla Spagna e i principali settori di formazione e apprendistato sono stati la gastronomia e il settore alberghiero (Deutscher Bundestag 2015, p. 8). Una volta concluso, il programma è stato poi integrato all'interno del portale "Make it in Germany".

► **La “Carta Blu Ue”.** Già nel 2000 il cancelliere Gerhard Schröder aveva tentato di riaprire il mercato del lavoro agli stranieri, predisponendo una Green Card per il reclutamento di lavoratori qualificati. Ma il programma per i professionisti IT, anche a causa delle restrizioni riguardanti per esempio il ricongiungimento familiare o per la preferenza degli specialisti indiani e di altri paesi terzi a trasferirsi in paesi anglofoni, ha avuto poco successo. Dopo questo tentativo i paesi dell’Ue hanno introdotto nell’agosto 2012 un permesso di soggiorno per la prima volta comune per lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi, la cosiddetta “Carta Blu Ue”. Questa prevede un permesso di lavoro e di soggiorno valido per quattro anni, ma a determinate condizioni: i requisiti sono un diploma universitario, un rapporto di lavoro in Germania con uno stipendio minimo di 47.600 € all’anno o di 37.128 € all’anno se si possiede una laurea in alcune professioni dove la Germania è carente di personale, come per esempio i matematici, gli ingegneri, i medici e i professionisti IT. Il sistema “Carta Blu” in Europa è usato prevalentemente dalla Germania, che si stima abbia emesso l’87% del totale dei permessi rilasciati a livello comunitario. Nel 2016 la Germania ha emesso 8.038 “Carte Blu”, quasi il doppio rispetto al 2013 (4.651). La maggior parte è stata rilasciata per esperti provenienti da India (21,8%), Russia (9,7%), Cina (7,8%), Ucraina (6,2%), Turchia (5,5%), ecc. (Bamf 2016b). I primi risultati di un sondaggio rappresentativo del Bamf sui titolari della “Carta Blu” erano i seguenti: nel dicembre 2015 un totale di 28.000 stranieri viveva in Germania con questo permesso di soggiorno (non tutti immigrati, in quanto gran parte già in Germania); 18.400 tra i titolari di una “Carta Blu” erano alla prima esperienza lavorativa, di questi 5.900 vivevano già in Germania ed avevano completato gli studi lì e l’89% di loro sono impiegati come specialisti nell’ambito delle professioni “Mint” o in qualità di medici.

► **Il portale “Make it in Germany”.** Si tratta di un portale online multilingue<sup>2</sup> che rientra nelle iniziative per attrarre professionisti e garantire la copertura del fabbisogno di forza lavoro specializzata in Germania. Esso intende informare gli interessati all’immigrazione su come raggiungere la Germania, sui preparativi da intraprendere nel paese di origine, sull’arrivo e i primi passi. Il portale fornisce informazioni complete sulle procedure di ingresso e di visto, sulla ricerca di lavoro e sulla vita quotidiana. Imprenditori e ricercatori, in particolare, possono trovare informazioni specifiche sulle opportunità di carriera in Germania. Inoltre, vengono illustrati i pregi della formazione professionale o dello studio in Germania. Lo strumento per raggiungere i suoi scopi è lo sviluppo di una “cultura del benvenuto”, che ne fa secondo gli addetti ai lavori molto più di un semplice portale di informazioni: un vero e proprio biglietto da visita, perché attraverso di esso viene veicolata un’immagine moderna e differenziata della Germania ovvero quella di un paese simpatico e cosmopolita.

L’iniziativa “Make it in Germany”, lanciata nel giugno 2012, è finanziata dal Bmwi e realizzata dall’Institut der deutschen Wirtschaft (Iw, ovvero l’Istituto dell’economia tedesca) di Colonia<sup>3</sup>. Una consulenza continua è offerta da Zav, Ba, Bamf e Bibb (Bundesinstitut für Berufsbildung, cioè l’Istituto federale per l’istruzione e la formazione professionale).

<sup>2</sup> [www.make-it-in-germany.com](http://www.make-it-in-germany.com).

<sup>3</sup> [www.iwkoeln.de/institut.html](http://www.iwkoeln.de/institut.html).

L'offerta è continuamente aggiornata e integrata, prendendo in considerazione i bisogni del gruppo target. Il portale è disponibile in tedesco, inglese, spagnolo e francese. È possibile trovare informazioni sintetiche anche in altre lingue, come ad esempio in russo, italiano, albanese, serbo, turco, vietnamita, ecc. Obiettivo del portale è di invogliare i professionisti di tutto il mondo ad avviare una carriera in Germania. Nel portale la ricerca di lavoro avviene attraverso un'unica fonte, la sezione *Jobbörse*, dove gli interessati possono individuare quali sono i settori e le Regioni dove c'è domanda di professionisti. Nel portale gli imprenditori riportano le loro esperienze nel campo del reclutamento e dell'integrazione della manodopera straniera e incoraggiano così altri colleghi a seguire il loro esempio. "Make it in Germany" sembra davvero una iniziativa di successo, visto che il portale ha già raggiunto oltre 12 milioni di utenti provenienti da oltre 200 paesi. Quasi il 90% dei clic proviene dall'estero, in gran parte dall'India, dagli Stati Uniti, dal Vietnam, dalla Russia, dal Messico e dalla Gran Bretagna. Il maggior numero di posti vacanti si riferiscono nell'aprile 2018, con 182.067 offerte, ai settori di sanità, medicina e cura. In più della metà dei casi le offerte riguardano l'assistenza e la cura agli anziani, spesso attraverso la mediazione di agenzie interinali.

Altri progetti sono rivolti al reclutamento diretto di personale qualificato, come per esempio il progetto "PuMa" (progetto modello a punti) rivolto a lavoratori qualificati stranieri provenienti da paesi terzi, o di infermieri, come il progetto "Tripl Win" realizzato a Monaco ed un progetto pilota del Zav finalizzato al reclutamento a livello nazionale di infermieri provenienti dalla Cina (*MigAzin*, 16.2.2015).

► **Il progetto "PuMa": un modello basato su punti per lavoratori qualificati stranieri.**

Nell'ottobre 2016 il Bmas e il Ba hanno avviato nel Baden-Wuerttemberg, per un periodo di tre anni, il "progetto modello a punti per i professionisti stranieri"<sup>4</sup> (in breve "PuMa"). Altri attori a livello regionale coinvolti nel progetto sono le organizzazioni dei datori di lavoro, sindacati, centri di accoglienza e integrazione. L'obiettivo del progetto è consentire a persone provenienti dai diversi paesi l'accesso al mercato del lavoro in una regione economicamente forte come il Baden-Württemberg, combinando le esigenze del mercato del lavoro con i processi di integrazione. In questo contesto, "PuMa" propone a professionisti di paesi terzi una vera e propria prospettiva professionale, offrendo loro l'opportunità di lavorare in una professione che non è sulla lista di quelle richieste e previste dalla Ba. Il progetto pilota "PuMa" limita il numero di specialisti internazionali a 3.000 (1.000 per ciascun anno).

Requisito centrale del progetto "PuMa" è l'integrazione delle persone interessate all'immigrazione; per questo motivo l'esperto straniero deve soddisfare determinati criteri che faciliteranno poi la sua integrazione. I singoli criteri sono classificati con un sistema a punti, dove si deve raggiungere i 100 punti. Alcuni criteri sono le competenze linguistiche o eventuali precedenti soggiorni in Germania: ad esempio, se lo specialista ha almeno il livello B2 di conoscenza della lingua tedesca è possibile per lui accedere direttamente al mercato del lavoro tedesco; nel caso in cui lo specialista abbia compe-

<sup>4</sup> <https://regional-skilled-workers-initiative.de>.

tenze linguistiche di livello A2 o B1, allora deve dimostrare un legame con la Germania; con competenze linguistiche inferiori al livello A2, infine, non è possibile accedere al mercato del lavoro. I candidati che dispongono di sufficienti requisiti per l'integrazione e hanno superato la procedura di riconoscimento professionale vengono inseriti dalla Ba in una apposita lista.

- **Il progetto “Tripl Win”.** Come già avvenuto negli anni Settanta e Ottanta con il reclutamento di infermiere coreane, anche il seguente progetto è rivolto al reclutamento di infermieri. “Tripl Win”<sup>5</sup> è il nome del progetto realizzato dalla Ba e dalla Giz con l'intento di reclutare infermieri dalla Serbia, dalla Bosnia-Erzegovina e dalle Filippine. Il “Tripl” nel nome si riferisce a tre obiettivi: da un lato, il programma contribuisce a coprire la domanda di lavoratori qualificati in Germania; in secondo luogo, contribuisce ad uno sgravio del mercato del lavoro nei paesi di origine; in terzo luogo, le persone reclutate acquisiscono una nuova prospettiva professionale. Il permesso di soggiorno è inizialmente limitato a un anno e vincolato al datore di lavoro. Dopo una permanenza regolare di cinque anni può essere presentata una domanda di permesso di soggiorno permanente. Il datore di lavoro sostiene i costi di viaggio e alloggio e le condizioni di lavoro e di retribuzione non devono differenziarsi da quelle degli infermieri locali.
- **Il progetto pilota infermiere cinesi.** Nel 2012 è stato avviato un altro progetto pilota rivolto al personale infermieristico proveniente dalla Cina in possesso di una laurea in infermieristica e con esperienza lavorativa da inserire in strutture di assistenza tedesche. Il progetto a livello nazionale è stato avviato dalla Confederazione dei datori di lavoro tedeschi e dall'Ufficio federale del lavoro Zav in collaborazione con l'amministrazione del lavoro cinese (*MigAzin*, 6.2.2015).

### **Progetti, politiche e mercato del lavoro. Uno sguardo critico**

Come descritto sopra la Germania ha iniziato di nuovo a reclutare manodopera straniera attraverso diversi progetti o politiche d'incentivazione, tanto che l'aumento di oltre il 2% del prodotto interno lordo nel 2017 risulta in misura non trascurabile determinato dall'apporto lavorativo di centinaia di migliaia di immigrati (*Die Welt*, 30.1.2018). I dati della Bundesagentur für Arbeit confermano quanto le imprese tedesche siano dipendenti dall'immigrazione: se l'occupazione di cittadini tedeschi negli ultimi dodici mesi (febbraio 2017-febbraio 2018) è cresciuta di poco più dell'uno per cento (1,3%), nonostante il boom di nuovi posti di lavoro e di fabbisogno di manodopera specializzata, per i dipendenti con passaporto straniero l'aumento è stato pari all'11,8% (nello stesso periodo il numero di occupati italiani è salito invece del 5,2%, +12.615). Nel febbraio 2018 in Germania erano occupati 3.680.637 stranieri, di questi 1.628.318 (il 54%) provenienti dall'Unione Europea (Bundesagentur für Arbeit 2018a; 2018b).

I progetti sopra descritti miravano a reclutare manodopera qualificata in determinati settori e, come si è visto, l'occupazione degli stranieri è generalmente in crescita: quali sono dunque i settori dove gli stranieri in generale trovano un'occupazione?

<sup>5</sup> [www.triple-win-pflegekraefte.de](http://www.triple-win-pflegekraefte.de).

**Tab. 1. Aumento percentuale degli occupati stranieri nel settembre 2017 rispetto allo stesso mese dell'anno 2016: breakdown dei settori più importanti**

<i>Settore</i>	<i>2017</i>
Settore produzione alimentare	+9,2%
Edilizia	+16,8%
Impiego Interinale	+19,0%
Logistica e Magazzinaggio	+17,1%
Gastronomia	+ 9,3%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	+14,1%
Informazione e comunicazione	+14,4%
Settore sanitario	+10,2%
Settore socio-assistenziale	+13,0%
Settore educativo	+8,9%
Commercio	+10,0%
Servizi domestici	+8,9%
Amministrazione pubblica e privata	+6,6%
<b>Totale</b>	<b>+11,4%</b>

*FONTE: Bundesagentur für Arbeit 2018*

Pur essendo più presente nei settori dell'istruzione, delle attività professionali, scientifiche e tecniche, dell'informazione e della comunicazione, la manodopera straniera è spesso occupata in settori dove non è richiesta alcuna qualifica (per esempio nel ramo delle pulizie, in alcuni segmenti della gastronomia, nella logistica, nei call center) e dove non di rado è impiegata al di sotto della propria qualifica. Se si prendono in considerazione i dati sull'andamento del mercato del lavoro, nel 2017 la maggior parte degli immigrati ha trovato impiego attraverso le agenzie interinali, oppure nell'edilizia e nella ristorazione, settori caratterizzati da un'elevata incidenza del part-time, da una certa precarietà e da salari bassi. Non è un caso che nell'aprile 2018 il tasso di disoccupazione fra i tedeschi fosse pari al 4,4%, fra gli stranieri al 13,8% e tra gli italiani intorno al 9% (Bundesagentur für Arbeit 2018b).

Accanto a queste forme di precarietà non pochi dei nuovi immigrati sono toccati da processi di dequalificazione. L'esperienza di mobilità europea e globale in questi casi non è accompagnata da un incremento delle competenze individuali e può rappresentare (volendo ricorrere ai termini utilizzati ultimamente per descrivere questo tipo di processi) anche un caso di *brain-drain* non solo per il paese di partenza ma per la persona stessa. Un esempio è il caso del personale infermieristico, impiegato spesso attraverso le agenzie interinali nell'assistenza di base nel settore geriatrico delle case di riposo o presso agenzie private di cura e assistenza agli anziani o direttamente presso le famiglie come "badanti". Una prassi da ricondurre secondo l'esperta del settore Clorinda De Maio, fondatrice a Berlino del progetto "Infermieri italiani"<sup>6</sup>, alle politiche di reclutamento delle diverse agenzie, ma anche

<sup>6</sup> [www.infermieriitaliani.com](http://www.infermieriitaliani.com).



alla poca conoscenza o voluta ignoranza del percorso di formazione specifico nel settore infermieristico che in altri paesi europei prevede, a differenza della Germania, una formazione universitaria con corrispondente Laurea in Infermieristica. Invece proprio perché per via della bassa remunerazione e, indirettamente, del poco prestigio il settore dell'assistenza ha difficoltà a reperire personale sul posto, tanti dei reclutati con laurea vengono impiegati nell'assistenza come infermieri generici. Per rendere più attrattivo il settore si sta discutendo di aumentare lo stipendio del personale nel settore di assistenza e cura, visto e considerato che per di più tanti infermieri (spesso stranieri) lavorano presso agenzie interinali guadagnando ancor meno dei dipendenti regolari: si stima infatti che il reddito mensile lordo per i dipendenti regolari a tempo pieno nella cura degli anziani sia di 2.436 euro, ma che per i lavoratori interinali scenda ad una media di 2.131 euro (*Die Welt*, 31.3.18)

Un altro gruppo di persone da integrare sono i profughi e i rifugiati, che anche quando altamente qualificati (per esempio in quanto medici, ingegneri o informatici), incontrano ancora serie difficoltà a integrarsi nel mercato del lavoro per la difficoltà a farsi riconoscere le loro Lauree o gli eventuali titoli di studio. Secondo un'analisi dell'*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (Istituto per la ricerca sull'occupazione, in breve *IAB*) i profughi, a causa della mancanza di competenze linguistiche, del numero non alto di quelli fra di loro con una formazione professionale completa ed adeguata e degli ostacoli giuridici e istituzionali che incontrano, potranno essere inseriti nel mercato del lavoro tedesco solo gradualmente. Come e quanto velocemente ciò accadrà, dipenderà, secondo gli esperti, dai tempi delle procedure di asilo, dal supporto linguistico, dagli investimenti nella loro istruzione e formazione professionale e dalla ricettività economica (*IAB* 2017). Ciò nonostante si registrano anche dei segnali positivi e sempre più profughi stanno svolgendo un apprendistato nell'artigianato: il loro numero è raddoppiato da 4.600 nell'anno precedente a 11.000 nel 2017. La maggior parte dei nuovi tirocinanti arriva dall'Afghanistan (4.307), dalla Siria (3.100) e dall'Iraq (1.124) (*MigAzin*, 3.4.2018).

## **Conclusioni**

Come negli anni Sessanta, quando iniziò a potenziare le politiche di reclutamento con diversi paesi del bacino Mediterraneo, ancora oggi la Germania si trova a confrontarsi con un mercato del lavoro saturo, caratterizzato da un basso tasso di disoccupazione. Ma a differenza di allora, quando per i posti di lavoro previsti la manodopera richiesta non doveva possedere specifiche qualifiche, oggi la Germania ha bisogno sia dell'una che dell'altra. Accanto ai manager, con un *habitus* transnazionale, si assiste all'impiego di forza lavoro straniera nei segmenti bassi del settore dei servizi (e non raramente si tratta di casi di sottoimpiego perché questi lavoratori possiedono una qualifica o un diploma), o in quei settori dove è richiesta una qualifica specialistica, come nel settore infermieristico o nelle professioni "Mint". In questo contesto la Germania ha avviato delle politiche e dei programmi specifici per reclutare gli apprendisti o la manodopera richiesta. Analizzando i diversi progetti e gli strumenti sviluppati in questo ambito si potrebbero delineare tre strategie che vengono incontro ai bisogni dell'economia tedesca e che dovrebbero servire a coprire i diversi fabbisogni: "Make it in Germany" diretto agli specialisti e ai professionisti, "MobiProUE" rivolto ai giovani apprendisti europei e alcuni progetti pilota per specifiche professioni come per esempio il progetto "Tripl Win" per il reclutamento di infermieri.

I problemi di reclutamento della forza lavoro non sembrano poter essere superati nemmeno per il prossimo futuro visto che, secondo una recente analisi del Ministero dell'Economia, anche nel 2018 il mercato del lavoro rimarrà dinamico dopo un anno come il 2017 che ha visto 44,3 milioni di persone occupate. Anche nel futuro, secondo il Ministero, l'occupazione continuerà a crescere e la disoccupazione a diminuire e in questa situazione l'economia tedesca, come nel passato, sarà sempre più dipendente dall'impiego di manodopera straniera. Proprio nel suo ultimo rapporto annuale il Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, il Consiglio di esperti delle fondazioni tedesche per l'integrazione e la migrazione (2018), ha invitato il governo a formulare una vera legge sulla immigrazione che, tenendo conto dei bisogni del mercato del lavoro, renda possibile o faciliti l'immigrazione da paesi non europei anche di persone con solo una qualifica professionale. Tanto più urgente, se si considera che a causa dell'andamento demografico diminuirà nei prossimi anni l'immigrazione dai paesi europei. Uno degli obiettivi di una simile legge sarebbe, secondo il rapporto, quello di raggruppare i diversi regolamenti e programmi visti sopra in un unico ordinamento.

Per i nuovi immigrati la vitalità economica della Germania rappresenta un importante *pull factor*, ma proprio per questo motivo le autorità tedesche non dovrebbero considerare questi nuovi migranti economici, come spesso è stato fatto nel passato, in un'ottica utilitaristica e in quanto mera "manodopera" da includere solo nel mercato del lavoro, ma dovrebbero considerarli già al loro arrivo come persone da includere nei diversi ambiti dei diritti di cittadinanza.

### **Bibliografia**

Bamf - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Migrationsbericht 2015*, Nürnberg, 2016a

Bamf - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Das Bundesamt in Zahlen 2016, Asyl, Migration und Integration*, Nürnberg, 2016b

Bamf - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hanganu Elisa, Heß Barbara eds), *Die Blaue Karte EU in Deutschland Kontext und Ergebnisse der Bamf-Befragung*, Nürnberg, 2016c

Bundesagentur für Arbeit, *Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten (Quartalszahlen)*, Nürnberg, April 2018

Bundesagentur für Arbeit, *Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt*, Nürnberg, 2018a

Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarkt für Ausländer (Monatszahlen), Berichte: Analyse Arbeitsmarkt*, Nürnberg, 2018b

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7164, Wahlperiode 23.12.2015 <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/071/1807164.pdf>

Humpert Stephan, *Fachkräftezuwanderung im internationalen Vergleich*, Working Paper 62, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, 2015

IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *IAB-Kurzbericht Nr. 14*, 20.6.2017, <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb1417.pdf>

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, *Steuern, was zu Steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018*, Berlin, 2018

---

# L'immigrazione qualificata in Francia: i trend emergenti

---

Catherine Wihtol de Wenden, *Centre national de la recherche scientifique - Cnrs, Centre d'études et de recherches internationales - Ceri, Paris*

## **Introduzione**

La Francia, pur essendo il paese europeo con la più antica tradizione migratoria, ha sempre esitato tra due diverse politiche: quella di un insediamento stabile e l'altra orientata invece alla ricerca di manodopera. Di recente, tuttavia, il paese è entrato in competizione con gli altri paesi europei per attirare i migranti più qualificati, provenienti dall'Europa comunitaria e dal resto del mondo. Inizialmente, nella seconda parte del XIX secolo, la carenza di manodopera e di futuri soldati portò ad una forte domanda di lavoratori stranieri per la ricostruzione del dopoguerra, malgrado un acceso dibattito all'interno dell'opinione pubblica in merito all'identità francese, percepita specialmente alla fine del secolo come a rischio per via dell'immigrazione (Wihtol de Wenden 1988). Le autorità francesi, tuttavia, gestiscono la questione migratoria in modo alquanto pragmatico, lasciandola in buona sostanza all'iniziativa degli imprenditori, dei datori di lavoro e delle organizzazioni della società civile, senza implementare una politica migratoria coerente.

Il primo punto di svolta si verificò nel 1974, quando la Francia decise di sospendere il reclutamento di manodopera straniera. Tale decisione, considerata inizialmente a carattere temporaneo, impedì d'un tratto la mobilità dei lavoratori stranieri tra la Francia e i loro paesi di origine. La maggioranza dei nuovi immigrati entrava quindi in Francia per ricongiungimento familiare, oppure si trattava di migranti europei arrivati nel paese grazie alla libera circolazione dell'Unione Europea, oppure ancora di rifugiati o studenti. Attualmente, la Francia ha una popolazione di 4,3 milioni di stranieri e di 7,9 milioni di immigrati nati all'estero, un dato che la colloca al quinto posto in Europa (ma era prima in Europa per numero di stranieri nel periodo tra le due guerre).

Secondo Dominique Schnapper (1995), la Francia è "un paese di immigrazione senza esserne cosciente" (*un pays d'immigration qui s'ignore*), in cui lo Stato ha sempre cercato di elaborare una politica migratoria senza però mai riuscire del tutto ad implementarla correttamente. Negli ultimi cinquanta anni, proprio a causa di queste contraddizioni, si è discusso a lungo se la Francia abbia mai avuto davvero una propria politica di immigrazione, o sul fatto se sia stata un paese di insediamento oppure di manodopera temporanea. La politica di immigrazione selettiva, infatti, è stata accettata con difficoltà.

## **L'evoluzione della politica migratoria in Francia**

Sin dalla metà del XIX secolo, la Francia venne interessata da notevoli flussi migratori, principalmente a causa della pressione demografica e per motivi economici. Le

contraddizioni tra un'immigrazione d'insediamento, ed una rivolta principalmente alla ricerca di manodopera, sono un tratto caratteristico della politica migratoria francese. Tuttavia, se si analizza la storia del controllo delle migrazioni nel nostro paese, è possibile osservare come lo Stato abbia sempre cercato di controllare tale fenomeno senza riuscire mai davvero nel proprio intento. Anche se la Francia fu il paese con il maggior numero di immigrati in Europa tra il 1880 ed il 1970, questa realtà rimase inizialmente sconosciuta o venne comunque accettata a malincuore, il che portò a tutta una serie di controversie tra lo Stato, il mondo imprenditoriale, l'opinione pubblica e le varie forze politiche francesi, di destra come di sinistra.

Prima della seconda guerra mondiale, l'immigrazione venne sostanzialmente regolata dalle grandi aziende del settore minerario, metallurgico e siderurgico, mentre lo Stato giocava un ruolo assai minore. Nel 1900 erano presenti in Francia circa 1 milione di stranieri, provenienti in larga parte da paesi confinanti quali Germania, Belgio e Italia (principalmente dal Settentrione), con una ridotta presenza di immigrati nord-africani e indocinesi, occupati prevalentemente nel settore delle imprese edili e dei lavori pubblici. Si trattava per la maggior parte di lavoratori scarsamente qualificati, anche se era presente una piccola immigrazione d'*élite*, specialmente nei primi trenta anni del XIX secolo, composta da artisti e scrittori americani e di altre nazionalità. La competizione per la ricerca di un posto di lavoro tra i lavoratori immigrati e quelli francesi portò ad alcune rivolte (come quella di Aigues Mortes, del 1883, durante la quale vennero uccisi diversi immigrati italiani). Dopo la prima guerra mondiale, la ricostruzione del paese spinse molti stranieri ad immigrare in Francia (principalmente italiani, polacchi e cittadini provenienti dagli Imperi che avevano avuto la peggio durante la guerra, come Russia, Austria-Ungheria e Turchia). Gli armeni scampati al genocidio del 1916, i russi, i romeni e gli ebrei dell'Europa orientale trovarono rifugio nelle grandi città, come Parigi o Marsiglia, e parteciparono attivamente alle attività artistiche e culturali della Francia di quel periodo, anche se molti furono impiegati nell'industria tessile. Nel 1930, la Francia era il paese col più alto numero di immigrati in Europa, e ogni anno ne accoglieva più di quanto non facessero gli Stati Uniti dell'epoca.

Tuttavia, la crisi del 1930 ed il sopraggiungere di movimenti xenofobi e anti-semiti (Schor 1985) rivolti soprattutto a contrastare l'arrivo di stranieri altamente qualificati in campo legale e medico, portarono il governo ad interrompere l'arrivo di immigrati in Francia e a far rimpatriare tanti lavoratori con le loro famiglie, soprattutto verso Polonia e Italia. Il reclutamento della manodopera, che avveniva privatamente e non pubblicamente, era gestito dalla Société Générale d'Immigration, un consorzio di grandi aziende (principalmente del settore minerario e siderurgico) coadiuvato, tra il 1919 ed il 1939, da associazioni sociali (come il Service Social d'Aide aux Emigrants) e sindacati, al fine di organizzare la ricezione e l'assistenza sociale degli immigrati.

L'avvento dei regimi autoritari in Italia, Germania e Spagna portò in Francia nuovi flussi di rifugiati, i quali parteciparono alla resistenza e si iscrissero ai sindacati al fine di sviluppare contatti con gli attivisti politici.

Il cosiddetto *Trente Glorieuses* (il "trentennio glorioso", tra il 1945 ed il 1974) fu un periodo di crescita eccezionale per la Francia, durante il quale lo Stato cercò di elaborare un'efficace politica immigratoria, fallendo quasi completamente nell'intento. La necessità di un numero elevato di lavoratori per la ricostruzione del dopoguerra, infatti, e le pressioni

esercitate dalle grandi aziende edili, agricole e industriali divennero in breve tempo la forza trainante (anche se per un breve periodo iniziale il governo aveva cercato di gestire la situazione). Nel 1945, per mezzo di un'Ordinanza sull'ingresso e la permanenza degli immigrati, venne istituito l'Oni, l'Ufficio Nazionale per l'Immigrazione. Ad eccezione degli algerini, l'Ordinanza del 1945 attribuiva allo Stato il monopolio del reclutamento della manodopera straniera. Una nuova legge del 1945 riformò inoltre la legge sul diritto alla cittadinanza (già riformato in precedenza nel 1889 e 1927), introducendo il principio dello *jus soli*.

Durante questo periodo, il demografo Alfred Sauvy tentò di implementare una politica di immigrazione selettiva (gli immigrati italiani, per esempio, che durante gli anni Trenta erano stati fortemente osteggiati, divennero invece assai ricercati negli anni Cinquanta), basata sulle presunte "migliori" capacità di integrazione da parte di alcune nazionalità ben precise. Questa politica, tuttavia, non ebbe il successo sperato perché non si materializzò mai il numero di immigrati italiani inizialmente auspicato, ad eccezione di alcune zone della Francia Sud-Occidentale (come la regione di Tolosa) dove diversi immigrati italiani divennero proprietari terrieri e agricoltori, occupando terreni lasciati liberi per via dello spopolamento causato dalla guerra. Per questo, molti imprenditori rivolgendosi direttamente ai paesi di origine colsero rapidamente l'occasione per reclutare irregolarmente lavoratori a basso costo e senza famiglia a carico: un'immigrazione a carattere meramente temporaneo. Questi giovani lavoratori di sesso maschile (circa 200mila all'anno) vennero poi regolarizzati dallo Stato. Lo stesso Ministero del Lavoro, cui all'epoca spettava la gestione dell'immigrazione, riteneva che quest'ultima dovesse essere temporanea e finalizzata comunque al ritorno nei paesi di origine.

Nel 1968 lo Stato controllava solamente il 18% degli ingressi, mentre il restante 82% era costituito da ingressi irregolari che venivano però progressivamente regolarizzati. Nessuna legge sull'immigrazione, tuttavia, venne votata tra il 1945 ed il 1980, al punto che l'immigrazione veniva gestita via fax o telefono, senza alcuna possibilità di controllo da parte del sistema giuridico nazionale. Nel 1974, il neopresidente Valéry Giscard d'Estaing decise di nominare André Postel-Vinay come Segretario di Stato per l'Immigrazione, che durante la crisi petrolifera e la conseguente congiuntura economica negativa per i paesi europei decise di interrompere i flussi di manodopera immigrata, seguito anche dai governi del Benelux e della Germania. Negli anni Novanta, un approccio legato alla sicurezza divenne il trend principale nelle politiche migratorie dei paesi europei. Con le leggi del 24 agosto e del 30 dicembre 1993, il Ministro degli Interni Charles Pasqua lanciò l'obiettivo "immigrazione zero" come una vera e propria sfida alla politica migratoria francese. Tuttavia, quell'obiettivo era e rimane impossibile da raggiungere: i ricongiungimenti familiari e i richiedenti di asilo non possono essere rifiutati in quanto beneficiari di diritti protetti dalla Costituzione ("Il diritto ad avere una vita familiare") e dalle convenzioni internazionali (la Convenzione di Ginevra del 1951 sull'Asilo). Tuttavia per la prima volta, la legge del 1993 riuscì ad aggiornare adeguatamente la legislazione francese sull'immigrazione, portandola sullo stesso piano di quella degli altri paesi europei.

Nel 2005, dopo la riorganizzazione della struttura governativa, Nicolas Sarkozy, Ministro degli Interni del governo di Dominique de Villepin, promulgò una nuova legge sull'immigrazione, accompagnata da slogan come "sì ad un'immigrazione scelta, no ad un'immigrazione subita" oppure "immigrazione scelta = integrazione di successo".

Ancora una volta, Nicolas Sarkozy agiva come un *imprenditore* politico nel campo dell'immigrazione e dell'integrazione, in un contesto globale profondamente mutato: un Libro Verde era stato pubblicato dalla Commissione Europea nel 2005 sui benefici portati dalla riapertura delle frontiere ai nuovi lavoratori; gli imprenditori e i datori di lavoro si lamentavano per la mancanza di manodopera in diversi settori; e la competizione globale per il reclutamento di lavoratori altamente qualificati si inseriva perfettamente all'interno di un'economia liberale. Questo contesto fortemente rinnovato favorì la riapertura dei confini che erano stati chiusi ai lavoratori subordinati stranieri sin dal 1974, ma il progetto di Sarkozy venne duramente osteggiato dall'estrema destra francese e addirittura da una parte del suo stesso partito, l'Ump (Union pour un Mouvement Populaire). Fu necessario perciò pervenire ad un compromesso che prevedesse un controllo più rigoroso verso altre forme di immigrazione, tuttavia difficilmente implementabile per il fatto che queste ultime sono protette da leggi e trattati internazionali (ricongiungimento familiare e asilo).

La nuova legge del 24 luglio 2006 introdusse come obiettivo politico una nuova politica migratoria che, secondo Nicolas Sarkozy, non era in realtà mai esistita in Francia sino ad allora, ispirandosi piuttosto a politiche di immigrazione selettiva come quelle canadesi. La legge del 2006 venne presentata come un "dittico" consecutivo ma separato rispetto alla precedente legge, più restrittiva, del 2003. Senza usare termini come "Quota" (respinto dall'allora Primo Ministro Villepin) la nuova legge aprì le frontiere alle élite, agli imprenditori e ai fondatori di nuove aziende (con l'introduzione di una categoria speciale denominata "capacità e talenti") e venne concesso l'ingresso ai lavoratori migranti qualificati, e non, in quei settori in cui vi fosse la necessità di manodopera (in particolare il settore agricolo, costruzioni, servizi alla persona e pulizie, industria alberghiera e della ristorazione). Ciononostante, a questa riapertura dei confini per un'immigrazione *utile* (definita *immigration jetable* – "immigrazione espandibile", dalle associazioni dell'opposizione di sinistra) si aggiunsero nuove misure più restrittive per i ricongiungimenti familiari, i matrimoni misti e l'ottenimento della cittadinanza francese.

Il vero punto di svolta nella storia delle politiche francesi sull'immigrazione avvenne nel 2006, quando l'allora Ministro degli Interni Nicolas Sarkozy decise di porre fine alla sospensione del reclutamento di lavoratori subordinati stranieri che risaliva al 1974, in un contesto di competizione globale per accaparrarsi lavoratori d'élite e sopperire alla mancanza cronica di manodopera. La legge del 24 luglio 2006 sull'immigrazione e l'integrazione venne approvata dopo un lungo e acceso dibattito tra le organizzazioni di sinistra con slogan come "immigrazione scelta" (*immigration choisie*) contro "immigrazione subita" (*immigration subie*). La legge prevede la creazione di una Commissione Nazionale per le Competenze e i Talenti (Commission Nationale des Compétences et des Talents) con lo scopo di facilitare l'entrata annuale di migranti qualificati, lavoratori stagionali e studenti. Purtroppo, anche se per la prima volta dal 1974 veniva di nuovo permesso l'ingresso in Francia ai lavoratori subordinati di origine straniera, l'efficacia di questa legge rimase in gran parte sulla carta in quanto vennero aperte le frontiere solamente a qualche migliaio di nuovi immigrati, riducendo fortemente al contempo il diritto al ricongiungimento familiare e all'asilo.

Le ultime leggi sull'immigrazione approvate in Francia dal novembre 2007 ad oggi hanno aperto le frontiere a specifiche categorie di lavoratori, come avvenuto in altri paesi europei (vedi il sistema delle Carte Verdi e poi dei permessi a punto in Germania e nel Regno Unito, la Blue Card europea del 2009, ecc.).



Durante questo periodo, i numeri relativi all'immigrazione si sono alquanto stabilizzati, dato che il numero di nuovi arrivi (tra i 150.000 e i 250.000 ogni anno) si equivalgono a quelli relativi ai nuovi cittadini francesi per nascita o acquisizione. Dal 1982 ad oggi il numero di stranieri in Francia si è stabilizzato attorno alla cifra di 4 milioni, ma la composizione dei flussi migratori in Francia è cambiata molto nel tempo. Sin dal censimento del 1975, gli immigrati europei (italiani, portoghesi, spagnoli, jugoslavi) hanno cessato di essere la maggioranza, mentre sono arrivati molti più nord-africani, turchi, africani subsahariani e asiatici.

Questo cambiamento è dovuto a diversi fattori:

- da una parte, agli effetti dei ricongiungimenti familiari: lo stop all'immigrazione della manodopera straniera ha portato ad un notevole aumento dei ricongiungimenti familiari per i migranti che andavano e venivano in Francia dai paesi del Mediterraneo meridionale. Molti immigrati che facevano avanti e indietro, infatti, si sono stabiliti permanentemente con le loro famiglie;
- dall'altra, all'aumento del numero di richiedenti asilo: negli anni Novanta la Francia, che fino ad allora accoglieva ogni anno una media annuale di circa 25.000 richiedenti asilo, si è trasformata all'improvviso in uno dei paesi con il maggior numero di richiedenti asilo in Europa (100.000 nel 2017). Quest'incremento è stato causato dai nuovi flussi di rifugiati dall'Africa dovuto a diverse guerre civili, specialmente in paesi di lingua francese.

### **Dalla legge Sarkozy del 2016 ai *passport talents* del 2016**

Il punto di svolta del 2006 dovuto alla legge Sarkozy era stato preceduto da un rapporto del Dipartimento sulla Popolazione delle Nazioni Unite (2001) sulla "migrazione di rimpiazzo" incentrato sul decremento demografico in Europa e sulla necessità di reclutare manodopera qualificata per competere con il resto dell'Occidente. In quel rapporto venivano proposte cifre per i nuovi ingressi che andavano ben oltre quelle prefissate dai singoli Stati europei, tuttavia ha iniziato a farsi strada in Europa l'idea di porre fine ad un approccio completamente negativizzante nei confronti dell'immigrazione. Il primo paese ad introdurre nuove politiche a favore dei lavoratori qualificati fu la Germania, con la creazione di una "Carta Verde" nel 2000, un'iniziativa che però non ebbe grande successo e che venne presto sostituita da un sistema di permessi a punti (un'idea adottata anche dal Regno Unito).

Dopo il Libro Verde europeo del 2005 e la legge Sarkozy del 2006, in un contesto di blanda riapertura dei confini per un'immigrazione di tipo qualificato in Europa, dopo quaranta anni di chiusure verso la manodopera subordinata non comunitaria (si veda, per esempio, la Carta Verde e il sistema a punti in Germania), ispirata dalle politiche di immigrazione selettiva basata sulla qualifica professionale promosse dal Canada e dal sistema della Carta Verde americana, con una legge del 2016 la Francia adottò un sistema di permessi di soggiorno pluriennali (da 2 a 4 anni). Questa legge aveva lo scopo di migliorare l'immagine della Francia presso i lavoratori non comunitari altamente qualificati (e le loro famiglie). Questa decisione venne adottata in un contesto in cui la maggior parte dei flussi di immigrazione regolare in Francia erano rappresentati da ricongiungimenti familiari (il 40,4% dei circa 298.000 ingressi nel 2015), dalla libera circolazione di cittadini europei (34,4%), da rifugiati e persone titolari di protezione internazionale (6,5%), da persone con



un permesso per motivi lavoro (10%) e altri motivi (8,7%). Contestualmente si registrava un aumento di ingressi da parte di ricercatori (+14% nel 2015) sui 20.500 nuovi permessi di soggiorno rilasciati per motivi professionali (+8%).

Nel 2015 (Oecd 2017) su 4,4 milioni di stranieri e 7,9 milioni di persone nate all'estero presenti in Francia, 217mila permessi di soggiorno sono stati concessi a cittadini non comunitari, di cui 168mila a carattere permanente (10 anni). I ricongiungimenti familiari sono stati 90mila, mentre i permessi per motivi di studio 70mila, principalmente a beneficio di cittadini provenienti da Cina e Marocco (grazie alla maggiore appetibilità della Francia per gli studenti), i richiedenti asilo 75mila (ma solo il 30% godeva del riconoscimento dello status di rifugiato) e i beneficiari di protezione umanitaria 16mila. Le nazionalità più importanti sono state l'Algeria, il Marocco e la Tunisia, anche se è forte la presenza di cittadini provenienti da paesi europei (Italia, Spagna, Portogallo, Romania, Regno Unito e Germania).

Il programma "Passeport Talents", previsto dalla legge del 7 marzo 2016 e implementato da una Circolare del 2 novembre 2016 così come da diverse norme governative (*Journal Officiel* del 30 ottobre 2016), è stato concepito per attrarre lavoratori stranieri altamente qualificati e per semplificare le procedure di attribuzione del permesso di soggiorno, evitando al migrante di dover esibire una precedente richiesta di autorizzazione al lavoro alla Direccte (Direzione regionale per le imprese, il consumo, il lavoro e l'occupazione), mentre per gli studenti è stato previsto il passaggio da un permesso per motivi di studio ad uno di lavoro. Lo scopo del programma è quello di attrarre il maggior numero possibile di lavoratori altamente qualificati di cui la Francia ha molto bisogno. La precedente legge Sarkozy del 2006 non aveva avuto successo, in tal senso, per via di una selezione troppo restrittiva delle categorie di immigrati: artisti, sportivi di alto profilo, creatori di moda e altri profili rari, più affini ad attrarre lavoratori di prestigio piuttosto che a colmare una carenza di manodopera altamente qualificata. La carta di soggiorno pluriennale, ideata per i lavoratori altamente qualificati richiedenti il "passaporto dei talenti", include invece diverse categorie che si inseriscono meglio nel contesto socio-economico del paese:

- giovani lavoratori dipendenti qualificati a livello universitario oppure dipendenti di una grande impresa innovativa;
- lavoratori altamente qualificati (Carta blu europea);
- dipendenti in missione;
- imprenditori;
- rappresentanti d'azienda;
- artisti e interpreti;
- stranieri con un riconoscimento nazionale o internazionale nel campo della scienza, dell'arte, della letteratura, delle idee, dell'educazione o dello sport.

Coloro che soddisfano le condizioni possono entrare in Francia con un visto a lungo termine di quattro anni. In questo modo, la Francia intende rinnovare il suo passato di paese capace di attrarre lavoratori stranieri d'élite, come accadeva nella prima metà del Novecento, quando artisti e intellettuali americani si stabilivano a Parigi (almeno fino alla fine della guerra fredda). Il programma permette inoltre di colmare la mancanza di copertura di posti di lavoro qualificati da parte di cittadini francesi o europei (i cosiddetti *métiers en tension*) specialmente nel settore medico, della ricerca scientifica e artistico, al fine di mantenere il livello di competitività della Francia con gli altri paesi europei.

Questa nuova tendenza sembra essere l'unica eccezione al quadro generale della politica migratoria francese, più tendente alla sicurezza, come configuratosi nella nuova proposta di legge del 2018, più restrittiva nei confronti dei rifugiati e intesa a scoraggiare i migranti dall'entrare in Francia (la *Loi immigration et asile* dopo un lungo dibattito in Parlamento è stata adottata nell'agosto 2018). Di fronte alla riluttanza dimostrata dalla maggioranza dei paesi europei nell'aprire in modo più ampio i propri confini durante un periodo causato da insicurezza (terrorismo) e pressioni esercitate da partiti di estrema destra (come in Ungheria), l'unico punto di consenso sembra essere quello della necessità di attrarre una migrazione di tipo altamente qualificato. Alcune idee come quella di mettere in vendita un certo numero di permessi di ingresso per motivi economici, al fine di fermare il traffico di esseri umani ed evitare le tragedie avvenute nel mar Mediterraneo, sono state abbandonate per via della loro difficile applicazione (a causa della difficoltà nello stabilire principi etici precisi per la "vendita" di tali permessi di soggiorno). La legge Sarkozy del 2006 aveva fallito in quanto troppo restrittiva, mentre la nuova legge sui *pasport talents* deve essere fatta conoscere maggiormente, e soprattutto applicata con più frequenza rispetto ad altre tipologie di richieste di ingresso.

Rimane comunque pur sempre una mancanza di dottori e dentisti, rimpiazzati da specialisti provenienti dalla Bulgaria e dalla Romania, e di altri lavoratori qualificati nel settore edile (da qui la fama assurda in loco dall'"idraulico polacco"). Talvolta, la qualifica professionale non viene esaminata in modo sufficiente (specialmente nel caso dei rifugiati) a causa dei problemi di lingua (i corsi di lingua sono in numero minore rispetto alla Germania, per fare un esempio), ma il *trend* è quello della chiusura nei confronti dell'immigrazione di lavoratori scarsamente qualificati per perseguire un'immigrazione di tipo più qualificato, attraverso anche la promozione di un'immagine migliore e più attraente del paese di accoglienza.

### **Bibliografia**

Meunier François, *Immigration économique. Vendre les visas d'entrée est-il une solution?*, « Risques », n° 105, pp. 133-139

Oecd, *Sopemi Report, Perspectives des migrations internationales*, 2017 (vedi : Capitolo sulla Francia)

Schnapper Dominique, *La communautés des citoyens*, Gallimard, Parigi, 1995

Schor Ralph, *L'opinion française et les étrangers en France 1919-1939*, Publications de la Sorbonne, Parigi, 1985

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Replacement Migration. Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, New York, 2001

Wihtol de Wenden Catherine, *Les immigrés et la politique. Cent-cinquante ans d'évolution*, Presses de la FNSP, Parigi, 1988

---

# Le migrazioni qualificate dall'Europa centro-orientale: una prospettiva unitaria

---

Zsuzsanna Pásztor, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

## Introduzione

Le migrazioni qualificate sono un fenomeno che da ultimo riceve una crescente attenzione, ma che rappresenta un ambito di ricerca molto problematico: la mancanza di dati e definizioni puntuali rende difficile controllare le ipotesi delle diverse teorie e di conseguenza il fondamento teorico risulta frammentato e scarsamente elaborato. Di fronte alla quasi impossibilità di condurre una ricerca sistematica, le analisi rimangono fondamentalmente descrittive e si concentrano su aspetti ristretti, lasciando quindi molte domande aperte e numerosi dubbi, innanzitutto sulle conseguenze del fenomeno.

Nonostante ciò, vi è un'intensa discussione sulla valutazione delle conseguenze economiche e sociali delle migrazioni qualificate nell'area dell'Europa centro-orientale, ovvero sul fatto se queste rappresentino una perdita (*brain drain*) o piuttosto un'opportunità (*brain gain*) per i paesi di origine. Il fenomeno è talmente complesso che non può essere ridotto a semplici risposte di tipo affermativo o negativo e sono pochi e limitati anche i punti di riferimento "quantitativi" a disposizione per affrontare la questione.

In questo contributo si è scelto di focalizzare l'attenzione sui cambiamenti strutturali del mercato del lavoro e sull'emigrazione dei giovani laureati, accennando alcune considerazioni per contribuire ad un'analisi che - diversamente dalla narrativa generale (tendente ad accentuare le differenze fra migrazioni qualificate e non qualificate, fra Europa dell'Est ed Europa Ovest, fra migrazioni del passato e quelle odierne) - si concentri maggiormente sui punti in comune, ritenendo infatti che questo approccio possa portare ad una migliore conoscenza delle migrazioni qualificate.

## L'emigrazione dall'Europa centro-orientale: la prospettiva storica

Nella seconda metà del XIX secolo la rivoluzione industriale nel Sud-Est europeo ha portato all'emigrazione di massa verso l'America. A grandi linee, si può dire che dopo questo periodo le migrazioni nell'Europa centro-orientale vengono sottoposte ad un certo controllo: se da un lato sono numerose le occasioni in cui l'emigrazione viene fortemente limitata, dall'altro canto un numero massiccio di persone è forzato a lasciare il proprio paese o viene deportato, soprattutto a seguito della progressiva instaurazione dei regimi comunisti in diversi paesi dell'Europa centro-orientale.

Tra le due guerre mondiali lo spostamento di masse tra i due continenti è reso impossibile e l'emigrazione verso gli Stati Uniti diminuisce notevolmente anche per effetto delle severe politiche restrittive introdotte negli anni Venti per limitare l'immigrazione di masse provenienti dalle periferie europee ritenute "non più utili". Di conseguenza, i flussi

migratori tra i due continenti cambiano carattere: nella composizione dei flussi (comunque molto limitati) diventano dominanti i ricongiungimenti familiari e l'emigrazione d'*élite* (professionisti, scienziati, artisti, ecc.).

Allo stesso tempo, vi sono numerosi episodi di espulsioni e deportazioni intra-continentali durante e dopo la seconda guerra mondiale. La deportazione degli ebrei e dei rom dai paesi dell'Europa centro-orientale è stata seguita dopo la guerra dalle espulsioni delle popolazioni dei paesi sconfitti da parte dei paesi vincitori. Per esempio, tedeschi e ungheresi (circa 3 milioni di persone) sono stati espulsi dall'allora Cecoslovacchia tra il 1946 e 1948. Inoltre, il regime comunista ha deportato verso l'Unione Sovietica milioni di persone idonee al lavoro (tra cui tanti tedeschi). A livello complessivo si stima che più di 15 milioni di persone dai paesi occupati dalle truppe sovietiche si sono diretti verso Occidente tra il 1945 e il 1950 (Böcker et al. 1998).

In seguito, mentre le economie europee nord-occidentali diventano paesi di immigrazione durante il periodo del grande boom economico degli anni Cinquanta e Sessanta, e si emigra anche dall'Italia, nei paesi dell'Europa centro-orientale le migrazioni e la forza lavoro sono sottoposte a severi controlli e le forti limitazioni "fisiche" (muri e altre barriere) e legislative, imposte dal regime comunista, rallentano notevolmente l'emigrazione dall'Europa centro-orientale verso Ovest. Il muro di Berlino viene eretto nel 1961 proprio in un periodo di forti tensioni sociali per impedire i movimenti tra Germania Est e Ovest. Mentre tra il 1950 e il 1960 circa 3,6 milioni di persone lasciano la Germania Est (in media circa 362mila persone all'anno), questo numero si riduce notevolmente tra il 1961 e il 1988 a circa 20.500 persone all'anno (23.000 da Est a Ovest e 2.500 nella direzione opposta). Tuttavia, anche durante gli anni del comunismo arrivano numerosi rifugiati (la maggior parte maschi in età lavorativa) da Est verso Ovest, tipicamente a seguito di eventi politici turbolenti che si sviluppano a causa delle condizioni economiche non soddisfacenti. Questo è il caso della rivolta nella Ddr nel 1953, della rivoluzione ungherese del 1956, della Primavera di Praga del 1968, dell'introduzione della legge marziale in Polonia nel 1981 e della rivoluzione in Romania del dicembre 1989, così come delle guerre nella ex Jugoslavia negli anni Novanta.

Dal contesto storico brevemente delineato si evince il significato della caduta del Muro di Berlino, e l'adesione dei paesi dell'Europa centro-orientale (Peco) all'Unione Europea e dello spazio Schengen: dopo circa un intero secolo durante il quale le migrazioni erano limitate o forzate, l'emigrazione dalle nuove economie di mercato diventa di nuovo un diritto. Nel nuovo sistema la forza lavoro gode in generale di un maggior grado di libertà e nello specifico di una certa libertà di movimento, pur se in uno spazio comunque fortemente regolamentato. È in questo contesto generale che emerge nell'area europea centro-orientale il fenomeno delle migrazioni qualificate.

Tuttavia, la trasformazione da economie pianificate in economie di mercato e la loro integrazione nell'economia globale, non è avvenuta senza difficoltà e i ritmi di emigrazione dai Peco raggiungono di nuovo livelli elevati all'inizio del XXI secolo: è difficile rintracciarli nei dati statistici (limite che non permette di condurre un'analisi più approfondita), ma sembra che proprio dopo la crisi del 2008 gli emigrati diventano relativamente più poveri rispetto ai flussi migratori degli anni Novanta e Duemila. L'accelerazione dell'emigrazione dell'ultimissimo periodo non è quindi semplicemente la conseguenza "naturale" dello sviluppo e dell'accelerazione degli scambi tra Est e Ovest all'interno di un mercato

unificato, ma anche la conseguenza di varie tensioni sociali che accompagnano le crisi della trasformazione (Ricci, 2004, pp. 101 e ss.).

### **Il divario tra Est e Ovest e tra passato e presente: una prospettiva strutturale e unitaria**

Nonostante il divario post-bellico tra paesi dell'Est e dell'Ovest, le dinamiche economiche (in grado di condizionare anche le dinamiche migratorie) dell'intera area del Sud-Est europeo, se osservate da una prospettiva più ampia, registrano tanti elementi in comune: questi paesi risultano integrati nel capitalismo globale-coloniale in un modo piuttosto simile, rimanendo però circoscritti nello status di "semi-periferia"; questo è vero non solo durante il XIX secolo (quando durante la seconda ondata della grande emigrazione europea, insieme agli italiani emigravano anche gli ungheresi, gli slovacchi, i polacchi, i ruteni, ecc.) e all'inizio del XX secolo (a cui seguono simili tensioni sociali e regimi autoritari), ma anche all'inizio del XXI secolo, quando Est e Sud Europa condividono molti problemi strutturali simili (un'economia stagnante e indebitata, bassi livelli di investimento, popolazione invecchiata, tassi di inattività alti, ecc.)<sup>1</sup>.

Questi legami regionali sono spesso dimenticati, tuttavia l'analisi unitaria dell'intera area Sud-Est europea offre spesso una prospettiva migliore per comprendere i cambiamenti dei modelli storici delle migrazioni (i cosiddetti *pattern*). Una maggior apertura concettuale nel collegare le varie ragioni (in base agli sviluppi storici analizzati in una prospettiva ampia, anziché in base alla loro adesione all'Ue) può fornire un quadro più complesso, innanzitutto per quanto riguarda il legame tra migrazioni e trasformazioni socio-economiche strutturali<sup>2</sup>.

Nonostante i contesti locali varino, alla base del fenomeno migratorio sia in Italia che nell'Europa centro-orientale, sia durante il XIX secolo che nel tempo presente, vi è una modernizzazione relativamente tardiva e parziale (nel XIX secolo del settore agricolo, oggi dell'industria), una crisi economica diffusa e bassi livelli di investimenti, che alimentano anche una crescente domanda di forza lavoro a basso costo nei paesi più industrializzati. Infatti, se in passato italiani ed europei centro-orientali emigravano insieme, è ancor più vero, che alla base dell'odierna fuga dei "cervelli", troviamo determinanti molto simili in Italia e nell'Europa centro-orientale.

Allo stesso tempo, nonostante le origini strutturali simili del fenomeno, è pur vero che è cambiata sostanzialmente la composizione dei flussi. Mentre nel XIX secolo emigravano le persone non qualificate (agricoltori), oggi all'interno dei flussi dominano le persone qualificate e, rispetto al passato, è cresciuta anche l'importanza delle migrazioni femminili. Queste differenze tuttavia non escludono che sia oggi che in passato, le motivazioni alla base dell'emigrazione sono rimaste piuttosto invariate (quella di assicurare una vita migliore per sé e per la famiglia in un'epoca di trasformazioni e preoccupazioni per un futuro impoverimento); quello che cambia sono i processi e le unità di produzione, che attirano fasce diverse di popolazione.

Per esempio, se durante la prima ondata di emigrazione europea transatlantica (tra 1815 e 1870), quando le unità di produzione sono ancora le famiglie e le risorse che garantiscono

<sup>1</sup> Per ulteriori approfondimenti sull'approccio del "sistema mondo" e sulle migrazioni nell'area europea centro-orientale da una prospettiva globale e storica, si vedano: Melegh 2013; Arrighi 1985, 1990.

<sup>2</sup> Per questo motivo nella Tabella 1 si riportano i dati sui paesi dell'Europa centro-orientale, insieme ai paesi dell'altra semi-periferia europea del Mediterraneo (Italia, Spagna, Grecia).

una vita soddisfacente sono quelle della natura (la terra, il bestiame), il migrante tipico è un agricoltore, che parte con l'intera famiglia in cerca di una terra a basso costo nel Nuovo Mondo; il migrante singolo si inserisce con tanta fatica in un sistema del genere. Sarà invece la produzione industriale, ovvero l'introduzione di una maggiore divisione del lavoro individuale organizzata nelle catene di montaggio ad incentivare l'immigrazione dalle periferie Sud-Est europee: questa seconda ondata infatti è principalmente composta dai lavoratori agricoli proletarizzati e semi-proletarizzati, più che altro maschi, che cercano opportunità di lavoro nelle industrie americane. Questa emigrazione è meno sedentaria, e i migranti di questo periodo sono stati chiamati "uccelli di mare" proprio perché sono partiti e tornati più volte, contribuendo quindi ad una forma di pendolarismo di lungo raggio che in realtà assomiglia molto alle migrazioni circolari intra-europee di oggi. Invece, dopo la seconda guerra mondiale, si registrano livelli crescenti di istruzione femminile, un ruolo sempre più importante dell'innovazione e una forte terziarizzazione dell'economia globale, che inizia ad attirare la forza lavoro qualificata, tra cui anche tante donne.

### **Trasformazioni del mercato di lavoro: le migrazioni qualificate e non qualificate**

Una delle trasformazioni più rilevanti e rapide nell'era post-sovietica riguarda la trasformazione del mercato del lavoro e della forza lavoro. Già nel corso degli anni Settanta, inizia un processo di de-industrializzazione e di terziarizzazione dei paesi dell'Europa centro-orientale, e la struttura del mercato del lavoro poco dopo la caduta del Muro di Berlino è in linea con quella dei paesi più ricchi dell'Europa. In particolare, la concentrazione della forza lavoro in agricoltura diminuisce costantemente fino a terziarizzare la maggior parte dei lavoratori<sup>3</sup>: in ambito europeo quindi la domanda si incontra sempre di più con l'offerta di forza lavoro.

Per quanto riguarda invece l'industria, bisogna sottolineare il prezzo sociale che la popolazione ha dovuto pagare per il cambio di sistema dopo la fine del comunismo. La chiusura delle unità non più competitive (principalmente nei settori dell'industria pesante, delle miniere di carbone e del settore edile) ha causato un aumento drastico ed improvviso della disoccupazione, comportando così il primo shock delle nuove economie di mercato<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Si notano tuttavia piccole differenze tra i paesi dell'Europa centro-orientale: Polonia, Bulgaria e Romania sono caratterizzate da un settore agricolo che negli anni Ottanta rappresenta ancora il 25-30% dell'economia, mentre in Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia questo valore è più basso; l'Ungheria invece si colloca in mezzo ai due gruppi. Nel 2014 in Romania ancora circa un quarto della forza lavoro è impiegata in agricoltura, in Polonia l'11,2%, in Slovenia il 7,7%, in Bulgaria il 6,9%, mentre in Ungheria il 4,6%; valori tutti leggermente al di sopra della media dei paesi ad alto reddito (3,8%). Sono, invece, sotto il livello medio Slovacchia (3,5%) e Repubblica Ceca (2,7%). Parallelamente, Repubblica Ceca e Slovacchia sono i paesi più industrializzati del gruppo (38,3% e 35,5%), mentre gli altri raggiungono valori attorno al 30%; anche in questo caso hanno un valore più alto rispetto alla media dei paesi ad alto reddito (23,9%). Il paese più "terziarizzato" è l'Ungheria in cui il 64,5% delle persone lavora nei servizi; in questo caso la percentuale è più bassa rispetto alla media dei paesi più ricchi, in cui il 71,4% della forza lavoro è impiegata nel settore dei servizi (elaborazione sui dati della Banca Mondiale, *World Development Indicators*: SL.AGR.EMPL.ZS; SL.SRV.EMPL.ZS; SL.IND.EMPL.ZS).

<sup>4</sup> Secondo Ágh (2015), i paesi dell'Europa centro-orientale hanno subito tre crisi a partire dagli anni Novanta: la prima crisi è proprio quella della trasformazione delle economie, che è stata seguita prima dalla crisi del post-allargamento e, in una seconda fase, a distanza di pochi anni, da una delle più grandi crisi globali della storia economica.

Dopo le privatizzazioni delle unità industriali, i nuovi proprietari hanno assunto nuovamente una parte dei lavoratori, tuttavia nel lungo termine è aumentato notevolmente il numero delle persone inattive, dipendenti quasi esclusivamente dai sussidi statali. Inoltre, eliminando anche il sistema produttivo agricolo di sussistenza, tanti sono scivolati verso una condizione di povertà; si tratta tipicamente delle classi più periferiche della società, includendo tra queste anche le minoranze più numerose come i rom; la loro situazione fino ad oggi non è stata risolta, ma anzi è peggiorata ulteriormente dopo la crisi. Un'altra condizione da considerare dal punto di vista migratorio è che il nuovo sistema, permettendo una maggiore flessibilità di movimento, ha dato allo stesso tempo una minore sicurezza di stabilità del posto di lavoro.

Se da un lato vi è un progressivo indebolimento dei lavoratori, allo stesso tempo le nuove generazioni nate attorno gli anni Ottanta/Novanta hanno approfittato dei cambiamenti: è aumentato il numero delle iscrizioni all'università e si è sviluppata una generazione metropolitana altamente qualificata e specializzata, competitiva con la forza lavoro delle economie più avanzate. Purtroppo i dati sul livello d'istruzione dei migranti non vengono registrati sistematicamente, tuttavia alcuni sondaggi dimostrano la grande incidenza dell'emigrazione dei giovani e dei laureati: per esempio nel caso dell'Ungheria tra gli emigranti che sono partiti tra il 1990 e 2013 verso il Regno Unito, l'83% ha un'età compresa tra i 20 e i 39 anni (e il 73% è celibe/nubile). Le stesse voci sono più basse, ma comunque significative in Austria (68% tra 20-39 anni e 52% single) e in Germania (rispettivamente 55% e 42%). Per quanto riguarda il livello di istruzione, tra le persone partite verso il Regno Unito, il 43% possiede un diploma, il 36% è laureata e il 15% ha completato una scuola professionale (Gödri, Soltész, Bodacz-Nagy 2014).

Un'ulteriore considerazione riguardante il rapporto tra le trasformazioni del mercato di lavoro e l'emigrazione è la seguente. Un'assunto basilico nelle teorie migratorie è che la globalizzazione ha diversificato i flussi e che la motivazione più probabile delle migrazioni è sempre di più la scelta e non la necessità. Senza dubbio la migrazione libera o di "scelta" è diventata sempre più rilevante anche nell'ambito dell'Europa centro-orientale, tuttavia la maggior parte delle migrazioni avviene per necessità (Sanderson 2010). Dal punto di vista dei fattori di spinta dell'emigrazione dai paesi europei (ma non solo), va menzionato il peggioramento della situazione economica di tanti giovani adulti. Il processo ha radici nei periodi precedenti alla crisi economica mondiale, ma è diventato molto acuto nelle periferie europee dal 2008 in poi: ciò ha senza dubbio alimentato i flussi internazionali dalle periferie verso i paesi centrali. Tutto questo può essere percepito come un ritorno dei giovani ai modelli "tradizionali" di emigrazione, alimentati – in poche parole – dalla povertà, o per meglio dire dalla prospettiva di scivolare verso la povertà, data la lunghissima durata della recessione (dal suo inizio è passato oltre un decennio). Vi è quindi un numero crescente di giovani altamente qualificati, laureati o ricercatori che non migrano per scelta, ma per necessità (Nedeljkovic 2014); ciò ha alimentato non solo la fuga dei cervelli (*brain drain*), ma anche un profondo sottoutilizzo delle risorse (*brain waste*). La drammaticità del fenomeno è di solito dimostrata attraverso l'analisi dei dati sulla disoccupazione giovanile, che nelle periferie europee risulta ormai elevata da molti anni. Il fenomeno tuttavia può essere ancor meglio inquadrato se si considerano le difficoltà di accumulo della ricchezza per quasi un'intera generazione, che deve affrontare non solo la disoccupazione, ma anche una crescente instabilità lavorativa, un costo della vita relativamente più alto rispetto al



salario; ciò provoca diversi altri fenomeni come l'indebitamento crescente delle famiglie, una competizione spesso agguerrita, il dubbio permanente tra mettere su famiglia o essere in grado di fronteggiare eventuali emergenze e, in generale, una grande insicurezza verso il futuro.

In questo contesto è difficile (e spesso quasi impossibile) risparmiare e ciò crea anche un livello di disuguaglianza inter-generazionale senza precedenti, oltre che il sorgere di nuove tensioni sociali. Ad Est la situazione è più grave rispetto che ad Ovest, soprattutto perché queste popolazioni sono state escluse per decenni dal processo di accumulazione della ricchezza e pertanto viene a mancare quel welfare familiare che spesso protegge il ceto medio. Questa è la situazione di tanti giovani dell'Est, tra cui anche tanti laureati e lavoratori qualificati. Inoltre, dal punto di vista strutturale occorre anche considerare che, dopo la fine del comunismo, le giovani generazioni hanno alimentato sempre più il cosiddetto *internal brain flight* (anche nell'ambito della ricerca), ovvero la fuga dei lavoratori dal settore pubblico verso quello privato, visto che "a favorire e promuovere le migrazioni di professionisti sono sempre più spesso, a partire dagli anni Ottanta fino a oggi, le grandi organizzazioni sovranazionali e le grandi industrie con più sedi in diversi paesi" (Francovich 2000).

Questo fenomeno è alimentato dal fatto che il livello delle qualifiche spesso non corrisponde più al livello dei salari, come è il caso del settore pubblico. Il caso più noto è probabilmente quello della sanità, dove spesso sono stati tagliati anche i fondi per l'istruzione universitaria. Secondo una stima, attualmente mancano per esempio 2-3.000 medici nel sistema sanitario ungherese: se da un lato quelli più qualificati emigrano, è pure vero che manca una nuova generazione dei medici, visto che lavorare nel settore pubblico non risulta particolarmente attrattivo.

Un recente studio accademico, che ha analizzato le richieste di permessi per andare a lavorare all'estero dall'Ungheria, dimostra che tra i più importanti paesi di destinazione dei medici ungheresi vi sono il Regno Unito e la Germania: tra il 2009 e il 2011 più del 55,2-64,3% delle richieste è relativo a questi due paesi; mentre nel 2009 i richiedenti sotto i 25 anni erano solo 1,1% dei richiedenti, lo stesso numero – seguendo una tendenza crescente – arriva al 20% nel 2011. Per l'intero periodo, la stragrande maggioranza ha comunque meno di 40 anni. Poco più della metà è maschio e mentre i dentisti scelgono più spesso il Regno Unito, i medici generici tendono ad andare in Germania (Katona 2015).

Allo stesso tempo, anche il settore privato soffre di mancanza di forza lavoro: le aziende hanno molta difficoltà ad assumere informatici e programmatori e nel settore alberghiero mancano i cuochi e i camerieri, così come nell'edilizia gli operai specializzati.

I flussi migratori dai paesi centro-orientali dell'Unione Europea, sotto il punto di vista demografico sono fondamentalmente diversi rispetto a quelli asiatici o africani; difatti, questi flussi sono relativamente limitati, in quanto le popolazioni di questi paesi, così come quelle degli altri paesi membri dell'Ue, si caratterizzano per un evidente quanto progressivo declino demografico e invecchiamento. Secondo il *World Population Prospects 2017* delle Nazioni Unite, il tasso di fecondità nel continente europeo è più basso di qualsiasi altro continente e all'interno dell'Europa i paesi dell'area centro-orientale registrano un livello ancora più basso rispetto a quelli occidentali. Queste stesse tendenze demografiche impediscono così che dai paesi dell'Europa centro-orientale l'emigrazione cresca all'infinito.

Le tendenze demografiche, le condizioni di lavoro in quei settori che non attraggono i giovani, insieme all'emigrazione contribuiscono ad una forte carenza di lavoratori nei

paesi dell'Europa centro-orientale. Tutto ciò è aggravato anche dalla contemporanea mancanza di lavoratori immigrati specializzati. In realtà, vista la situazione odierna in cui la questione dell'immigrazione irregolare nei paesi dell'area centro-orientale viene fortemente politicizzata e contrastata, rimane quasi assolutamente nell'ombra la questione dell'importazione diretta ed organizzata della forza lavoro straniera a basso costo (prevalentemente dall'Est Europa, per esempio Ucraina), che, vista la mancanza di forza lavoro, è una pratica abbastanza comune anche da parte delle aziende dell'Europa centro-orientale.

### **I dati sull'istruzione universitaria e sull'emigrazione qualificata**

Da una prospettiva comparativa, si evince una grande varietà di tassi di emigrazione delle persone con un livello terziario di istruzione nei diversi paesi europei. Tuttavia, la limitata disponibilità di informazioni sui flussi di ritorno rende difficile la valutazione dell'ampiezza e delle caratteristiche del *brain drain*.

Un'analisi specifica, condotta dall'Ocse sulla mobilità degli autori scientifici, dimostra invece l'importanza dei flussi di ritorno e della circolazione dei cervelli: per esempio, mentre i flussi di ingresso degli autori scientifici in Romania è composto per la maggior parte dai flussi nuovi in entrata (19,0% del totale), in Slovacchia, Polonia, Bulgaria, Ungheria e Spagna la quota dei flussi di ritorno supera quella dei nuovi ingressi; Austria, Regno Unito, Germania, Estonia, Belgio, Svezia, Francia e Stati Uniti invece sono paesi che riescono ad attirare la quota più elevata dei nuovi ingressi.

Secondo i dati Ocse, sia nei paesi mediterranei che in quelli dell'Europa centro-orientale la spesa annua per studente universitario nel 2014 è sotto la media dei paesi Ocse (16.143 Usd a parità di potere di acquisto). Questi valori sono molto lontani dalla spesa registrata negli Stati Uniti, Regno Unito, Svezia, ma sono sopra questa soglia anche Francia, Belgio e Austria. Tutto ciò rappresenta un importante punto di riferimento non solo per quanto riguarda la qualità dell'istruzione universitaria (di solito i valori alti sono associati ad una qualità più alta, anche se questo è un tema molto discusso), ma anche la remunerazione dei professori universitari (in questo caso i dati dipendono fortemente dal loro salario) e le attività di ricerca e sviluppo (R&S). Per quanto riguarda la spesa per studente in termini di Pil pro capite, i paesi membri sotto riportati dell'Est e del Sud spendono tutti sotto la media Ocse (40%), con l'unica eccezione rappresentata dall'Estonia. Infine, l'Ungheria è l'unico paese dove la spesa nel 2014 è inferiore alla spesa nel 2010 (Oecd 2017b, pp. 168-176).

Sostanzialmente, quello che si evince dai dati è che i paesi economicamente più avanzati mostrano di seguire un modello diverso rispetto ai paesi delle semiperiferie europee: Austria, Regno Unito e Germania hanno un alto numero di persone che lavorano nel settore della R&S (Ricerca e Sviluppo) e spendono anche notevolmente più risorse per gli studenti universitari rispetto ai paesi dell'Europa centro-orientale (tra 4 e 5 mila Usd), tuttavia, gli stessi paesi hanno anche un tasso di emigrazione mediamente più alto. Inoltre in questi paesi è molto più intensa la circolazione dei cervelli: ovvero (come si evince dai dati) non solo attirano cervelli dall'estero, ma anche mandano all'estero un numero più elevato di ricercatori. Ciò rappresenta un ulteriore fattore che rende più elevata la qualità della ricerca: la mobilità dei ricercatori è inoltre associata a pubblicazioni più prestigiose, rispetto a quelli che non si spostano (Oecd 2017a).

## Conclusioni

Le dinamiche migratorie sono in stretta relazione con i cambiamenti socio-economici, indotti dalle trasformazioni e dall'influenza del capitalismo sulla produzione industriale e sulla forza lavoro. Per esempio, dai dati sulla grande emigrazione transatlantica si evince che italiani ed europei dell'area centro-orientale (polacchi, ungheresi, slovacchi, ruteni, ecc.) iniziano ad emigrare nello stesso periodo e il picco dell'emigrazione si raggiunge verso la fine del XIX secolo. Guardando quindi al fenomeno delle migrazioni nel Sud-Est europeo dall'alto, ovvero da una prospettiva globale e storica, emerge una storia interconnessa con tanti eventi in comune e ciò porta ancora una volta a ritenere che per futuro sarebbe opportuno cambiare almeno parzialmente il punto di vista per le analisi, superando la divisione tra nuovi e vecchi paesi membri.

Per quanto riguarda le migrazioni qualificate nell'Europa centro-orientale, il fenomeno è alimentato dalle trasformazioni del mercato globale del lavoro (e per lo più dalla carenza nell'Europa occidentale di lavoratori in alcuni settori specifici, come per esempio la sanità) e dagli sviluppi economici dei paesi più avanzati, sempre più determinati dall'innovazione e necessitanti una forza lavoro altamente specializzata.

All'emigrazione dell'*élite* europea centro-orientale "super-specializzata" si aggiunge l'emigrazione della classe media qualificata (tra cui tanti giovani laureati). La prima è incentivata dalle economie più avanzate, vista l'importanza dell'innovazione per la crescita economica, tuttavia, si tratta di un fenomeno numericamente più limitato, mentre la seconda è più massiccia: un'ampia fetta della classe media europea centro-orientale, pur essendo altamente qualificata, sta scivolando (o sente il rischio di scivolare) verso la povertà: nel loro caso spesso il livello d'istruzione non corrisponde al livello salariale e, migrando, lasciano non solo il paese di origine ma anche il settore di inserimento (passando per esempio dal settore pubblico verso il privato). Sulla base di queste osservazioni, sarebbe utile riformulare la questione (almeno a livello semantico) e concentrarsi sull'analisi delle migrazioni di coloro che sono "poveri ma qualificati".

In conclusione, le migrazioni qualificate e non qualificate sono difficilmente separabili; tutte e due sono fenomeni strutturali che si sviluppano all'interno dell'economia globale, sono sempre coesistiti e possono essere visti come gli estremi di un'unica dimensione: qualsiasi analisi che si focalizzi solo su uno o sull'altro estremo, rimarrà sempre incompleta.

Tabella 1. Tasso di emigrazione, lavoratori R&amp;S, spesa per studente universitario, flussi di autori scientifici in paesi selezionati

Anno	Tasso di emigrazione Altamente qualificati (1)	Lavoratori R&S Per migliaia di persone (2)	Spesa per studente universitario			Mobilità internazionale degli autori scientifici (5)			
			Usd a parità di potere d'acquisto (3a)	Variazione (2010 = 100) (3b)	Spesa pubblica - Pil pro capite (%) (4)	Flussi nuovi in entrata (%)	Flussi di ritorno (%)	Flussi in uscita (%)	Flusso netto (%)
	2010/2011	1996	2015	2014	2014	2016	2016	2016	2016
Romania	20,6	1.328	894	n.a.	n.a.	19,0	1,1	-2,5	17,6
Croazia	19,8	1.054*	1.501	n.a.	n.a.	1,2	1,5	-2,9	-0,2
Slovacchia	17,4	1.863	2.654	146	39	2,1	2,6	-5,0	-0,3
Polonia	17,3	1.359	2.139	110	38	1,0	1,2	-2,5	-0,2
Lettonia	15,3	1.154	1.833	138	38	1,4	0,8	-3,7	-1,4
Lituania	14,3	2.090	2.822	124	1,7	0,8	0,7	-2,1	-0,6
Bulgaria	14,9	1.782	1.989	n.a.	n.a.	1,7	2,4	-3,7	0,3
Austria	12,5	2.332*	4.955	n.a.	35	6,3	3,0	-8,6	0,7
Ungheria	11,6	1.007	2.568	92	34	2,1	2,4	-5,4	-0,9
Regno Unito	11,4	2.492	4.470	n.a.	60	6,6	2,5	-9,0	0,2
Rep. Ceca	11,3	1.255	3.611	121	32	2,6	1,4	-4,1	-0,1
Germania	8,8	2.811	4.431	89	36	4,3	2,1	-6,9	-0,5
Estonia	8,5	2.117*	3.189	164	43	3,8	1,8	-6,2	-0,6
Italia	8,4	1.338	2.018	104	32	1,3	1,6	-4,1	-1,2
Belgio	7,3	2.467	4.875	99	37	6,0	2,3	-8,3	0,0
Slovenia	6,6	2.256	3.820	100	39	1,8	2,0	-5,2	-1,4
Svezia	6,6	4.162**	7.021	109	52	5,7	2,3	-7,6	0,5
Grecia	5,9	1.015**	3.201	n.a.	n.a.	2,0	2,3	-6,4	-2,1
Francia	5,7	2.649	4.168***	99	41	3,5	2,3	-6,8	-1,0
Spagna	2,5	1.294	2.654	86	37	2,0	2,2	-5,7	-1,6
Stati Uniti	0,6	3.122	4.231***	106	53	3,7	1,5	-5,2	0,0

\* 1998; \*\*1997; \*\*\*2014, n.a.: non disponibile

FONTI:

(1) Arslan et al. 2014, pp. 60-61: *stime del tasso di emigrazione delle persone con livello terziario di istruzione (15+), in base ai paesi di origine, e banche dati "DIOC-Database on Immigrants in Oecd Countries"* e Barro e Lee (2013)

(2) Banca Mondiale, Indicatore: SP.POP.SCIE.RD.P6. Ultimo update: 02/05/2018 [Accesso il 13.05.2018.]: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.SCIE.RD.P6>

(3a) Spesa annua per studente, tutti i servizi, equivalente a full time, incluso R&S. Fonte: Oecd 2017b, Tabella B.1.2, version 1. Ultimo update: 17/07/2017 [Accesso il 13.05.2018]: [https://www.Oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/b1-2-annual-expenditure-per-student-by-educational-institutions-for-core-educational-services-ancillary-services-and-r-and-d-2014\\_eag-2017-table89-en](https://www.Oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/b1-2-annual-expenditure-per-student-by-educational-institutions-for-core-educational-services-ancillary-services-and-r-and-d-2014_eag-2017-table89-en)

(3b) Variazione 2010/2014 della spesa annua per studente. Fonte: Oecd 2017b, Table B1.3, version 2. Ultimo update: 03/10/2017 [Accesso il 13.05.2018]: [https://www.Oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/b1-3-change-in-expenditure-per-student-by-educational-institutions-for-all-services-relative-to-different-factors-by-levels-of-education-2005-2011-2014\\_eag-2017-table90-en](https://www.Oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/b1-3-change-in-expenditure-per-student-by-educational-institutions-for-all-services-relative-to-different-factors-by-levels-of-education-2005-2011-2014_eag-2017-table90-en)

(4) Spesa per istituzioni di livello terziario, incluso R&S. Fonte: Oecd 2017b. Table B1.5, version 2. Ultimo update: 26/10/2017 [Accesso il 13.05.2018]: <http://dx.doi.org/10.1787/888933560130>

(5) Statlink: <http://dx.doi.org/10.1787/888933618916>. Si veda anche: Oecd 2017a, p. 129 (Calcoli basati su dati Scopus, Elsevier. Flusso netto: elaborazione sui dati Ibidem)

## Bibliografia

Ágh Attila, *The Triple Crisis in the New Member States: The Historical Trajectory of nms-8 in the Past Quarter Century*, in "Southeastern Europe", vol. 39 (3), Leiden, 2015, pp. 294-317

Arrighi Giovanni, *Semiperipheral Development. The Politics of Southern Europe in the Twentieth Century*, Sage Pub., Beverly Hills, 1985

Arrighi Giovanni, *The Developmentalist Illusion. A Reconceptualization of the Semiperiphery*, in Martin William G. (ed.), *Semiperipheral States in the World-Economy*, Greenwood Press, Westport, 1990, pp. 11-42

Arslan Cansin, Dumont Jean-Christophe, Kone Zovanga, Moullan Yasser, Ozden Caglar, Parsons Christopher, Xenogiani Theodora, *A New Profile of Migrants in the Aftermath of the Recent Economic Crisis*, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, No. 160, Paris, 2014

Barro Robert J., Lee Jong Wha, *A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010*, in "Journal of Development Economics", Vol. 104, September 2013, pp. 184-198

Böcker Anita, Groenendijk, Kees, Havinga Tetty, Minderhoud Paul (eds.), *Regulation of Migration: International Experiences*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1998

Francovich Lisa, *Le migrazioni intellettuali in Europa e in Italia*, in Aa.Vv., *Atti del convegno: Migrazioni, scenari per il XXI secolo. Roma, 12-14 luglio 2000*, Agenzia Romana per il Giubileo, Roma, 2000, pp. 621-680

Gödri Irén, Soltész Béla, Bodacz-Nagy Boróka, *(Immigration or emigration Country? Migration Trends and their Socio-economic background in Hungary: a long term historical perspective, Working Papers on Population, Family and Welfare, n.19*, Budapest, 2014

Katona Eszter Rita, *Migráció az egészségügyben*, XXXII. OTDK dolgozat, Budapest, 2015, [https://www.elte.hu/file/OTDK\\_2015\\_KatonaEszter.pdf](https://www.elte.hu/file/OTDK_2015_KatonaEszter.pdf)

Melegh Attila, *Diverging Historical Development of Migration in Southeastern Europe since 1950*, Working Papers on Population, Family and Welfare, n.17. Demographic Research Institute - Hungarian Central Statistical Office, Budapest, 2013

Nedeljkovic Vena, *Brain Drain in the European Union: Facts & Figures*, Rethink Education Working Papers, n.4, 2014

Oecd, *Oecd Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation*, Oecd Publishing, Paris, 2017a

Oecd, *Education at a Glance 2017: Oecd Indicators*, Oecd Publishing, Paris, 2017b

Ricci Antonio, *I flussi migratori dall'Europa Orientale e Centro Orientale*, in Forti Oliviero, Pittau Franco, Ricci Antonio (a cura di), *Europa. Allargamento ad Est e immigrazione*, IDOS, Roma, 2004, pp.101-128

Sanderson Matthew R., *Reconsidering the Study of International Migration: A Way Forward for Macrostructural Migration Research*, in "International Migration", Vol. 48 (3), Geneva, 2010, pp. 179-193

United Nations, *World Population Prospects 2017*, New York, 2017

World Bank, *World Development Indicators*, <https://data.worldbank.org/products/wdi>

---

# Le rimesse sociali portate dai *professional* all'estero: il caso della Polonia

---

Karolina Golemo, *Università Jagellonica di Cracovia*

Quello delle rimesse sociali dentro lo spazio dell'Unione Europea è un oggetto di studio relativamente nuovo, anche per quanto riguarda il panorama relativo alle ricerche in corso in Polonia. Sembra, infatti, essere un dato di fatto che siano ancora poco numerosi gli approfondimenti disponibili sull'attuale mobilità dei lavoratori polacchi altamente qualificati in Europa<sup>1</sup>, tanto meno sui loro ritorni e le ripercussioni economiche e socio-culturali per il paese di origine.

L'obiettivo del presente saggio è quindi analizzare, sulla base degli studi già esistenti, il ruolo dei migranti qualificati polacchi come agenti di cambiamento e le diverse strategie di utilizzo del capitale sociale e culturale (nuove competenze, conoscenze, esperienze, idee, attitudini acquisite all'estero) nel processo di riadattamento socio-economico dopo il ritorno in patria.

## **Le migrazioni dei polacchi: tra uscite e ritorni, stabilità e fluidità**

La Polonia è stata dal secolo XIX uno dei principali paesi di emigrazione, svolgendo un ruolo importante nel sistema migratorio globale. Le cause di questa grande mobilità sono state varie: spostamenti di confine, trasferimenti forzati, esodi di profughi politici, migrazioni economiche<sup>2</sup>. Con l'entrata della Polonia nell'Ue si è acceso un dibattito sulle cause e le conseguenze delle migrazioni, con particolare riguardo all'influenza dell'uscita massiccia dei polacchi sull'economia e sulla società del loro paese. Le paure, condivise e pubblicamente manifestate, riguardavano la mancanza di manodopera sul mercato del lavoro polacco e il cosiddetto drenaggio di cervelli inteso come l'esodo degli specialisti altamente qualificati dal territorio nazionale e il successivo sbilanciamento in determinati settori professionali (Kaczmarczyk 2006). Analizzando la specificità dei flussi migratori dalla Polonia, bisogna inoltre ricordare la teoria delle "migrazioni incomplete" formulata

---

<sup>1</sup> È visibile però un crescente interesse verso questa problematica nell'ambiente accademico. Si cerca addirittura di descrivere ed analizzare il concetto del "successo" legato alle scelte migratorie, come nel caso del recente progetto avviato da un'équipe di antropologi dell'Accademia Polacca delle Scienze intitolato "Polacchi di successo. Tra emigrazione e transnazionalità" (Szczepaniak-Kroll, Szymoszyn 2016).

<sup>2</sup> Una tipologia delle varie comunità polacche disperse nel mondo viene proposta da Antonio Ricci nella recente pubblicazione *I polacchi in Italia*, promossa dall'Ambasciata di Polonia a Roma e dal Consolato Generale a Milano (2016, p. 14-15).



negli anni Novanta. da Marek Okólski<sup>3</sup> e che fino ad oggi continua ad essere valida, visto il carattere fluido e circolare degli attuali flussi dei polacchi<sup>4</sup>.

Dall'allargamento dell'Ue nel 2004 circa 2,3 milioni di persone hanno lasciato la Polonia (Jaźwinska, Grabowska 2017, p. 139), di cui la maggioranza si è recata in Gran Bretagna, Germania e Irlanda alla ricerca di nuove opportunità lavorative<sup>5</sup>. Una parte cospicua dei lavoratori migranti nel periodo post-adesione svolge lavori che non richiedono corsi di formazione specializzati o competenze elevate. Questa tendenza riguarda anche le persone altamente qualificate che si trovano collocate in settori lavorativi non corrispondenti alla propria preparazione e alle aspirazioni professionali. Il problema della discrepanza fra le competenze e la posizione del migrante sul mercato del lavoro europeo (*skill mismatch, overqualification, underutilisation*) e l'importanza delle politiche a sostegno delle migrazioni di ritorno delle persone qualificate sembrano essere un problema trasversale nell'Europa di oggi (Galgóczy Leschke, Watt 2016).

È stato stimato che l'emigrazione dalla Polonia degli inizi degli anni Ottanta abbia comportato la perdita di circa il 15% tra docenti universitari, medici e ingegneri (Pittau, Ricci 2006, p. 185). Dal momento della caduta del comunismo in Polonia si possono identificare due distinte ondate di migrazioni di ritorno. La prima riguarda gli emigranti polacchi e i loro discendenti ritornati in Polonia essenzialmente negli anni Novanta, attratti dalle nuove opportunità sorte nel loro paese d'origine all'indomani dell'abolizione del regime comunista<sup>6</sup>. La seconda ondata di ritorno ha inizio dopo l'adesione della Polonia all'Unione Europea nel 2004 e a seguito della crisi economica del 2008<sup>7</sup>. I rimpatriati nel periodo della transizione - insegnanti, medici, ingegneri, vari specialisti - rispondevano ad una grande richiesta di esperti sul mercato polacco. La crescita economica aveva bisogno di innovazione e specialisti nei nuovi settori emergenti in Polonia: marketing, commercio, finanze, IT (Fihel, Górny 2013). L'esperienza maturata nei mercati di lavoro occidentali e

<sup>3</sup> La figura del "migrante incompleto", consolidata nel periodo della transizione politica, ha le sue radici nei meccanismi delle migrazioni pendolari, precedenti alla caduta del comunismo. Il fenomeno, marcato dalla periodicità della circolazione e dall'importanza delle reti migratorie, evidenzia una nuova strategia di vita transnazionale, vissuta tra più contesti culturali, anche come risposta alla situazione socio-economica agli anni della transizione (Okólski 1997).

<sup>4</sup> Il termine "gente sull'altalena", che descriveva il fenomeno della migrazione incompleta negli anni Novanta, potrebbe quindi riferirsi anche ai migranti polacchi contemporanei.

<sup>5</sup> Secondo i dati dell'Ufficio Statistico Generale (Gus) alla fine del 2015 circa 2,4 milioni di polacchi hanno soggiornato, nel corso di quell'anno, temporaneamente all'estero. Una parte di loro ha "circolato" fra i luoghi di provenienza e di residenza attuale, spostandosi diverse volte. Questo flusso libero di persone risulta quindi difficile da captare e includere nelle statistiche. I migranti polacchi della fase post-adesione sono grossomodo ben istruiti e provengono da luoghi differenti, tanto da grandi e medie città come dalle campagne (Grabowska, Sarnowska 2017, p. 7).

<sup>6</sup> I polacchi erano tornati dai seguenti paesi (Klagge, Klein-Hitpaß 2007, p. 12): Usa (17,6%), Germania (15,9%), Gran Bretagna (7,5%), Francia (5,7%), Canada (4,9%), Ucraina (4,9%), Russia (4,2%), Kazakistan (3,6%), Italia (3,6%). Le autrici mostrano anche la distribuzione territoriale dei polacchi altamente qualificati ritornati in differenti regioni del paese, in ragione della diversa capacità di attrazione e di ricettività. Le città più scelte erano: Varsavia, Cracovia, Breslavia, Danzica e Poznań (*Ibidem*, p. 17).

<sup>7</sup> Il numero dei polacchi all'estero ha cominciato a diminuire dal 2008 in conseguenza della crisi economica (Anacka, Fihel 2013); anche il flusso dalla Polonia alla Gran Bretagna si è ridotto, ma non sono stati registrati ritorni massicci nel paese di origine perchè molti emigrati polacchi hanno preferito rimanere all'estero (Iglicka 2010).

la conoscenza delle lingue straniere costituivano un grande valore aggiunto. La maggior parte dei migranti di ritorno trovava occupazione come dirigenti di alto livello nelle imprese internazionali, enti finanziari, banche e nel settore dell'istruzione. Alcuni sceglievano la carriera imprenditoriale avviando aziende in proprio (Klagge, Klein-Hitpaß 2007). Il capitale portato dai rimpatriati risultava quindi trasferibile e ben riconosciuto nel paese di origine, anche se molti di loro sono poi emigrati di nuovo. Si può quindi constatare che quel flusso di ritorno - marcato dalla presenza visibile di persone con istruzione superiore e attive nel mercato del lavoro in posizioni importanti presso aziende e uffici pubblici - svolse un ruolo rilevante per lo sviluppo della Polonia (Anacka, Fihel 2012; Fihel, Górny, Matejko 2006)<sup>8</sup>.

La libera circolazione dei cittadini europei e la mobilità circolare dei lavoratori causano delle difficoltà nel processo di monitoraggio dei flussi di ritorno successivi al 2004<sup>9</sup>. Se si considera migrante di ritorno una persona che torna al paese di origine con l'intenzione di rimanerci per almeno un anno, molti casi sfuggono da questa categoria. Un fattore importante che può condurre alla decisione di tornare, soprattutto di fronte alla perdita di posti di lavoro, è il mancato riconoscimento delle competenze. Si tratta di una situazione comune per molti migranti economici. Solo il 44% dei migranti di ritorno polacchi dichiara di aver lavorato all'estero utilizzando le proprie qualifiche professionali (Anacka, Fihel 2013, p. 78). Dall'altra parte le persone giovani, con istruzione elevata<sup>10</sup>, provenienti dalle città e residenti nei "nuovi" paesi di emigrazione (Gran Bretagna, Irlanda, Norvegia, Svezia)<sup>11</sup> sembrano meno propense a ritornare in Polonia. Nonostante la crisi economica, la Gran Bretagna e l'Irlanda risultano ancora attraenti per gli emigrati polacchi e sembrano "conoscere" come fermarli (Anacka, Fihel 2016). Succede anche che i migranti non tornino alle località di origine, ma si stabiliscano piuttosto nelle città più grandi della stessa regione (Lesińska 2015).

Analizzando le intenzioni di ritorno dei migranti polacchi si distinguono due categorie principali: il ritorno intenzionalmente concluso e il ritorno intenzionalmente imprevedibile (Matejko 2010, pp. 44-47). Nel caso polacco la tipologia tradizionale<sup>12</sup> delle migrazioni di

<sup>8</sup> Dopo la caduta del "muro di Berlino" ha anche avuto luogo un flusso di migrazioni di ritorno dei rappresentanti delle seconde generazioni, figli altamente qualificati degli emigrati polacchi nella Gran Bretagna, che nel periodo della trasformazione hanno contribuito allo sviluppo della Polonia. Nel loro caso il modello della migrazione di ritorno si basava sul pendolarismo tra Varsavia - luogo di lavoro - e Londra - luogo dove abitava il resto della famiglia. La maggior parte di loro è rientrata nella Gran Bretagna dopo il 1995, quando la situazione del mercato del lavoro polacco ha cominciato a peggiorare a causa della crescente disoccupazione (Górny, Osipovič 2006; Klagge, Klein-Hitpaß 2007).

<sup>9</sup> Le principali fonti di informazione sulla migrazione di ritorno dopo l'anno 2004 sono il Censimento nazionale del 2011 e lo Studio dell'Attività Economica della Popolazione (Bael) del 2008. Nel periodo dal 2008 al 2012 sono tornati in Polonia tra il 23% e il 32% del totale dei migranti polacchi residenti temporaneamente all'estero, tuttavia, una parte cospicua di loro è emigrata di nuovo. Il culmine dei ritorni è stato evidenziato nel 2008 (la prima fase della crisi). La maggior parte (90-95%) dei rimpatriati aveva soggiornato all'estero per meno di un anno. Negli anni 2002-2011 il maggior numero di ritorni si è registrato da quattro principali paesi: Gran Bretagna, Germania, Stati Uniti e Irlanda (Lesińska 2015, p. 1).

<sup>10</sup> Comparando il livello di istruzione degli emigrati polacchi e dei rimpatriati, si può desumere che la migrazione di ritorno viene scelta innanzitutto da persone con istruzione professionale (*vocational*) e primaria (Anacka 2010).

<sup>11</sup> Un numero maggiore di ritorni si registra da Germania, Francia o Italia, definiti come "vecchi" paesi di emigrazione (Anacka, Fihel 2016, p. 165).

<sup>12</sup> Cerase distingue 4 tipi di ritorni: per fallimento, pensionamento, conservazione e innovazione (Cerase 1971).

ritorno dovrebbe essere quindi completata con ulteriori categorie, come per esempio i ritorni "in prova" (esplorativi) e i ritorni "a metà" (Iglicka 2010, p. 17). Il mancato successo della reintegrazione dei migranti di ritorno porta spesso alla necessità di ripartire. La migrazione di ritorno è perciò incompleta e il migrante cade in quella che è stata definita una "migratory trap" (Iglicka 2009), cioè il pericolo della migrazione perpetua.

In risposta al fenomeno delle migrazioni di ritorno sono stati creati alcuni strumenti politici e intraprese alcune attività con l'obiettivo di supportare i rimpatriati. I programmi promossi dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali hanno riguardato, innanzitutto: campagne informative, la promozione dell'immagine della Polonia come un paese accogliente per i rimpatriati, la creazione di un sistema di reclutamento per i lavoratori e i datori di lavoro ritornati dall'estero, corsi di formazione sulla attività imprenditoriale. Vale la pena menzionare il programma "Powrót" ("Ritorno"), che prevedeva, fra l'altro, l'introduzione di agevolazioni fiscali, la riduzione delle imposizioni in materia di sicurezza sociale e dei contributi pensionistici, il miglioramento dell'immagine della Polonia presso le diaspore, campagne informative sul mercato del lavoro in Polonia e un sito internet destinato ai migranti di ritorno. Nel 2008 è stata avviata una campagna sociale intitolata „Masz PŁan na powrót?” ("Hai un PŁano di ritorno?", essendo le lettere PŁ l'abbreviazione internazionale del nome del paese) che ha compreso, fra l'altro, la creazione del sito [www.powroty.gov.pl](http://www.powroty.gov.pl) (ancora oggi in funzione) e un manuale per i rimpatriati dal titolo "Powrotnik". Tra le altre attività si possono indicare il programma "Elaborazione di metodi per la riduzione delle migrazioni di lavoro e per il supporto del ritorno dei migranti sul mercato del lavoro polacco", oppure "Opole - rimango qui". Secondo la politologa Magdalena Lesińska la reazione delle autorità polacche di fronte alle migrazioni di ritorno non ha avuto come obiettivo quello di incentivare questi ritorni, ma piuttosto di facilitarne le procedure nel caso in cui i migranti avessero deciso di tornare (Lesińska 2015, p. 4).

### **Le rimesse sociali: processi di diffusione culturale attraverso le persone migranti**

La nozione "rimesse sociali", proposta da Peggy Levitt, si riferisce ai processi di diffusione culturale e trasformazione sociale nelle regioni influenzate dai movimenti migratori. Le rimesse sociali - in quanto contrappeso delle rimesse economiche - possono essere pertanto definite come idee, pratiche culturali e comportamentali, know-how, ecc. che circolano tra le comunità di origine e le comunità di accoglienza<sup>13</sup>. Il concetto può servire come strumento per classificare e analizzare le conseguenze, tanto previste quanto non intenzionali, dell'emigrazione. La trasmissione delle rimesse sociali, sotto una luce positiva, presuppone che gli immigrati svolgano il ruolo di agenti di cambiamento e di sviluppo. Esistono, però, anche situazioni in cui le competenze e le esperienze acquisite dagli emigrati all'estero risultano poi inutili e inadeguate sul mercato locale. Tale spreco di talento può, indubbiamente, provocare un sentimento di frustrazione e la volontà di emigrare di nuovo, osservabili anche nel contesto polacco.

<sup>13</sup> Trasmesse alla comunità di origine, influenzano il sistema dei valori e gli stili di vita, generando sfide per chi è rimasto in patria. Gli scambi delle rimesse sociali avvengono quando i migranti tornano in patria o visitano le comunità d'origine, ma anche quando quelli rimasti in patria vanno a trovare familiari ed amici all'estero. La circolazione delle rimesse sociali è spesso facilitata dalle nuove tecnologie. Si possono, poi, distinguere le rimesse sociali individuali e collettive (Levitt 1998; Levitt, Lamba-Nieves 2010; Castles et al. 2014).

La buona riuscita delle rimesse sociali portate dai migranti qualificati dipende innanzitutto dalla "ricettività del paese di provenienza" (*home-country receptivity*), ossia la volontà e la capacità di un paese di accettare e assimilare il capitale portato dalla sua diaspora. I lavoratori migranti altamente qualificati possono al loro ritorno sostenere lo sviluppo basato sulla conoscenza ma ciò dipende sia dal contesto istituzionale (livello di corruzione, apertura all'innovazione, modelli organizzativi, riconoscimento da parte del governo dei contributi provenienti dalla diaspora, politiche di accoglienza dei rimpatriati, ecc.) sia dal clima sociale (Nevinskaite 2016).

Il problema delle rimesse sociali non è stato ancora sufficientemente documentato ed esplorato nel contesto polacco (Grabowska, Garapich 2017). Nell'arco degli ultimi anni sono apparsi però alcuni studi su questo fenomeno, focalizzati sui suoi vari aspetti. Ad esempio, unendo l'analisi funzionale di Robert K. Merton con le considerazioni di Levitt si è analizzato come il concetto delle rimesse sociali possa aiutare a svelare le conseguenze impreviste delle migrazioni di lavoro per la società polacca (Grabowska, Engbersen 2016)<sup>14</sup>. Le autrici hanno cercato di capire sotto quali condizioni i singoli atti del "rimettere sociale" eseguiti dagli individui producano poi dei cambiamenti collettivi a livello delle comunità (*Ibidem*, 2016). Dalle ricerche condotte risulta che non tutti i migranti trasferiscano e implementino le rimesse sociali nello stesso modo. Nel processo della trasmissione si manifestano varie strategie, legate alla resistenza, imitazione, innovazione (Grabowska, Garapich 2017). La nozione chiave negli attuali studi in corso è l'*agency*, ossia l'agire di un singolo migrante che opera negli spazi transnazionali di diffusione (Grabowska et al. 2017).

### **Ritorno in patria e rimesse sociali dei polacchi qualificati: alcune osservazioni**

Dal punto di vista dello Stato, le migrazioni di ritorno sono più vantaggiose quando riguardano le categorie elevate di migranti, che portano il capitale (non solo finanziario) accumulato all'estero (Lesińska 2015). Non solo i risparmi, ma anche le nuove capacità, contatti, spirito imprenditoriale - tutto ciò può costituire un valore aggiunto da essere utilizzato in patria. Secondo i dati del Censimento nazionale del 2011 quasi la metà degli emigrati polacchi con diploma universitario<sup>15</sup> ed un terzo di quelli con l'istruzione secondaria non hanno intrapreso all'estero lavori adeguati rispetto alle qualifiche possedute<sup>16</sup>. Non sono quindi riusciti a portare a casa delle nuove competenze professionali. Ciò nonostante, hanno acquisito abilità di altro tipo, che si possono definire come competenze latenti, implicite (*tacit skills*): capacità di lavorare in squadra, gestione di varie attività in

<sup>14</sup> Bisogna sottolineare che nelle recenti ricerche sulle rimesse sociali in Polonia, questo fenomeno viene definito in senso largo, riguardando non solo i migranti altamente qualificati ma anche le persone appartenenti ad altri segmenti del mercato del lavoro che influenzano, con le pratiche culturali e il capitale sociale portato dall'estero, gli schemi della vita quotidiana nei luoghi di provenienza.

<sup>15</sup> Situazioni del genere derivano spesso da problemi di riconoscimento dei titoli di studio polacchi: per esempio in Gran Bretagna la laurea polacca (MA) veniva equiparata alla laurea breve (BA) o all'istruzione media del sistema britannico (Grzymała-Moszczyńska, Grzymała-Moszczyńska, Golińska 2013, p. 147).

<sup>16</sup> In una ricerca del 2009/2010 sui migranti ritornati nella regione di Małopolska (il progetto "Kierunek Małopolska"/"Direzione Małopolska") si è constatato che i due terzi delle persone che prima dell'emigrazione avevano svolto mansioni qualificate hanno lavorato all'estero sotto il livello delle proprie qualifiche. Non c'è da meravigliarsi che il 70% dei rimpatriati abbia poi affermato di non usufruire delle competenze professionali portate dall'estero nei loro lavori attuali (Grzymała-Moszczyńska, Grzymała-Moszczyńska, Golińska 2013, p. 147).

ambienti complessi ed esigenti, gestione delle priorità, pianificazione e propensione all'apprendimento (Grabowska 2016).

L'esperienza di lavoro all'estero può essere utile sia per chi ha lavorato usando le proprie qualifiche (il riconoscimento da parte del datore di lavoro all'estero ed i successi professionali rinforzano l'autostima del migrante e la volontà di trovare un buon impiego anche in patria, conducendo spesso all'avvio di attività imprenditoriali), sia per chi ha svolto un'occupazione non confacente al livello di formazione posseduto (i migranti polacchi acquisiscono un capitale fatto da altre abilità: lingue straniere, contatti, nuove attitudini, mentalità più aperta, coraggio, autostima, senso di autonomia, ecc.). Trovarsi nella posizione del lavoratore sovraistruito, durante un periodo relativamente breve, può avere una funzione stimolante. I migranti si rendono conto che cosa non vogliono fare mai più nella loro vita professionale, si pentono di non aver pianificato meglio la propria traiettoria migratoria e sperano di organizzare meglio la loro vita al ritorno in patria. Le funzioni latenti della migrazione, anche se non marcata da una buona riuscita nel campo professionale, possono quindi condurre ad effetti positivi. In generale, qualsiasi traiettoria migratoria implica una maggiore coscienza del migrante e intensifica riflessioni sul mondo del lavoro e le capacità accumulate (Grabowska-Lusińska 2010; Grabowska 2016; Grabowska, Engbersen 2016)<sup>17</sup>. Una delle conseguenze dell'esperienza lavorativa insoddisfacente all'estero è il cambiamento nel modo di pensare riguardo agli studi universitari: i giovani polacchi che riprendono il percorso accademico dopo il ritorno in patria scelgono le discipline da intraprendere secondo l'utilità che esse comportano sul mercato del lavoro piuttosto che seguendo le proprie passioni e gli interessi personali (Gmaj, Małek 2010).

La permanenza nei settori di lavoro poco qualificati delle persone con istruzione elevata può però provocare un sentimento di frustrazione e inadeguatezza e condurre alla perdita di certe abilità professionali (*deskilling*). Per questa e per altre ragioni (riduzione del capitale sociale in Polonia, convinzione di alcuni datori di lavoro che le persone con una storia migratoria siano poco affidabili in quanto troppo "mobili" e perciò imprevedibili<sup>18</sup>) i rimpatriati dall'estero hanno più difficoltà a trovare un lavoro in Polonia rispetto ai connazionali che non erano mai emigrati (Anacka, Fihel 2013, p. 68). Analizzando le ragioni di ritorno degli immigrati polacchi si vede che le loro scelte sono spesso basate su motivazioni di carattere sentimentale (personale, familiare) oppure derivano dalle scarse opportunità di lavoro all'estero e non dall'attrattiva del mercato del lavoro polacco (Anacka, Fihel 2013, p. 69).

I polacchi altamente qualificati al loro ritorno in patria incontrano varie barriere derivanti sia dal contesto istituzionale, sia dalle differenze culturali. Nel caso delle persone molto

<sup>17</sup> Il legame fra il lavoro sotto il livello delle qualificazioni e la volontà di ritorno in patria non è però così evidente. L'emigrato può comunque continuare a rimanere all'estero consapevole del fatto che il suo lavoro, anche se non soddisfacente, permette una vita decente al livello materiale. Tornando in Polonia comunque si troverebbe "fuori dal circolo professionale" a causa del *deskilling* (Grabowska-Lusińska 2010, p. 9).

<sup>18</sup> L'eccessiva mobilità può rendere più difficile il processo di accumulazione del capitale sociale necessario per lo sviluppo individuale e quello della comunità in cui si vive. L'immobilità, ovvero la permanenza in un luogo, potrebbe quindi essere vista come un vantaggio (*insider advantage approach*) (Iglicka 2010, p. 18).

giovani la mancanza di esperienze di lavoro in Polonia prima dell'emigrazione ostacola la reintegrazione nel mercato del lavoro (non è sufficiente l'eccellente conoscenza di una lingua straniera, specie dell'inglese, poiché i datori di lavoro in patria sovente apprezzano di più la pratica del mestiere e la buona conoscenza del mercato polacco)<sup>19</sup>. Le occupazioni troppo specializzate e nelle nicchie di mercato del lavoro straniero, difficilmente trovano continuazione nel contesto polacco. I rimpatriati spesso non si orientano bene nel sistema delle remunerazioni e, perciò, durante le interviste di lavoro non riescono a formulare coerentemente le proprie aspettative salariali. Dopo il ritorno in Polonia sentono la mancanza di multiculturalismo, pluralismo, efficienza sul lavoro, fiducia nei rapporti umani (Grabowska-Lusińska 2010; Iglicka 2010; Gmaj, Małek 2010; Matejko 2010). I polacchi ritornati in Polonia portano nuove esperienze nell'area dell'organizzazione del lavoro (spirito di squadra, eguaglianza nei rapporti tra lavoratori e i loro superiori, apertura alle nuove soluzioni), ma affermano che a volte queste qualità non vengono riconosciute ed apprezzate in Polonia (Matejko 2010, p. 37-38). Katarzyna Gmaj e Agnieszka Małek individuano alcune insidie in cui possono cadere i migranti polacchi al loro ritorno: le cosiddette "migration traps" (cioè il rischio della migrazione perpetua), la doppia differenza culturale, la discontinuità del curriculum polacco, i diversi standard salariali (Gmaj, Małek 2010, p. 151-155). Una decade fa gli emigrati polacchi in Gran Bretagna e in Irlanda, tra i fattori che più li dissuadevano dal ritorno, indicavano quelli legati alla cultura del lavoro: l'atmosfera nel luogo di lavoro, la mentalità "provinciale", il tradizionalismo, la discriminazione delle donne. Hanno anche segnalato la mancanza di fiducia e di interesse verso l'altro (Grabowska-Lusińska 2010, p. 32; Garapich, Osipovič 2007). La ricerca ha dimostrato l'esistenza di una specifica tipologia di migrante polacco, frequente fra i migranti altamente qualificati, definito come un "frugolo" (Eade, Drinkwater, Garapich 2006), cioè una persona molto mobile, flessibile, quasi irrequieta, che si sposta in modo naturale all'interno del mercato del lavoro internazionale cercando in ogni momento le opportunità migliori. Questa strategia di esitare allo scopo di captare la migliore occasione per il proprio sviluppo (personale e professionale) viene messa in relazione con la strategia del ritorno fluido, intenzionalmente imprevedibile (Grabowska-Lusińska 2010).

Riferendosi alle rimesse sociali portate dai migranti polacchi altamente qualificati, occorre menzionare una tipologia dei migranti ritornati nella regione di Małopolska. La ricerca (svolta nel 2009, di carattere quantitativo e qualitativo) ha permesso di individuare quattro categorie di rimpatriati in base al tipo di capitale da loro accumulato all'estero (Bieńkowska, Ulański, Szymańska 2010, p. 192-202): gli *investitori* (non hanno acquisito nuove competenze professionali, ma hanno portato con sé risorse finanziarie da investire in Polonia); i *turisti* (persone soddisfatte del loro soggiorno all'estero, senza però aver accumulato risorse da investire in patria e aver avuto successo nell'ambito professionale); gli *specialisti* (tornati senza risorse economiche, ma dopo aver acquisito competenze ed esperienze da utilizzare in patria); gli *attori di cambiamento* (hanno accumulato tanto il capitale finanziario quanto le competenze professionali e al ritorno possono fare uso di tutti e due).

<sup>19</sup> Comunque, anche i polacchi di ritorno che avevano svolto lavori corrispondenti alle loro qualifiche incontravano difficoltà a reintegrarsi, come conferma il caso di un ingegnere di trasporto che, dopo esser tornato dalla Gran Bretagna, ha dovuto presentarsi a 30 interviste di lavoro nel corso di un solo anno in Polonia (Matejko 2010, p. 39).



Il discorso sulle migrazioni dei cervelli e le rimesse sociali riguarda anche il caso particolare dell'esodo del personale medico polacco in cerca di migliori condizioni di lavoro. Evidenziato e analizzato già nella prima fase dopo l'entrata della Polonia nell'Ue (Okólski, Kaczmarczyk 2005; Kaczmarczyk 2006) continua ad essere un problema negli anni successivi (Kautsch 2013) e anche oggi costituisce una questione importante nel dibattito pubblico in Polonia (le proteste dei medici negli ospedali pubblici polacchi all'inizio dell'anno 2018 hanno suscitato un grande interesse nei media e nell'opinione pubblica).

### **Conclusioni. I cervelli polacchi in Italia: una realtà in trasformazione**

Nel presente saggio si è cercato di unire alcuni filoni di ricerca concernenti l'attuale discorso migratorio in Polonia: l'emigrazione dei cervelli e le sue conseguenze (sociali, culturali, economiche), il fenomeno delle migrazioni di ritorno (nelle loro varie sfumature tra stabilità, fluidità, intenzionalità e casualità, con la particolare attenzione sul ritorno dei *professional*), la questione delle rimesse sociali e il loro impatto sulla società polacca sia nella dimensione macro che nel contesto locale delle piccole comunità, il ruolo dei migranti come agenti di cambiamento e le varie strategie di utilizzo del capitale sociale e culturale (nuove competenze, conoscenze, esperienze, idee, attitudini acquisite all'estero) nel processo di riadattamento socio-economico dopo il ritorno in patria.

I fenomeni sopraindicati sono visibili nei vari contesti migratori europei, di cui uno dei più emblematici è quello della comunità polacca in Italia. La presenza polacca sul suolo italiano, infatti, vanta una lunga tradizione ed è frutto di varie ondate migratorie che si sono succedute nel periodo dopoguerra e intensificate in particolari momenti storici: la fondazione del sindacato *Solidarność* e la conseguente introduzione della legge marziale all'inizio degli anni Ottanta, la caduta del comunismo e l'entrata della Polonia nell'Unione Europea nel 2004 (Golemo 2010). Gli emigranti dalla Polonia hanno sempre rappresentato gruppi sociali e professionali differenti, implicando anche gli specialisti con alti titoli di studio. Sembra rilevante che l'integrazione sociale dei polacchi altamente qualificati si sia fatta visibile in Italia anche prima della caduta del muro (Ricci 2016, p. 13).

Oggi, gli immigrati polacchi con il titolo di studio mediamente alto costituiscono una parte significativa della comunità (cfr. la già citata ricerca curata da IDOS *Polacchi in Italia: Aa.Vv.* 2016, pp. 69-72), comunque più della metà risultano sovraistruiti, cioè hanno delle occupazioni che non corrispondono al livello di formazione posseduto (*ibidem*, p. 43). Un'indagine condotta nel 2009 su 75 donne altamente qualificate mostra che durante la prima fase del soggiorno in Italia le loro carriere professionali vengono spesso interrotte da lavori non qualificati nell'area dei servizi alle persone. È il caso di alcune insegnanti e infermiere, ma sussistono esempi anche nell'ambito dei lavori autonomi (traduttrici, giornaliste). Il fattore tempo incide però sul processo di inserimento nel mercato del lavoro, facilitando l'adeguamento del percorso lavorativo a quello formativo e lo svolgimento delle professioni qualificate (Pelliccia 2010).

Il capoluogo lombardo continua ad essere il principale polo d'attrazione per gli immigrati polacchi altamente qualificati. La possibilità di trovare un'occupazione adeguata ai titoli di studio conseguiti e alla propria esperienza professionale, viene riconosciuta come una specificità di Milano, rispetto alle altre città italiane. Nelle opinioni degli esponenti della comunità polacca di Milano, gli immigrati polacchi verrebbero ben inseriti



nel mercato del lavoro locale, le condizioni lavorative sarebbero grosso modo equivalenti a quelle degli italiani, a parità di titolo di studio - fra polacchi e italiani - non ci sarebbero disparità di accesso a lavori qualificati. Gli ambiti lavorativi milanesi, secondo le opinioni degli intervistati per l'indagine, avrebbero "la capacità di identificare e valorizzare le professionalità e le competenze individuali, indipendentemente dal luogo di nascita del lavoratore" (Aa.Vv. 2016, p. 140).

La comunità polacca in Italia si trova ormai nella fase di maturità (Ricci 2016, p. 14) e la sua integrazione, salvo eccezioni, si può considerare ben riuscita. I polacchi inseriti con successo nella società e nel mercato del lavoro italiani, specialmente dopo aver passato all'estero molti anni, non sembrano propensi a tornare nel paese di origine. Lo scenario della migrazione di ritorno è più probabile nel caso delle persone più giovani. In base alla recente indagine sulle traiettorie migratorie dei polacchi in Italia e i loro progetti per il futuro, il gruppo più numeroso dei giovani di 18-30 anni (il 36,2%) si propone di rimpatriare (Aa.Vv. 2016, p. 89-90). Una parte di loro è costituita dalle cosiddette seconde generazioni ossia dai figli degli immigrati nati e/o cresciuti in Italia (Golemo 2016). Si può quindi prospettare che saranno loro i principali portatori delle rimesse sociali dall'Italia alla Polonia.

## Bibliografia

Aa.Vv., *I polacchi in Italia. Caratteristiche attuali, cambiamenti e prospettive*, IDOS, Roma, 2016

Anacka Marta, *Poakcesyjni migranci powrotni w Badaniu Aktywności Ekonomicznej Ludności*, in Grabowska-Lusińska Izabela (a cura di), *Poakcesyjne powroty Polaków*, CMR Working Papers 43/101, Warszawa, 2010, pp. 13-26

Anacka Marta, Fihel Agnieszka, *Charakterystyka migrantów powracających do polski oraz ich aktywność zawodowa na rodzimym rynku pracy*, in „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, n. 4, Warszawa, 2013, pp. 57-71

Anacka Marta, Fihel Agnieszka, *Return Migration to Poland in Post Accession Period*, in Galgóczi Béla, Leschke Janine, Watt Andrew (eds), *EU Labour Migration in Troubled Times: Skills Mismatch, Return and Policy Responses*, Routledge, London, 2016

Bieńkowska Dagmara, Ulański Cezary, Szymańska Justyna, *Powroty z migracji zagranicznych do Małopolski - Skala zjawiska, charakterystyka oraz potencjał powracających*, Centrum Doradztwa Strategicznego, Kraków, 2010

Castles Stephen, de Haas Hein, Miller Mark J., *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Palgrave Macmillan, London, 2014

Cerese Francesco Paolo, *L'emigrazione di ritorno: innovazione o reazione?*, Istituto Gini, Roma, 1971

Eade John, Drinkwater Stephen, Garapich Michał, *Polscy migranci w Londynie – klasa społeczna i etniczność. Raport z badań*, University of Surrey, 2006, <https://www.surrey.ac.uk/cronem/files/RAPORT-finalny.pdf>

Fihel Agnieszka, Górny Agata, *To Settle or to Leave Again? Patterns of Return Migration to Poland During the Transition Period*, "Central and Eastern European Migration Review", Vol. 2, No. 1, Warsaw, 2013, pp. 55-76

Fihel Agnieszka, Górny Agata, Matejko Ewa, *Remigracja a transfer kapitału ludzkiego do Polski w okresie transformacji*, in Jaźwińska Ewa (a cura di), *Imigracja do Polski w*

świeśle wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2002, CMR Working Papers, No 13(71). Warszawa, 2006, pp. 29-41

Galgóczy Béla, Leschke Janine, Watt Andrew (eds), *EU Labour Migration in Troubled Times: Skills Mismatch, Return and Policy Responses*, Routledge, London, 2016

Garapich Michał, Osipovič Dorota, *Migpol. Badanie sondażowe wśród obywateli polskich zamieszkałych w Wielkiej Brytanii i Irlandii*, Migresearch, Grupa Żywiec SA, 2007

Gmaj Katarzyna, Małek Agnieszka, *Powroty Polaków po 2004 roku: wyniki badania jakościowego*, in Iglicka Krystyna (a cura di), *Poakcesyjne migracje powrotne Polaków: geneza, przyczyny i konsekwencje*, Biuletyn RPO – MAT, No 69, seria „Zeszyty Naukowe”, Warszawa, 2010

Golemo Karolina, *Obraz Polski i Polaków we Włoszech. Poglądy, oceny, opinie*, Wydawnictwo UJ, Kraków, 2010

Golemo Karolina, *Rzymscy Polacy, Polscy Rzymianie, Europejczycy? Dzieci polskich imigrantów w wielokulturowym Wiecznym Mieście*, in Karolina Golemo, Kaczorowski Bartosz, Stefanowicz Małgorzata (a cura di), *Polacy we Włoszech. Historia, współczesność, zmiany*, OMP, Kraków, 2014, pp. 169-194

Górny Agata, Osipovič Dorota, *Return migration of second-generation British Poles*, CMR, Working Papers, No 6(64), Warszawa, 2006

Grabowska Izabela, *Movers and Stayers: Social Mobility, Migration and Skills*, Peter Lang, Frankfurt Am Main, 2016

Grabowska Izabela, Engbersen Godfrid, *Social Remittances and the Impact of Temporary Migration on an EU Sending Country: The Case of Poland*, „Central and Eastern European Migration Review”, Vol. 5, n. 2, Warsaw, 2016, pp. 99-117

Grabowska Izabela, Garapich Michał, Jaźwińska Ewa, Radziwinowicz Agnieszka, *Migrants as Agents of Change. Social Remittances in an Enlarged European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2017

Grabowska Izabela, Garapich Michał, *Social Remittances and Intra-EU Mobility: Non-financial Transfers between UK and Poland*, in „Journal of Ethnic and Migration Studies”, vol. 42, no. 13, 2016, pp. 2146-2162

Grabowska Izabela, Sarnowska Justyna, *Transnarodowe wielostanowiskowe jakościowe badanie powtórzone w migrujących społecznościach lokalnych*, „Przegląd Socjologii Jakościowej”, Vol. XIII, no. 3, Łódź, 2017, pp. 6-28

Grabowska-Lusińska Izabela (a cura di), *Poakcesyjne powroty Polaków*, CMR Working Papers, 43/101, Warszawa, 2010

Grzymała-Moszczyńska Halina, Grzymała-Moszczyńska Joanna, Golińska Agnieszka, *Migracje polskich profesjonalistów i profesjonalistek: wyjazdy i powroty*, in „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, n. 37(4), Warszawa, 2013, pp. 145-164

Iglicka Krystyna (a cura di), *Poakcesyjne migracje powrotne Polaków: geneza, przyczyny i konsekwencje*, Biuletyn RPO – MAT, No 69, seria „Zeszyty Naukowe”, Warszawa, 2010

Iglicka Krystyna, *Powroty Polaków w okresie kryzysu gospodarczego. W pętli pułapki Migracyjnej*, in „Raporty i Analizy”, n. 1, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa, 2009

Jaźwińska Ewa, Grabowska Izabela, *Efekty społecznych przekazów migracyjnych (social remittances) w polskich społecznościach lokalnych*, „Studia Socjologiczne”, n. 1 (224), Warszawa, 2017, pp. 139-165

Klagge Britta, Klein-Hitpaß Katrin, *High-skilled return migration and knowledge-based economic development in regional perspective. Conceptual considerations and the example of Poland*, "Prace Migracyjne", 19 (77), Warszawa, 2007

Kaczmarczyk Paweł, Okólski Marek, *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, 2005

Kaczmarczyk Paweł, *Highly skilled migration from Poland and other CEE countries—myths and reality. Reports and Analyses*, Center for International Relations, 17, Warsaw, 2006

Kautsch Marcin, *Migracje personelu medycznego i ich skutki dla funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Polsce*, in „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, n. 11 (2), 2013, pp. 169-179

Lesińska Magdalena, *Migracje powrotne Polaków*, in „Infos”, No. 11 (194), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 2015

Levitt Peggy, Lamba-Nieves Deepak, *Social Remittances Revisited*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", Brighton, n. 37(1), 2010, pp. 1-22

Levitt Peggy, *Social Remittances: Migration Driven Local-Level Forms of Cultural Diffusion*, in "International Migration Review", 32 (4), New York, 1998, pp. 926-948

Matejko Ewa, *Reintegracja poakcesyjnych migrantów powrotnych na polskim rynku pracy: wyniki analizy jakościowej*, in Grabowska-Lusińska Izabela (a cura di), *Poakcesyjne powroty Polaków*, CMR Working Papers, 43/101, Warszawa, 2010

Merton Robert K., *Social Theory and Social Structure*. New York, London: The Free Press, 1967

Nevinskaitė Laima, *Social Remittances from the Professional Diaspora: The Issue of Home-Country Receptivity*, in "Central and Eastern European Migration Review", Vol. 5, No. 2, Warsaw, 2016, pp. 135-153

Okólski Marek, *New migration trends in Central and Eastern Europe in the 1990s*, Warszawa, 1997

Pelliccia Andrea, *Storie di migrazione e di lavoro: il caso dei polacchi nella Provincia di Roma*, in "Studi Emigrazione", numero monografico "Le migrazioni qualificate dall'Europa dell'Est verso l'Italia" (a cura di Brandi Maria Carolina), n. 179, Roma, 2010, pp. 628-657

Pittau Franco, Ricci Antonio, *Dinamiche ed evoluzioni dell'immigrazione polacca in Italia*, in Golemo Karolina, Kowalska-Angelelli Kamila, Pittau Franco, Ricci Antonio, *La Polonia nuovo paese di frontiera. Da migranti a comunitari*, IDOS, Roma, 2006, pp. 184-201

Ricci Antonio, *I dati fondamentali sull'emigrazione polacca in Italia e nel mondo*, in Aa.Vv., *I polacchi in Italia. Caratteristiche attuali, cambiamenti, prospettive*, Edizioni IDOS, Roma, 2016, pp. 13-23

Szczepaniak-Kroll Agnieszka, Szymoszyń Anna, *A New Anthropological Project: Poles of Success – Between Emigration and Transnationality: New Aspects of the Polish Diaspora in Western Europe*, "Ethnologia Polona", n. 36/2015, pp. 273-288

---

## Le migrazioni qualificate dal punto di vista di un paese di partenza: il caso Romania

---

Ion Cârja, *Università Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca*

Dopo il crollo del regime comunista nel 1989, la Romania è tornata ad essere un paese di emigrazione, un fenomeno in verità non nuovo nella storia dei romeni. Sebbene in proporzioni più ridotte rispetto alle partenze registrate nei tempi della transizione post-comunista, l'emigrazione da parte dei romeni dal proprio territorio, per ragioni di tipo prevalentemente economico o politico, ha avuto luogo anche in passato a causa di molteplici fattori imposti dalle evoluzioni della modernità. Applicando uno sguardo retrospettivo sulla cronologia dell'emigrazione dalle terre romene, il primo gruppo a ricadere in questa categoria potrebbe essere quello dei vertici della rivoluzione quarantottesca di Valacchia e Moldavia che, in seguito al fallimento del movimento del 1848, fu costretto a disperdersi per lo più nei paesi dell'Europa occidentale dove i suoi rappresentanti rimasero un periodo abbastanza lungo per poi rientrare in patria solo dopo il 1857. Va detto anche che, in questo caso, si ha a che fare con problematiche proprie dell'esilio politico piuttosto che con un'emigrazione nel senso classico del termine (D'Alessandri 2015).

In un orizzonte di tempo non molto distante, un altro caso famoso è quello di George Pomuț di Jula (Gyula), nell'odierna Ungheria, che emigrò negli Stati Uniti, dove combatté nella guerra di secessione (1861-1865). Pomuț diventò generale e rimase a lungo nel paese di adozione, a cui offrì i suoi servizi anche nel campo della diplomazia: fu ambasciatore degli Usa a San Pietroburgo quando Washington acquistò l'Alaska dall'Impero degli zar. Verso queste coordinate geografiche si spinsero, nella seconda metà del XIX secolo e all'inizio del secolo XX, le prime ondate migratorie basate su motivazioni economiche della storia moderna romena: ci riferiamo alla partenza verso l'America di diversi gruppi di romeni appartenenti all'Austro-Ungheria; a differenza del comportamento migratorio dei loro pronipoti di oggi, questi fecero ritorno in modo massiccio nei loro villaggi, ma è pur vero che rimasero oltre-oceano abbastanza a lungo per poter fondare le prime comunità stabili di romeni nel grande Stato del Nord America. A livelli più ridotti, l'emigrazione in America dei romeni per motivi di lavoro proseguì anche durante il periodo interbellico (Drutzu 1922; Egyed 1970; Toma 1998).

Nel periodo comunista il fenomeno dell'emigrazione dalla Romania assunse prevalentemente un carattere di fuga dai rigori del regime totalitario, verso un mondo occidentale che non era soltanto "libero", ma anche prospero dal punto di vista economico. Coloro che riuscirono a rimanere in Occidente prima dell'arrivo al potere del "socialismo reale", seguiti da altri che scapparono dopo il 1947, costituirono la prima categoria iniziale

dell'esilio politico romeno, al cui interno ricadde lo stesso re Michele con la sua famiglia, nonché tante persone di orientamenti politici piuttosto variegati, come ad esempio i rappresentanti liberali, nazional-contadini e non ultimo i cosiddetti "legionari" (la Guardia di ferro), che si dispersero nei paesi dell'Europa occidentale e nel continente americano. Tra questi ci furono nomi di riferimento della cultura romena ed europea del XX secolo, come Mircea Eliade, Emil Cioran, Eugen Ionescu (Calafeteanu 2000; Behring 2001; Pricop 2005), e una comunità creata dopo il 1948, anno della soppressione della Chiesa Romana Unita, dall'esilio dei romeni greco-cattolici, al cui interno emerse a Monaco di Baviera la carismatica figura di monsignor Octavian Bârlea (Fărcaș 2017).

Negli ultimi due secoli, le migrazioni dalle terre romene furono determinate da cause economiche e politiche, che agirono spesso in contemporanea. Così, dunque, durante il comunismo una parte della popolazione di lingua tedesca (soprattutto i sassoni transilvani) rappresentò una categoria specifica di coloro che scelsero di lasciare la Romania. Le partenze dei rappresentanti di questa comunità trovarono sbocco in un'emigrazione più o meno volontaria verso la Repubblica Federale di Germania, condizionata dalle autorità romene in modo oneroso tramite il pagamento da parte dei richiedenti di una somma di denaro, versata sia dalle stesse persone che volevano andare via sia dai loro parenti in Germania (Pop 2011). Nei primi anni della transizione post-totalitaria, la partenza dei "tedeschi" della Romania diventò un vero e proprio esodo in cui scelse di partire per la Germania prevalentemente la popolazione giovane e in grado di lavorare, provocando conseguentemente un drastico calo del numero di sassoni e degli svevi rimasti in Romania; in questo modo dunque le comunità di lingua tedesca della Transilvania e del Banato hanno raggiunto il minimo storico dal punto di vista numerico e il loro futuro in queste terre, che per secoli furono anche la loro patria, appare oggi molto improbabile<sup>1</sup>.

Un'altra comunità etnica che scelse di abbandonare la Romania dopo la seconda guerra mondiale fu quella costituita dagli ebrei. Coloro che sopravvissero dopo la terribile esperienza della Shoah, che non risparmiò la comunità degli ebrei della Romania, tentarono dapprima di riorganizzare la loro vita nei "nuovi tempi" arrivati nel paese dopo il colpo di stato del 30 dicembre 1947. Gli stessi ebrei si accorsero poi che rimanere nella Romania comunista non era una prospettiva promettente per la loro comunità e quindi scelsero di emigrare in Israele (Rotman 2004).

Non ultimo, in una Romania oltre la cortina di ferro in cui la libertà di movimento delle persone era drasticamente ridotta e uscire fuori dal paese sembrava piuttosto un'utopia, ci furono degli individui che tentarono l'impossibile. Alcuni rimasero all'estero in occasione della partecipazione a spettacoli o competizioni sportive internazionali; altri, a costo di perdere la vita, provarono a scappare oltrepassando il confine, per lo più verso Ovest (Ungheria) e Sud-Ovest (l'allora Jugoslavia). Alcuni tentativi di questo genere fallirono tragicamente, fermati da una cartuccia sparata dalle guardie di frontiera, oppure dalle acque freddissime del Danubio che alcuni si azzardarono ad attraversare a nuoto, oppure dalle stesse autorità di frontiera che – arrestati i transfughi – li obbligarono a rientrare nel paese e ad affrontare la giustizia del regime totalitario che impartì loro condanne severe, spesso prevedendo la reclusione. Il lieto fine per storie di questo tipo consisteva

<sup>1</sup> Cfr. <https://paginiromanesti.ca/2013/07/02/vanzarea-etnicilor-germani-in-regimul-comunist/>, ultimo accesso: 05.06.2018.

---

nel fatto che il “disertore” potesse passare il confine inosservato, senza essere “rifiutato” dalle autorità di frontiera del paese vicino, e proseguire il suo viaggio in una condizione transitoria di durata variabile, che presupponeva il passaggio preventivo attraverso un campo di concentramento e l’arrivo, infine, in Occidente, cioè nel “mondo libero”. In assenza di ricerche sistematiche, non si possono fare valutazioni precise sulle situazioni di questo genere, si tratta però di esperienze di vita che mettono in risalto il fatto che “la fuga”, “la partenza”, la voglia di andare via non mancarono nell’immaginario dei romeni, stretti dai rigori di un regime che, sotto Ceaușescu, dal liberalismo limitato che mostrò all’inizio (gli anni 1965-1971) finì giorno dopo giorno per diventare un neostalinismo sempre più terribile.

L’emigrazione come caratteristica del comportamento sociale e comunitario dei romeni non mancò dunque nei secoli XIX-XX, anche se - soprattutto negli anni del comunismo - a livelli quantitativi molto bassi. Al contempo la motivazione economica, che si può rintracciare tra i progetti di coloro che sono emigrati nel mezzo secolo che precedette la prima guerra mondiale, tornò fortemente ad emergere tra i romeni dopo il 1989, spingendoli alla ricerca di “un pane più bianco” e di una vita migliore; praticamente nel periodo della transizione post-comunista il fenomeno della migrazione raggiunse il massimo storico, determinando una diaspora romena molto ampia nei paesi dell’Europa occidentale, non per ultimo in paesi come la Spagna dove il numero dei romeni era stato fino ad allora assolutamente irrilevante (Ricci 2006).

Dopo la caduta della dittatura comunista, oltre che tra la minoranza tedesca, si registrò un’ondata di emigrazione anche nelle fila della minoranza ungherese, che lasciò la Romania per stabilirsi in Ungheria. Si stima che negli anni Novanta scelsero di emigrare in Ungheria 60-80.000 magiari di Transilvania. La tendenza ad emigrare nel caso di questa comunità diminuì notevolmente nel periodo successivo, grazie ai miglioramenti che conobbe il suo statuto come minoranza nella Romania, sul piano dell’insegnamento e dell’amministrazione (per alcuni dati in merito si veda: Ricci 2010, p. 14).

Dopo il 1989 il fenomeno migratorio divenne più ampio e più complesso di quanto mai sia avvenuto nella storia romena. Inizialmente fu caratterizzato da un’emigrazione innanzitutto etnica, in primis dei magiari e dei sassoni, ma in entrambi i casi la motivazione economica fu essenziale nella decisione della partenza. Nel corso dei 28 anni di transizione post-totalitaria partì, poi, per l’Occidente un certo numero di cittadini romeni di etnia rom, creando non poche difficoltà nei paesi di accoglienza come anche tante ambiguità e perplessità nelle relazioni di questi con la Romania. I flussi più consistenti coinvolsero invece i cittadini di nazionalità romena, un’emigrazione economica su larga scala, le cui conseguenze sono state a lungo evidenti e continueranno per molto tempo a venire.

La maggior parte di questi cittadini romeni lasciò il proprio paese per andare a lavorare in Stati occidentali, come Grecia, Austria, Germania, Italia, Spagna, Francia, Gran Bretagna, ma anche Israele, Stati Uniti e Canada, soprattutto nel caso dei lavoratori altamente qualificati. Il risultato fu una diaspora romena molto consistente, con circa 4 milioni di cittadini romeni stabilitisi all’estero (secondo le stime correnti dei media). Si formarono dunque vere e proprie “Romanie” nella diaspora, comunità anche di oltre un milione di persone (come nel caso dell’Italia) e superiori alla popolazione totale di diversi distretti della Romania. Il contributo di questi migranti all’economia dei paesi di accoglienza è già stato riconosciuto a livello di discorso pubblico come anche in molti studi sulla vita



sociale e sulla dinamica delle migrazioni. Inoltre, i flussi di denaro inviato a casa giocarono un ruolo stabilizzante di prima importanza per la Romania, favorendo in particolare un aumento dei consumi interni. Questo ampio fenomeno migratorio ebbe impatto su vari livelli e fece emergere il problema dell'integrazione della comunità romena nei paesi di maggiore insediamento, incentivandoli anche a modificare il quadro legislativo e le politiche nei confronti degli stranieri. Nella cronologia dell'emigrazione romena verso l'Europa occidentale, negli anni del post-comunismo, una data fondamentale è rappresentata dal 1° gennaio 2007, quando la Romania fu ammessa a pieno titolo in seno all'Unione Europea. Il momento dell'"ingresso in Europa" cambiò lo status giuridico dei romeni già residenti in un paese dell'Ue, potendo ora godere anch'essi dello status di cittadini comunitari. Questa nuova condizione influì positivamente, almeno fino a un certo punto, sugli atteggiamenti e gli approcci a loro rivolti nei paesi di arrivo. Oggi, dopo quasi tre decenni di emigrazione romena, si delinea così un quadro che vede da una parte le comunità romene stabilitesi da lungo tempo in diversi paesi occidentali e, al contempo, una crisi ormai evidente di manodopera lavorativa nel paese di partenza, soprattutto in alcuni determinati settori. Un'opportunità e una reale provocazione al contempo, questa è l'emigrazione per i romeni nel periodo della transizione post-totalitaria, un'esperienza che, ovviamente, è lontana dall'essere conclusa.

Dalla Romania, dopo il 1989, emigrarono per l'estero lavoratori con i più vari livelli di qualificazione e preparazione professionale, a partire dalla manodopera non qualificata oppure a bassa e media qualifica fino a lavoratori con un livello superiore di preparazione. Nel contesto della transizione all'"economia di mercato", la destrutturazione della vecchia economia propria dei tempi del "socialismo reale" – vista come un imperativo per un paese che voleva abbandonare l'economia statalista, centralizzata e pianificata – e la costruzione di un sistema economico di tipo capitalista, significarono riorganizzazioni massicce all'interno dell'economia romena. Questo comportò un ridimensionamento considerevole di alcuni settori e quindi la chiusura di numerose fabbriche, spingendo il personale disoccupato ad emigrare all'estero. Nonostante sia vero che, con l'andare del tempo, i romeni trovarono nei paesi ricchi dell'Ovest lavori man mano più variegati, tre sono le attività che maggiormente coinvolsero la manodopera arrivata dalla Romania: agricoltura, costruzioni e cura delle persone anziane a domicilio. La complessità del fenomeno migratorio romeno sta invece nella partenza dal paese, a cominciare dagli anni immediatamente successivi alla caduta del comunismo, non solo delle persone con basso livello di preparazione, ma anche di giovani laureati o con un livello di istruzione alto. Come confermato dalla letteratura specialistica sull'argomento, l'emigrazione romena si comportò sin dall'inizio anche come una "fuga dei cervelli", un'emigrazione selezionata di persone con livello di specializzazione alto (Alexe, Horváth, Noica, Radu 2012; Ghețău 2009; Sandu 2010; Horváth 2012). Arrivati alla destinazione, cioè nei paesi dove avevano scelto per lavorare, questi lavoratori altamente qualificati si videro spesso forzati a dover accettare posti di lavoro molto al di sotto del livello della loro preparazione intellettuale e professionale. Questa situazione è stata definita come uno "spreco dei cervelli" (*brain waste*) e risulta abbastanza diffusa tra i lavoratori provenienti dall'Europa orientale stabilitisi nella parte meridionale del continente (Ricci 2010, pp. 14-15).

Per il presente contributo si è deciso di soffermare l'attenzione specificamente su questo fenomeno, la partenza dalla Romania della manodopera altamente qualificata,



un argomento in vero poco analizzato nonostante l'ampiezza raggiunta soprattutto negli ultimi anni. Il discorso mediatico, e non solo, ha già segnalato un problema senz'altro preoccupante: il trasferimento nei paesi che offrono remunerazioni migliori e standard di vita più alti della manodopera specializzata sta provocando una carenza di risorse umane tanto nel settore pubblico quanto in quello privato dell'economia romena. Tra i mestieri/le professioni che richiedono un livello alto di specializzazione, la cui carenza è diventata sempre più visibile dopo il 1989 all'interno del mercato lavorativo della Romania, si è deciso di focalizzare l'attenzione sugli esperti di informatica e sul personale sanitario (medici e infermieri). Si tratta di due professioni che occupano uno spazio ampio nel discorso pubblico nonché nei media e negli interventi dei politici, due settori di attività che attraversano, ognuno a suo modo, una crisi di personale qualificato che richiede soluzioni di massima urgenza da parte delle autorità competenti.

### **L'IT romeno e le difficoltà di un settore di successo**

Il settore dell'IT, ovvero delle "tecnologie dell'informazione", è un campo ben rappresentato presso le università romene, che hanno riservato posti cospicui per formare specialisti in questo ramo di altissima preparazione. L'accresciuta offerta sul mercato del lavoro romeno durante gli ultimi 28 anni ha comportato dapprima una forte disponibilità all'emigrazione, soprattutto negli anni Novanta, seguita però da una seconda fase in cui è stata favorita la loro integrazione nel settore autoctono dell'IT che ha conosciuto una vera esplosione soprattutto negli anni Duemila. Tra i laureati, gli informatici sono sempre stati, per tutto il periodo della transizione, dei candidati ideali all'emigrazione, non solo in Europa, ma anche negli Stati Uniti e Canada; una prassi facilmente rilevabile nelle istruzioni e nei moduli disponibili presso le agenzie di reclutamento di manodopera (anche online), che computando punteggi migliori per gli informatici, ne hanno favorito la prospettiva di un'eventuale trasferimento all'estero. Lo straordinario sviluppo del settore IT nella Romania dell'ultimo decennio ha però offerto ai laureati in questo campo la possibilità di lavorare a casa e di abbandonare, almeno parzialmente, i progetti di partire per l'estero. Questo è avvenuto in particolare in due poli a forte sviluppo: le città di Bucarest e Cluj-Napoca, seguite da Iași e Timișoara, dove si sono create numerose aziende specializzate nel settore dell'informatica che offrono salari molto stimolanti.

Il problema di questo settore in piena crescita ha iniziato ad essere, invece, la mancanza negli ultimi anni di personale qualificato rispetto alle necessità e al ritmo di sviluppo registrato dall'industria romena di IT. Secondo una recente analisi, le compagnie di IT di Cluj-Napoca s'impegnano a reclutare i giovani laureandi rispettivamente presso le Facoltà di Matematica-Informatica dell'Università Babeș-Bolyai e di Automatizzazioni-Computer dell'Università Tecnica della stessa città transilvana. I futuri laureati ricevono proposte già prima degli esami di laurea, perché la disponibilità di posti di lavoro nel campo è ben superiore al numero complessivo di laureati. Per coprire il numero necessario di esperti di informatica, le aziende di Cluj-Napoca hanno cominciato a reclutare i giovani anche presso altri centri universitari della Transilvania. Secondo l'opinione espressa da Anna Soos, vicerettrice dell'Università Babeș-Bolyai e professoressa presso la Facoltà di Matematica-Informatica, le aziende di Cluj-Napoca nel campo dei software hanno un ritmo di crescita molto rapido e la richiesta di manodopera specializzata nel campo dell'IT supera più volte la capacità delle università locali di offrire laureati. "Secondo alcuni

studi, ne sarebbero necessari 11.000 ogni anno”, ha sottolineato la prof.ssa Anna Soos. Attualmente la Facoltà di Matematica-Informatica licenzia 660 laureati ogni anno, mentre la Facoltà di Automattizzazioni-Computer dell’Università Tecnica oltre 700 ogni anno. Le due facoltà potrebbero raddoppiare il numero degli studenti se ci fossero più docenti, però molti laureati preferiscono lavorare nell’economia privata dove ci sono salari cinque volte più alti rispetto al campo universitario. In merito, l’accademico prof. Ioan-Aurel Pop, rettore dell’Università Babeş-Bolyai, ha dichiarato che molti giovani ricevono proposte di lavoro da parte delle aziende sin dal periodo degli studi universitari. Questo è l’andamento del settore IT in una città che attira molti investitori e che ha un ambito universitario diversificato e in pieno sviluppo, una città come Cluj-Napoca in cui il numero di coloro che studiano presso le università arriva a 100.000 giovani. Con 42.000 studenti iscritti, l’Università Babeş-Bolyai è la più grande università della Romania e ha, allo stesso tempo, le migliori valutazioni internazionali<sup>2</sup>.

Considerate dunque le opportunità di inserimento sul mercato interno, per gli informatici romeni, nel contesto attuale, emigrare all’estero non è più un’opzione prioritaria ed esclusiva, anche se nelle partenze che si registrano attualmente dalla Romania non mancano specialisti di questo campo.

### **Il personale medico: l’emigrazione dei “camici bianchi”**

Quando si parla di emigrazione di manodopera altamente qualificata nella Romania di oggi, uno dei temi più preoccupanti è la partenza del personale impegnato nel settore della sanità: i medici e gli infermieri. Le valutazioni statistiche, il discorso politico e i dibattiti dei media suggeriscono che si tratta del settore dove la “fuga dei cervelli” registra i più alti livelli rispetto ad altri settori economici. Le difficoltà affrontate dalla Romania per realizzare una riforma concreta del settore sanitario, al fine di apportare un miglioramento sensibile della situazione salariale di medici e altre categorie di personale sanitario, hanno fatto sì che l’opzione di emigrare all’estero abbia raggiunto negli ultimi anni livelli molto preoccupanti.

L’evoluzione del dibattito sul tema, insieme alle statistiche che sono state avanzate lungo gli anni, ci aiutano a percepire le dimensioni raggiunte da questo fenomeno soprattutto durante l’ultimo decennio. Secondo un documento pubblicato da *Mediafax*, nel 2010 tra i quasi 9.000 medici operanti in Romania, 1.000 sarebbero emigrati già durante l’intervallo gennaio-giugno dello stesso anno, malgrado il fatto che il numero dei medici sia ormai al di sotto della media europea e quello degli assistenti ancora più basso. In Romania, nello stesso anno, c’erano 1,95 medici ogni 1.000 abitanti rispetto ai 3,80 nell’Ue, mentre gli assistenti erano 3,72 per 1.000 abitanti rispetto ai 7,00 nell’Ue. I medici romeni preferiscono emigrare in Francia, Germania, Italia e Gran Bretagna, e le specialità più apprezzate sono medicina di famiglia, terapia intensiva e psichiatria. Tra i motivi che spingono più spesso i medici romeni ad andare via ci sono: l’insoddisfazione in termini di salario, equipaggiamento e mezzi di intervento in caso di urgenza, le condizioni di lavoro negli ospedali, le carenze di medicinali e personale rispetto alle necessità. Sempre nel 2010, secondo quanto dichiarato da Vlad Tica, vicepresidente del Collegio dei Medici della

<sup>2</sup> <http://www.clujtoday.ro/26049-cax163i-informaticieni-lipsesc-de-pe-piax163a-muncii-din-cluj-exist-date-care-arat-c-ar-fi-nevoie-de-11000-de-specialix15fti-it-anual.html>, ultimo accesso: 12.02.2018.

Romania, citato da *Mediafax*, quasi il 60% dei medici romeni desiderava emigrare, mentre 8.331 di essi erano già andati via da alcuni anni per lavorare negli ospedali europei<sup>3</sup>.

Secondo un comunicato del Collegio dei Medici di Romania reso pubblico nel settembre 2012, durante l'anno 2011 sono emigrati dalla Romania 2.800 medici: 835 medici verso la Germania, 611 in Gran Bretagna, 560 in Francia; 733 originari del distretto di Bucarest, 427 Cluj, 394 Timiș, 256 Iași<sup>4</sup>.

Secondo uno studio condotto dalla Federazione Europea dei Servizi Pubblici, a partire dal 2007, anno in cui la Romania è entrata nell'Unione Europea, fino a 2013, 28.000 medici e 17.000 assistenti hanno fatto richiesta per ottenere un posto di lavoro all'estero e l'80% dei richiedenti è stato accettato dopo la verifica dei diplomi di studio e della conoscenza della lingua straniera. Si tratta complessivamente del 3% dei medici e del 5% degli assistenti<sup>5</sup>. Un comunicato del Collegio dei Medici, rilasciato nel 2014, affermava che nell'anno precedente, il 2013, avevano lasciato la Romania circa 3.000 medici<sup>6</sup>. A cominciare già da questi anni, gli interventi ufficiali del Collegio dei Medici, insieme ad altre prese di posizione autorevoli del campo della medicina romena e dei media nazionali ed internazionali, segnalavano l'inizio di una severa crisi di personale per il sistema sanitario della Romania.

Emigrare, per il personale medico romeno è rimasta una scelta preferenziale anche negli anni successivi: un'analisi fatta dall'Associazione Romena per la Promozione della Salute (Arps) nel 2017 stima che siano 15.700 i medici romeni che lavorano all'estero. Stiamo quindi parlando di una problematica seria e di un fenomeno molto preoccupante per la società romena, che ha portato l'Arps a realizzare una ricerca intitolata: *Emigrația forței de muncă înalt calificată din România. O analiză a domeniilor cercetare - dezvoltare, medicină și tehnologia informației și a comunicațiilor* ovvero *L'emigrazione della manodopera altamente qualificata della Romania. Un'analisi sui settori ricerca-sviluppo, medicina e tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni*<sup>7</sup>.

L'emigrazione del personale medico dalla Romania post-comunista rientra quindi pienamente nella problematica definita come "fuga dei cervelli", l'emigrazione di manodopera con un livello alto di qualificazione e specializzazione, fenomeno che si può rintracciare peraltro in tutta l'area dell'Europa centro-orientale dei nostri tempi. La causalità del fenomeno nel suo insieme è molto complessa e non può limitarsi solo alle insoddisfazioni salariali di cui parlano i medici e gli infermieri. Si deve tener conto anche delle serie difficoltà del sistema sanitario della Romania, come la mancanza di materiali e metodologie mediche adeguate, l'assenza di un ambiente stimolante per la professione di medico, la frustrazione legata allo scarso riconoscimento del valore

<sup>3</sup> <http://www.ziare.com/stiri/spitale/aproape-60-la-suta-dintre-medicii-romani-vor-sa-emigreze-1057920>, ultimo accesso: 12.02.2018.

<sup>4</sup> <http://www.ziare.com/stiri/spitale/romania-a-ramas-fara-2-800-de-medici-in-2011-1155452>, ultimo accesso: 12.02.2018.

<sup>5</sup> <http://medicalnet.ro/anual-3-dintre-doctori-si-5-10-dintre-asistente-emigreaza-din-romania/3822/>, ultimo accesso: 12.02.2018.

<sup>6</sup> <http://www.capital.ro/10-medici-au-iesit-din-Romania-in-fiecare-zi-din-2013.html>, ultimo accesso: 12.02.2018.

<sup>7</sup> <https://www.agerpres.ro/sanatate/2017/12/15/aproximativ-15-700-de-medici-romani-lucreaza-in-strainatate-studiu-al-asociei-romane-pentru-promovarea-sanatatii--22825>, ultimo accesso: 12.02.2018.

e dell'importanza della professione stessa da parte delle autorità politiche chiamate a decidere, ecc. Interessante è, a nostro parere, che l'emigrazione dei "camici bianchi" dalla Romania sia diventato un fenomeno di ampia portata solo dopo l'adesione del paese all'Unione Europea, il 1° gennaio 2007. Infine, si deve aggiungere che si può prevedere se non l'arresto del fenomeno almeno una sua diminuzione, come conseguenza positiva del significativo aumento salariale deciso dal governo social-democratico (Psd), arrivato al potere nel 2016, a favore del personale che lavora negli ospedali della Romania<sup>8</sup>.

### **Considerazioni finali**

L'emigrazione della manodopera altamente qualificata di Romania è un fenomeno determinato tanto da ragioni interne, legate alla società e all'economia romena, quanto al fenomeno della globalizzazione che è diventata una realtà sempre più presente nei tempi in cui viviamo. La diffusione della globalizzazione e la venuta meno delle limitazioni per la circolazione della manodopera per effetto dell'integrazione europea hanno fatto sì che il mercato della stessa manodopera superasse i suoi limiti nazionali, per divenire un mercato internazionale se non "planetario" in cui si muove la manodopera di bassa, media o alta qualificazione. Al termine della nostra ricerca, riteniamo evidente il fatto che, nonostante la sua presenza a partire da subito dopo il 1989, la "fuga dei cervelli" sia diventata, almeno per alcuni settori, un fenomeno cospicuo solo dopo l'adesione della Romania all'Unione Europea. Potremmo concordare allo stesso tempo sul fatto che il fenomeno migratorio romeno nel suo insieme durante gli ultimi 28 anni rappresenta una specie di "rivincita" da parte dei romeni, i quali ora possono andare all'estero a studiare e a lavorare, diversamente dal periodo 1948-1989 nel quale il popolo romeno era bloccato dietro la cortina di ferro. In che misura la "fuga dei cervelli" diminuirà oppure cesserà nel periodo a venire, quale sarà la dinamica del fenomeno migratorio romeno nei prossimi anni è difficile da valutare, visto che dobbiamo fare i conti con un fenomeno ancora in corso.

### **Bibliografia**

Alexe Iris, Horváth István, Noica Ruxandra, Radu Marieta, *Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe. Final Country Report. Romania*, European Commission-GVG, April 2012

Behring Eva, *Scrittori români din exil, 1945-1989. O perspectivă istorico-literară*, Editrice della Fondazione Culturale Romena, Bucarest, 2001

Calafeteanu Ion, *Politică și exil. Din istoria exilului românesc, 1946-1950*, Editrice Enciclopedica, Bucarest, 2000

D'Alessandri Antonio, *Sulle vie dell'esilio. I rivoluzionari romeni dopo il 1848*, collana "Il Pianeta scritto", Argo, Lecce, 2015

Drutzu Șerban, *Românii în America*, Tipografia S. Alexandru, Chicago, 1922

Egyed Akos, *Problema emigrării țărănimii din Transilvania la începutul secolului al XX-lea*, in „Acta Musei Napocensis”, VII, 1970, pp. 365-372

Fărcaș Ioan Irineu, *Omul tuturor. Monseniorul Octavian Bârlea și pătimirile exilului românesc 1946-1978*, Editrice Vremea, București, 2017

---

<sup>8</sup> <https://a1.ro/news/social/salarii-medici-2018-grila-salarizare-medici-2018-cresteri-spectaculoase-id738178.html>, ultimo accesso: 12.02.2018.

Ghețău Vasile, *Evoluții demografice care pot accentua riscurile sociale*, in Marian Preda (a cura di), *Riscuri și inechități sociale în România*, Polirom, Iași, 2009, pp. 277–287

Horváth István, *Migrația internațională a cetățenilor români după 1989*, in Traian Rotariu, Vergil Voineagu (a cura di), *Inerție și schimbare. Dimensiuni sociale ale tranziției în România*, Polirom, Iași, 2012, pp. 199–222

Pop Claudiu, *De la deportare la emigrare: sașii din județul Târnava Mare, 1940-1989. Studiu de istorie orală*, tesi di dottorato, Cluj-Napoca, 2011

Pricop Lucian, *Dicționarul esențial al exilului românesc*, Editrice Dominor, Bucurest, 2005

Ricci Antonio, *Passato e presente dell'emigrazione romena in Europa*, in "Transylvanian Review", vol. XV, no. 1, Cluj-Napoca, Spring 2006, pp. 141-152

Ricci Antonio, *Romania: immigrazione e lavoro in Italia prima e dopo l'allargamento*, in Pittau Franco, Ricci Antonio, Timșa Laura Ildiko (a cura di), *I romeni in Italia tra rifiuto e accoglienza*, Coedizione: Editrice Idos-Editrice Sinnos, Roma, 2010, pp. 14-27

Rotman Liviu, *Evreii din România în perioada comunistă, 1944-1965*, Editrice Polirom, Iași, 2004

Sandu Dumitru, *Lumile sociale ale migrației românești în străinătate*, Polirom, Iași, 2010

Toma Radu, *Românii din cele două Americi-o experiență etnică și istorică*, Editura Globus, Bucurest, 1998

---

## Quali condizioni per una vantaggiosa circolazione dei migranti qualificati

---

Professor Tiziano Treu, *Presidente del CNEL*

L'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e il Centro Studi e Ricerche IDOS fanno seguire, a distanza di tre anni, un'altra ricerca sul tema delle migrazioni qualificate, insistendo in prevalenza sul contesto europeo.

Il volume pubblicato nel 2016 non ha mancato di suscitare una profonda impressione per i dati riportati e le indagini, fino ad allora condotte, su questo tema.

I curatori della ricerca stimavano che nel periodo 2002-2015 avessero lasciato l'Italia per recarsi all'estero 202mila diplomati e 145mila laureati. Nel biennio successivo circa 50mila laureati hanno ulteriormente lasciato il paese.

Secondo gli indicatori dell'Ocse il sistema pubblico spende per uno studente che consegue la laurea triennale 140mila dollari (168mila e ben 230mila dollari rispettivamente per la laurea magistrale e il dottorato).

Se si includono le spese per chi arriva solo alle medie, quelle a carico della famiglia per crescere un figlio (fino a 560mila dollari) e altre allocazioni pubbliche si tratta di cifre alte, che non hanno mancato di impressionare l'opinione pubblica.

Nello stesso volume si poneva in evidenza che nel bilancio complessivo delle migrazioni qualificate occorreva inserire anche gli immigrati. Ad esempio, nel periodo 2012-2014, i laureati italiani espatriati furono 60mila laureati e i rimpatriati circa 15mila, mentre tra la popolazione straniera residente si contavano oltre 100mila laureati in più.

Questa constatazione non valeva a temperare il senso di sgomento, non tanto perché quelle non fossero lauree comparabili a quelle italiane, quanto perché entrambi i tipi di lauree avevano scarsa efficacia in Italia, consentendo a una buona parte dei titolari di svolgere mansioni prevalentemente al di sotto della formazione ricevuta.

Questi riferimenti sono d'aiuto per collocarci nella situazione attuale, che bisogna affrontare non con un senso di scoramento bensì con propositi positivi.

La prima carenza consiste nel fatto che il mercato del lavoro non è in grado di offrire un numero adeguato di posti in generale e di posti qualificati in particolare. Prima della crisi l'Italia aveva un tasso di disoccupazione più basso della Germania e riusciva a inserire sia le nuove leve italiane che quelle immigrate. Per quanto lacunoso e basato non esclusivamente su criteri professionali (si teneva conto anche delle aspettative dei paesi firmatari degli accordi di riammissione), il sistema della programmazione dei flussi non mancava di una certa efficacia. Nonostante i meccanismi complicati, era comunque invalsa la consapevolezza della necessità di attenersi alle vie legali di inserimento.

Dopo la crisi del 2008 tutto è diventato più difficile. Gli inserimenti occupazionali presuppongono, oltre alla sostituzione di chi va pensione, anche una creazione di nuovi posti per ridurre la massa dei disoccupati. Per molti motivi il nostro paese non riesce a tenere il passo dei partner europei, perdendo più posti di lavoro degli altri nei periodi di crisi senza riuscire a crearne dei nuovi durante le congiunture favorevoli.

Serve dunque una robusta iniezione di fiducia e creatività imprenditoriale, sia per accrescere la nostra presenza nel commercio estero sia per stimolare i consumi interni.

Questa è la chiave di volta di una incisiva politica occupazionale e anche migratoria. Solo così il trasferimento all'estero dei nostri giovani potrebbe configurarsi come una scelta (e non come una fuga) e l'inserimento degli immigrati cesserebbe di essere attuato "al ribasso".

È urgente riflettere sulla necessità di più investimenti interni, maggiore attrazione di investimenti esteri, agevolazioni per gli imprenditori, semplificazioni amministrative, ampie intese tra imprenditori e sindacati, stimoli per favorire forme efficaci di collaborazioni operative tra le piccole imprese e impegno per non perdere del tutto le grandi imprese e la loro funzione positiva attraverso l'indotto.

Una siffatta impostazione riuscirebbe, in prospettiva, a inserire in misura maggiore le nuove leve italiane (anche quelle più qualificate), e dall'altra attirerebbe dall'estero personale qualificato in un contesto positivo di circolazione e di scambio.

Può essere eccessiva la paura manifestata di fronte ai giovani che vanno all'estero. I nostri partner europei conoscono un esodo di personale qualificato percentualmente doppio rispetto al caso italiano (in alcuni casi anche più elevato), che compensano però con la venuta dall'estero di lavoratori altrettanto qualificati. Il ritorno di chi è partito in alcuni casi può essere favorito da agevolazioni (previste in Italia a livello nazionale e regionale); ma la maggior forza attrattiva può essere esercitata dallo stesso mercato del lavoro quando riesce a essere premiante e competitivo.

Per pervenire a questi risultati è indispensabile una pazienza operativa a medio termine, prendendo spunto anche dai partner europei che meglio degli altri sono riusciti in questo difficile compito.

Naturalmente il miglioramento del sistema produttivo comporta una più efficace preparazione professionale delle figure da inserire, sia a livello medio-alto che alto.

Ci si chiede se nel passato riuscivamo a preparare meglio coloro che uscivano dagli istituti tecnici e dalle università. Qualsiasi sia la risposta, il compito formativo richiede oggi ancora maggiore attenzione e impostazioni ponderate da realizzare nel tempo. Scuola, istituti professionali, università, collaborazioni con le aziende, attenzione al fabbisogno di nuove figure professionali, rimedi tempestivi alle possibili carenze (si pensi, per esempio, ai medici di famiglia) e aggiornamento delle figure professionali tradizionali: questi sono temi direttamente connessi con la riflessione sul mercato del lavoro.

Vi è anche un livello politico, che chiama in causa la responsabilità dei decisori pubblici per quanto riguarda la ricerca, lo sviluppo, l'innovazione, e la competitività internazionale.

Oggi partiamo da una situazione di estremo svantaggio, sia in Europa che a livello mondiale. Può essere d'aiuto ricordare il "miracolo economico italiano" tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta e cercare di far proprio lo spirito che consentì allora di superare condizioni anche peggiori rispetto a quelle attuali.

Per personale convinzione (ma non sono il solo) ritengo che il fatto di essere inseriti nel contesto dell'integrazione europea ci può essere di grande aiuto perché ci consente di avvalerci delle condizioni positive offerte; basti pensare all'istituto della libera circolazione, che ha restituito la dignità ai nostri emigrati, o al programma Erasmus per gli studenti. Serve anche l'impegno per modificare un certo irrigidimento burocratico e finanziario a scapito delle finalità sociali e politiche. L'Unione Europea, come ogni altra istituzione, ha funzionato meglio quando ha potuto contare su personalità motivate, competenti e aperte al futuro. L'Italia nel passato ha saputo fare la sua parte; speriamo che continui a farlo anche oggi. Intanto, anche in Europa, adoperiamoci per tutelare meglio chi parte alla ricerca di un lavoro, e per valorizzare, tra chi resta, tutti i talenti, inclusi gli immigrati.



## Glossario

**BRAIN CIRCULATION O CIRCOLAZIONE DI CERVELLI:** La possibilità per i paesi in via di sviluppo di attingere alle competenze, al *know-how* e alle altre forme di esperienza acquisite dai loro migranti - sia che siano tornati nel loro paese di origine o meno - e membri della loro diaspora. *Fonte: Allegato n. 5 della Comunicazione della Commissione Europea su Migrazione e Sviluppo, COM(2005) 390 final.*

**BRAIN DRAIN' O FUGA DI CERVELLI:** La perdita subita da un paese come risultato dell'emigrazione di una persona (altamente) qualificata. *Fonte: Ilo Thesaurus, 6th ed., 2008.*

**BRAIN GAIN O ACQUISIZIONE DI CERVELLI:** Il beneficio per un paese a seguito dell'immigrazione di una persona altamente qualificata. *Fonte: Derivato da Emn dalla definizione 'brain drain' contenuta nell'Emn Glossary.*

**BRAIN WASTE O SPRECO DI CERVELLI:** Il mancato riconoscimento delle competenze (e qualifiche) acquisite da un migrante fuori dell'Ue, che gli impedisce di sfruttare appieno il suo potenziale. *Fonte: Derivato da Emn dalla nota n. 28 della Comunicazione della Commissione Europea su Migrazione e Sviluppo, COM(2005) 390 final.*

**MIGRANTE ALTAMENTE QUALIFICATO:** Nel contesto globale, una persona che rientra nelle classi 1, 2 e 3 della classificazione Isco-88 dell'Ilo, ad es. una persona qualificata come dirigente, quadro, professionista, tecnico o simile, che si muove all'interno dei mercati del lavoro interni di società multinazionali e organizzazioni internazionali, o che cerca lavoro attraverso mercati del lavoro internazionali. Nel contesto dell'Ue, un cittadino di un paese terzo che cerca lavoro in uno Stato membro dell'Ue e ha le competenze adeguate e specifiche richieste, come dimostrato da qualifiche professionali più elevate. *Fonti: Per il contesto globale: Unesco Glossary of Migration-related Terms. Per il contesto Ue: Derivato da Emn dall'Art. 2(b) della Direttiva del Consiglio 2009/50/Ce (Direttiva "Carta Blu Ue").*

**RICERCATORE:** Nel contesto migratorio dell'Ue, un cittadino di un paese terzo in possesso di una qualifica di istruzione superiore appropriata, che dà accesso ai programmi di dottorato, che viene selezionato da un organismo di ricerca per la realizzazione di un progetto di ricerca per il quale è normalmente richiesta la qualifica su menzionata. *Fonte: Art. 2(d) della Direttiva del Consiglio 2005/71/Ce (Direttiva "Ricercatori").*

**STUDENTE:** Nel contesto migratorio dell'Ue, un cittadino di un paese terzo accettato da un istituto di istruzione superiore e ammesso nel territorio di uno Stato membro dell'Ue per svolgere come attività principale un corso di studi a tempo pieno che porta a una qualifica di istruzione superiore riconosciuta dallo Stato membro dell'Ue, compresi diplomi, certificati o diplomi di dottorato, che possono prevedere un corso preparatorio prima di tale istruzione in conformità con la propria legislazione nazionale. *Fonte: Art. 2(b) della Direttiva del Consiglio 2004/114/Ce (Direttiva "Studenti").*

*Fonte: European Migration Network, Asylum and Migration Glossary 6.0, Luxembourg, May 2018*

<sup>1</sup> Il termine *brain drain* viene utilizzato la prima volta dalla Royal Society negli anni Sessanta per indicare l'emigrazione di scienziati e tecnologi dall'Europa del dopoguerra agli Stati Uniti e poi ampiamente usato per indicare l'emigrazione di altamente qualificati da un determinato paese.

"S. Pio V" Institute of Political Studies  
and  
IDOS Study and Research Centre

# **Europe of talents**

***Qualified migrations inside and outside  
the European Union***

Edited by  
Benedetto Coccia and Antonio Ricci

Rome, February 2019

*"Europe of talents" is a research project promoted by  
"S. Pio V" Institute of Political Studies  
and implemented by  
IDOS Study and Research Centre*

*Preface by*

Prof. Paolo De Nardis, President of "S. Pio V" Institute of Political Studies

*Afterword by*

Prof. Tiziano Treu, President of National Council for Economics and Labour (CNEL)

*Editors*

Benedetto Coccia ("S. Pio V" Institute of Political Studies)  
Antonio Ricci (IDOS Study and Research Centre)

*Authors*

Paolo Attanasio, Ion Cârja, Benedetto Coccia, Alessio D'Angelo, Luigi Gaffuri,  
Karolina Golemo, Zsuzsanna Pásztor, Edith Pichler, Franco Pittau, Enrico Pugliese,  
Antonio Ricci, Catherine Wihtol de Wenden

*Translator*

Alessandro Fuligni

*For information and presentations:*

**"S. Pio V" Institute of Political Studies**

Piazza Navona, 93, 00186 Roma  
tel. +39 06.6865904  
presidenza@istitutospiov.it  
www.istitutospiov.it

**IDOS Study and Research Centre**

Via Arrigo Davila, 16, 00179 Roma  
tel. +39 06 66514345 int. 1 o 2  
idos@dossierimmigrazione.it  
www.dossierimmigrazione.it

ISBN 9788864800028

Cover credits: Side photos released by PxHere under Creative Commons;  
central photo by ILO photo library (© ILO / Crozet M.).

Printing Arti Grafiche Picene, Pomezia - on behalf of Inprinting srl - Rome  
February 2019

---

# Index

---

## PREFACE

Italy, Europe, Qualified Migration: some food for thought <i>Prof. Paolo De Nardis, President of the "S. Pio V" Institute of Political Studies</i> .....	5
---	---

## INTRODUCTION

How to adjust the need of competence and the freedom to move abroad <i>Benedetto Coccia, "S. Pio V" Institute of Political Studies</i> <i>Antonio Ricci, IDOS - Study and Research Centre</i> .....	7
---	---

## EUROPE OF TALENTS

Skilled migrations throughout history <i>Benedetto Coccia, Istituto di Studi Politici "S. Pio V"</i> .....	9
---	---

European Union policies towards qualified immigration: a hurdle race <i>Antonio Ricci, IDOS - Study and Research Centre</i> .....	13
--	----

Qualified emigration from African countries <i>Luigi Gaffuri, University of L'Aquila</i> .....	27
---	----

Qualified migrants from abroad to Italy: an unresolved issue <i>Franco Pittau, IDOS Study and Research Centre</i> .....	34
--	----

Is Italy, just like Saturn, devouring its children? The actual size, the motivations to leave and the narratives of Italian new migrations in Europe <i>Paolo Attanasio and Antonio Ricci, IDOS - Study and Research Centre</i> .....	45
---	----

Qualified Italian migrations in the U.S. <i>Enrico Pugliese, Sapienza University of Rome and Institute for Research on Population and Social Policies - IRPPS, National Research Council - CNR</i> .....	68
---	----

"Brexodus"? The impact of Brexit on highly-skilled migration in the United Kingdom <i>Alessio D'Angelo, University of Nottingham, School of Sociology and Social Policy</i> .....	75
--	----

Germany, immigration policies and projects aimed at responding to labour market needs <i>Edith Pichler, Institute of Economics and Social Sciences, University of Potsdam</i> .....	85
--	----

Qualified migrations in France. Emerging trends <i>Catherine Wihtol de Wenden, Centre national de la recherche scientifique - CNRS, Centre d'études et de recherches internationales - CERI, Paris</i> .....	92
Qualified migration from Central and Eastern Europe: a unified approach <i>Zsuzsanna Pásztor, IDOS - Study and Research Centre</i> .....	98
Social remittances brought by professionals abroad. The case of Poland <i>Karolina Golemo, Jagiellonian University of Krakow</i> .....	109
Qualified migrations from the point of view of a country of departure: the Romanian case <i>Ion Cârja, Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca</i> .....	119
AFTERWORD	
What conditions for a favorable circulation of qualified migrants <i>Prof. Tiziano Treu, President of the National Council for Economics and Labour (CNEL)</i> .....	127
GLOSSARY .....	129

# Italy, Europe, Qualified Migration: some food for thought

Prof. Paolo De Nardis, *President of "S. Pio V" Institute of Political Studies*

This volume is the ideal continuation of a 2016 research on qualified migration in Italy and of the book *La Dimensione Sociale dell'Europa* (*The Social Dimension of Europe*) published in 2017 on the occasion of the 60<sup>th</sup> anniversary of the Treaties of Rome. This volume, like the previous two, is the result of a fruitful collaboration between the "S. Pio V" Institute of Political Studies and IDOS - Study and Research Centre. This partnership has allowed us to combine the historical-political dimension to the socio-statistical one in a virtuous fusion that has favoured the use of these texts in the context of a vast awareness campaign throughout Italy.

We will make every effort to ensure that the same happens for this publication. If it is true that increasing the rigorous paths of research is fundamental, it is also important to make the information thus collected available in the widest possible way, going beyond the circle of researchers to reach a wider audience - especially the many adults and young professionals engaged in charity and social work. If we don't get a shared "science" that inspires both professionals and stakeholders, our efforts will contribute little to the renewal of our country. This is the main purpose behind the years-long collaboration between the "S. Pio V" Institute and IDOS, which has so far enabled us to identify several critical issues and to draw due attention to them in a number of public initiatives. We could define this first point with the slogan: "Deepening for awareness-raising".

It is also essential that we continue to turn our attention to Europe, something that unfortunately has gone somewhat out of fashion lately. In the book *La Dimensione Sociale dell'Europa* we have highlighted how in these 60 years of European integration - and especially in recent years - the prevalence of bureaucracy, the growing economic and employment difficulties, the progressive lack of strong ideas and of cooperation between Member states have all contributed to a climate of heaviness and distrust. All of this has led more and more people to believe that the founding ideas of the European Union are no longer relevant. However, we cannot and must not forget how much European integration has helped us to bring an end to the terrible conflicts that raged in the Old Continent, the pinnacle of which was the terrible tragedy of World War II, and has enabled an extraordinary recovery in the immediate post-war period, based on the free movement of persons, goods and services. The diffusion of the various European languages and cultures, the overcoming of borders, the proposal of common goals in the fields of education, research, and technological development, the attention to the rebalancing of the territory are all elements at the base of a solid, albeit not perfect construction.

Moreover, in a country with a long history of emigration such as Italy, we should never forget that the European regulations on the free movement of workers are the most comprehensive and advanced in the world, as far as the protection of workers is concerned. However, the critical phase of migration flows in the Mediterranean Sea (which began in 2014 but had a first warning in 2011 with the so-called "Arab Springs") has made us all forget the above-mentioned positive aspects and abstractly consider certain decisions taken at the time by European governments as *inadequate*, in retrospect (including Italy's ones, especially as regards the now highly controversial Dublin Regulation). If in the past a little

more foresight would have been perhaps necessary, in the current historical context we must be tenacious in demanding the necessary changes as well as wise not to dismiss the benefits of a united Europe in a globalized world, where the Old Continent is forced to compete with economic juggernauts. We must keep these different aspects together, and it is precisely this need that has inspired our research.

With regard to the issue of skilled migration, it is necessary to reconcile the national vision with a broader one. In our previous volume dedicated to the Italian experience we have highlighted the shortcomings of our training system and employment market, which continue to accentuate the exodus of many young people (even very talented ones) who do not find adequate employment opportunities in our country. We wonder if Italy has a clear perception of its own structural limits, which are certainly conditioned by external factors but are mainly caused by our own political choices. It is also a question of whether our country, plagued by an unprecedented demographic crisis which is destined to worsen, really understands that properly regulated migration flows are an *asset*, and not a *disgrace*.

*Brain drain brain gain, brain circulation*: these themes proposed by the international research perfectly summarize the terms of the problem. To ensure that the emigration of young graduates does not become an endless exodus and to better deal with the incoming flows for the sake of our country we must continue to improve the attractiveness of the "Italian system", as do many other European countries, without simply repeating the mantra that "we are exporting university graduates and importing unemployed people" while blaming the European Union for this.

Our research has been designed to explain that populisms, petitions of principle, superficial and simplifying theses, xenophobic closures and numbers used in an approximate and tendentious way are not helpful at all. The reader is invited to reflect on the cases of the United Kingdom, Germany, France, Poland and Romania, practically the whole of Europe, including Eastern countries, taking into account some useful elements to encourage the circulation of talents and to understand how the latter should be considered as an opportunity, rather than a problem, because it opens up to exchange and progress.

After reading these chapters it seems logical to insist for a critical review of our policies on skilled migration. If we can be objectively proud of the success of *Made in Italy* products and of our qualified workers all over the world (in terms of intra-EU mobility of Italian workers as well as to the United States, as extensively discussed in this volume), unfortunately foreign immigration in Italy is still not seen as a great opportunity (think of the massive phenomenon of immigrant entrepreneurship in our country and its excellent results, as an example).

*Europe of talents. Qualified migrations inside and outside the European Union* is intended to single out what works or doesn't work in our migration policies and make people reflect on a subject that we believe to be of fundamental importance for Europe - and even more so for Italy - without yielding to the temptation to seek easy or phantom scapegoats.

With this research, the "S. Pio V" Institute of Political Studies and IDOS - Study and Research Centre are trying to provide insights and ideas on data, regulations and strategies, which - if properly balanced - would allow Italy to make significant progress with regard to qualified migration.

I am sure that this volume on the circulation of talent at the European level, as well as the previous ones, will find a considerable diffusion in several spheres, motivating professionals and stakeholders in continuing the deepening of the great social issues related to mobility.



# How to adjust the need of competence and the freedom to move abroad

Benedetto Coccia, *"S. Pio V" Institute of Political Studies*,  
Antonio Ricci, *IDOS Study and Research Centre*

The attention of European politicians and public opinion currently appears to be monopolised by issues related to forced migration, border control and the humanitarian crisis of refugees in the Mediterranean Sea. At this stage, researching issues related to legal migrations (i.e. those that are carried out on a voluntary, managed and non-emergency basis), may seem inappropriate. Yet the urgency of dealing with the humanitarian crisis and the difficulty of finding a common, effective and comprehensive response by the Member States cannot detract from the importance of addressing present and future challenges related to the governance of immigration in general, including highly skilled workers.

It is no coincidence that already in the *2015 European Agenda on Migration* (COM(2015) 240 final), in the midst of the refugees humanitarian crisis, the President of the European Commission Jean-Claude Juncker had recalled that the entry of highly qualified workers into the EU is crucial in the face of the economic and demographic challenges that the Old Continent is called to address in the long term.

However difficult it may be to defend legal migration in these times of high unemployment and social change, it is essential to try to find a place for it within a common, transparent and rigorous system that is also open to the interests of the EU. The European population is ageing and, according to the above-mentioned *Agenda*, without immigration the workforce would decrease by 17.5 million people over the next decade. Not only the sustainability of social protection systems, but also the continental economy in general will depend increasingly on the recruitment and appropriate integration of highly qualified workers.

As is well known, several key sectors such as science, technology, engineering and health already lack skilled workers, but other and worse shortages are expected in the near future. By 2020, in fact, the European Commission estimates that there will be a shortage of about 756,000 highly qualified professionals in the telecommunications sector and about 1 million in the health sector (including doctors, nurses, dentists, midwives and pharmacists). Unfortunately, these deficits cannot be filled by the 12 million long-term unemployed in the EU labour market because, in the majority of cases, they are people with a low skill level (the main reason for their difficult occupational relocation).

In these circumstances, the skills shortage and the resulting mismatch between supply and demand for skilled labour are very serious: the European Commission estimates that 40% of European employers already find it difficult to find the qualified staff they need to support a competitive production.

In this context, the *European Skills Agenda* (SWD(2016) 195 final), in addition to the objectives of increasing the quality and relevance of training, strengthening the analysis

of labour needs and improving career paths, provided for the improvement of the “transparency and the comparison of qualifications” and the “recognition of migrants’ skills and qualifications” as some of its most important interventions. Because of the delays in recognising their qualifications, both EU and non-EU workers are often forced to take on jobs that do not fit their profile, receiving lower wages than native workers and therefore have greater problems integrating into host societies.

From this point of view, however, Europe has not been idle, thanks to the introduction of the Directive 2005/36/EC on the mutual recognition of qualifications and access to regulated professions, the development of the “European Qualifications Framework for lifelong learning” (EQF) and the “EU Skills Profile Tool for Third Country Nationals”. These decisions have been important steps forward in enabling employers to overcome the differences between national education and training systems and to achieve an effective assessment of the skills of people with qualifications issued in third countries.

Europe must, therefore, re-consolidate its skills base and also prepare for the inclusion of immigrant workers in the current labour market, in order to meet the unfulfilled demand for skilled workers. This is the way to remain competitive with the most dynamic economies, like China and the United States, in order to attract highly qualified workers that our continent so badly needs. For example, even Japan, historically one of the most closed countries with respect to immigration, has recently changed its approach and approved a package of reforms, with facilities and incentives for highly qualified workers from abroad. It is also worth remembering the exemplary experience of Canada, which already in 1967, with its Immigration Act, had introduced a points system that favoured the entry of young and qualified immigrants, who were also already proficient in the local languages. Despite these premises, as shown by a recent survey conducted by the U.S. research institute “Pew Research Center” (PRC), the European population is not aware of the extent of the current socio-economic changes and rightly feels frightened. In January 2019<sup>1</sup> the PRC surveyed the public opinion of 12 highly developed countries on the subject of migration policies. The results have shown that Italy - even though it has a limited share of foreigners, compared to other EU Member states (just 14% of the total) - is one of the most hostile countries to the arrival of highly qualified immigrants: 50% of Italian respondents were against and only 35% in favour. In the United Kingdom, on the other hand, the approach is much more liberal (85% in favour), as is also the case for Canada (84%), Germany (81%), the United States (78%) and France (68%).

In a context in which the Italian population is particularly wary of immigration, this publication aims at contributing to the analysis of the countless dimensions of highly qualified migration flows in Europe, also with the support of case studies entrusted to international researchers. The purpose of this volume is to highlight the Italian case and the difficulties in achieving a balance between unsatisfied demand for skills and the potential contribution of new Italian workers as well as immigrants. Today’s Italy is called upon to look more towards the Italy of tomorrow, but to achieve this it must no longer consider immigrants as “strangers”, but rather as an element to be enhanced, without forgetting the delicate issue of our country’s production and training systems, that must also be improved. Broadening our horizons to Europe, then, can help to put in focus the real terms of the issue.

---

<sup>1</sup> <http://www.pewglobal.org/2019/01/22/majority-of-u-s-public-supports-high-skilled-immigration/>.

# Skilled migrations throughout history

Benedetto Coccia, "S. Pio V" Institute of Political Studies

Ideas, knowledge and skills have always moved from one country to another together with people, giving rise to what is generally called "intellectual" or "skilled" migration.

Highly skilled migrants are defined as those who have obtained a high level of vocational training (scientific, technical or practical), but also those who are still acquiring or improving it and decide to complete their studies in a different country.

It seems like that intellectual or skilled migrations exist in order to "sell" or "buy" specific knowledge and/or skills; they can be temporary or definitive, although a temporary one may sometimes become permanent.

Skilled migrations have taken place within wider migratory flows and have often been influenced by similar factors but they also have very specific features. Usually, skilled migrants come from countries where the economic and productive system cannot properly offer adequate opportunities to highly skilled professionals; moreover, these migrants often seek better wages or job opportunities in other countries as well as the possibility of completing their studies abroad. Others, on the other hand, cannot remain in their own countries due to religious or political reasons.

Throughout history, there have been many cases of forced or voluntary migrations, both collective and individual, which have seen intellectuals, technicians, professionals and highly specialized workers leave their motherland to seek fortune elsewhere.

An example of forced migration are the results of the religious wars that marked Europe - both politically and spiritually - since the beginning of the sixteenth century and that ended - albeit only formally - with the peace of Augsburg in 1555. With his last formal act before abdicating, the holy Roman Emperor Charles V wanted to give stability and peace to the principalities of the Empire. According to the principle *Cuius regio eius religio* ("Whose realm, his religion") introduced by Charles V, the population of a state or a kingdom had to adhere to the confession - either Catholic or protestant - professed by its prince. Those who did not want to conform to this principle were forced to migrate to another territory.

Another example is the expulsion of the *Moriscos* which took place between 1609 and 1614, when more than 300,000 Muslims who had converted compulsorily to Christianity but were suspected of remaining faithful to the Islamic religion, were expelled from the Iberian Peninsula by King Philip III. The Moors, although they had already been excluded from Christian corporations, were usually skilled craftsmen and respected doctors. They also excelled in building, agriculture and commerce. Since they could not become nobles nor soldiers, the Moors became an integral part of their country's productive system.

At the time, with a social structure which was rigidly in the hands of the noble classes, manufacturing, craftsmanship and commercial entrepreneurship were certainly the most significant factors for the economic development of society.

The economic and social consequences of the expulsion of the Moors lasted for decades, especially in the kingdoms of Valencia (from which one-third of the population was expelled) and Aragon (one-sixth), which experienced a long recession due to the loss of the most technically qualified and productive energies of their society.

We could provide with many more examples because, as we have already mentioned, highly qualified migration has often been a part of wider migratory flows. However, at least until the 19<sup>th</sup> century, highly qualified migrants came from - and traveled to integrate into - very static social realities and productive systems, both "slow" and "inelastic". For the same reasons, these societies were not significantly affected by such movements, at least in the short term.

Things began to change between the 18<sup>th</sup> and the 19<sup>th</sup> century, when new technological discoveries started to be applied to production systems, thus rapidly transforming them. The first innovations in this regard were introduced by entrepreneurs and engineers who were concretely involved in the design and implementation of more efficient and performing production systems. An innovation from below, so to speak, which was not linked to purely academic environments. The rapid application of these discoveries demonstrated the exceptional importance of technology which could no longer be left to the creativity or inventiveness of single individuals and the need to make it the subject of scientific studies.

Following the example of the *Ecole Polytechnique* in Paris (founded in 1794 under the name of *École centrale des travaux publics*), many polytechnics, research institutes and universities began to flourish. Inside these institutions, scientists began to research practical applications of chemical, physical and mechanical processes. This multitude of "highly qualified talents" was easily absorbed by the quick industrialization process that took place at the time in countries such as France, England and Germany. In those years, therefore, the huge migratory flows from Europe to the "new world" consisted mainly of the poorest sectors of the population, usually un-qualified and illiterate labourers or farmers, although there were also some artisans with high practical or intellectual skills as well as professionals looking for fortune. In particular, many professionals, doctors and intellectuals emigrated to South America after being forced to leave their own country for a variety of economic and political reasons. These migrants actively contributed to develop their new countries and also became an attractive element for subsequent migrations from their countries of origin. The case of Canada is also very interesting: during the 19<sup>th</sup> century, this country became a privileged destination for the cadet children of British noble families and of officers dismissed by the army. These people, who had a remarkable spirit of initiative and adventure, found fortune in Canada and significantly contributed to its development.

We can say that, apart from the above-mentioned cases, highly qualified migrations were not particularly relevant, at least until the beginning of World War Two. At that time, however, the benchmark for a country's development and power was its productive and industrial system. Therefore, un-qualified migrants destined to work in mines, factories and construction sites within the industrial system of England, France, the U.S. and part of Latin

America, were fundamental for the development of those countries - at least according to the parameters of the time.

With the advent of authoritarian regimes in Europe in the late 1920s, the nature of emigration changed, particularly to the United States. Political and racial persecutions forced tens of thousands of people to leave their countries. About three hundred thousand people - most of whom belonging to the middle, upper and intellectual class - fled to the United States from Nazi Germany. At the time, however, the United States were still paying the price of the 1929 crisis and were unable to place all those "talents" coming from Europe. Many of them had to adapt to jobs and tasks which were far below their qualifications, and the same occurred for intellectuals and artists who not always found in America the success they had left behind in their own country. Among the fortunate ones we can remember Thomas Mann, Nobel prize winner for literature in 1929, who was forced to flee to America in 1933 for his contrasts with the Nazi regime, or Erich Maria Remarque, who also fled to the United States the same year after the Nazis had set his works at fire. A curious case is that of Bertolt Brecht, who was exiled twice for political reasons. He escaped from Germany in 1933 (for the same reasons as Remarque) and after some years spent between London and Paris he finally settled in the United States. The Commission for Anti-American Activities questioned him in 1947 on charges of communism and he was forced to hastily leave the United States.

The flow of skilled immigrants during the '30s and '40s made the American scientific and technological system the most advanced in the world, by far. Even in the post-war period, in fact, the United States continued to attract "brilliant minds" from all over the world. In the decade following the end of World War Two, more than 300,000 scientists, professionals and highly specialized technicians arrived in the United States, where they could find better opportunities than in their countries of origin (the latter still being engaged in post-war reconstruction).

On the other hand, while Europe could not possibly promote and keep its researchers and professionals in the aftermath of the World War Two, it is also true that many U.S. universities and research centres did all they could in order to secure the best minds on the market, by means of a series of economic and tax concessions or, as in the case of citizens from socialist countries, by granting them the status of political refugees. For many years, in fact, the number of researchers and specialized technicians "produced in house" by the United States' educational system was insufficient for the needs of its productive system, which was rapidly changing also thanks to military and space exploration researches.

The deep transformation of the production systems within the United States, increasingly based on scientific and technological innovations, the end of the "cold war" and the greater ease of movement since the 1990s have led to an ever-increasing flow of highly skilled people looking for better qualifications in the best universities and for better professional or salary opportunities.

With the beginning of the new millennium, the entry on the world scene of newly industrialised countries, which are developing at a frantic pace, has caused a new flow of skilled migrations to them (both temporary and permanent).

We are now dealing with a global market which is not just for goods or services but for an increasing number of highly qualified professions as well, a market in which professional, scientific or technological experience can be sold and bought globally.

However, the issue of reverse technology transfer remains open and is particularly relevant in this long period of economic recession. Paradoxically, there are a number of highly industrialised countries (such as the United States) which are more than able to use and develop highly specialised researchers and technicians but are failing to meet their internal demand because they do not have enough science students and because of their declining populations. For these and other reasons, these countries are forced to attract such people from abroad. There are also countries that have made considerable efforts to create their own educational system, capable of training highly specialised personnel, which do not have the economic resources and an adequate production system to develop and properly employ these people. In other words, several economically weaker countries are funding the training of specialists and professionals who will then go to produce wealth and development elsewhere. Italy also finds itself in this paradoxical condition in addition to other Asian and Latin American countries. Our country, in fact, has an educational system that can provide excellent training in many fields but is also plagued by a paralysis that is affecting both its production system and scientific research, thus condemning our new generations to a forced exodus to other countries.

In this age of global trade (including talents) it is obvious that at least part of a person's study or professional path is carried out in another country, in order to "buy" or "sell" knowledge. However, things change for the worse when a country is not able to promote and develop its own excellence and professionalism at home. This is probably one of the most important challenges in the future.

---

# European Union policies towards qualified immigration: a hurdle race

---

Antonio Ricci, IDOS Study and Research Centre

## Introduction

The majority of EU member countries are facing the problem of structural labour shortages, in particular of highly qualified specialists in several key sectors (IT, telecommunications, health, etc.). In the European labour market there is a problem of mismatch of skills between supply and demand for labour, which finds only partial satisfaction in the free movement of EU workers within the EU and is also constantly exacerbated by the departure of highly qualified workers attracted by better economic conditions and prestige recognized overseas. Moreover, this imbalance is destined to increase even further as a result of the unstoppable ageing of the population, which in two decades will reduce the workforce by 20 million, up to a ratio of 1:1 between the active workforce and the not active population (increasingly represented by retired workers), thus undermining the degree of competitiveness and innovation of the Member States.

In these conditions, the EU is increasingly called upon to compete with the great world powers in the effort to attract “talent” from abroad, but is held back by a lower attractiveness compared to international contexts. According to the OECD, in fact, 68% of international non-EU migrants with a high education profile prefer to emigrate to a non-European country; moreover, according to the same source, international non-EU migrants settled in the EU are generally younger and also less educated than the average of those settled in the remaining OECD countries (OECD, EU 2016). The European Commission itself estimates that, if regulated more efficiently, the entry into the EU of new highly qualified workers would result in a gain of between 1.4 and 6.2 billion euros (European Commission 2016). The European labour market does not make full use of the talent of immigrants, wasting tens of billions of euros every year, as thoroughly denounced by the 2013 *Hidden talents, wasted talents* Report, published by the European network against racism (Enar). Brain waste, the practice whereby immigrant workers are under-utilised in the labour markets of host societies in relation to their level of education and skills, can be determined by language barriers and adaptation difficulties, but also by the policies pursued by the institutions or the lack of access to critical information. This is the case, for example, related to the complex issue of the recognition of study titles, where employers pragmatically would prefer an on-the-job approach rather than one just based on a formal recognition of diplomas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> At EU level the Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications in Europe allows professionals to move across borders and practice their jobs or provide their services abroad. Consistent with this policy is the so-called “Eu Skills Profile Tool”, a mechanism designed to gather information, standardize it in the formal terminology of the EU and identify which form of recognition of skills is necessary. In the specific case of immigrants, who come with their own specific baggage of experiences and skills to be exploited in the economies and societies of the Member States, it is therefore an instrument that, by providing professional profiling, aims at shortening the path towards job placement of new arrivals.



The Enar study highlights how immigration can contribute to the recovery of the economy in times of austerity. For example, 20% of doctors in OECD countries are of foreign origin, like the 35% of nurses for long-term patients who are currently employed in the United Kingdom. In Germany, the Turkish community alone contributes with 35 billion euros to the national economy, while in Austria the annual purchasing power of migrant labour is estimated at 20 billion. In Italy, as in other EU countries, the number of immigrant entrepreneurs is constantly growing and it is estimated that each immigrant entrepreneur creates from 1.4 to 2.1 jobs (European Network Against Racism 2013). However, there are many “rubber walls” that immigrants have to face in order to fully express their entrepreneurial potential and make entrepreneurship an opportunity rather than a forced alternative to unemployment<sup>2</sup>.

The contribution of foreigners who have chosen to reside in Europe is not only economic, but also cultural, social and political, so much so that more and more first and second-generation immigrants are holding important institutional positions in many Member States<sup>3</sup>. In short, to all intents and purposes, exploiting the skills and experience of immigrants is a crucial factor for their stabilization and integration. It offers them the best opportunities to take part in the social life and the labour markets of their countries of destination.

### **EU's policies for attracting talents from abroad**

For some time now, the EU has been implementing a number of policies aimed at attracting talents from abroad - be it students, researchers or highly qualified workers - who, thanks to their skills and competences, contribute to the competitiveness of the continent. However, there are still many bureaucratic obstacles. The rules for obtaining a visa or residence permit, for example, can vary considerably from one Member State to another, making cross-border travel rather difficult. This hinders the recruitment of talents by the EU and reduces its international attractiveness as a centre of excellence.

Moreover, the impact on countries of origin caused by the emigration of highly qualified workers has not yet been carefully assessed, nor have effective strategies been implemented to mitigate its consequences or to encourage immigrants themselves to return to their country of origin after a certain period of work in Europe (i.e. after having gained knowledge and experience). Also, not enough has been done to maximise the impact of *economic* as well as *social* remittances (that are non-monetary transfers such as ideas, information, know-how or the emotional and experiential background of migrants themselves). The same successful image offered to their fellow citizens can be used to stimulate those who have stayed at home to invest their time and resources in the development of the human capital - personal or of their children -, so far encouraging younger people to study, train, etc. Against the risks of *brain drain*, especially in specific sectors such as healthcare, possible compensatory measures (regulated by bilateral agreements with the authorities of third countries) as well as ethical recruitment codes have also been discussed, but no final decisions were taken, leaving the initiative to the good will of individual Member States or employers.

---

<sup>2</sup> On the concepts of “necessity entrepreneurship” and “opportunity entrepreneurship” see the *Report on Immigration and Entrepreneurship* edited by IDOS (Ricci 2017, p. 38).

<sup>3</sup> A little known example of second or third generations of success is that of the current Prime Minister of Slovakia, Peter Pellegrini, great-grandson of an Italian who emigrated at the end of the nineteenth century from the then Hapsburg Empire to work on the railroad sites close to Zvolen.

On the other hand, the increase in study exchanges, inter-university agreements and in the number of international students can encourage innovation and presumably create jobs in the long term. However, despite the current economic crisis and rising levels of unemployment, many Member States are finding difficult to recruit resources to spend on skilled work, a situation which is set to continue for economic and demographic reasons. Once they have completed their studies in one of the EU member countries, the majority of international students - in light of the opportunities offered in other parts of the world - prefer to leave. According to the OECD, between 2010 and 2012, out of about 1 million international students, the percentage of those who decided to stay varies between 16.4% and 29.1%. (Weisser 2016). As far as non-EU researchers are concerned, even if there is no data available we can nevertheless identify specific trends, based on the limited opportunities offered by the European context, which are quite similar to those related to international students.

In this context, we must focus on analysing two Community Directives: the 2016/801/EU on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, study, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects, and au pairing (which simplified and unified the pre-existing Directives 2004/114/EC and 2005/71/EC) and the 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment.

### **International Students and the Directive 2016/801/EU**

Student mobility, by promoting the circulation of knowledge, is closely linked to global economic development. For this reason, the European Commission has endeavored to create an effective legislative framework, enabling third-country nationals to acquire useful skills and specific knowledge through a period of training in Europe.

Directive 2004/114/EC, first, and Directive 2016/801/EU, later, have introduced common rules for the admission of third-country nationals to an EU Member State for the purpose of research, study, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects, and au pairing. The Commission's overarching objective is to promote Europe as a centre of academic excellence and to provide young foreign talents with a coordinated legislative framework to facilitate their entry.

By promoting migration for study and training purposes, the Community institutions aim at encouraging mutual enrichment and greater intercultural understanding. The years of education have a fundamental influence on the aspirations of young people, enabling them to acquire important skills for future work experience.

The directives in question give non-EU students the right to study in the European Union, provided that they meet certain conditions that may vary according to their status and the legislation of the host Member State (where, for example, the quota system may be in force).

According to Eurostat data (see tab. 1 of the statistical annex), the total number of new study permits issued in 2017 in the EU was over half a million (530.113). The Member States with the highest number of permits issued were the United Kingdom (33.9% of the total), France (14.9%), Germany (9.2%), Spain (7.5%) and Poland (6.5%), while the most significant increases in the period 2008-2017 occurred mainly in the new Member States: in Malta and Slovenia, flows increased 7-fold; in Poland 6-fold, in Latvia 5-fold, in Slovakia 4-fold, in the Czech Republic and Estonia 3-fold. A negative trend was recorded in Italy and Greece (both with a decrease of one third), as well as in the United Kingdom (one fifth less than

the previous year). However, despite these few counter-trends, the general picture shows a growing interest in the progressive internationalization of the European university system.

The percentage of permits related to study and training activities, in relation to the total number of residence permits in the various national contexts, varies considerably from state to state. With 34.2%, the United Kingdom was the Member State with the highest incidence in 2017, followed by Ireland (31.1%) and Romania (26.3%). The incidence of non-EU students on the total number of residents is lower than the EU average (6.0%) in Germany 3.7%, Sweden and Belgium 3.1% Spain 2.1%, Italy 1.2% and Greece 0.3%.

It should be noted that non-EU students staying in the EU have the opportunity to enter the local labour market, both during their studies and at the end of their training, and that the effective application of this provision is governed by specific conditions that vary from one country to another, for which there is, however, a shared orientation at the European level.

If a non-EU student intends to work during his/her studies, a maximum number of hours (weekly or annual) is generally set, in which he/she is allowed to work part time. In Italy this limit is set at 20 hours per week, which can be accumulated during the year (for a total of 1,040), while in Finland it reaches up to 25 hours per week (during the period of the lessons: in the rest of the year the student can work full time). This limit is lower (10 hours per week) in the Slovak Republic, Luxembourg (but only in the third half of the year) and the Netherlands (where, however, the weekly hours become 40 in the summer months), whereas no restrictions are applied in Sweden (European Migration Network 2012).

Most EU countries do not require the conversion of the permit from a study permit to a work permit. However, between 2008 and 2017, more than half a million conversion applications (513,529) were completed in the EU, of which 50,659 only in 2017 (see tab. 2). During 2017, France recorded 32.2% of all these conversions at European level, followed by Germany (23.8%) and the United Kingdom (12.0%). To understand the extent of the phenomenon, it is sufficient to consider that, in 2017, more than two-thirds of all the conversions were completed in one of these three Member States. However, since 2013, due to the introduction of new and more restrictive rules there has been a significant decrease in the number of work permits by international students in the United Kingdom, which for years has accounted for two thirds of all such conversions in the EU.

In Italy, only 1,684 conversion applications were completed in the decade 2008-2017, of which 182 in 2017. Since the national data reflect the reference legislation of each Member State, in the Italian case the latter provides that the conversion of a study permit into a work permit is carried out exclusively within the quotas established by the Flow Decrees.

The data examined and the in-depth research reports requested by the European Commission for the purposes of monitoring the implementation of Directive 2004/114/EC showed that foreign students moving to the EU for study purposes still encounter difficulties, caused by an uneven implementation of EU provisions. The first report on the application by Member States of EU rules on the conditions of admission and stay of third-country students, pupils, unpaid trainees and volunteers (2013) underlined that the use of these forms of temporary migration could be improved by reinforcing the level of harmonisation and the rights deriving from it.

Specifically, by implementing some revisions to the previous one, Directive 2016/801/EU intended to improve the effectiveness of procedural guarantees (such as the introduction

of certain time limits for processing applications and the obligation to give reasons for their refusal), the scope of mobility clauses (with reference to students admitted to an EU Member State who wish to pursue their studies in a second Member State) and the right to a job-search period of at least 9 months after completion of their studies.

### **Highly qualified workers and the Directive 2009/50/EC**

Some of the most important objectives of the European Union are to increase the efficiency of the production system and ensure intra-EU mobility through a series of regulatory instruments, such as, for example, the migration provisions for highly qualified workers. Directive 2009/50/EC<sup>4</sup> addressed the issue of enhancing competitiveness in the context of the Lisbon Strategy (2000) but also to limiting the outflow of talent. The EU legislation has therefore sought to simplify and harmonise the conditions of entry and residence in the European Union and to improve the legal status of highly qualified third-country nationals and their family members.

In order to be admitted through fast-track admission procedures, the applicant must fulfill a set of common requirements: a binding job offer (with a salary at least 1.5 times the average gross annual salary in the Member State concerned), a sickness insurance and - for regulated professions - evidence of higher education qualifications. It is the responsibility of the Member States to determine the number of foreign nationals who may be admitted in accordance with their national legislation.

The procedure ends with the issue of an EU Blue Card valid for a period of between 1 and 4 years, which allows third-country nationals and their family members to enjoy the same treatment as EU nationals (in particular as regards working conditions, social security and recognition of qualifications). After 18 months of legal residence, EU Blue Card holders can move to another Member State for highly qualified employment (without prejudice to the limits set by the authorities of that State), by presenting an application to the competent authority of that Member State no later than one month after entering its territory.

In practice, however, the application of the Directive is still less than satisfactory. In the space of six years, between the year in which the Directive was introduced (2012) and the year with the most recent data available (2017), the total number of EU Blue Cards issued within the EU was just over 90,000 - and the low number of renewals suggests that many of the beneficiaries may have already left.

According to Eurostat data, 24,305 EU Blue Cards were issued in 2017, an increase of 15.9% compared to the previous year (see Table 3). However, despite the steadily growing trend, the numbers remain low and there is strong competition from parallel national systems. Moreover, the fact that as many as 20,541 EU Blue Cards issued in 2017 belong to Germany (84.5% of the entire number of Blue Cards issued during the year throughout the EU) is another indicator of the failure of the directive, if we consider that, after Germany, France comes a distant second, with just 1,032 EU Blue Cards, followed by Luxembourg (671), Poland (471) and Italy (301).

---

<sup>4</sup> The Directive does not apply in Denmark, while the United Kingdom and Ireland have also followed the Danish example by using the so-called "opt out", which allows these two countries to evaluate and decide on the implementation at the national level of measures concerning migration policies.

The contribution of the EU Blue Cards is therefore only a “drop in the ocean” compared to the global competition for talents (the United States alone are welcoming an average of over 200,000 of them every year, for example). In order to address the obvious failure of Directive 2009/50/EC, the European Commission decided to address its weaknesses by launching a comprehensive proposal for revision in June 2016. Previously, on the basis of a special impact assessment in 2014, it was found that parallel regulations and procedures for recruiting highly qualified workers by several Member States had resulted in a significant fragmentation of entry channels, to the detriment of both employers and workers alike.

The 2016 proposal aims both at addressing the shortcomings of the previous Directive and at extending its scope to include beneficiaries of international protection and non-EU family members of EU citizens. In particular, the proposal provides for: more flexible admission conditions (including a lower salary threshold, a minimum duration of 6 months for the first contract, simpler rules for new graduates and workers in sectors with a shortage of labour, and the equivalence between professional experience and formal qualifications); generally faster and more flexible procedures (also by means of an optional fast-track procedure for employers’ loyal-certified groups); broader rights (through easier access to the labour market, including self-employment, immediate family reunifications, easier access to long-term EU status, etc.); easier movement within the EU (e.g. for short-term business trips throughout the EU, or for the issue of an EU Blue Card in another Member State); the abolition of parallel national schemes for highly qualified workers in favor of the Blue Card system.

Among the various measures, the one introduced to prevent the brain waste of skills and human capital to the detriment of beneficiaries of international protection and highly qualified asylum seekers seems particularly interesting. Until now, in fact, the latter had been explicitly excluded from the EU Blue Card, even if they met its requirements. If it remains in the final text of the directive, once adopted, this measure could not only facilitate the integration of this vulnerable group of migrants into the labour market - regardless of the outcome of the asylum application - but would also greatly reduce the risk of deskilling and the issues related to the recognition of qualifications - a serious problem for those who have fled their country without property or diplomas and therefore have enormous difficulties in finding work and are more likely to be subject to unemployment than the natives.

One method to derive the total number of highly qualified non-EU workers employed in the EU is to use the Labour Force Survey (Lfs), coordinated at European level by Eurostat, on the basis of the Isco<sup>5</sup>, whereby groups 1-3 correspond to high qualifications (1 managers, 2 professionals, 3 technicians and associate professionals). Already in 2013 a study by the European Migration Network (EMN) reported that in 2012 - according to Eurostat data - there were 1,673,600 foreign workers employed in highly qualified jobs in the EU, with an incidence of 4.29% on the total of highly qualified workers (slightly but progressively increasing compared to 4.06% in 2008). In the same period, the largest increase was recorded in Luxembourg (from 4 to 13%), while in 2012 the impact was very high in the United Kingdom (more than 11%) and Hungary (about 10%). A reverse trend had occurred in Spain, Portugal and Greece (less than 1%). In the remaining Member States, including Italy,

---

<sup>5</sup> Isco (*International Standard Classification of Occupations*) is an International Labour Organisation (ILO) classification structure for organizing information on labour and jobs.

the impact remained broadly unchanged over the five-year period 2008-2012. (European Migration Network 2013).

At the EU level, data on educational attainment level of employed foreigners as of 31 December 2012, based on the Isced classification<sup>6</sup>, show that 25% of non-EU workers have completed levels 5 and 6, i.e. the first and second stages of higher education, while 21% are employed in highly qualified occupations (Isco 1-3) as highly skilled managers, professionals or technicians. In those countries such as Luxembourg and the United Kingdom where ad hoc measures were implemented to attract particularly skilled labour, 53% of migrant workers are employed in jobs equivalent to the higher Isco categories. Ireland (46%), Sweden (35%) and the Czech Republic (32%) are also significant in this respect. Despite their high qualifications, migrant workers living in southern European countries tend to be employed in less qualified jobs (European Migration Network 2013).

The European Commission has no longer provided such disaggregated data. Actually, the *Staff Working Document of the 2016 Impact Assessment* (Swd(2016) 193 final) proposing for a new Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment, has suggested as an alternative source of information on the actual number of the latter: an estimate made by cross-referencing data on the total number of residence permits issued during the year with the percentage of highly educated migrants in the new workforce, which had been collected by a 2014 LFS survey on immigration. The result for 2014 led to an estimated 69,000 highly qualified foreign workers who entered Europe during the year, or about 40% of the total.

Finally, when it comes to highly qualified employees, we should not forget the intra-corporate transfers of non-EU managers, specialists and trainees, who are temporarily transferred between Member States by the various multinationals in order to make the most of their skills. This phenomenon is somewhat characteristic of our times and is due to the globalisation of companies, the increase in trade and the growth and spread of multinationals. These intra-corporate transfers of top personnel bring with them new skills and knowledge, innovation and increased economic opportunities not only to companies but also to host countries, strengthening relations with international partners even if the transfer takes place in the opposite direction (i.e. from an EU country to the rest of the world)

However, intra-corporate transfers still face many hurdles and problems: from the lack of clear and specific schemes, to the excessive complexity and diversity of visa and work permit requirements; from costs and delays in moving from one Member State to another to difficulties in ensuring family reunification. Directive 2014/66/EU on intra-corporate transfers, based on common definitions and procedures, seeks to respond to these problems by implementing an accelerated entry procedure and a single application for a combined work and residence permit, while providing for favourable conditions of entry and stay for the families of intra-corporate transferees, thereby facilitating their mobility within the EU. The Directive complements the commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS), but also covers third countries which are not part of a specific trade agreement. Due to delays in the transposition of the Directive and in the collection of data, there are still few statistics available on intra-corporate transfers. According to Eurostat, the most active

<sup>6</sup> Isced (*International Standard Classification of Education*) is a statistical framework maintained by UNESCO for organizing information on education and related qualifications.



country is currently the Netherlands (where, among other things, multinationals enjoy more favourable tax regimes) with 4,096 transfers. In general, these are mainly transfers for medium-long periods (from 1 to 3 years) and involve specialized personnel, but also managers and employees in training.

#### EUROPEAN UNION. Permits issued for intra-corporate transfer - ICT (2017)

<i>Countries</i>	<i>3 to 5 months</i>	<i>6 to 11 months</i>	<i>12 to 36 months</i>	<i>Total duration</i>
Bulgaria	2	2	11	15
Spain	339	324	1,146	1,809
France	38	187	1,376	1,601
Italy	1	4	105	110
Latvia	3	1	1	5
Lithuania	0	1	0	1
Hungary	5	11	161	177
Netherlands	281	561	3,254	4,096
Romania	1	7	23	31

SOURCE: IDOS Study and Research Centre. Elaborations based on data by Eurostat

#### Mobility of EU Highly Qualified Workers

According to Eurostat, at the beginning of 2017 there were 16.9 million EU citizens working or living in another Member State, while there were 2 million cross-border commuters<sup>7</sup> (i.e, workers and/or students crossing borders on a daily or weekly basis).

In view of such large numbers we can safely assume that the great and progressive enlargement of the EU to 28 Member States has led to the overcoming of the geographical models of the past, and that the increasing liberalisation of the European economy and intra-Community trade has been accompanied by the effective liberalisation of intra-European labour mobility. In this context, alongside the historical immigrant communities that settled in Germany for many years, such as the Italians (567,000), Greeks (319,000) or Croatians (315,000)<sup>8</sup>, several communities have been consolidating more recently in other countries, such as Romanians in Italy (1.2 million) and Spain (684.000) or Poles in the United Kingdom (1 million).

EU migrants are not equally distributed among Member States, so that they can be divided into four homogeneous groups:

- *plain destination countries*, with a relatively high proportion of citizens from another EU country residing within them and a small number of local citizens living abroad (Belgium, Austria, United Kingdom, Germany, Spain, Denmark, Sweden and the Netherlands);
- *plain departure countries*, predominantly characterised by a low proportion of EU

<sup>7</sup> The European Union has 40 internal land border regions, regarding 40% of the Union's territory and almost 30% of its population.

<sup>8</sup> Although Croatia is the last state to have joined the EU in July 2013, it has been able to benefit from a liberalized regime of movement for work since the promulgation of the Yugoslav Constitution under Tito's regime in 1963.



residents within their borders and a significant number of their own nationals residing in another EU country (Poland, Slovakia, Estonia, Bulgaria, Croatia, Latvia, Portugal, Lithuania and Romania);

- *countries of both destination and departure*, with a high number of residents from another EU country and, at the same time, with a high number of their own nationals residing in another EU country (Italy, Ireland and Luxembourg);

- *countries that are neither of departure nor of destination*, characterised by a low number of EU migrants within their own territory and by an equally small group of their own nationals residing in another EU country (France, Czech Republic, Finland, Greece, Slovenia and Hungary).

### EUROPEAN UNION. Significant examples of intra-European migration, January 1<sup>st</sup> 2017

<i>Year of EU membership</i>	<i>National Group</i>	<i>First 3 EU countries of settlement*</i>
1957	Germans	Austria (181,618); Spain (141,089); United Kingdom (147,451)
1957	Dutchmen	Belgium (153,245); Germany (134,972); United Kingdom (94,221)
1957	Frenchmen	United Kingdom (187,282); Belgium (163,703); Germany (118,331)
1957	Italians	Germany (566,772); United Kingdom (239,335); France (211,357)
1973	Britishmen	Spain (293,518); France (152,887); Ireland (107,331)
1981	Greeks	Germany (319,494); Belgium (16,950); Netherlands (15,257)
1986	Portuguese	France (564,792); United Kingdom (218,956); Germany (124,753)
1986	Spaniards	United Kingdom (169,582); France (169,519); Germany (151,850)
2004	Poles	United Kingdom (1,018,262); Germany (725,980); Ireland (127,045)
2007	Bulgarians	Spain (127,389); Germany (256,990); United Kingdom (85,813)
2007	Romanians	Italy (1,168,552); Spain (683,797); Germany (507,062)
2013	Croats	Germany (314,823); Austria (73,334); Italy (17,698)

\* Data on Greece, Cyprus and Malta are not available

SOURCE: IDOS Study and Research Centre. Elaborations based on data by Eurostat

Moreover, the recent and prolonged crisis in the eurozone has not only not led to a decrease in intra-EU mobility of the workforce, but seems to have stimulated it. Especially in the countries of the South of the EU, which were most affected by the austerity measures taken after the crisis that began in 2008, there has been a progressive dismantling of the technical and scientific infrastructure that has inevitably led (and will lead) to the emigration of a significant part of the present and future generations of researchers<sup>9</sup>.

Since the beginning of the 1990s, these flows have taken on the characteristics of a self-selective emigration, a significant part of which is made up of highly qualified workers. It is a rather controversial phenomenon to analyse, because those scholars who point out that the departure of the "brains" leads to a limited economic and social development of the countries of origin, is contrasted by the school of thought of those who emphasize the

<sup>9</sup> A situation that reflects what happened in the 1990s in Eastern Europe, with the economic and political transition from communist regimes to the current democratic and capital-liberalist configuration.

positive aspects of this emigration, namely: return skills; social and economic remittances; socio-economic contacts and scientific collaborations developed abroad; the contribution to improving the competitiveness of both the scientific and the productive systems; and, finally, the impossibility for some of the countries of origin (such as those of Central and Eastern Europe, for example) to fully exploit the potential of their “brains”.

A study sponsored by the European Commission shows that between 2004 and 2016 the number of highly qualified intra-EU workers almost tripled, reaching a total of almost 3 million workers in 2016. In addition, there are a further 3.6 million intra-EU mobile workers who are considered to be medium-skilled<sup>10</sup> (European Commission, Icf 2018).

The decision to migrate by highly qualified EU workers is influenced by complex *push* and *pull* factors at macro, meso and micro level: i) at the *macro* level, the main pull factors seem to be the positive economic performance of the labour market and the best working and living conditions, while push factors are mainly linked to the difficult socio-economic conditions in the countries of origin and to the quality of the institutions, which are in turn influenced by economic growth and other historical and social factors; ii) at the *meso* level, flows of highly qualified workers can be influenced by current migration policies (or absence thereof), by the presence of a more or less large and well integrated diaspora, as well as by the absence of over-qualified employees; iii) finally, at the *micro* level, some individual factors such as age, gender and level of education can be decisive.

During the period under review, again on the basis of data from the Labour Force Survey, it was highlighted that the percentage of women among highly qualified EU workers rose from 45% to 51%.

The employment rate varies from one EU country to another, but is consistently lower than that of the local population in the southern EU countries (Greece, Spain, Portugal, Italy, Malta and Cyprus).

As regards the labour sectors, the majority of highly qualified mobile EU workers are employed in the health sector (11.0%), in professional, scientific and technical activities (12.0%) and in education (10.6%); the manufacturing sector (11.9%), wholesale and retail trade (9.5%) and the hotel and catering sector (6.7%) are also important. A significant part of the medium skilled workers found employment in the construction sector (12,7%).

In conclusion, it is clear that the increase in low-skilled or basic jobs, among highly qualified EU workers (an evident trend over the 12 years under review) carries with it the risk of deskilling (European Commission, Icf 2018, p. 48). This could be explained by the fact that qualifications may not be recognised in the EU country of integration, or considered to be inferior to those of native citizens, in a discriminatory way. Another explanation could be the difficulty in correctly mastering the language of the country of settlement.

## Conclusions

In general, although with varying degrees of success, all Member States have implemented measures to attract foreign talents, such as facilitated procedures for issuing entry visas and residence permits, information campaigns and ad hoc portals, sponsorship and employer involvement in the migration process. The awareness that a labour market in

<sup>10</sup> Within the scope of this study, workers with a qualification of Isced 5-8 were categorised as highly qualified, and those with a qualification of Isced 3-4 as medium-skilled (European Commission, Icf 2018).

which diversity is considered as an added value produces more innovative and fruitful ideas, now seems to be a shared reality. The limited number of specific agreements signed with countries of origin, in this particular area of migration policies, is due to the fact that Member States simply wish to attract highly qualified workers without any geographical priority, thus showing a limited sensitivity to the issue of brain drain.

The high level of interest shown by the EU in foreign talent is set to increase along with the growth in the employment rate, which is currently recovering after the recession that began in 2008. Studies suggest that Member States will increasingly develop policies to fill employment and sectoral gaps in the national labour market that cannot be satisfied by the domestic workforce. This will necessarily lead to a reduction of the bureaucratic obstacles that are still faced by those who wish to enter the EU to carry out highly-skilled jobs and, in the future, to the implementation of strategies to retain and enhance the international students (the so-called “budding talents”).

Even in the midst of the so-called “refugee crisis”, the *European Agenda on Migration* of 2015 (COM(2015) 240 final) reaffirmed the priority of facilitating and increasing the number of highly qualified workers entering the EU. Given the limitations and gaps analysed in this chapter, in addition to the case studies examined in the following chapters of this volume (United Kingdom, France, Germany, Poland and Romania), this priority will undoubtedly represent a guideline for policy planning in the immediate future (the years 2020s), during which - among other things - the highly qualified part of the more than 900,000 British workers scattered throughout the EU (934,008) will become the recipient and beneficiary of the EU Blue Card, because of Brexit.

### **Bibliography**

European Migration Network, *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals*, Brussels, 2013

European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU*, Brussels, 2012

European Network Against Racism, *Hidden talents, wasted talents*, Brussels, 2013

European Commission, *Staff Working Document: Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment*, Brussels, 2016 (Swd(2016) 193 final)

European Commission, Icf, *Study on the movement of skilled labour. Final report*, Luxembourg, 2018

Oecd, EU, *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*, Oecd Publishing, Paris, 2016

Ricci Antonio, *Immigrant entrepreneurs in the European Union*, in IDOS-Cna-Mg, *Report on Immigration and Entrepreneurship 2017*, IDOS, Rome, 2017, pp. 36-42

Weisser Reinhard, *The impact of international students and post-graduation internal mobility: an analysis of student mobility and retention rates*, Oecd, Paris, 2016

## ANNEX

TABLE 1 - EU. Permits for education reason: all valid and first permits (2017)

Countries	ALL VALID PERMITS			FIRST PERMITS		
	<i>Permits for education reason</i>	<i>Total permits</i>	<i>Percentage permits for education reason on total permits</i>	<i>Permits for education reason</i>	<i>Total permits</i>	<i>Percentage permits for education reason on total permits</i>
Belgium	12,708	415,998	3.1	6,896	56,246	12.3
Bulgaria	2,878	51,021	5.6	1,267	10,958	11.6
Czech Rep.	21,214	304,269	7.0	11,076	57,721	19.2
Denmark	n.a.	n.a.	n.a.	10,681	37,123	28.8
Germany	173,206	4,644,288	3.7	48,637	535,446	9.1
Estonia	2,405	189,385	1.3	1,193	4,380	27.2
Ireland	39,779	128,066	31.1	27,588	47,901	57.6
Greece	1,915	564,608	0.3	850	29,995	2.8
Spain	54,702	2,664,901	2.1	39,664	231,153	17.2
France	162,110	2,807,593	5.8	78,758	250,175	31.5
Croatia	684	31,024	2.2	591	9,733	6.1
Italy	42,470	3,608,115	1.2	17,963	186,786	9.6
Cyprus	5,990	56,505	10.6	4,923	18,971	26.0
Latvia	3,457	313,212	1.1	1,603	6,647	24.1
Lithuania	2,296	44,525	5.2	994	10,207	9.7
Luxembourg	754	40,294	1.9	579	7,207	8.0
Hungary	19,557	117,026	16.7	10,852	32,229	33.7
Malta	1,514	25,871	5.9	1,527	10,974	13.9
Netherlands	25,381	550,188	4.6	17,239	97,395	17.7
Austria	20,214	476,406	4.2	4,591	55,968	8.2
Poland	37,085	617,211	6.0	34,709	683,228	5.1
Portugal	10,670	284,724	3.7	4,883	34,073	14.3
Romania	14,196	54,045	26.3	4,448	13,264	33.5
Slovenia	2,433	123,176	2.0	1,784	19,609	9.1
Slovakia	4,663	48,119	9.7	1,989	13,688	14.5
Finland	9,454	105,007	9.0	5,094	25,141	20.3
Sweden	16,959	541,457	3.1	10,101	129,754	7.8
United Kingdom	523,766	1,533,551	34.2	179,633	517,000	34.7
<b>EU-28</b>	<b>1,212,460</b>	<b>20,340,585</b>	<b>6.0</b>	<b>530,113</b>	<b>3,132,972</b>	<b>16.9</b>

SOURCE: IDOS Study and Research Center. Elaborations on Eurostat data

**TABLE 2 - EU. Conversion of permits for education reasons in remunerated activities reasons (2008-2017)**

<i>Countries</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Belgium	173	322	42	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	558	678	774
Bulgaria	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1	69	60	50
Czech Rep.	909	925	440	59	253	409	665	1,469	1,721	1,169
Denmark	n.a.	1,307	85	779	888	1,152	1,103	1,185	1,379	1,365
Germany	4,672	n.a.	4,951	8,198	5,876	6,660	7,377	16,835	9,960	12,051
Estonia	n.a.	n.a.	27	21	24	21	37	78	70	67
Ireland	617	645	333	376	356	464	925	814	1,060	1,073
Greece	482	416	329	339	258	267	121	59	36	14
Spain	1,764	1,851	1,287	1,651	1,561	1,682	2,141	2,285	2,074	2,367
France	n.a.	8,335	8,824	9,431	11,086	10,775	14,892	16,292	17,929	16,292
Croatia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	8	7	5	13	8
Italy	27	44	46	825	20	99	144	154	143	182
Cyprus	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Latvia	5	4	1	3	8	14	17	24	34	53
Lithuania	n.a.	27	25	35	36	n.a.	55	28	20	18
Luxembourg	n.a.	n.a.	-	-	1	-	4	19	11	16
Hungary	259	266	260	194	174	102	90	119	192	279
Malta	5	3	-	6	4	10	50	62	102	90
Netherlands	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,162	2,254	2,639	2,590
Austria	n.a.	72	98	107	90	27	129	103	7	5
Poland	n.a.	n.a.	777	34	1,042	1,242	1,225	1,375	2,216	2,687
Portugal	251	382	388	466	10	493	12	563	417	349
Romania	167	116	62	46	42	25	28	24	3	93
Slovenia	87	53	48	78	71	49	57	94	108	177
Slovakia	27	11	10	22	7	42	82	170	170	363
Finland	467	245	265	1,606	1,173	1,185	1,083	1,237	1,381	1,630
Sweden	167	123	107	107	127	61	89	435	424	819
United Kingdom	41,744	33,113	38,878	46,894	38,505	6,235	6,982	7,071	5,887	6,078
<b>EU-28</b>	<b>51,823</b>	<b>48,260</b>	<b>57,283</b>	<b>71,277</b>	<b>61,612</b>	<b>31,022</b>	<b>39,478</b>	<b>53,381</b>	<b>48,734</b>	<b>50,659</b>

NB: The EU-28 total should be considered partial because data are not available for some Member States.

SOURCE: IDOS Study and Research Center. Elaborations on Eurostat data

**TAB. 3 - EU. Blue Cards issued (2012-2017)**

<i>Countries</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Belgium	0	5	19	19	31	37
Bulgaria	15	14	21	61	115	121
Czechia	62	72	104	181	194	204
Denmark	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Germany	2,584	11,580	12,108	14,620	17,630	20,541
Estonia	16	12	15	19	22	14
Ireland	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Greece	0	0	0	0	0	0
Spain	461	313	39	4	21	28
France	126	371	604	657	750	1,032
Croatia	n.a.	10	9	32	32	29
Italy	6	87	165	237	254	301
Cyprus	0	0	0	0	0	n.a.
Latvia	17	10	32	87	112	201
Lithuania	n.a.	26	92	128	127	144
Luxembourg	183	236	262	336	636	671
Hungary	1	4	5	15	5	9
Malta	0	4	2	0	12	11
Netherlands	1	3	8	20	42	58
Austria	124	108	128	140	163	177
Poland	2	16	46	369	673	471
Portugal	2	4	3	0	1	3
Romania	46	71	190	140	92	118
Slovenia	9	3	8	15	19	22
Slovakia	7	8	6	7	4	8
Finland	2	5	3	15	33	74
Sweden	0	2	0	2	11	31
United Kingdom	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>EU-28</b>	<b>3,664</b>	<b>12,964</b>	<b>13,869</b>	<b>17,104</b>	<b>20,979</b>	<b>24,305</b>

NB: EU Blue Card Directive (2009/50/EC) has not been implemented in Denmark, Ireland and United Kingdom.

SOURCE: IDOS Study and Research Center. Elaborations on Eurostat data

---

# Qualified emigration from African countries

---

Luigi Gaffuri, University of L'Aquila

*For centuries, an ancient continent has bled from many gaping sword wounds. At an earlier time, it lost millions of its most able sons and daughters to a trade in slaves which defined these Africans as fit for slavery because they were African. To this day we continue to lose some of the best among ourselves because the lights in the developed world shine brighter (Nelson Mandela)*

## **Brain drain: who speaks, on behalf of whom and for what purposes**

When political and media attention is directed towards the so-called *Mare Nostrum*, a sea that encircles and divides us, which has to be crossed and defended, which cradles nations and drowns people, we must always remember that not all migrations are equal. It is also worth pointing out that "Africa is not just a geographical expression", as Chinua Achebe said, and is not a *country* - as several journalists put it without thinking too much - but rather a *collection* of countries. When we say *Africa*, an entire continent on the other side of the Mediterranean Sea, we are oversimplifying the issue and do an injustice to the many *Africas* the world is made of. Talking today about *Africas* (in the plural), putting them in relation with the migration phenomenon, means deconstructing an idea and understanding the complexity of an ever-changing situation. In addition, in dealing with a particular aspect of this phenomenon such as the skilled migration, we should first ask ourselves some questions such as *who speaks, on behalf of whom and for what purposes?*

On January 11<sup>th</sup> 2018, the Italian news agency Ansa launched a news from New York that left many commentators astonished, causing a stir even among scholars (who are usually less impressionable): apparently, U.S. President Donald Trump, talking about Haitian, Salvadorian and African migrants who could have arrived in that great federal nation, said: "Why do we want these people from all these shithole countries here?". This unfortunate statement by the President of the United States caused an unprecedented wave of indignation from Africa, *et pour cause*. In fact, although such an attitude was not entirely out of character for President Trump, the radical nature of his statement has led many people to reflect. We are not interested in a moral judgment here, but in the groundlessness and propagandistic aims of that statement.

According to President Trump, it would be better for the United States to remove the protection status for thousands of unwanted immigrants and to bring more people from



countries such as Norway. However, either the person who currently sits in the White House does not know - or his advisors have not informed him - that already in 2017 the U.S. housed more than a million African migrants with great benefit. Nigerians, Ethiopians, Ghanaians, South Africans, Sierra Leoneans constituted the majority, among whom there were about 100,000 highly qualified immigrants with an average age of 35; we are talking about scientists, doctors, engineers, academics, dentists, bankers, doctorate holders, graduates, but also other professionals employed as accountants, surveyors and nurses.

At the beginning of the third millennium, there are more African scientists and engineers living in the United States than those living in Africa. Not surprisingly, they are the most educated foreign community among the age group of 25 years or less (94.9% have a high school diploma, compared to 87.0% of the American population, while 49.3% have a degree compared to 26.5% of U.S. citizens). In the Chicago area there are more Sierra Leonean doctors than in Sierra Leone itself, and there are 21,000 Nigerian doctors in the entire U.S. Numbers do not lie and are much more important than any trivial or manipulative statement<sup>1</sup>.

### **A look at the recent past**

Despite the recent tightening of immigration policies in traditionally open countries such as Canada (where, at that time, there were about 300,000 African immigrants) and the United Kingdom (which was hosting more than 1 million Africans in London alone), especially after the global economic crisis that has favored the adoption of more restrictive policies, even in these nations the presence of skilled and unskilled African immigrants was structurally similar to that of the United States. The majority came from West Africa, followed by East Africa and North Africa, while there were fewer immigrants from Southern and Central Africa.

In the early 2000s, before the economic crisis, there were about 2 million African immigrants in Europe coming from sub-Sahara, while Maghrebis, Egyptians and Libyans were over 2.5 million. The flow then increased dramatically and, according to the *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* of the United Nations, in the following decade the highest growth took place in Europe (9.3 million in 2017), with all the other continents affected as well (4.4 million people in Asia and 2.6 million in North America). If we look at recent history, data on skilled migration also have worrying proportions.

Over the last four decades, the brain drain from Africa to the West has increased considerably and has caused an alarming displacement of well-educated people who have tried to work and live in countries with better wages and living conditions. In the late '70s, Sudan lost 17% of its doctors and dentists, 20% of its university professors, 30% of its engineers and 45% of its surveyors. In the early '80s, Ghana saw 60% of its doctors (who were trained in the country) emigrate abroad. From 1990 to 2008, about 23,000 professionals per year took the same decision, while between 1960 and 1974 the annual quota was about 1,800, with a continuous growth in the intermediate periods (4,000 per year between 1975 and 1984, 12,000 between 1985 and 1989). Many of them moved to complete their

<sup>1</sup> The American president, attacking the entry visas granted by the United States in 2017, added that the 15,000 migrants who arrived from Haiti were all affected by AIDS, while the 40,000 who arrived from Nigeria, once settled in the U.S., would not return to their "huts".

training and then decided not to return to their country of origin. Between 1986 and 1996, for example, 44% of Africans who had obtained their doctorate abroad, decided to remain abroad: an incidence which increased again until 2006, according to the World Bank (Boyo 2013, pp. 2 ff.; Ara Corp, n.d.). Before the crisis, there were about 300,000 qualified Africans living abroad and more than 30,000 with a PhD, while over the past 5 years more than 40% of the brightest minds of sub-Saharan Africa have lived and worked outside of the African continent.

This process is deeply linked to the so-called Structural Adjustment Programmes (SAPs), imposed by the International Monetary Fund and the World Bank on African countries from the 1980s onwards. These programmes, launched by international financial institutions, included the privatization and reduction of public expenditure in crucial sectors such as education and health. In addition to already being heavily indebted to the former colonial nations, the debtor countries received additional loans that were meant to “rescue them”, but at the cost of accepting a further limitation to their sovereignty. According to the Bretton Woods agreements, although SAPs added new political burdens to the already steep debt of these countries, these programmes would have ensured the stabilization of the balance of payments of the indebted African countries and their opening to the global market. Over time, however, after proving to be a failure in terms of economic development, SAPs have pushed many skilled professionals from sub-Saharan African countries to seek better jobs abroad. From this perspective, the “brain drain” appears more as a symptom of “underdevelopment” than one of its possible causes.

In any case, based on these data, it is obvious that the African continent has been constantly deprived of important human resources whose exodus is leaving huge gaps of competence in many fields, which Africa would be in great need of. Why is this happening? What is the impact on the societies and countries of origin and destination? What are the contradictions generated by this phenomenon for the Africans who have emigrated abroad? What are the relationships between these emigrants and their countries of origin? Is their return even possible? And if so, under what conditions?

### **Push and pull factors of migration**

The exodus of highly qualified personnel from Africa to the industrialized nations, therefore, is not a new phenomenon but is one of the major obstacles to the development of African countries. African governments are also responsible for this, because they failed to offer adequate opportunities to their *intelligentsia* and thus helped pave the way for a dramatic brain drain. It is urgent to understand this situation since Africa, as a whole, is spending more than 4 billion dollars every year on maintaining more than 100,000 western technical assistance experts. The example of Gabon (where 90% of private companies are run by foreigners) is enough to give us an idea of the problem. This is happening primarily in the management of the two pillars of the country's economy, with multinationals engaged in the fossil fuel sector - oil, natural gas, coal - as well as in uranium mining, with Chinese and Japanese companies more recently engaged in the exploitation and processing of wood.

Among African countries, Ethiopia stands out for the greatest loss of human capital, followed by Nigeria and Ghana (Ara Corp n.d., p. 2). From the mid-90s until the beginning of the global economic crisis in 2008, 50% of Ethiopian expats in Europe and the United States for study reasons did not return to their homeland. However, between 1980 and

1991 the country had already lost almost 75% of its professionals in several key sectors (mainly academics, doctors, economists, agronomists, military officers). Nowadays, Ethiopia is absurdly “importing” university teachers from Nigeria, India and China.

In turn, Nigeria - which in just five years, between 1986 and 1991, had experienced the flight of 10,000 of its academics - in the first 10 years of the third millennium saw almost 40,000 skilled workers migrating abroad (mainly in the United States, where 64% of the youngest had a degree), all coming from public and/or private Nigerian companies. If we add to the Nigerian doctors who emigrated to the USA those who went to Saudi Arabia, Europe, Australia and other African countries, their number is almost 30,000. Something similar happened in Ghana, which was particularly affected by a brain drain in the health sector that threatened its very survival. In the 1980s Ghana had lost 60% of its doctors, who expatriated to North America and Europe, while other data (for the period prior to 2008) show that the number of Ghanaian doctors in the United States alone was 50% of those operating in Ghana.

It is clear, therefore, that several African nations are financing the education of their citizens only to see them migrate abroad and contribute to the growth of advanced industrial countries. In the first decade of the 2000s, 1,500 skilled social workers expatriated from Zimbabwe to the UK, while in 1997 alone more than 1,000 other professionals left the country. In Kenya, where training a doctor can cost up to more than \$40,000, about 20 doctors every month move abroad to work, and the same is true of many university students whose per capita social expenditure for their higher education averages \$15,000. Between 1978 and 1999, Zambia was able to retain only 50 of the 600 doctors who had studied in its universities. This exodus also involved pharmacists, qualified nurses and social service workers, all of whom were adequately trained.

There are many causes that motivate this type of migrants to leave their countries of origin, or not to return home after a period of study abroad. There are *push* factors caused by social and economic conditions in their countries of origin, and *pull* factors from destination countries, which usually belong to a world that is considered more developed and advanced, not only from a technological point of view. Among the push factors there are low wages, unsatisfactory living conditions, lack of means of transport, lack of decent housing, underutilization of qualified personnel, disappointing working conditions, uncertain prospects for professional development, insufficient research facilities and funds – resulting in an insufficient number of experts, equipment and tools – a decline in the quality of the education system, discrimination in access to employment and career advancements, social unrest, political conflicts and internal wars, lack of freedom. Conversely, the pull factors attracting skilled migrants to more industrialized countries are: higher wages and incomes, better living standards and working conditions, better employment, career and professional development opportunities, excellent education systems, adequate research funding, advanced technology, modern facilities, availability of skilled personnel, prestige of training and degrees acquired abroad, meritocracy, transparency, intellectual freedom and political stability.

### **The positive (and negative) role of remittances**

It is obvious that, in addition to the situation in the countries of origin, living and working conditions in developed nations are one of the main factors in attracting skilled migrants

from Africa. Advanced countries, which benefit most from the brain drain, use various mechanisms to recruit highly qualified workers from all corners of the developing world, unlike the approach generally adopted towards ordinary migrants. However, the exodus of human capital is also beneficial for African countries that have large shares of qualified workers abroad, particularly when considering the impact of remittances. Migrants with a high level of education, in fact, usually send back a substantial flow of money to their countries of origin. In some African countries these remittances generate more revenue than that obtained through exports and have therefore a very significant impact on their economy.

According to an African diaspora expert at the World Bank, at the end of 2008 the annual remittances of migrants from sub-Saharan countries had reached 40 billion dollars. Between 2002 and 2008, their financial volume had increased more than geometrically, from 4 to 20 billion dollars in six years (World Bank 2008; Bollard, McKenzie, Morten 2010, pp. 605 ff.), without counting the untraced or undocumented financial flows of informal remittances, which are most likely very high. Nigeria is the only African nation among the top 25 countries in the world with the highest number of remittances (although it should be remembered that 60% of Nigerian citizens live below the poverty line and that the monthly salary of an average worker is about \$30). In 2006, Nigeria had raised more than \$1 billion US through the remittances of its migrants residing in the United States alone - and the same occurred in Ghana. Other estimates, based on official data from channels such as Western Union, have estimated the maximum volume of remittances sent home by US Nigerians at 12 billion dollars per year. In any case, since statistics in this field are rather fragmented and can vary widely according to sources (Boyo 2013, p. 49), the first three African countries in terms of remittances should be Nigeria (3.3 billion dollars per year, on average, during the first decade of our century), Kenya (3.1 billion) and Sudan (1.2 billion).

Obviously, other African nations also benefit from these financial flows. In 2004 alone, Senegal received \$618 million in remittances (a third of its national budget) from all its migrants. In the early 2000s, remittances to Burkina Faso helped reducing poverty levels in its rural areas by 10%, and the same occurred in Mali (partly a desert country), with a reduction of its poverty levels between 15% and 20% thanks to the \$50 million in remittances received every year from its citizens who emigrated to France (i.e., roughly the same amount of French aid sent to that country over the same period). In Mali, between 2000 and 2006, remittances have more than doubled from \$73 to \$177 millions. In Lesotho, remittances account for one-fifth of the country's GDP (Muhirwa 2012, pp. 47 ff.). Also in 2004, Ghana raised \$1.2 billion from its migrants and 5% of Nigeria's GDP consisted of remittances. These financial flows, in certain sub-Saharan countries, can reach up to 20% of these nation's GDP.

Migrants send remittances to their original households, which generally use them to improve their quality of life, pay for other children's studies, renovate their homes or buy new ones, create small businesses and so on, but also for ongoing expenses such as food, medical care and clothing. The social and economic importance of remittances is therefore fundamental, even though it is hard to separate the contribution of skilled emigration from the total amount of remittances sent by all the expatriates to their countries of origin. In any case, the brain drain has also a negative impact on African countries left behind by migrants, affecting the quality of the services provided in those nations on the long term due to inevitable shortages of specialized personnel in vital sectors such as governance,

health care, education, business, research and scientific production. Without entering too much into the evident decline of the African education system, two examples in the health sector will suffice: in Nigeria, the ratio of healthcare workers to patients is 1 to 41,000, while in Liberia a single pharmacist can serve up to 85,000 people. More generally, in Africa the average ratio between doctors and patients is 1 to 8,000.

### ***Brain drain, a source of development or dependence?***

The loss of skilled human capital, of an academic and technological workforce but also of potential tax revenues, is therefore accompanied by the transfer of these skills and opportunities to more favorable social, cultural, geographical, economic or professional environments. Yet there are those who maintain that, if properly invested, remittances may promote the growth and development of beneficiary nations, offsetting the negative effects of the brain drain that are drying up a country of its most educated and talented citizens. In particular, skilled migrants are likely to transfer more money to their families than ordinary migrants and therefore their education has a direct impact on the likelihood and quantity of remittances. All the more so because, although the incidence of skilled workers in sub-Saharan Africa is among the lowest in the world, the rate of emigration of skilled personnel from that area is currently the highest in the world. On this regard, a recent survey on a sample of African countries with high emigration rates compared to OECD countries of destination, reveals that migrants from Burkina Faso, Kenya, Nigeria, Senegal and Uganda with a university degree were able to send their families significantly higher remittances, on average \$2,000 per year, than those transferred by migrants with lower levels of education, about \$800 per year (Bredtmann, Martínez Flores, Otten 2016, p. 9).

These analyses, however, are still tied to a purely quantitative and economicist conception, which neglects certain critical aspects of a very complex social phenomenon. If the brain drain continues to be seen as a process similar to a zero-sum economic transaction, where what is earned by one is lost by the other, then skilled migrants can be equated with "goods" in the global market, to be used by the highest bidder (i.e. whoever is better able to value them). According to these interpretations, therefore, qualified migration is a form of exploitation, a kind of "plundering" of a nation's intellectual wealth, revealing certain mechanisms which favour neo-colonial interests. This increases inequalities between developed and developing countries and drive the African continent to the periphery of today's world, which is characterized by a rather unbalanced relationship between rich and poor regions, thus contributing to the perpetuation of dependency and poverty.

To avoid all this and face the feared and irremediable decline in the quality of public services in sub-Saharan countries, it is perhaps necessary to start taking measures to limit the push factors while counteracting the pull ones, even more so if we consider that international migration will increase in scale, scope and complexity in the coming decades, due to economic and demographic disparities as well as environmental changes. This will be accompanied by an increase in international demand for skilled workers to replace the growing number of retired people in industrially and technologically advanced countries whose population is ageing. Since 60% of sub-Saharan countries have a population which, on average, is younger than 30 years, migration flows of young Africans in general - and highly skilled ones in particular - are therefore likely to increase in the future.

### **Bibliography**

- Ara Corp, *Brain Drain in Africa. Facts and Figure*, n.p., n.d., [www.aracorporation.org/files/factsandfigures.pdf](http://www.aracorporation.org/files/factsandfigures.pdf)
- Bollard Albert, McKenzie David, Morten Melanie, *The remitting patterns of African migrants in the OECD*, "Journal of African Economies", Oxford, 19 (5), 2010, pp. 605-634
- Boyo Toritseju Maria, *The African Brain Drain and the Social Impact of Skilled Migration*, University of Toronto, Toronto, 2013
- Bredtmann Julia, Martínez Flores Fernanda, Otten Sebastian, *Remittances and the Brain Drain: Evidence from Microdata for Sub-Saharan Africa*, «Iza Discussion Paper Series» (Institute for the Study of Labor), Bonn, n. 10367, November 2016, pp. 1-40, i-iii
- Marfouk Abdeslam, *Why should we worry about brain drain from Africa?*, "Journal of the European Higher Educational Area", Göttingen, 4, January 2011, pp. 22-42
- Muhirwa Jean-Marie, *Funnelling Talents Back to the Source: Can distance education help to mitigate the fallouts of brain drain in sub-Saharan Africa?*, in Freitas Ani, Pécoud Antoine (eds), *Skilled Migration and the Brain Drain*, monographic issue of the review: "Diversities", Paris-Göttingen, vol. 14, n. 1, 2012, pp. 45-62
- United Nations, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision*, New York, 2017
- World Bank, *Q&A - The World Bank and the African Diaspora*, Washington, October 9, 2008, <http://go.worldbank.org/PEU6A8QH50>

---

# Qualified migrants from abroad to Italy: an unresolved issue

---

Franco Pittau, *IDOS Study and Research Centre*

## **The three main phases: from the beginning of the century to today**

Immigration and qualified work are two terms that refer to each other. However, we have not yet managed to connect them in an organic way - at least in Italy. An analysis based on regulatory and statistical data leads us to this conclusion.

Our analysis will be limited to the 21<sup>st</sup> century, when the presence of foreigners in Italy has increasingly evolved into mass immigration, tripling its numbers and exceeding 5 million people.

We can divide the period under consideration into three different phases.

The *first phase* took place at the very beginning of the new century, when the so-called “Turco-Napolitano” law began to be fully applied (no. 40/1988), thanks to its implementing regulation; on its articles was based the *Testo Unico sull’Immigrazione* (the Consolidated Act on Immigration, or TUI, approved by Legislative Decree no. 286/1998) which is still in force in Italy, although amended in several parts. This law was aimed at organically planning the migratory flows and welcoming migrants in Italy, while combating irregular migration at the same time. It also contained a specific regulation for qualified workers which would later be dealt with by a specific EU directive (2009/50/EC). The so-called “Bossi-Fini Law” (no. 178/2002) introduced several changes, but not for skilled workers. On the other hand, it is worthy to note the abolition of the quota for entry into Italy job-search purposes (replaced with the training abroad of people wishing to immigrate to Italy), a provision that could have potentially supported the flows of skilled worker in our country. In the meantime, an extensive regularisation campaign was carried out by the government (with around 700,000 applications), a measure which, however, did not concern skilled immigration.

The *second phase* spans from 2008, when the global crisis began, to 2014, first recovery year in which however the flows of asylum applicants start to increase exponentially. Since the economic crisis continued to have a negative impact in Italy, unlike other European countries, the context was not very favourable to deal with the issue of skilled immigration. Italy continued with the usual annual quotas, which were considered a basis for exchange with those countries that had signed bilateral agreements with us, which committed them to take back their citizens who were found to be irregularly residing in our country. To reduce the presence of irregular immigrants, two other regularization campaigns were carried out in 2009 (with 299,744 applications) and 2012 (134,576 applications). These measures also had no connection with skilled migration, and it is no coincidence that the prevailing



category in these regularizations was that of domestic workers. As of 2014, in consideration of the high number of unemployed (both Italians and immigrants), the annual entry quotas are no longer fixed in advance, except for seasonal workers.

The *third phase* began in 2015 and is still ongoing today. Although the employment rate has returned to pre-crisis levels, annual entry quotas have not been reinstated (with the exception of seasonal workers). All this - but the same can be said for the previous phase - is not an obstacle for qualified workers, who are not subject to annual quotas, as we said (in any case, they are only a few thousand in total). Practically speaking, the previously planned quotas are now being replaced by the landings of refugees, who are encountering is growing aversion in our country, mainly because of their large numbers. The Italian labour market, therefore, is not able to make any step forward as regards skilled migration, despite the latter not being subject to any restriction.

The IDOS research team has constantly monitored the situation, conducting various researches on behalf of public bodies and other organisations, as well as drafting several chapters of the annual *Statistical Dossier on Immigration*: we will obviously refer to such an extensive documentation in this brief essay.

### ***1. From the beginning of the new century to the outbreak of the global crisis (2000-2008)***

#### *The new immigration law of 1998 and qualified immigration*

As we mentioned before, art. 27 of the Consolidated Act on Immigration (TUI) excludes qualified workers from the restrictions provided for in the annual flow decrees, considering their potential for the “country system” as a priority. During the year, these workers can come to Italy without any restriction, following a simplified procedure to obtain their work permit (since May 19<sup>th</sup> 2008 the procedure can be carried out online)<sup>1</sup>.

Qualified workers are those who have completed a higher education course of at least 3 years or have a high professional qualification (regardless of their work experience), with a gross annual salary no less than 3 times the minimum salary required to obtain exemption from health care expenses: € 24.789,00 per year (Leg. Dec. no. 108/2012, art.1 comma 5).

The TUI identifies 16 categories of immigrants that are not subject to annual quotas. Among them, the first is that of managers or highly specialized personnel of companies with headquarters or branches in Italy, or representative offices of foreign companies with headquarters in one of the member states of the World Trade Organization, or managers of headquarters in Italy of Italian companies or companies from other European Union Member States.

Other categories include correspondent journalists, professional nurses, university lecturers, translators and interpreters, vocational trainees, workers seconded by foreign enterprises and arts, maritime and travel agency staff.

#### *Data on immigrant education from the 2001 Census*

The 2001 Census data on the education level of the Italian and foreign adult population shows that the latter has a high percentage of people with a degree or a diploma. They

<sup>1</sup> For normative aspects, we refer the reader to the handbook recently published by IDOS Study and Research Centre within the editorial series “Agorà”: lafrate, pp. 61-63.

would be more than qualified to be employed in high-skilled jobs, but many of them are only able to find low skilled ones in the so-called "3D Sectors" ("Dirty, Dangerous and Demanding jobs") that Italians no longer want to do (Ambrosini 2005; Zanfrini 2004).

In any case, in this phase, preliminary studies were undertaken on the immigrants who are actually inserted in the labour market as skilled workers<sup>2</sup>.

*The INPS employee archive in 2003*

The total number of immigrant workers insured with INPS (National Institute for Social Security) in 2003 was 1,101,293 (29.2% of whom were women), and we will refer to this number for our disaggregations; however, if including workers in the family-care sector, this figure rises to 1,471,026.

The breakdown by age group shows that immigrants are usually younger than Italians: 76.8% are under 40, 22.8% are between 49 and 59 years old and only 0.4% are over 60.

The breakdown by qualifications is even more interesting: blue-collar workers 85.1%, white-collar workers 8.9%, managers 0.3% (women are only 4.2% of this category), executives 0.2% (women account for 14.1% of this category), apprentices 5.4% (INPS-Dossier Statistico Immigrazione 2005).

*The Excelsior survey on the need for foreign labour*

The Excelsior programme, managed by Unioncamere (the Union of Italian Chambers of Commerce) in collaboration with the Ministry of Labour and Social Policy, desumes the qualifications of people to be employed from abroad based on the intentions declared by more than 100,000 companies, broken down by territory, sector and type.

At the beginning of the 21<sup>st</sup> Century, the number of workers to be hired from abroad was initially estimated to be around 150,000 (one-fifth of the estimated total), reaching a peak in 2003 (223,944 hires from abroad, one-third of the estimated total) and then decreasing both in absolute terms and as a percentage of the total (albeit still remaining one-fourth of the total hires from abroad)<sup>3</sup>.

The Excelsior survey considers managers and professionals to be highly qualified personnel, while experts in administration and sales, as well as specialized workers, are considered as medium qualified workers.

For a better analysis of the issue we have chosen the year 2003, which is equidistant from 1998, when the Consolidated Act on Immigration was approved, and 2008 when the world economic crisis began. Also, it was estimated that 2003 would have been the year with the highest number of workers to be employed from abroad (from a minimum of 149,579 to a maximum of 223,944, that is 33.3% of the total hires, mainly concentrated in the Centre-North of Italy).

Being skilled workers, almost half of these further workers (41%) were difficult to find, although 59.7% of companies were willing to provide additional training once eventually arrived in Italy. Specific work experience was not always required by Italian companies, but it was appreciated by the smaller ones.

<sup>2</sup> See, for example: Brandi 2006; Caragiuli, Dota, Nanni 2006; Mellina, Pittau, Ricci 2006; Fondazione Ethnoland 2009; Colosimo, Pittau, Ricci 2009.

<sup>3</sup> <http://excelsior.unioncamere.net/eng/>.

The mechanical, electrical and electronic industry had the worst problems: 91,718 workers from abroad were expected to be employed in that industry (41.0% of total hires), while 132,226 had to be employed in the service sector (59.0%). Finally, among industry and service sector, a total of 29,296 employees and middle managers were expected to be hired, equal to 13.1% of the total.

In addition to low-profile workers, skilled workers (nurses) are very sought after in the health sector as well as specialized workers in the mechanical engineering, metallurgical, timber and construction sectors (especially for small businesses). All these skilled workers, however, are very hard to find.

Of the 100 recruitments planned by private companies in 2003, 7.7% concerned personnel with a university level education and 28.9% with a diploma.

This scenario, which was originally dynamic and open, gradually weakened over the years, as already mentioned, until it was severely affected by the global economic crisis.

## 2. From the outbreak of the crisis in 2008 until 2014

### *GDP developments during the crisis*

Excluding inflation, Italian GDP increased by more than 2% in 2005 and 2006 and by more than 1.5% in 2004 and 2007. These results, although positive, were much less than the 4% obtained between 1988 and 1990 or the 6% in the years of the so-called "Italian economic miracle", between the 1950s and the beginning of the 1960s (Coccia and Pittau 2017, pp. 42-49).

If the first year of the world crisis (2008) had practically no effect on the Italian economy (only -0.1% on Italy's GDP), the GDP collapsed the following year by as much as -6.3% and, after two years of very slight recovery (+1.0% and +0.4%), in 2012 and 2013 it fell again (respectively -2.5% and -1.9%). Only after 2014 (+0.1%) and above all in the following three-years Italy showed signs of recovery (+1.0% in 2015, +0.9% in 2016 and +1.5% estimated in 2017).

The unemployment rate, which stood at 10% in 2000, gradually declined to 6.1% in 2007 before rising steadily again, reaching 12.7% in 2014. Since then, it has declined to around 11% (still almost twice as high as in the pre-crisis period).

### ITALY. Changes of real GDP between 2001 and 2018

Year	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Var. %	1.86	0.45	-0.05	1.80	2.02	2.30	1.68	-0.1	-6.3
Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Var. %	1.0	0.4	-2.5	-1.9	0.1	1.0	0,9	1.5	1.5*

\* Est.

SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Elaborations based on data by Istat

The 2017 INPS data on foreign workers - which are also based on the country of birth and divided between non-EU and Eastern New EU nationals<sup>4</sup> - provide further details on the breakdowns by type of work.

In 2017 the number of foreign workers registered with INPS was 2,363,117 (if we also include EU-15 workers, the number of whom is not currently made known by INPS, we come close to the number of foreign workers estimated by ISTAT's Labour Force Survey, which is 2,423,000).

#### ITALY. Average annual number of foreign workers (2017)

	NON-EU		NEW UE EASTERN MEMBERS		NON-EU + NEW EU EASTERN COUNTRIES	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Managers	810	0.0	196	0.0	1,006	0.0
Self-Employed	306,824	17.7	57,378	9.1	364,202	15.4
Executives	2,279	0.1	724	0.1	3,003	0.1
Employees	84,841	4.9	40,547	6.4	125,388	5.3
Workers	871,969	50.3	309,484	49.2	1,181,453	50.0
Domestic Workers	335,663	19.4	153,599	24.4	489,262	20.7
Employees in the private agricultural sector	83,083	4.8	49,731	7.9	132,814	5.6
Apprentices	32,715	1.9	11,572	1.8	44,287	1.9
Parasubordinate	13,700	0.8	3,884	0.6	17,584	0.7
Other	2,450	0.1	1,668	0.3	4,118	0.2
TOTAL	1,734,334	100.0	628,783	100.0	2,363,117	100.0

SOURCE: IDOS Study and Research Centre. Elaboration based on Inps data

As we have already said, the importance of skilled workers in these figures is rather low. Among managers and executives, EU citizens from Eastern Europe and non-EU nationals together account for only 0.1% of total foreign employment. It is a disheartening figure, even taking into account the so-called para-subordinate work relationships (0.7% in total), which often hide highly qualified people, or certain potentially highly qualified positions among domestic workers (such as butlers, for example). In any case, contrary to common belief, the level of qualification of EU citizens from Eastern Europe is entirely comparable to that of non-EU citizens, who are usually considered to have a lower job profile.

The intermediate level shows somewhat more encouraging figures, given that 5.3% are employed as employees, with Eastern EU nationals surpassing EU citizens by 1.5 percentage points (6.4%, vs 4.9%).

Workers represent the vast majority and are divided as follows: 50.0% in the industrial

<sup>4</sup> The new Eastern EU Member States are: Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia and Slovenia.

sector and in sectors other than agriculture; a further 5.6% in the private agricultural sector, with a predominance of Eastern EU nationals over Non-EU citizens (7.9% vs 4.8% respectively); 20.7% are employed in the domestic sector (with Eastern European citizens accounting for much more than Non-EU citizens (19.4%, vs 24.4%).

Apprentices account for 1.9% (with practically identical numbers between Eastern European and non-EU citizens), while we have already talked about para-subordinates (0.7%). The level of qualification for 0.2% of the employed was impossible to ascertain.

Finally, the 364,202 self-employed represent 15.4% of total employment, with a strong differentiation between non-EU and new Eastern EU nationals (17.7% vs. 9.1%).

We can bitterly conclude that there are many people with adequate training among immigrants, but not enough jobs (as is also the case for Italians).

### *Foreign inflows are declining but remain substantial*

After having passed undamaged from the first year of crisis, the number of workers to be recruited from abroad was estimated to fall below 100,000 people, and even below 50,000 in the final years of this phase, accounting for approximately 11% of total needs.

It should be noted that in addition to the normal annual quotas, two regularisation campaigns were also launched during this phase, with 294,744 applications in 2009 and 134,576 in 2012.

Compared to the previous phase, however, there was a lower need for workers from abroad, due to the effects of the crisis and the peculiarities of the Italian labour market.

### *The approval of the EU "Blue Card" in 2009*

Legislative Decree no. 108/2012 belatedly implemented in Italy the directive 2009/50/EC, known as the "Blue Card" directive. This new kind of immigration has allowed the European Union to acquire additional human resources and improve its competitiveness.

This directive introduced the category of highly qualified workers, in addition to that of qualified workers already provided for by the Consolidated Act on Immigration, with specific procedures established at the European level as regards the qualifications required, the duration of stay (two years, renewable), the integration into the labour market (an existing contract is required) and the necessity to overcome the discrimination against foreign workers. The completion of a training course of at least three years, with the attainment of the relative qualification, is also required.

These initiatives, however, did not obtain appreciable results in Italy (as they did in Germany and Great Britain instead), due to both the economic crisis and the characteristics of the Italian labour market, which was and still is unable to keep even its own qualified young people. Moreover, as anticipated in the analysis related to the first phase, the opening to qualified workers from abroad was already made possible since 1998 by the application of the Consolidated Act on Immigration.

### *Immigrant workers are among the most affected by the crisis*

It was already very hard to properly include the local workforce in Italy, of which nationality, age, education degree and sectors of insertion are known (thanks to the constant flow of data on the workforce collected by Istat). These data confirm a labour market that is relatively open to the integration of qualified workers from abroad.

Of the 5,144,440 foreign residents already registered by Istat at the end of 2017, the number of foreign workers is quite relevant and steadily growing: 2,423,000 at the end of 2017 (10.5% of all employed workers). It has been repeatedly pointed out that the inclusion of the latter is connected with the replacement of Italians in less attractive sectors, therefore taking the form of a real “subordinate employment”.

Almost two thirds of these workers (62.8% as of 2017) are employed in unskilled jobs, and only 7.2% in skilled jobs. As a consequence, immigrants are often over-educated compared to their jobs (35.5% vs 25.0% of Italian workers), whereas one in 14 is underemployed and works part-time. Their salary is 22.9% lower than that of a corresponding Italian worker and their length of service often does not help them obtaining professional recognition.

During the great crisis, immigrants have played the role of social security cushions to the benefit of Italians: from 2008 to 2017, in fact, their unemployment rate increased about 5.8% vs 4.2% of Italians (the rates as of 2017 are 14.3% and 10.8%, respectively). Thanks to the demographic differential, the benefits they provide to the pension system are also significant.

In other words, Italy is wasting important resources, unfortunately to the detriment of young Italians as well.

#### ITALY. Italian and foreign employees by type of employment (2017)

<i>Type of employment</i>	<i>% Italians</i>	<i>% Foreigners</i>
Executives, intellectual and technical professions	38.0	7.2
Employees, sales and personal service personnel	30.7	30.0
Specialized manual work (workers, craftsmen)	23.0	28.4
Unskilled manual work (labourers, farmhands, domestic helpers, etc.)	8.2	34.4

SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Elaborations based on Istat data (Labour Force Survey)

#### *The influx of skilled workers is still low*

Due to the particular conditions of the Italian labour market, the influx of skilled workers from abroad did not take off in the pre-crisis phase nor - understandably - during the crisis. However, it did not improve even after the crisis.

This assessment is confirmed by the data on residence permits issued by the Ministry of Interior to this category of workers since 2009 (when the “Blue Card” directive was approved). These permits include not only Blue Card holders (pursuant to art. 27 quater of the TUI) but also special cases<sup>5</sup> of qualified workers under art. 27 and 27 ter, researchers

<sup>5</sup> In summary, the special cases under Article 27 of the TUI are the following: a. Managers or highly qualified personnel seconded in Italy (art. 27, lett. A); Exchange University lecturers; University Professors in charge of an academic assignment in Italy (art. 27, lett. C); Translators and interpreters (art. 27, lett. D); Domestic help in specific cases (art. 27, lett. E); Trainees and workers seconded for professional training (art. 27, lett. F); Skilled workers seconded in Italy (art. 27, lett. G); Maritime workers (art. 27, lett. H); Employees transferred due to contract work (art. 27, lett. I); Workers employed in circuses or travelling shows abroad; artists and technicians working in lyrical dramas, theatres, ballets and concerts; dancers, artists and musicians employed in entertainment facilities, theatres, radio or TV channels, within cultural or folk events (art. 27, lett. L-M-N-O); Professional athletes (art. 27, lett. P); Journalists (art. 27, lett. Q); Foreign workers that, according to international agreements in force in Italy, carry out researches or occasional work in the framework of exchange or youth mobility programs or placed au pair, (art. 27, lett. R); Professional nurses (art. 27, lett. R-bis).

in general and those researchers recognised under art. 27 ter and the few family members who have been reunited.

While in 2009 there were 2,500 holders of residence permits, in 2010 this number rose to 4,000 and exceeded 6,000 in 2011-2012. However, in the following five years it fell to just over 5,000, with very few new Blue Cards - a system that has never worked properly in Italy, with a peak of just 301 Cards issued in 2017 according to Eurostat database.

#### ITALY. Holders of a residence permit for qualified employment over the years 2009-2017

Years	Employed work (only Blue Card holders)	Special Cases under Art. 27 T.U.I.*	Special Cases under Art. 27 quater T.U.I. (Blue Card holders)	Family reasons Blue Card holders under Art. 27 quater, c. 16 T.U.I.	Scientific Research	Scientific Research - self-employed/Subordinate/Study under Art. 27 ter T.U.I.	Total Residence Permits' holders for Qualified employment
2009	-	2,468	-	-	63	0	<b>2,531</b>
2010	-	3,745	-	-	71	213	<b>4,029</b>
2011	-	5,911	-	-	157	425	<b>6,493</b>
2012	6	5,528	-	-	221	491	<b>6,246</b>
2013	11	4,905	9	-	243	643	<b>5,811</b>
2014	19	4,590	148	4	288	674	<b>5,723</b>
2015	72	3,894	262	-	353	672	<b>5,253</b>
2016	108	3,789	442	4	270	539	<b>5,152</b>
2017	93	4,140	408	9	196	496	<b>5,342</b>

\*Some of these are Blue Cards

SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Elaborations based on data by the Ministry of Interior

### 3. The massive influx of refugees since 2015

Something new happened in the last decade: the incoming migratory flows, without jeopardizing family reunifications that also allowed spouses to enter the labour market, are deprived of planned quotas, which will be practically replaced by the landings of asylum seekers and economic migrants', who mixed up with the first.

The 62,700 landings recorded in 2011, the year of the "Arab Springs", seemed destined to decrease in the following years and indeed this was the case, with 13,300 landings in 2012 and 43,000 in 2013. However, the combined effect of the events in Libya following Colonel Gaddafi's assassination and the political and economic turmoil in Africa and the Middle-East (especially the long-lasting civil war in Syria), has prompted a new and massive arrival of refugees to the Italian shores (and to Greek too, at least initially): 170,100 in 2014 (three times more than the 42,925 recorded in 2013), 153,800 in 2015, 181,400 in 2016 and



119,400 in 2017 (in 2018, the number of landings decreased dramatically thanks to specific agreements with Libya).

In 2016, 122,960 applications for asylum and humanitarian protection were filed in Italy, a number that put a strain on the structures that are normally responsible for the reception of refugees and asylum seekers (SPRAR) as well as on the special reception centres set up by the Prefectures throughout Italy.

Previously, the annual entry quotas were determined numerically - and partly by sector - without regard to qualifications. Now, however, refugees who are received in accordance with European and international commitments are not subject to any qualitative or numerical restriction. We know very little about these refugees' level of education, training or previous work experience and in a climate of growing distrust against them the government has not yet developed a proper vocational training strategy for these people. This lack of action will be detrimental to the Italian labour market.

### Conclusions

Our conclusions are based on an overview of the previously mentioned 3 phases since the year 2000.

The INAIL<sup>6</sup> archive, which is based on mandatory communications by Italian employers, shows that in 2016, 25.4% of workers born abroad (who are not necessarily foreigners, although the latter are the vast majority) renewed their employment contracts or signed a new one. Their incidence rises by about one-third among those who were hired for the first time during that year. These numbers are only compatible with a significant need for additional workforce from abroad in our country.

Demographic data support this assessment: in 2016, in fact, there have been 191,000 more deaths than births among Italians - a trend that is unfortunately expected to increase. This helps understanding why, between 2007 and 2016 (that is, during the difficult crisis and post-crisis period), the foreign population in Italy increased by 2,023,317 units.

This trend will even more significant in the future as Italians continue to age while facing a very low birth rate compared to the number of deaths (as mentioned above).

The Italian economic system, although one of the most advanced in the world (at least in certain sectors) will also need additional manpower to be inserted in low skilled sectors such as agriculture, domestic work, construction, etc. But we will always have a huge need for skilled workers, as shown by the Excelsior survey regarding the pre-crisis period.

In the recent past, a successful influx of skilled migrants was that of foreign nurses. Their contribution, however, has become residual over time because the Italian university system improved its offer and began to train a greater number of nurses each year and also because of the restrictions of the Italian health budget which reduced the number of personnel required in this sector. In any case, this experience has shown that Italy is able to attract highly qualified foreign workers, if certain conditions are met<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> INAIL: National Institute for Insurance against Workplace Accidents.

<sup>7</sup> In 2008, there were 354,436 professional nurses enrolled in the national nurses' colleges IPASVI, 34,083 of whom were foreigners. These numbers were needed at the time to fill the shortage caused by the retirement of about 17,000 nurses every year. On the origin of this flow, see: Pittau, Ricci 2014.

The real problem lies in the absence of a strategy to attract qualified workers into the various sectors of the Italian economy. The latter, in fact, is not dynamic enough to properly employ the new Italian workers while completing them with those coming from abroad.

So far, Italy has been satisfied with those benefits provided by the current migration. Even the most pessimistic evaluation of the cost-benefit ratio of immigrants shows that their contribution to the Italian Treasury has exceeded €2 billion in 2015 (between 2.1 and 2.8 billions)<sup>8</sup>.

However, an exporting country like Italy, which has to face global competition, cannot be satisfied with this temporary advantage without setting itself new and better goals.

Immigrant entrepreneurship has started to move in this direction. In 2016, 13.4% of all foreign workers were self-employed or entrepreneurs (this percentage was 50.4% among Chinese). There were 571,255 immigrant-managed enterprises, a number that continued to increase even during the crisis (unlike Italian enterprises) reaching 9.4% of the total number of enterprises in Italy and 16.8% of the new enterprises created every year, with a significant growth of corporations.

As shown by the decade-long MoneyGram Award, real excellence is beginning to emerge among foreign self-employed workers and entrepreneurs in terms of technology and innovation, company size, involvement of young people, social responsibility and so on. All this comes close to the idea of skilled work, which is made possible in the entrepreneurial sector by its broad growth, which can be equated with a dynamism factor (IDOS, Confronti 2017, pp. 292-297; IDOS, CNA, MG 2017, pp. 63-70).

Changing some aspects of the Italian labour market - which is still technologically poor, scarcely accessible and well below the average development rate of the EU - is the prerequisite for a more effective migration policy and a better development of our country. We must insist on research, technology, creativity, innovation, education and vocational training and we must support businesses, reabsorbing the unemployed and broadening the employment base.

As far as immigrant workers are concerned, we have to overcome a recurring dilemma: on the one hand, they are necessary from a demographic point of view, so much so that by the middle of the 21<sup>st</sup> century their number and their incidence on the total number of residents will double. On the other hand, however, they are the scapegoat of many Italian citizens who are worried about the current socio-economic context. We must rediscover the reasons for living together and a common interest in working together to achieve our common goals.

At this point, the debate should move on to economic and employment policies, the only ones that can resolve this dilemma.

Ethnicisation has spread in certain work sectors, so much so that the collective imagination automatically links these jobs with foreign workers. A particular case is that of migrant women (especially from Eastern Europe, Latin America and some other countries such as the Philippines), who are largely employed in the personal services sector. Among immigrant women, these have the highest level of education, proving that in our labour market having a high cultural level does not necessarily mean obtaining a highly qualified job.

<sup>8</sup> On the economic and fiscal impact of immigrants, see: IDOS, Confronti 2017, pp. 398-316.

The conclusion is that among both young Italians and immigrants, qualified people are more affected by the shortcomings of the Italian labour market: they are not the cause but the victims. Their proper integration into the labour market would contribute to its modernization and make our country more competitive. Meanwhile, we can and must state without a shadow of a doubt that this issue is still unresolved.

## Bibliography

- Ambrosini Maurizio, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2005
- Brandi Maria Carolina, *Migrazioni qualificate e migrazioni di tecnici, Stranieri in Italia e italiani all'estero*, Working Paper Crocevia, gennaio 2006
- Caragiuli Alessandra, Dota Francesca, Nanni Maria Paola, *Inti-Success trough Migration. Approfondimento sociologico*, "Bollettino Adapt", n. 26, maggio 2006
- Coccia Benedetto, Pittau Franco, *La società italiana al tempo del Trattato di Roma*, in IDOS, Istituto di Studi Politici "S. Pio V", *La dimensione sociale dell'Europa. Dal Trattato di Roma ad oggi*, Edizioni IDOS, Roma, 2017, pp. 42-49
- Colosimo Mariagrazia, Pittau Franco, Ricci Antonio, *Primo Rapporto EMN Italia. Politiche migratorie. Lavoratori qualificati. Settore sanitario/First EMN Italy Report. Migration policies. High qualified workers. Health sector*, IDOS, Rome, 2009
- Fondazione Ethnoland, a cura di Bitjoka Otto e Pittau Franco, *Imprenditori/Immigrati in Italia. Dinamiche del fenomeno: analisi, storie e prospettive*, IDOS, Roma, 2009
- Iafrate Paolo, *La normativa sugli immigrati e sui rifugiati in Italia: tra formalità e operatività*, Edizioni IDOS, Roma, 2018
- IDOS, Cna, Mg, *IV Rapporto Immigrazione e Imprenditoria*, Edizioni IDOS, Roma 2017
- IDOS, Confonti, *Dossier Statistico Immigrazione 2017*, Edizioni IDOS, Roma, 2017
- IDOS, Istituto di Studi Politici "S. Pio V" (a cura di Coccia Benedetto, Pittau Franco), *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*, Edizioni IDOS, Roma, 2016
- Inps, Dossier Statistico Immigrazione, *Immigrazione: una risorsa da tutelare. Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS*, Roma, Sistema Previdenza, n. 2-3, 2005
- Mellina Chiara, Pittau Franco, Ricci Antonio, *Le migrazioni di infermieri in Italia*, in Affronti Mario et al. (a cura di), *Atti della IX Consensus Conference sull'immigrazione (27-30 aprile 2006)*, Palermo, 2006, pp. 44-62
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Ottavo rapporto annuale, Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Roma, 2018
- Pittau Franco, Ricci Antonio, *Politiques migratoires et travailleurs qualifiés en Italie : Aspects généraux et cas des médecins et des infirmiers*, in "Migration Société", n. 153-154, Paris, mai-août 2014, pp. 63-81
- Zanfrini Laura, *Sociologia della convivenza interetnica*, Laterza, Roma-Bari, 2004

---

# Is Italy, just like Saturn, devouring its children?

## The actual size, the motivations to leave and the narratives of Italian new migrations in Europe

---

Paolo Attanasio and Antonio Ricci, *IDOS Study and Research Centre*

### Introduction

Qualified migrations from Italy to the other countries of the European Union, to which this chapter is dedicated, are part of a wider phenomenon, which we could define as “new Italian emigration”, which for some years now has been affecting our country once again. We say again because, as is widely known, Italy represented, in the 19<sup>th</sup> as well as in the first part of 20<sup>th</sup> centuries, the country of emigration perhaps *par excellence*, from which millions of people left and which today, including the natives, has an even larger diaspora than the citizens residing within the country itself (65-70 millions vs. 55 millions).

As a matter of fact, emigration *from* Italy has gradually been accompanied by immigration *to* Italy, a phenomenon that has characterized the peninsula in the last forty years, to the point of making it a country of immigration in all respects. Today, in the first half of the 21<sup>st</sup> century, Italy is both a country of emigration and a country of immigration, and has become, as it has been effectively pointed out, a real “migratory crossroads” (Pugliese 2018). Incoming migrations started towards the middle of the 1970s (just when the propulsive thrust of the “old” emigration was running out), at first slowly and only by a few national groups, but then increased also as a result of the substantial closure of the recruitment of foreign labour by the industrialised countries of northern Europe.

The global crisis that, starting from 2008, has slowed down incoming migrations has also given rise, at the same time, to a resumption of emigration, though not as widespread as in the past. Obviously, as we will see in more detail in the following paragraphs, the new Italian emigration is somehow different from the historical one in many ways, including age, the level of schooling, and (at least in part) the countries of destination. The migratory pattern is also new: unlike the “organized” migrations of the post-WWII period to the Northern European countries, new migrations are characterized by the “extreme individualisation of mobility choices, which are mainly geared towards personal and family strategies” (IDOS, Confronti 2018, p. 89). In the meantime, despite the increasing instability of some regions of the world (roughly beginning with the “war on terror” unleashed by the United States after September 2001), which has caused increasing flows of forced migration and asylum seekers, the growth curve of international migration to Italy has been flattening, consolidating the figure of about five million foreign citizens who currently reside in the country.

Both these phenomena (although, as we have seen, closely intertwined) have been accurately (and artificially) kept separated in two distinct narratives, which, at least in the great majority of cases, have carefully avoided to grasp the (self-evident) points of

contact: on the one hand, we have witnessed (and continue to witness) the rhetoric of the siege/invasion (described as “landings”) and on the other hand, the “brain drain”, which tends to represent the phenomenon of new emigration as characterized by a compact and large group of highly qualified young people who have chosen to leave to find abroad the professional development difficult to achieve in Italy. However, it is perfectly possible to establish a link between the need for young Italians to leave the country in search of employment and the simultaneous arrival of people looking (also) for work, thus establishing a link between two phenomena that, as a matter of fact, are rather similar, though not completely identical. In fact, “it has always been difficult to recognise that in a segmented labour market domestic unemployment and exceeding labour supply in given sectors (...) could coexist together with uncovered labour needs in other areas” (IDOS, Confronti 2018, p. 253).

### **A matter of quality and of quantity**

After this introduction, our attention will be focussed only on the skilled migration of Italian citizens towards the other member states of the European Union. Skilled migration is, first and foremost, a matter of quality, as can be seen from a mere etymological observation, but also a matter of quantity. Quality matters, because most of those who are leaving Italy (low-ranking among the EU Member States in terms of number of graduates) are increasingly those who have gained the highest skills thanks to year-long training. Those who are, in fact, able to fit in more appropriately in the new contexts. Just think of aspects such as the ability to perform various administrative procedures, being familiar with the language of the host country, or other skills that are more easily found among young graduates. There are many cases of young university graduates or PhDs who, despite the fact that they have not found appropriate employment opportunities back home, have undertaken highly prestigious careers abroad.

Their number keeps growing. In 2017, the number of graduates among the Italian citizens moving abroad has reached its peak, according to Istat, of over 28,000 people. In the same year, according to Eurostat data, only 26.4% of young Italians between 25 and 34 years of age had a university degree, compared to an EU average 12 percentage points higher, i.e. 39.0%. If we look at a wider age group, for example between 25 and 64, the incidence of graduates among Italians drops to 18.7%, placing Italy in the penultimate place in the ranking of EU countries, before Romania (17.6%).

The evident contradiction between the limited number of graduates in Italy and the growing number of graduates who have emigrated abroad needs to be contextualized in an Italian system that is currently “trapped in an unqualified balance”, a situation in which a weak supply of qualified skills is faced with a weak demand from employers, who rather prefer to concentrate on products with low added value and low levels of productivity, which therefore necessarily correspond to low-skilled jobs (OECD 2017, pp. 75-76). The *2018 Knowledge Report* (Istat 2018a) shows that, in an economy such as Italy’s, characterized by low levels of education and skills (albeit increasing), the demand for graduates is as limited as the supply: not only do medium- and high-skilled professions not reach 40% of the available jobs, but in the last 10 years Italy has seen a decrease in the number of people employed in highly skilled positions. Eurostat specifies in this regard that in 2016, managers, professionals and technicians (corresponding to the highest levels in the scale

of professional skills developed by the ILO) represent 41.4% of the total in the EU (+1.8 percentage points compared to 2011) and 36.3% in Italy (+1.1).

Apart from the drainage resulting from new emigration, that will be soon analysed, since the supply of graduates on the market is so limited, the level of education of people positively affects their participation in the labour market, employment opportunities and incomes. In Italy, in 2016 the employment rate of people aged between 25 and 64 with a university degree (or similar qualifications) is 79.8% compared to 51.2% of people with at most a lower secondary qualification (Istat 2018a).

The professional life of a university graduate in Italy, however, is not at all easy, especially because it is conditioned by two important paradoxes:

1) first of all, the blocking of the “social elevator” role so far played by education, which more and more rarely enables an improvement in one’s social condition<sup>1</sup>. The quoted *2018 Knowledge Report* (Istat 2018a) shows that in Italy the greatest job opportunities benefit young graduates from more educated families. On top of that, not only are we facing a poor labour market demand, but also the systematic de-legitimization of the value of studying by certain political areas and the media, as well as the forecasts of public spending on research and development, which, though they have increased during the crisis, keep being lower than those of the most important European economies (in 2015, they amounted to 1.3% of GDP, against an average of just over 2.0% for the EU);

2) secondly, the phenomenon of over-qualification. 19% of working graduates are in fact over-qualified, i.e. performing tasks lower than their qualification (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali et al. 2019); 35% are employed in a sector that is not consistent with their study profile (OECD 2017).

It can be understood, therefore, why - as reported by a recent survey of AlmaLaurea (2018) - 31% of those who obtained their doctorate in an Italian university would not make the same choice again and 71% of respondents believe that only emigration from Italy will give them have better opportunities to make proper use of their PhD. Despite the fact that after 6 years after obtaining the title 93.8% have a job, the subsequent survey on the professional integration of PhDs (Istat 2018) confirms: i) the growing extent of the feeling of dissatisfaction (38.3%, 14 percentage points more than 10 years earlier), ii) the difficulties to undertake the doctoral programme in Italy due to their reduction (-41%) and consequently the number of scholarships funded by the Ministerial Decree 45/2013; iii) and, finally, the growing number (17.2%) of PhD students who decide to leave Italy in order to obtain a job consistent with their qualifications and adequate economic remuneration (we should also not forget that domestic South-North emigration in Italy is a necessary step for half of Italian PhD students).

Prospects are missing, not quality. Just to give an example, according to the most recent OECD estimates based on global data processed by *Scopus*, Italy ranks third in the EU in terms of number of scientific publications, after the United Kingdom (which is in sharp decline) and Germany, and fifth in the world, with almost 10,000 “quality” publications (Istat 2018). According to the OECD, the current “unqualified balance” depends very much on

<sup>1</sup> An interesting survey on this topic has been recently published by the *Corriere della Sera* vicedirector: Fubini Federico, *La maestra e la camorrista. Perché in Italia resti quello che nasci*, Mondadori, Milano, 2018.



the fact that 70% of the workforce is employed in family businesses (especially small and medium-sized enterprises), which cannot or do not want to invest in innovation, and thus hire few highly qualified workers. Nevertheless, in a short to medium term perspective, the situation should change radically. According to the most recent estimates of the European Centre for the Development of Vocational Training, between 2016 and 2030 not only is Italian workforce expected to increase by 6.8%, but 95% of new jobs will be highly qualified so as to fear the risk that demand will exceed supply (Cedefop 2018). Confindustria (Italian Manufacturers' Federation) itself, on the basis of Istat data, forecasts for the 2019-2021 three-year period almost 200.000 new highly qualified positions, especially in the most important export sectors of the Italian production, a third of which is bound to remain vacant (Confindustria 2019).

This obvious contradiction will be dealt with in the paragraph following the data analysis, in which the reasons leading an increasing number of highly educated young people to leave Italy will be explored. Push factors are many: the stagnant or at least sluggish phase of the economy, the poor ability to create new jobs (especially skilled ones), the rigidity of access to public and private institutions based on research and technology, as well as the desire to overcome the widespread provincial or nationalist attitudes that push one to look for more open situations. Grown up in a globalized world, the new Italian migrants are interested in enhancing their skills wherever the best opportunities can be found, away from current stereotypes which would depict them all as part of the "brain drain" phenomenon (Colucci 2018, p. 35).

If, in fact, Bonifazi and Livi Bacci write that "we consider this category [the so-called "brain drain", ed.] to include all young people with a high level of education, it should be remembered that by now, within the members of a generation, more than seven out of ten obtain a higher education diploma, and three out of ten a university degree. It is therefore only natural that among Italians moving abroad there is a high proportion of people with a high level of education" (Bonifazi, Livi Bacci 2014, p. 98).

Tirabassi and Del Prà further specify: "We are therefore faced with a phenomenon that includes a very wide spectrum of different people whose experiences vary depending on their training and contexts of settlement. Compared to the past, some traits that set a difference between old and new migrations stand out: the latter are mainly educated, individual migrations, in which the female component almost reaches half of the total. Sending money home never appears among the motivations to leave the country; on the contrary, new migrants sometimes leave and stay abroad thanks to the economic help of those who are left behind (Tirabassi, Del Prà 2014, p. 5). In general, we are faced with a generation of migrants who are convinced that they are moving by choice, "who make multiple and "fluid" migrations - a contemporary phenomenon affecting all global migrants - move easily from one country to another and often return to Italy" (*ibidem*, p. 5). These people are often already accustomed to mobility thanks to study experiences abroad, have a good knowledge of foreign languages, greater opportunities for choice thanks to education and do not have, in principle, to face discrimination. However, the authors also note that "if we dig into their stories, it is evident that the push factors, the economic and social crisis in Italy, the fear of the future, nostalgia and attachment to the country of origin, bring them together with the migrants of the past" (*ibidem*, p. 6).



On the other hand, however, most well prepared expatriates also involve the export of significant resources invested in their education. All those who move abroad are “brains” who, whatever their level of training, have required public investment, to which the expenses incurred by their families should be added. According to the most recent data released by the report *Education at a glance 2018* (OECD 2018), it is estimated that Italy spends an average of \$ 9,308 (PPP) per capita per year from primary schools up to university degree. This means a total expenditure of 87,840 dollars until the end of compulsory education (10 years); equal to over 140.000 dollars up to the bachelor’s degree, over 160.000 dollars up to the master’s degree and over 230.000 dollars for the PhD. (OECD 2018). The overall impact is equal to 3.9% of GDP for the entire education cycle, i.e. about 69 billion euros. Combining public costs (about 5.6 billion euros) and family expenditure (about 8.4 billion euros), the Study Centre of Confindustria has estimated the annual loss of GDP to be attributed to the emigration of young Italians “under 40” (Confindustria 2017) at 1%. It must be said that Confindustria’s estimates do not strictly concern the highly qualified and do not take into account Italian migrant returnees, from whom a positive contribution to GDP should derive. Above all, considering emigration of young people as a plain loss seems simplistic, and does not take into account the fact that they would probably have found it difficult to find adequate labour integration at home and that it is likely that their experience abroad will result in economic and, above all, social remittances such as to reverse the apparent deficit deriving from a hasty cost-benefit balance sheet.

This observation would be incomplete if it did not add another element. The loss suffered with departures is neither compensated by the Italian returnee migrants, who account for up to one third of those who have left and are usually older, nor by the arrival of educated people from abroad, among whom: “the share of individuals holding a university or tertiary degree is lower than among Italians and has recently decreased, probably due to the effect of a lower attractiveness of Italy to the most qualified migrants, as a result of the economic crisis” (Albani 2016, p. 86).

### **Analyzing the numerical dimension**

In this paragraph, in order to provide a preliminary interpretation key, we will consider the other side of the issue, namely the quantitative dimension of skilled emigration, which increasingly arouses great interest in society in the face of its growth in recent years. The topic itself is not an easy one, since there is no direct source capable of measuring the phenomenon globally. For this reason, in dealing with it, we will make use of several Italian archives, comparing them with others of an international nature such as those of the UN, OECD and Eurostat. The aim will also be to draw up a credible estimate of the potential qualified workers who have left Italy during this century and in particular during the last year.

#### **► The UN archives**

The United Nations database, which essentially takes into account the projections of the number of foreign-born people from the individual national censuses, estimates the number of migrants in the world at 258 million in 2017 and the number of those born in Italy at just over 3 million. It is interesting to note the trend over time of the presence abroad of those born in Italy. Around 2010, a rapid and drastic change in trend seems

evident, which interrupted the constant decline in the number of emigrants born in Italy and moved abroad recorded in the previous twenty years (totalling 800 thousand fewer people). The approximate starting year of the new emigration seems to be 2010: 400.000 more emigrants only between 2010 and 2017 (United Nations 2018) and a still incredibly high migration potential, estimated by a reliable international survey at around 32% of the Italian adult population (Gallup 2017).

#### **WORLD. International migrants and Emigrants born in Italy (1990-2017)**

<i>Years</i>	<i>International migrants</i>	<i>Index number 1990=100</i>	<i>Emigrants born in Italy</i>	<i>Index number 1990=100</i>
1990	152,542,373	100	3,416,421	100
1995	160,700,028	105	3,266,039	96
2000	172,604,257	113	3,115,499	91
2005	190,531,600	125	2,739,747	80
2010	220,019,266	144	2,612,413	76
2015	247,585,744	162	2,872,034	84
2017	257,715,425	169	3,029,168	89

*SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Elaborations based on data by United Nations*

#### ► *The OECD archives*

According to the OECD archives, Italy has reached the eighth place among the countries of origin of new emigrants in the world, 172,000 in 2016 alone, with an increase of 1% compared to the previous year. Italy is preceded only by China with 538,000 new emigrants, Romania (419,000), Syria (343,000), India, Poland, Mexico and Vietnam (OECD 2018a). The OECD statistics, based on data provided by the competent statistical authorities of each Member State, also allow to highlight - albeit with some gaps - the overall presence of Italians registered in the host countries.

#### **EUROPE. Stock number and percentage variation in the number of Italian emigrants (2000-2016)**

DECREASE OR MINIMUM INCREASE (TILL 10%)			MEDIUM INCREASE (2 OR 3 TIMES)			HIGH INCREASE (FROM 4 TO 6 TIMES)		
<i>Countries</i>	<i>Stock numbers</i>	<i>Var. 2016/2000</i>	<i>Countries</i>	<i>Stock numbers</i>	<i>Var. 2016/2000</i>	<i>Countries</i>	<i>Stock numbers</i>	<i>Var. 2016/2000</i>
Germany	611,450	-1%	Netherlands	32,255	+80%	Spain	203,118	+629%
Switzerland	318,653	-3%	Sweden	9,178	+111%	United Kingdom	90,649	+270%
Belgium	156,809	-22%	Denmark	9,036	+221%	Portugal	8,523	+324%
Luxembourg	21,345	+6%	Greece	3,776	+64%	Norway	5,091	+384%
-	-	-	Finland	2,546	+229%	Hungary	3,353	+323%

*SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Elaborations based on data by OECD*

It is striking that the most significant percentage increases between 2000 and 2016 mainly affect countries where both the present community and new arrivals are limited in absolute values. On the other hand, in countries with large communities of Italians, these do not grow proportionally or remain stable due to the number of naturalisations over the years. As an example, the following data show the different trend of Italian flows according to the countries of destination during the entire reference period.

► *The Eurostat archive*

Eurostat records the emigration of Italians to other Member States too, albeit with shortcomings for some years. The data reported exceed those of Istat and should be in principle considered more accurate because the decision to register on the spot is, as a matter of fact, imposed by the need for newcomers to meet certain bureaucratic requirements, both in relation to employment and other aspects. Below is a list (for each Member State) of the incoming flows in 2016 and the stock of Italians in 2017: this will be useful for comparison with the Istat data for the last two years.

**EUROPE. Italian citizens resident abroad and percentage of new flow (2016/2017)**

<i>Countries</i>	<i>Total residents 2017</i>	<i>Annual Flow 2016</i>	<i>% Flow 2016 on Total 2017</i>
Estonia	835	242	29.0
Slovenia	2,062	559	27.1
Lithuania	321	68	21.2
Czech Rep.	4,551	856	18.8
Hungary	3,353	601	17.9
Denmark	9,036	1,487	16.5
Netherlands	32,255	4,843	15.0
Bulgaria	907	136	15.0
Sweden	9,178	1,307	14.2
Croatia	2,254	300	13.3
United Kingdom	238,657	28,894	12.1
Austria	27,290	3,303	12.1
Finland	2,546	272	10.7
Spain	203,830	21,667	10.6
Luxembourg	21,345	1,800	8.4
Slovakia	2,563	200	7.8
France	211,357	13,883	6.6
Romania	14,912	784	5.3
Belgium	156,291	4,846	3.1

NB: Data not available for: Cyprus, Germany, Greece, Ireland, Latvia, Malta, Poland and Portugal

SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Elaborations based on data by Eurostat

Looking at the countries with a larger growth of the Italian presence from one year to the next, we see that the new Italian emigration has also been directed towards new destinations, such as, for example, Central and Eastern European countries (the Czech Republic, Hungary, Slovenia, etc.), the Baltic States (Estonia, Lithuania, etc.) or Scandinavia (Denmark, Sweden, Finland, etc.). However, even among the new flows, the traditional destinations such as the United Kingdom, Germany, France, Spain, Belgium and the Netherlands keep registering the highest levels of arrivals.

► *The annual population balance of Istat*

The National Institute of Statistics records all those who are removed from the municipal register office and those who register there, as well as the balance. Within this total, Istat breaks down the number of Italian and foreign citizens. Notwithstanding the well-known underestimation problems occurring in the official statistics of foreign emigration, this underrepresentation does not in any case affect comparisons at a temporal level and the identification of its trends.

After WWII, the average number of expatriates per year was almost 300,000 in the 1950s and 1960s (the same level reached by the “great emigration” at the end of the 19<sup>th</sup> century, more precisely in the period 1891-1900) and almost 100,000 in the 1970s. In the following decades the decrease continued: just under 70,000 in the ‘80s, just under 50,000 in the ‘90s and just over 40,000 in the first decade of the new century. Subsequently, there was a sharp rise in the period between 2011 and 2015: in particular, in 2014 the number of Italians who emigrated abroad was 88,859 and in 2015 102,259. The latest data, though still provisional, indicate for 2018 about 120,000 expatriates, a number that represents not only the new peak for the current decade, but also a return to the past, i.e. to the level reached in the ‘70s (Istat 2019).

As far as the balance of expatriates versus returns is concerned, in 1972, the latter exceeded emigrations towards Europe for the first time (as far as the totality of the flows is concerned, it is necessary to wait until the following year, when returns total 125,000 and the number of expatriates 124,000). In the meantime, Italy has managed to become one of the largest industrial powers in the world and has witnessed the progressive and consistent reduction of international flows and has turned into an immigration country. Nevertheless, as we have seen, emigration from Italy to foreign countries has not stopped, although it has slowed down considerably compared to the past. In the 1990s, expatriates were once again in the majority compared to returnees, and in the last few years the negative balance became increasingly high, reaching, as from 2015, about 70,000 less people a year.

In its *2018 Annual Report*, Istat also refers to the results of a longitudinal analysis based on the 25,000 new citizens who acquired citizenship between 2012 and 2016 and who were removed from the municipal register office (Istat 2018b). For some nationalities, the acquisition of Italian citizenship has proved to be a sort of *laissez-passer* to move freely within the countries of the European Union (75.6% of the total). A subsequent press release from Istat (Istat 2018d) updates the figure to 2017 and reports that a total of about 33,000 new citizens moved abroad during this period, but it is well known that not everyone has cancelled himself from the municipalities of previous residency (as it happens among Italians too). Unfortunately, for the purposes of our survey, it should be noted that there are still no specific breakdowns of their qualifications.

**ITALY. Migration trends of Italian citizens to and from abroad (1946-2018)**

YEARS	EXPATRIATIONS	REPATRIATIONS
<i>Annual average</i>		
1946-1950	225,544	78,001
1951-1960	293,741	132,359
1961-1970	264,699	188,862
1971-1980	108,234	112,150
1981-1990	65,829	69,571
1991-2000	47,088	39,102
2001-2010	40,268	37,054
<i>Annual data</i>		
2011	50,057	31,466
2012	67,998	29,647
2013	82,095	28,433
2014	88,859	29,271
2015	102,259	30,052
2016	114,512	37,894
2017	114,559	42,369
2018*	120,000	47,000

\* Rounded estimation (Istat 2019)

SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Elaborations based on data by Istat/Population register

► *Registration for expatriation in the Register of Expatriate Italians (Aire)*

The Register of Expatriate Italians was established in 1988 to register those who leave Italy for more than a year, and one of the reasons for registration is expatriation. The data recorded in this archive are more extensive than those of the municipal registers from which Istat draws its demographic balance. As mentioned before, the cancellation from the municipal registers for those who expatriate is an obligation which does not foresee any sanctions. For this reason, many expatriates do not comply with this obligation, because, when leaving Italy, they are not sure whether they are doing so on a permanent basis<sup>2</sup>. Once they have gone abroad and successfully integrated, they register in the Aire at the consular offices and are deleted from the Italian register office. Aire allows, in this way, to recover a certain number of undeclared expatriates in the population balance of Istat.

Italian citizens permanently living abroad in 2017 exceeded 5 million (5,114,469), with an annual increase of 2.8% (140,527). The most recurrent reason for registering with the Aire is expatriation, which affects just over half of all registered members (2,656,822). The first regions by number of expatriates are Sicily (423,777) and Lombardy (270,923); the second reason is the registration of foreign-born Italian children, totalling 2,018,180 (2017).

<sup>2</sup> This is, for example, the case with a large number of Italians in the United Kingdom who, despite having long since obtained the number of British Social Security, have hastened to regularize their position with Aire only after the June 2016 Brexit referendum (Cortese 2018).

In recent years, the importance of new expatriation flows within the annual registrations in Aire for expatriation has increased, with 128,193 new emigrants in 2017, with an incidence of 4.8% on the total number of Italian expatriates.

**WORLD. Italian citizens enrolled at Aire register for expatriation reason (2014-2017)**

<i>Years</i>	<i>Total enrolled</i>	<i>New enrolled</i>	<i>% of New on Total enrolled</i>
2014	2,443,126	94,432	3.9
2015	2,525,499	107,529	4.3
2016	2,597,890	124,076	4.8
2017	2,656,822	128,193	4.8

*SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Elaborations based on data by Aire*

► *The archives in the main countries of emigration: the case of the Federal Republic of Germany*

A closer look at reality, which leads us to reflect on how little we know about the new Italian emigration flows, comes from the statistical archives of the countries of expatriation. If the number of new Aire members for expatriation does not deviate too much from the annual flow of foreign register cancellations (2017: 128,193 vs. 114,559), the picture changes when we compare it to the statistics on new Italian members in the registers of the various European destination countries. As an example, it seems interesting to compare Istat and Aire figures on the one side, with the national statistical sources of the first 5 destination countries of Italian expatriates' annual flows on the other. The comparison showed a huge underestimation of the number of Italians abroad, due to the lack of cancellation from the municipal registers and / or failure to register in Aire.

From our calculations it can be seen that the real expatriates' flow (especially within the Schengen area) is 4 times higher than that recorded by Istat in the case of Spain, 2.5 times each for Germany and the United Kingdom. For the latter country, however, the absence of personal records (as is also the case in France), was compensated by the use of a partial, but fairly solid, database represented by the new releases of the National Insurance number (NINo)<sup>3</sup>, which coincides with the work start of the newly arrived. A special case is represented by Switzerland, where flows are largely of a cross-border nature, that probably reduces the number of registrations on site, which during 2017 have been de facto nearly 60% more than cancellations in Italy.

<sup>3</sup> The NINo, (National Insurance number) is a code used in the United Kingdom as part of the national Social Security system, and it is somehow similar to the Italian tax code. Native people receive their NINo directly at birth, while foreigners are obliged to apply to the Department for Work and Pension when they start working. Scholars are used to considering the new assignments of the NINo as a reliable estimate for immigration (Gabrielli 2016), although it does obviously not include data on family reunifications, study migration, etc.

**EUROPE. Italian annual expatriates (2017)**

<i>First 5 countries</i>	<i>New enrolled for expatriation reason (Aire)</i>	<i>Canceled to abroad (Istat/ Population register)</i>	<i>New enrolled abroad (National sources*)</i>	<i>% difference National sources on Istat/Pop. reg.</i>
United Kingdom	18,538	20,593	56,748	+175.6
Germany	20,007	18,524	51,471	+177.9
France	12,897	12,422	n.a.	n.a.
Switzerland	11,931	10,498	16,471	+56.9
Spain	7,395	7,165	28,793	+301.9

\* United Kingdom: Office for National Statistics (Ons) - National Insurance Number (NINo), Sept. 2017; Germany: Statistisches Bundesamt (Destatis); France: no register of population; Switzerland: Federal Office of Statistics; Spain: Instituto Nacional de Estadística (Ine)

SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Elaborations based on various data

An excellent case study is represented by Italian emigration to Germany: the following table reports our calculations on the 2008-2017 flows, that highlight the considerable statistical underestimation of the number of Italians moving abroad. In ten years there have been 115,000 cancellations from the Italian register office for transfer to Germany, but at the same time the newly enrolled Italians in the German registers have been nearly 400,000. The difference of 3.5 times confirms the well-known problem of Italian national registers in calculating emigration, precisely because the cancellation from the register is not always automatic in case of expatriation.

**GERMANY. Immigration and repatriation of Italian citizens (2008-2017)**

<i>Years</i>	<i>IMMIGRATION IN GERMANY</i>			<i>REPATRIATION</i>	<i>NET MIGRATION</i>
	<i>Demographic balance (Istat)</i>	<i>Statistisches Bundesamt (Destatis)</i>	<i>% difference Destatis on Istat</i>	<i>Statistisches Bundesamt (Destatis)</i>	<i>Statistisches Bundesamt (Destatis)</i>
2008	6,185	20,087	224.8	25,846	-5,759
2009	6,281	22,235	254.0	26,146	-3,911
2010	4,803	23,894	397.5	22,099	+1,795
2011	6,880	28,070	308.0	20,816	+7,254
2012	10,352	36,896	256.4	20,553	+16,343
2013	11,441	47,485	315.0	24,180	+23,305
2014	14,440	56,700	292.7	31,644	+25,056
2015	17,299	57,191	230.6	33,633	+23,558
2016	18,933	52,564	177.6	37,656	+14,908
2017	18,524	51,471	177.9	35,364	+16,107
<b>2008-2017</b>	<b>115,138</b>	<b>396,593</b>	<b>244.5</b>	<b>277,937</b>	<b>+118,656</b>

SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Elaborations based on data by Istat/Population register and Statistisches Bundesamt (Destatis)



Finally, for the scope of our survey, it is interesting to underline the trend of the flows over time. It should be noted that returns to Italy were already in the majority compared to departures in the years 2008-2009, which led to a long period of crisis that has reinforced the attitude to emigrate of young Italians, whose arrivals in Germany have been over 50,000 in 2017, according to the Statistisches Bundesamt (the German federal bureau for statistics). The average balance between arrivals and departures during 10 years shows that there have been altogether 118,000 Italians going to stay in Germany.

► *The incidence of university graduates on the annual flows of expatriated Italians*

For some years now, the Workers' Mobility Indicator has been part of the indicators developed by Istat to measure fair and sustainable well-being, i.e. to assess the progress of Italian society not only from the economic, but also from the social and environmental point of view (Istat 2018c). Basically, the ability of a country to attract and retain highly qualified young people has been recognized as an important factor for development and progress, especially with regard to the production sectors most oriented to innovation, research and creativity. In recent years, however, Italy has been characterized by a number of young university graduates who leave the country which is significantly higher than those who return, and corresponds to a negative migration rate (-2.4 per thousand 25-39 year olds already in 2012). The most recent data show a reversal of the trend, with a slight reduction in the rate, which in 2017 fell to -4.1 per thousand. In 2016, however, it had reached -4.5, a level almost twice as high as in 2012.

**ITALY. Migration rate (per 1,000) of Italian university graduate of 25-39 years (2012-2017)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Women	-1.7	-2.7	-2.8	-3.4	-3.7	-3.2
Men	-3.5	-5.3	-4.8	-5.3	-5.6	-5.0
Total	-2.4	-3.8	-3.6	-4.2	-4.5	-4.1

SOURCE: Istat. Elaborations based on Population register and national Labour Force Survey

But how many university graduates and highly qualified are there among the new Italian emigrants?

The sources of information, though they are becoming numerous, but they all suffer from the same problems of incompleteness that we have found in the analysis of the numerical dimension of Italian emigration. First of all, we can start with the Labour Force Survey, which provides interesting breakdowns by qualification (Isced scale) of working age (15-64 years old) Italian citizens usually living in another EU Member State. Out of almost 1.2 million "mobile" Italians, at least 30.6% hold a university degree (Isced 5-8); 36.3% have reached upper secondary and post-secondary non-tertiary education (Isced 3-4); and 32.0% are pre-primary, primary and lower secondary education (Isced 0-2). Overall, therefore, there are 359,000 mobile graduates; there is however no statistical breakdown of how many actually perform a highly qualified job and how many, on the other hand, over-qualified, being employed in occupations below their degree. Compared to the total number of mobile EU citizens, the incidence of university graduates appears to be identical,

while the middle class appears to be better represented among mobile EU citizens by at least 5 percentage points.

Finally, Italian citizens represent 9.6% of the total number of mobile EU citizens, but 11.6% of those with the lowest level of education.

#### EU. Italian and Eu citizens of working age who usually reside in another EU country (2017)

<i>Isced level</i>	ITALIAN MOBILE CITIZENS		EU MOBILE CITIZENS	
	<i>Numbers in thousands</i>	<i>%</i>	<i>Numbers in thousands</i>	<i>%</i>
Less than primary, primary and lower secondary education (Isced 0-2)	375	32.0	3,228	26.5
Upper secondary and post-secondary non-tertiary education (Isced 3 and 4)	426	36.3	5,016	41.1
Tertiary education (Isced 5-8)	359	30.6	3,746	30.7
No response	14	1.2	207	1.7
Total	1,174	100.0	12,197	100.0

NB: Isced (*International Standard Classification of Education*) is an international classification system of courses of study and related titles developed by Unesco

SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Elaborations based on data by Eurostat/Labour Force Survey

The second information is provided by Istat. A few years ago, during a hearing in the Senate, the then President of Istat, Enrico Giovannini<sup>4</sup>, explained that, on the basis of a sample survey on the professional integration of university graduates conducted by Istat in 2011, it was estimated that the incidence of university graduates on the total number of Italian expatriates had risen from 8.3% in 2001 to 15.9% in 2010.

Through specific studies on a large representative sample, Istat was also able to indicate for each year the share of high-school leavers and university graduates in relation to the number of people who were removed from the municipal register office. University graduates rose from just under 3,500 in 2002 to 28,000 in 2017 and holders of a secondary school certificate from 10,000 in 2002 to about 33,000 in 2017. More than two thirds of our emigrants, therefore, have a degree at the upper secondary school level or at university level. The emigration of educated and presumably young people (a total of over 60,000 people, including holders of a secondary school degree and university graduates), who would have left Italy in 2017 alone (in reality, more so if we consider that such statistics measure the “outflows” by defect), is all the more significant in a country like Italy, which is known to be “poor” in terms of number of university graduates. All in all, between 2002 and 2017, there were 193,426 university graduates and 258,189 secondary school leavers. As a matter of fact, a certain number of returns were also recorded in the same period, but the total migratory balance shows a net drop in the Italian population, moreover for the most part with a medium-high educational qualification.

<sup>4</sup> Survey on Italians abroad policies. Hearing of Istat President Enrico Giovannini, [www.senato.it/documenti/repository/commissioni/cqie/documenti\\_acquisiti/RELAZIONE%20ISTAT.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/cqie/documenti_acquisiti/RELAZIONE%20ISTAT.pdf).

**ITALY. High-school leavers and university graduates emigrated abroad (2002-2017)**

<i>Years</i>	<i>High-school leavers</i>	<i>% high-school leavers on emigrants</i>	<i>University graduates</i>	<i>% university graduates on emigrants</i>
2002	10,840	37.1	3,480	11.9
2003	12,480	36.8	4,002	11.8
2004	10,606	31.4	4,121	12.2
2005	10,900	31.0	5,770	17.4
2006	11,188	29.0	7,716	20.6
2007	10,017	33.2	7,604	25.2
2008	10,850	33.5	8,388	25.9
2009	10,549	33.6	7,472	23.8
2010	10,698	34.8	8,270	26.9
2011	13,304	34.5	10,643	27.6
2012	19,151	36.4	14,521	27.6
2013	21,602	34.8	19,066	30.6
2014	20,167	31.0	19,544	30.1
2015	24,802	33.8	22,585	30.8
2016	28,035	34.5	24,678	30.4
2017	33,000*	n.a.	28,000*	31.1**

\* Rounded estimation (Istat 2018d) \*\* Percentage referred only to over-25 (*ibidem*)

SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Elaborations based on data by Istat/Population register

Finally, with regard to enrolments in Aire, the Istat *Knowledge Report* reports that, in 2016, 30.8% of Italians aged 25 and over who enrolled during the year were graduates, and 37.4% of those who re-enrolled from abroad, witnessing the high mobility of qualified people and throughout the course of higher education (Istat 2018a, p. 36).

► *An estimate of actual annual flows and potential highly qualified workers*

The analysis of the statistical archives carried out so far has made it possible to collect and organize a great deal of significant information on the new Italian emigration.

First of all, there are over 5 million Italians living abroad and the flows have started to rise again. Already in the second half of the 1990s, expatriates began once again to overcome returns. It is, however, with the outbreak of the economic crisis (it is possible to identify the turning point in 2010) that the outgoing flows have gradually become among the most prominent in the world until they have reached again the mass levels recorded in the 1970s.

The peak year is 2015, when there was a negative balance of about 70,000 people between expatriation and repatriation, which was continued in the following two years. Moreover, the migration potential remains high and mainly concerns young people and university graduates (about one third), who now leave the country in a considerably higher number than those who return (thus registering a constantly negative migration rate).

We can legitimately speak of “new migrations” because they are gradually characterized by specific characteristics: first of all, even in the face of the continuing importance of traditional destinations such as Germany and the United Kingdom, new destinations are beginning to emerge in Central and Eastern Europe or Scandinavia. The phenomenon does not only concern the poorest regions, but the entire national territory, from Sicily to Lombardy. A gender balance is evident and the motivations are increasingly linked to personal choices.

Second generations, i.e. new Italian citizens, are now also emigrating: there are many hypotheses behind this phenomenon, but - apart from certain misuses - the phenomenon is real (Cortese 2018).

The total number of flows is, for the various reasons set out above, completely underestimated and this clearly jeopardises the possibility of knowing more precisely the very nature of “new migrations”, which are still widely underestimated despite the fact that they are subject to frequent, albeit widely biased, press reports and only rarely to in-depth surveys such as the one carried out in 2016 thanks to the collaboration between IDOS’s Study and Research Centre and “S. Pio V” Institute for Political Studies.

From a quantitative point of view, in line with the most recent studies (Ricci R. 2016; Gabrielli 2016) and with the aim of approaching the actual numerical dimension, the analysis conducted in the context of this publication leads to the estimate of a range between 290,000 and 350,000 new expatriates per year.

In order to obtain this figure, the estimate started from the approximately 114,000 cancelled for abroad in 2017 and a revaluation coefficient ranging from a minimum of 2.5 times to a maximum of 3 times. The coefficients were obtained by comparing the various sources at national and international level and in the countries of settlement. This being the case, it is reasonable to say that the flow of emigrants abroad is similar to that of the immediate post-war period and that within it the flow of emigrants with a medium-high level of education, many of whom are qualified or highly qualified workers, has become the majority.

#### **WORLD. Statistical estimation of annual flow of Italian emigrants (2017)**

	<i>Emigrated to abroad</i>	<i>Minimum coefficient (increasing 2.5 times)</i>	<i>Maximum coefficient (increasing 3 times)</i>
Absolute values	114,000	290,000	350,000

*SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Statistical estimation based on data by Istat/Population register*

Last but not least, from a qualitative point of view, it does not seem risky to apply to the aforementioned quantitative estimate the percentage value of university graduates expressed by the weighted average of the Labour Force Survey, Istat and Aire and thus arrive at an estimate of the potential highly qualified workers between 90 thousand and 108 thousand units in 2017. This means that in the medium term, between 2002 and 2017, it would be - according to the most conservative estimates - of at least half a million of university graduates who moved and tried their luck abroad. Of these at least a third - according to the trends registered in Germany in the last decade - has not returned to Italy.

**WORLD. Statistical estimation of annual flow of high qualified Italian emigrants (2017)**

<i>Source</i>	<i>% University graduates</i>	<i>Minimum assumption (290,000)</i>	<i>Maximum assumption (350,000)</i>
Labour force survey	30.6	88,740	107,100
Istat Population register	31.1	90,190	108,850
Aire Register	30.8	89,320	107,800
Weighted average	30.8	89,417	107,917

*SOURCE: IDOS - Study and Research Centre. Statistical estimation based on various data*

**Why are they leaving? The reasons to go**

One of the major problems in the interpretation of the new Italian emigration is identifying its reasons, those factors that in recent years have pushed a growing number of people (as clearly shown by the data presented in the previous paragraph) to leave the country (Pugliese 2018, p. 55). The first element that stands out in a comparison between new and past emigration, is undoubtedly that of a plurality of motivations, as opposed to the mainly economic thrust that characterized the outflows of the early twentieth century and the second post-WWII period, notwithstanding the multiple (inner-European and overseas) destinations.

The neoclassical theory of push and pull factors, which for many decades has been used to explain migration, has come under increasing criticism. While not dismissing it in its entirety, critics presently argue that migration is due to a plurality of factors, which are not all necessarily economic or macro-factors (King 2013). The theorization of the coexistence of push and pull factors has been effectively opposed, among others, by those underlining the importance of the first (Piore 1979, and later, Sassen 1998). According to this orientation, emigration would be mainly due to the need, on the part of the post-industrial societies, to acquire more labour force (with the consequent creation of a primary and secondary labour market), coming from abroad, to which entrust the occupations shunned by the natives, who tend to work in the most advanced sectors of the economy.

Without completely denying the existence of a push/pull dynamic in the decision to emigrate, it should be considered that the two categories are necessarily intertwined, and that one cannot exist without the other: in fact, if the potential migrant is convinced that life in his home country is not worth living (in terms of professional and social conditions, such as finding a job, high risks of precariousness and over qualification, widespread corruption, distrust in institutions, etc.), it is clear that he will try and identify one or more destinations free from those negative features that push him out of his country, and without which he will never be able to turn his will to emigrate into reality.

It is indeed much more credible to affirm that different categories of migrants will have different types of motivations. Therefore the decision to emigrate, and the choice of a specific country as one's destination, is for each given emigrant the result of many different factors, be they of macro-economic, personal, professional, family or network-related nature.

First of all, as is now widely known, in the everyday language the word "emigrant", which suggests an urgent economic need, has now been replaced by the word "expatriate", which rather refers to a conscious choice among a wide range of opportunities and destinations,

free from any constraint, but rather animated by a continuous search for new, enriching experiences.

In addition to the individuality of decisions the new migrations are also characterized by a certain degree of uncertainty as regards their duration in time. The already mentioned discrepancy between statistical data concerning departure (Aire and Istat) and arrival at destination (registration in Germany and obtaining the NINo in Great Britain, to mention the two major examples) confirms this uncertainty beyond any doubt which leads many new emigrants to delay the formalization of their status, finally sanctioned by the registration to the Aire and the cancellation from the residence register (Pugliese 2018, p. 29).

While, as already mentioned, many scholars do not underestimate the plurality of factors contributing to the decision to leave the country, they do agree in linking the new Italian emigration to the economic crisis that has hit the country since 2008, as clearly indicated by the statistical data. This is, to some extent, a common trend in all southern European countries, for which it would represent a sort of “journey to the past” (Maddaloni-Moffa 2018, p. 7) after several years in which especially Spain and Italy have been ranking high in Europe as far as the arrivals of foreign migrants in search of work were concerned.

While it is clear to a large part of the scholars that the new migrants are generally younger than past ones, according to some (Tintori, Romei 2017) it would not be possible to affirm with certainty that the majority of them is highly qualified. According to the same authors, however, it is possible to establish a link between the recent migration of Italians abroad and the process of deregulation of the labour market, that has widened the gap between a majority of (mainly male) workers with a secure and permanent job, and a vast minority of highly flexible and low-paid workers.

While the 2008 economic crisis explains in general terms the new south-European migratory trend, an in-depth study of the motivations reveals further push factors, such as the lack of meritocracy, the political context, the widespread nepotism, the wage level as well as the general lack of opportunities (Triandafyllidou, Gropas 2014, p. 1624). It is a rather wide range of push factors, as it can be easily noticed. However, they all represent a sort of exit strategy from a regional recession that, to southern European eyes, is perceived more as a general decline than as a simple economic stagnation” (Maddaloni 2017).

### **The diverse narratives of the new emigration**

Few social phenomena have been (and still are) subject to constant manipulation in the public discourse such as the new emigration. The emigration of a part (more or less substantial, more or less representative or qualified) of the population is never an attractive business card for a country, something to be proud of, but, if anything, a source of embarrassment, as it can be interpreted “as a missing or inadequate response to an economic crisis on the part of the government” (Lafleur, Stanek 2017). On the other hand, it is well known that emigration can also be seen, on the institutional side, as a safety valve to prevent potential social turmoil triggered by the unemployment of large sections of the population from arising (Tintori, Romei 2017). Even the fascist regime, after having initially proclaimed that emigration was essential for a country like Italy and attempted to enhance the value of its emigrants abroad, in the second half of the ‘20 changed abruptly, also as a result of the restrictive policies launched by the U.S. administration towards emigration, which mainly affected southern Europe. In the new Italian migration policy, introduced in

1927, stable emigration was prohibited and temporary emigration merely tolerated, along with the skilled emigration of professionals, technicians and students intended to give prestige to the country (Strazza 2015; Bertonha 2001).

In the new Italian republic of the post-WWII period, emigration abroad (this time mainly within Europe) regained momentum: in recognizing “the freedom of emigration” in the wording of art. 35 of the new Constitution, the legislator shows some embarrassment. Although the intention to break with the substantial prohibition expressed by the fascist regime in this regard is clear and acceptable, one cannot fail to remark an involuntary irony in guaranteeing freedom to a phenomenon which, in a country devastated by war and fascism, is no less than a hard necessity for hundreds of thousands of workers. Unfortunately, in the public discourse (made up of institutional attitudes and media coverage, be it television, newspapers or the internet) the easy rhetoric of the “economic boom” has been often preferred to the difficult reality of emigration: the first is in fact much more present in the public opinion at the beginning of the ‘60s, than emigration, although the latter reaches its peak in the three-year period 1959-1961, with over 346,000 Italian citizens leaving the country.

A somehow watered-down narration of reality seems to prevail even in the era of the new Italian emigration, soon renamed “brain drain” and “Italian excellence abroad”. Such categories certainly exist (as the increase in the percentage of high-school leavers and university graduates among the new emigrants clearly shows), but they tend, with their necessarily greater visibility (and “acceptance” by the national public opinion), to overshadow the more precarious and less educated component of these flows, and ultimately, to transform an extremely varied and multifaceted reality into a single entity, with an impossible “*reductio ad unum*”. It should be noted, on the other hand, that Italy does not export more university graduates than other European countries such as France, Germany or the United Kingdom, not only because it has many less, but also because they are not necessarily competitive on the world labour market (Tintori, Romei 2017, p. 61; IDOS, Istituto di Studi Politici “S. Pio V”, 2016, p. 106).

The real problem is not - as the media often continue to point out - the emigration of skilled young people, and therefore the net loss of human capital for the country, but rather the failure to compensate for these departures with at least as many arrivals from abroad, which would establish a virtuous circle of “brain circulation” or “cultural elites circulation” and represents a win-win solution for all countries involved. In the relationship between brain drain and brain gain, Italy is at a loss (Pugliese 2018, p. 17). In this regard - on the basis of what some scholars have noted - it cannot be excluded that the recent waves of nationalistic protectionism that have set foot in various industrialised countries (both in Europe and in America) and that primarily affect foreign workers may “invest the dimension of qualified immigration, determining not only less migration opportunities for young Italians, but perhaps even “forced” returns, at least among the most precarious part of those who have already emigrated” (Gagliardi 2017). If this assumption is credible (or at least not to be ruled out from the outset) it might also be possible to imagine a new role for Italy, in analogy with that already played in the second half of the 1970s, following the *Anwerbestopp* introduced by European countries with older immigration. In that case Italy (along with others in Mediterranean Europe) unwillingly turned into a second best option for immigrants expelled from northern European countries.



In this respect, too, the country could become an attractive pole for scholars and other high-profile professionals who would contribute to rebalancing the brain loss mentioned above. Perhaps not a role of great prestige, but not for this reason without competitors in countries in similar conditions. It is therefore necessary for Italy to intensify its efforts not only to encourage the return of its qualified emigrants, but at the same time to attract new ones, activating or strengthening the necessary investments.

Most recent studies, unfortunately, speak of a “relentless drain of talents” and of scientists who leave the country for good, also because Italy continues to be among the countries that invest less in scientific research (Sbalchiero 2017, 104-105). The consequence of this (in addition to the lack of attractiveness of Italy as a place where to carry out research) is twofold: on the one hand, “Italian scientists prefer to stay where they are” (*ibidem*, 115); if in such a situation, moreover, attracting Italian scientists back is understandably difficult, it is even more difficult, on the other hand, to attract new ones from abroad, given that in this case it would not even be possible to leverage on a possible “desire to return” that, as is well known, is a constant aspiration of all emigrants (whatever the age and living conditions abroad) even if only for a limited period of time.

### **The so-called “impatriati” and the high-skilled abroad: strategies to bring them back home**

The objective is definitely ambitious, and requires not only effective and appropriate policies, but also intense, continuous and widespread information and communication. In this regard, it is necessary to mention what is perhaps the most important legislative measure of recent years, with which Italy tries to bring back Italian researchers and qualified workers and to attract high-skilled workforce from abroad as well. In the publication “Le migrazioni qualificate in Italia” (IDOS, Istituto di Studi Politici “S. Pio V”, 2016) Paolo Iafrate described, among other things, the considerable tax incentives introduced by Law 238 of 2010 (*ibidem*, pp. 124-125), consisting of a tax “discount” of 80% (for women) and 70% (for men) on the taxable income. Subsequently, the issue was revised and updated by Legislative Decree no. 147 of 2015 (“Measures for the growth and internationalization of companies”) which, in Article 16, has redesigned the system of tax incentives for workers who accept to return to Italy (so-called “impatriati”). Currently, therefore, there is a double system of tax benefits:

1. professors and researchers who, after having carried out research or teaching activities abroad for at least two years, acquire tax residency in Italy and carry out the same activities in Italy, enjoy for four years the exemption of 90% of income derived from employment or self-employment;
2. university graduates who, after having worked or studied abroad (for at least 24 months), move to Italy to work there as self-employed or dependent workers (the so-called “impatriati”), enjoy a 5-year exemption of 50% of their income derived from employment or self-employment.

An interesting aspect of the law is its “two-faced” nature, which is not limited to Italian citizens, but applies to all nationalities, and has therefore the double objective of facilitating both the return to Italy of qualified persons previously expatriated and to motivate qualified foreigners to move to our country.

It is not easy to estimate the number of people who have benefited from these facilities so

far. According to available official data<sup>5</sup>. According to the estimate the Controesodo Group, an association founded in 2015 by “a group of highly qualified workers who in recent years have moved to Italy from abroad (...), professionals, students, researchers, entrepreneurs, Italian citizens and foreigners, bearers of a wealth of skills and ideas and an important international profile” (from the website [www.gruppocontroesodo.it](http://www.gruppocontroesodo.it)) beneficiaries would be about 12,000. The association emphasizes that unfortunately, many of these people have not permanently returned to Italy, but have re-expatriated once the benefits have ceased. These would therefore not have had the hoped-for retention effect. As already noted, the economic factor is only one (and sometimes not even the most important) among many factors behind the decision to emigrate.

Some authors, in fact, do not hesitate to mention “the desire to leave Italy (...). Those who emigrate today also do so because they are driven by a suffocating cultural and political context, which does not allow them to glimpse a horizon of hopes, which nips in the bud even the imagination of a better world and a better life” (Gjergij 2015, p. 17).

In 2018, the Controesodo Group has also carried out a survey among expatriates (or returnees) on the degree of knowledge and appreciation of the tax relief scheme. The survey (with over 230 participants from 26 countries around the world) shows, on the one hand, a lack of knowledge of tax breaks and, on the other hand, the need to strengthen their scope and duration. Were the benefits more advantageous, almost 50% of interviewees would consider the possibility of a return. Even with regard to qualified foreigners, the system of tax benefits does not seem to have had a significant impact, since, again according to estimates by the Controesodo Group, only 5% of the 12,000 beneficiaries are foreign citizens. In this specific case, it is likely that there may have been a communication deficit (as indirectly indicated by the results of the survey), also taking into account the level of detail and complexity of tax regulations. Beyond this, it should perhaps also be noted that the national university system, at least considered as a whole, is still largely focused on the use of Italian, which is obviously far from being a global language. It must be noted, in this regard, that the website “Innovitalia”, which defines itself as “a communication tool of MAECI (Foreign Office) and MIUR (Ministry for education and research), which aims to offer to those working in the field of research and innovation, both in Italy and abroad, constant updates on the actions of Italian scientific diplomacy and on opportunities for bilateral and multilateral scientific and technological cooperation”<sup>6</sup> is only available in Italian.

Italy, as widely documented by the data contained in this chapter, has a large and consolidated community of emigrants who left the country decades ago and are meanwhile well rooted in different countries and regions of the world. In the already mentioned publication “Qualified migrations in Italy” (*ibidem*, pp. 111 et seq.), we have also given account of the presence, not infrequently active and qualified, of a new national community, the “new expatriates” mentioned above. So why not try to entrust them (properly organized and supported by the consular bodies on site) with the task of spreading the message of openness that the country is (albeit painstakingly) launching? Many of these people, organized in associations, already operate in this sense, even in contexts which are

<sup>5</sup> In this respect, see the press release by the Ministry of Economy and Finance (Mef) on the “tax declarations on natural persons’ income (Irpef) of the fiscal year 2016”, of 28<sup>th</sup> March, 2018.

<sup>6</sup> See [http://www.innovitalia.net/pagina\\_innovitalia/cosa-facciamo/](http://www.innovitalia.net/pagina_innovitalia/cosa-facciamo/).

often limited to their professional field. Therefore, based on this wealth of experience and knowledge, it would be possible to encourage and accompany the development of real informative-promotional networks (organised on a national or macro-regional basis) in which expatriate Italians could act as “ambassadors” of the opportunities that their country of origin provides for qualified natives, be they students (even potential ones), researchers or entrepreneurs. The advantages of such an operation may not be limited to the “external” dimension of the local natives, but it may also prove to be a good opportunity for the two Italian diasporas (the past and the present) to find a common ground with a view to building further projects and initiatives.

### **Conclusions?**

As we have seen in this chapter, Italy, while still remaining a fully-fledged immigration country, has recently turned (once again in its history) into a significant labour exporting country as well. The over 100.000 Italians (in terms of cancellations from the registry office, but in reality over 300.000) who leave the country each year not only are a result of the economic crisis, but also, generally speaking, of the lack of confidence in a country where changes are difficult, and which therefore conveys an unattractive image of itself. As a consequence, the high-level immigrants who choose to move to our country are not enough to compensate for departures and to create the brain circulation from which other European countries benefit. On the contrary, it is not uncommon for naturalised immigrants to use their Italian passports as a legacy to emigrate to a third country.

This is what the myth of Saturn tells us, the god who destroys the most valuable thing he has, his own children, as well as his own future. Saturn fears that one of them will deprive him of power, overthrowing him, and therefore tries to escape from the normal turnover of time and generations. Without going too far, the image also evokes that glass ceiling blocking the professional ambitions of the younger generations (for instance within the university system), pushing them to leave. It is certainly not by chance that, in the first ten years of this century, the percentage of graduates on Italian emigrants has almost doubled.

Given (as we have seen) that Italy ranks fifth in the world for quality scientific publications, it is clear that the problem does not rest in the human factor, but rather in the institutions, and it is therefore in the latter that a radical shift is urgently needed. But perhaps, in addition to this, Italy should also try and relax a little bit, dismiss the obsession with invasion, worry a little less about containing the number of immigrants and devote the (significant) amount of energy thus saved to the creation of more favourable environment to both exchanges (at the geographical level) and replacement in terms of generations.

### **Bibliography**

Albani Mauro, *Le migrazioni qualificate dall'estero verso l'Italia: i censimenti e altre fonti*, in IDOS-Istituto di Studi Politici “S. Pio V” (a cura di Coccia Benedetto e Franco Pittau), *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*, IDOS, Roma, 2016, pp. 71-87

AlmaLaurea, *III Indagine. Profilo dei Dottori di ricerca 2017*, Bologna, 2018

Bertohna João Fábio, *Emigrazione e politica estera: la «diplomazia sovversiva» di Mussolini e la questione degli italiani all'estero, 1922-1945*, in “*Altreitalie*”, n. 23, luglio-dicembre 2001

Bonifazi Corrado, Livi Bacci Massimo (a cura di), *Le migrazioni internazionali ai tempi della crisi*, Associazione Neodemos, Firenze, 2014

- Cedefop, *Italy. Skills forecast 2018*, Thessaloniki, 2018
- Colucci Michele, *Formazione e reclutamento degli italiani che emigrano*, in Aa.Vv. *Il viaggio degli italiani all'estero*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 33-40
- Confindustria, *Dossier Orientagiovani. 25° edizione: The X-factorY*, Roma, 22 gennaio 2019
- Confindustria, *Scenari economici*, Roma, 14 settembre 2017
- Cortese Antonio, *L'emigrazione italiana negli anni più recenti: alcune ulteriori riflessioni*, in "Servizi demografici", 6/2018, pp. 36-39
- Gabrielli Domenico, *Le emigrazioni dei cittadini italiani negli anni Duemila e l'aumento dei laureati*, in IDOS-Istituto di Studi Politici "S. Pio V" (a cura di Coccia Benedetto e Franco Pittau), *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*, IDOS, Roma, 2016, pp. 88-98
- Gagliardi Francesco, *Vado via: l'emigrazione all'estero dei giovani laureati italiani*, in "La rivista delle Politiche Sociali", 4/2017, pp. 139-152
- Gagliardi Francesco, Boffo Stefano, *I costi della nuova mobilità internazionale dei giovani laureati italiani: un tentativo di stima*, in Bonifazi Corrado (a cura di), *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, IRPPS, Roma, 2017
- Gallup, *World poll 2013-2016*, Washington, 2017
- Gjergji Iside (a cura di), *La nuova emigrazione italiana. Cause, mete e figure sociali*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2015
- IDOS-Confronti, *Dossier Statistico Immigrazione 2018*, IDOS, Roma, 2018
- IDOS-Istituto di Studi Politici "S. Pio V" (a cura di Coccia Benedetto e Franco Pittau), *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*, IDOS, Roma, 2016
- Istat, *L'inserimento professionale dei dottori di ricerca*, Statistiche Report, Roma, 26 novembre 2018
- Istat, *Rapporto sulla conoscenza 2018*, Roma, 2018a
- Istat, *Rapporto annuale. La situazione del paese 2018*, Roma, 2018b
- Istat, *Rapporto Bes 2018: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, 18 dicembre 2018c
- Istat, *Mobilità interna e migrazioni internazionali della popolazione residente*, Statistiche Report, Roma, 13 dicembre 2018d
- Istat, *Indicatori demografici 2018*, Statistiche Report, Roma, 7 febbraio 2019
- King Russell, *Theories and Typologies of migration: an Overview and a Primer*, in Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relation, 3/12, Malmö University, 2012
- Lafleur Jean-Michel, Stanek Mikolaj, *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*, Imiscoe Research Series, 2017
- Maddaloni Domenico, Moffa Grazia, *Le migrazioni nei Paesi dell'Europa del Sud: realtà e discorso*, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, IRPPS Working Paper 105, Roma, marzo 2018
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal, *Il mercato del lavoro 2018, verso una lettura integrata*, Roma, febbraio 2019
- Oecd, *Education at a glance 2018*, Paris, 2018
- Oecd, *International Migration Outlook 2018*, Paris, 2018a
- Oecd, *Skills Strategy. Diagnostic Report. Italy 2017*, Paris, 2017
- Piore Michael, *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, Cambridge University Press, 1979

Pugliese Enrico, *Quelli che se ne vanno, La nuova emigrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2018

Ricci Rodolfo, *La nuova emigrazione italiana è tre volte superiore ai dati Istat e supera il numero di immigrati economici e profughi. Appunti per relazione seminario Fondazione Di Vittorio*, 12 aprile 2016, <https://cambialmondo.org/2016/04/13/la-nuova-emigrazione-italiana-e-tre-volte-superiore-ai-dati-istat-e-supera-il-numero-di-immigrati-economici-e-profughi/>

Sassen Saskia, *Globalization and Its Discontents: Essays on the Mobility of People and Money*, The New Press, New York, 1998

Sbalchiero Stefano, *Scienziati italiani all'estero: i numeri delle parole*, in "La rivista delle Politiche Sociali", 4/2017, pp. 103-121

Strazza Michele, *Il fascismo e l'emigrazione negli Stati Uniti*, in "Storia in Network", nn. 139-140, maggio-giugno 2008

Tintori Guido, Romei Valentina, *Emigration from Italy After the Crisis: The Shortcomings of the Brain Drain Narrative*, in Lafleur Jean-Michel, Stanek Mikolaj, *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*, Imiscoe Research Series, 2017, pp. 49-64

Tirabassi Maddalena, *Migranti da sempre*, in Aa.Vv. *Il viaggio degli italiani all'estero*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 24-33

Tirabassi Maddalena, Del Prà Alvise, *La meglio Italia. Le mobilità italiane nel XXI secolo*, Accademia University Press, Torino, 2014

Trindafyllidou Anna, Gropas Ruby, *"Voting with Their Feet": Highly Skilled Emigrants from Southern Europe*, SAGE Publications, 2014

United Nations, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision*, New York, 2018

---

# Qualified Italian migrations in the U.S.

---

Enrico Pugliese, *Sapienza University of Rome and Institute for Research on Population and Social Policies*  
- IRPPS, National Research Council - CNR

## ***Skilled migrations of Italians to the United States of America: a long history***

The United States is a very special case with regard to the migration of highly qualified workers, due to a series of important peculiarities which make it different from that of other countries affected by the migration phenomenon. Whatever the terminology or the concepts used to define this phenomenon, in the United States the latter has often shown different features than those of other European countries, with regard to the protagonists, their story, the kind and outcome of their migration experience. It is therefore quite useful, as a premise, to define the terms and concepts used in this study, trying to better compare the American case with that of other countries.

Let's start by specifying the title of this chapter: the term "migrations" is the most correct one, as it has the broadest meaning, encompassing all forms of territorial travel of qualified workers, with or without objectives and/or possibilities of return, for short or long periods, by necessity, by force or free choice, and so on. Over time, masses of people have traveled to the United States of America in different periods, with the prevalence of one or the other of the abovementioned forms, and among them also people with a high degree of qualification. As regards the latter, it is evident that the terms used in Italian or international literature to refer to the phenomenon are usually insufficient or completely inadequate. Terms and expressions such as *brain drain-brain gain*, *brain circulation*, *expat*, *young cosmopolitans*, *international circulation of cultural elites* are not enough to give account of the complexity that characterizes the phenomenon of migration in the U.S. The various terms, in fact, are only able to define a part or a prevailing aspect of the phenomenon, with a different relevance and adequacy with respect to the various periods. As evidenced from the thesis and relative documentation of this chapter, perhaps the concept that best describes the relationship between Italy and the United States from the point of view of this particular form of migration - at least from the postwar period onwards - is that of the *international circulation of cultural elites* (on the understanding that this is a non-exhaustive term in any case).

Underlying these elements and their differences with European cases are historical factors as well as more recent institutional initiatives affecting both the United States and Europe. Moreover, as far as the latter is concerned, the most important characteristic of today's intellectual and highly qualified migrations is the progressive process of European integration, and then unification, which has now made intra-European migrations much



more similar to internal migrations, compared to the past. This is true for migration in general but also especially for intellectual migration, as shown by the events of recent decades.

On the contrary, one of the main features of the emigrants to the United States is the high level of education and qualification. In the last century, various events and dynamics dating back to the "Great Emigration" period have contributed to push these people to emigrate to the United States. At the beginning of the last century, in fact, emigrants from Northern and then Southern Italy - precisely due to the impressive scale of the phenomenon - ended up being not only peasant and proletarian classes (who were the real protagonists of these flows) but also middle-class families with their family members, as well as their relatives or neighbors who had studied at home but ended up being involved in the migration chain, eventually. Finally, there was the voluntary emigration of graduates in technical fields: a component - as one might say today - represented by *expats*, although mostly directed towards Latin America.

While this emigration of qualified people generally followed the great migration flows, mirroring their trends during the first half of the twentieth century (particularly in the second half of the 1920s and 1930s), two other very important components, if not from a numerical point of view, then at least from a social one - appeared at the time, both characterized by a high level of qualification.

Initially, these were intellectuals, scholars, artists and anti-fascists: people like the historian Gaetano Salvemini, for example, who was a professor at Harvard, or the conductor Arturo Toscanini, but also anti-fascist professionals. The other important emigration from Italy - which was also numerically modest, when compared to Nazi Germany - is that of Jewish scholars and professionals, which took place after the racial laws of 1938 and that involved many scholars, starting with Nobel Prize winner Enrico Fermi (who was not a Jew but decided to follow his Jewish wife in exile) or the economist and future Nobel Prize winner Franco Modigliani, or other future Nobel Prize winners such as Rita Levi Montalcini who returned to Italy after many decades. In fact, these were not skilled migrants, as we generally understand them now, but rather highly qualified whose contribution was improved by American academic structures. A part of this second kind of immigrants settled definitively in the United States and represented an important reference for young Italians who completed their education in the U.S., thus activating important scientific and cultural exchanges. To make a specific example, let's think of the many young Italian economists in the second half of the twentieth century who chose the prestigious Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.) for their studies, where Franco Modigliani taught. Many other examples could be quoted for other disciplines.

The persecution of Jewish intellectuals, academics and artists caused a serious loss of human capital and scientific leadership in Italy, but the loss at European level was more serious. Many Jewish teachers and researchers who managed to escape in time - not only from Germany, but from all the countries of Europe that were temporarily occupied by the Nazi regime - often ended up finding employment and recognition at American universities, doing research in all kind of scientific and humanistic fields. Few of them are still alive, but in the past the presence of these fleeing "brains" was widespread and evident: a major case of *brain gain*. It was not a question of mobility, intended as the voluntary movement of cultural elites, because these people had to flee from their countries and live



in exile. Just think of the academics of the famous Institute for Social Research in Frankfurt, such as Theodor W. Adorno or Max Horkheimer, who managed to escape to the United States. I mention this case because some of the scholars of the Frankfurt School - who brought prestige to some of the major universities of the United States - together with other fugitives or exiles taught for a certain period at the New School for Social Research in New York. This school, founded at the beginning of 20<sup>th</sup> century, had a particular academic structure named "University in exile" in which European professors forced into exile were teaching, and among them there were some Italians. Over the years, that of "Professor in exile" became a prestigious title for teachers of the New School. One of them, who arrived in America at a very young age at the end of the 1930s, was Aristide Zolberg, founder and director of the Center for Migration, Ethnicity and Citizenship within the New School, one of the most prestigious centers for the study of international migration of the 20<sup>th</sup> century. Perhaps I have given too many examples from the social sciences, but there are many more that could be provided in the field of physical-natural sciences, starting with physics (such as in the abovementioned case of Enrico Fermi).

**The Fulbright Program and Italy: the most important activator of the international circulation of cultural elites from the post-war period until today**

A leap forward in the international circulation of scientific and cultural elites took place in the post-war period thanks to the Fulbright Program (named after its promoter, Senator J. William Fulbright) which became the main activator of migratory movements of highly qualified and educated workers. The program gave rise to a series of scientific and cultural relations between Italy and the United States, with a reflection on the international mobility of scholars to be intended more as a circulation than a simple unidirectional phenomenon.

This reference confirms the specificity and continuity of relations between Italy and the USA, which has been enriched over the decades by the availability of scholarships offered by American public and private foundations. Over the years, the Fulbright Program has given a significant number of young Italians the opportunity to study in America, providing many opportunities for scientific and cultural exchanges in general, encouraging trips to the U.S. by Italian scholars and vice versa. Thus, thanks also to the Fulbright Program, during the post-war period the focus of cultural exchanges and temporary stays for specialization of Italian scholars abroad switched from Europe to America. This channel continued to be of central importance until recent decades, when cultural exchange initiatives and programmes intensified within the EU Community and, above all, the European Union.

As mentioned before, the most innovative and specific element of the Fulbright model is the fact that mobility is not a one-way process. The Program, in fact, not only promotes the movement from Italy to the U.S. and from the U.S. to Italy, but it also considers the return home of those who go to study abroad as one of its main pillars (and this is effectively happened).

Precisely because of its originality, the Fulbright Program - which is celebrating its seventieth year of activity in 2018 - deserves further commentary. In 2008, on the 60<sup>th</sup> anniversary of the Program, a publication by the Foundation entitled the *Fulbright Story Series* (Part I and Part II) illustrated the history of the first forty years of the Program, from its foundation until 1988. The program's motto is "Linking minds across cultures"; which emphasizes the *link* by means of *cultural exchange*.

The Program consolidates an old tradition and continuity of intellectual exchange with regard to intellectual migrations to the United States, especially as regards researchers and academics (but also other highly qualified workers). On the one hand, the incentive to study abroad - in this case in the United States - has also had the effect of a permanent transfer of researchers: a brain drain that meant a colossal *brain gain* for the United States (i.e., the acquisition of persons of high scientific and professional level). However, if seen from another perspective while focusing more on the complexity and the various outcomes of this process, the Program provided the basis for a new brain circulation phenomenon. The vast majority of Fulbright scholars, in fact, have returned to Italy (as expected) while maintaining relations with the universities and institutions of the U.S. that they have attended.

Another interesting aspect, although partially secondary in respect of what we are talking about in this chapter, is the origin of the funding and operation of Fulbright scholarships. In a certain sense, the Fulbright scholarships were paid by the Italian government: the program's budget, in fact, was originally based on funds allocated to pay war damages which were imposed by the USA on Italy at the end of WW2. On the positive side, the funding of the program was based on the decision of the U.S. government to waive a portion of the war damage compensation funds, provided that a corresponding share was transferred to a cultural exchange program.

Moreover, in 1957 the U.S. Government waived another credit, allocating an appropriate sum to the Fulbright program, which had already been implemented for several years. However, it should also be remembered that the Fulbright scholarships would not have been enough to guarantee adequate support and means for research, and therefore had to be supplemented with funds from American institutions. As wrote at the time in the already cited text by Mrs. Cipriana Scelba (who was for many years the Italian director of the Fulbright program): "The Fulbright Scholarships only covered travel and a small amount of other expenses. Expats, therefore, needed to search for other scholarships in the United States, with the effective - or rather indispensable - collaboration of U.S. institutions" (Scelba 2008a, p. 3). This was achieved with great success thanks to the strong and direct commitment of Senator Fulbright himself. In this way, Fulbright scholarship holders leaving as students were able to obtain a living grant provided (or at least procured) by the host university. In addition, mature teachers and researchers could be paid by the universities or research centres for which they were working.

It was therefore a program of cooperation - although not the only one - which was very useful for Italy as well as for other European countries involved in the program, for updating knowledge and research methods; but it was also beneficial for the United States, which consolidated its scientific and cultural influence in Europe. For the historical reasons mentioned above - and therefore not only because of the Fulbright program - the "international circulation of cultural elites" is perhaps the best way to describe qualified migrations, not only among scientists. We can therefore affirm that that kind of connection between emigrant scholars and scholars residing in Italy, usually defined as the "*diaspora of Italian scientists abroad*", has been achieved better in the United States than in any other country. But we will come back to this point shortly.

### **Qualified migration does not just mean academics or scientists: the policy of opening up to highly qualified immigrants**

So far, we have focused specifically on migrants employed in academic and research work, since they are a very significant part of the industry, especially in the case of the United States due to the long tradition of scholarships and training programmes in the host country and because of the many cultural exchange programs, which also involve researchers who are already trained.

But scholars and scientists are certainly not the only highly qualified immigrant workers in the United States. In addition to this important and original migratory channel, especially for the forms it has taken in the U.S. compared to European countries, there has always been another historical but still current one: that of permanent migration of skilled workers. This channel was encouraged above all by the immigration policy of the United States, particularly at the beginning of the 60's when the United States increased the number of entries into the country in favor of Italian citizens, with a preference for people with higher qualifications - an element which still characterizes the United States immigration policy in general.

It is therefore worth summarizing, in general terms, the main stages in the evolution of Italian emigration to the USA. As correctly summarized in a document of the Ministry of Foreign Affairs published a few years ago on *The training and work of Italians in the U.S.*: "The peak of the great Italian emigration was reached in the first quarter of the twentieth century: the strong demand for manpower favored the arrival of immigrant workers, destined to consolidate the urban and industrial sectors. The peak of entries was recorded in 1930 (1,623,580), but the introduction of the Immigration Act in 1921 and the subsequent restrictive laws considerably reduced the quota of Italians admitted to the USA" (Ministero Affari Esteri 2008, p. 3). The document points out how the introduction of the quota system on the basis of nationality of origin disadvantaged Italians as well as other potential immigrants from Mediterranean Europe. The restrictions imposed by the legislation of the 1920s remained in place in the years following World War Two, but things changed in the '60. In those years, in fact, "departures from Italy resumed and returned consistent in 1965, following the elimination of national quotas... U.S. lawmakers redesigned the Immigration Act to include new criteria for obtaining visas that helped give the migrant a new image: a good education and high professional qualifications... The new Italian emigrant was no longer the one who was trying to escape from poverty but now included students and professionals in search of personal success" (Ministero Affari Esteri 2008, p. 3). In any case, precisely because of the American approach of opening up to skilled migrations and therefore to highly qualified personnel, that flow has never completely stopped: it simply returned on a consistent basis after the opening of 1965.

At this point, however, we should discuss the outcome of this type of migration in US society and the access to American residence and citizenship by Italian immigrants. If we consider the number of Italian citizens resident in the United States and registered with the AIRE (Registry of Italians Resident Abroad) we will find a fairly modest number, considering the historical and recent flow of Italian workers to the United States: this is a notorious undervaluation (Gabielli 2006, pp. 88-98). Even if the data of registrations and cancellations do not include the academic qualifications, it can be assumed that the undervaluation also concerns subjects with a high level of qualification. The 257,000 Italians registered with the AIRE in 2016 are in fact very few (although it should be remembered that the number of

Italians resulting from the US censuses is always higher, almost double the figures of the AIRE). In other words, the United States are no longer the main Italian migration channel. This is undoubtedly due to the intensification of intra-European exchanges, supported by *ad hoc* EU programmes for academics and researchers, including international research funds.

However, changes in citizenship of immigrants in the US are also influenced by the fact that, once obtaining a stable residence thanks to a "green card", it is easier for them to obtain citizenship. Therefore, many Italians in the United States are not listed among the citizens resident abroad because they have become American citizens in the meantime.

### **Scientific professional associations and the *diaspora* of scientists**

A further peculiarity of the skilled migrations towards the USA - much more than in any European country - is that there are many connections between Italian scientists and professionals living in the U.S., both of a general kind as well as on the basis of specific professions (a typical example is that of doctors). The continuing flow of scholars, professionals, as well as of artists and intellectuals to the United States - although not always of a significant size - has contributed to an organized presence in that country (citizens, non-citizens and people with dual citizenship). Such a flow has been favored in the last decades of the 20<sup>th</sup> century by the constant increase of entries for work (and other) reasons, which sometimes lead to a permanent settlement. The prevalent model of non-unidirectional movement, in fact, has not always avoided permanent transfers. On the contrary, the cited document of the Ministry of Foreign Affairs (which dates back to 2008) underlined that "The brain drain phenomenon, i.e. the departure of the best minds to more developed and richer countries, is especially true for the United States which is hosting the new intellectual emigration" (Ministero Affari Esteri 2008, p. 9).

All these processes have led to an increase in the level of education and professional success of Italian-Americans in the U.S., who "are now in line with the national average in terms of education and professionalism while exceeding it in terms of employment levels and annual income" (Ministero Affari Esteri 2008, p. 7).

The Italian tradition of emigrants' associations is evident also at a high professional level. This is proven by the very existence of scholars' associations such as the ISSNAF (Italian Scientists and Scholars in North America Foundation), cited by the above-mentioned document, which supports the network of Italian researchers in the U.S. and promotes their research activities. But there are many other examples which do not only concern scholars. Such associations are able to limit the worst implications of the 'brain drain' as a pure loss for the countries of origin.

The policy of attracting foreign talents to the United States and the ancient history of Italian intellectual emigration has had and can still have a virtuous outcome, as long as the networks established between Italian scholars residing temporarily or permanently abroad also extend to national research institutes, with mutual benefits. Only in this way an Italian scientific diaspora may be realized as recently indicated by Stefano Boffo, Salvatore La Mendola and Chantal Saint Blancat (2017): a diaspora understood as a network of scholars and researchers from one country, spread over several countries, connected at the same time with each other and their country of origin. In this sense, highly qualified migration must increasingly be part of the model of movement of cultural elites, of which the American case is the most emblematic one.

**Bibliography**

Boffo Stefano, La Mendola Salvatore, Saint Blancat Chantal, *Ricerzare altrove*, Il Mulino, Bologna, 2017

Gabrielli Domenico, *Le emigrazioni dei cittadini italiani negli anni Duemila e l'aumento dei laureati*, in Coccia Benedetto and Pittau Franco, *Le migrazioni qualificate in Italia*, Edizioni Idos, Rome, 2016, pp. 88-98

Ministero Affari Esteri, *La formazione ed il lavoro degli Italiani in Usa*, Ministry of Foreign Affairs, Directorate General for Italian Citizens Abroad and Migration Policies, Rome, 2008

Pittau Franco, *Recenti indagini e dati statistici sulle migrazioni qualificate italiane*, in Coccia Benedetto e Pittau Franco, *Le migrazioni qualificate in Italia*, Edizioni Idos, Rome, 2016, pp. 49-70

Pugliese Enrico, *Quelli che se ne vanno: La nuova emigrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2018

Scelba Cipriana, *I primi venti anni del programma Fulbright in Italia*, in *Fulbright Story Series (Part I)*, Fulbright Foundation, Rome, 2008

Scelba Cipriana, *I secondi venti anni del programma Fulbright in Italia*, in *Fulbright Story Series (Part II)*, Fulbright Foundation, Rome, 2008

---

# **“Brexodus”? The impact of Brexit on highly-skilled migration in the United Kingdom**

---

Alessio D'Angelo, *University of Nottingham, School of Sociology and Social Policy*

The results of the referendum of June 23<sup>th</sup> 2016, in which 52% of UK voters chose to leave the European Union, came as a shock. Nearly nobody expected this outcome, not even among those who had been campaigning for it. Two years later, it is still hard to tell what the actual impact of this decision is going to be. What is clear, however, is that the vote for Brexit has represented at the same time a vote against the British establishment and a vote against the EU political project. Above all, it has been interpreted as a rejection of international migration and of EU-migration in particular. Although the British government has been arguing that the “Global Britain” which will emerge from the process of leaving the Union will continue to attract the “brightest and the best” from across the world, many fear the country started losing its appeal the very moment the referendum results were announced. The risk for the UK is to head towards a phase of significant net emigration – especially of highly skilled EU migrants – a process that has been referred to as “Brexodus”. This chapter considers the likelihood of this scenario, exploring the possible effects it might have on the British economy and examining what already has been happening since the referendum.

## **Towards the referendum**

To understand the process that led to the Brexit vote, it is important to briefly consider the evolution of the migratory and economic systems of the United Kingdom over the last few decades. As discussed elsewhere (D'Angelo, Kofman 2018, pp. 331-343), post-WWII economic migration to Britain had traditionally relied on flows from its former colonies, particularly the Caribbean, South Asia and Ireland. After joining the European Union (then European Economic Community) in 1973, the UK saw a moderate increase of immigration from Western European countries. This was largely made up of young people coming for study or work experiences as well as professionals employed at the upper-end of the labour market. These European citizens – usually considered “expats”, rather than “migrants” – have continued to represent a relative minority among the immigrant population. During those very years, Britain also underwent a dramatic process of de-industrialisation which hit in a particularly severe way the regions of the North of England and which saw the progressive widening of the economic, social and political divide between that part of the country and the cosmopolitan hub represented by London and the South East.

At the beginning of the 21<sup>st</sup> century, as the country strived to present itself as one of the centres of a knowledge-driven, interconnected new world, it also began to restructure its approach to migration, balancing its position between global and regional trends. The pursued model was one in which, on the one hand, the competitive global markets would source highly skilled professionals from all over the world to fill shortages in the UK – particularly in the Health and IT sectors. On the other hand, the growing integration of the UK into the European system encouraged the abolition of less skilled international routes, which were expected to be filled by workers from the new Eastern European member countries following the EU enlargement in 2004.

Over the following 10 years later, the large-scale mobility and settlement of EU nationals, especially from Poland, fed popular views of EU migration as unpredictable and unmanageable. Between May 2004 and September 2008, over 900,000 people from the New Member States (A10) arrived into the country; whilst the period 2011-2015 also saw a major increase in the arrivals from Southern Europe, Spain and Italy in particular. All available data and research showed the positive net contribution of these migrants to the economy and welfare of the country. Nonetheless, the narrative of EU migrants “stealing British jobs” and, at the same time, somewhat paradoxically, exploiting the welfare system, became stronger and stronger among the electorate. By 2015, an Ipsos-Mori poll (quoted by Nardelli 2015) found that freedom of movement had become one of the most contentious issue for the UK public. 60% of respondents thought it should be restricted due to pressure on public services and that migrants were largely coming to claim benefits. Attitudes also became increasingly polarised: between the educated and those with fewer qualifications, between younger and older generations, and between those in the rural and post-industrial North of England, who felt they had been left behind, and those in the main cities who could not imagine anything but ever-growing diversity and mobility.

This allowed an anti-immigration, anti-EU political party such as UKIP (United Kingdom Independence Party) to grow from 6.5% in 1999 to 27.5% in the 2014 European Parliament elections. The then Prime Minister David Cameron thus felt bound to call a referendum on the membership of the European Union. Another Ipsos-Mori (2016) survey undertaken shortly before the vote (April 16<sup>th</sup>-18<sup>th</sup>, 2016) revealed that among those planning to vote leave, the reason identified more frequently as “the most important” was immigration, whilst among the “remainers” most referred to their concerns for the British economy. It is as if those in favour and against EU membership had been looking at these two issues completely missing how inextricably connected they are.

### **What happens next: few plans, many worries**

After a few weeks of shock among the “remainers” and jubilation among the “brexiteers”, both camps had to realise that the immediate effects of the vote were not as dramatic as they had predicted. The process of disentangling the country from the European Union is going to be lengthy and complex and the real impact of it will be clear only in the long term. Everything will depend on the kind of agreement made between Britain and the 27 remaining country members on the new relationship of the UK with the single market (if any) and the new migration regime which will come into place.

The first two years of negotiations have not produced many tangible results. Declarations of intents aside, most of the crucial issues are still on the table: from the status of EU citizens



to their future mobility rights, from the arrangements regarding the custom union to the border between the Republic of Ireland and Northern Ireland. What Britain will look like after leaving the EU remains a mystery. This, in itself, is having a significant impact on the credibility and attractiveness of the country. One of the very few clear and tangible outputs of the first phase of negotiations has been the agreement of an “implementation period” until 2021; i.e. an extension of the period before any real change, whatever is agreed, will take place. However, the government led by Theresa May – who took over after Cameron’s resignation following the referendum results – has always made clear that they do not want to hear about free movement. Reducing immigration, all kinds of immigration, including that of highly skilled workers and university students, has become to represent a key priority, indeed an end in itself. In fact, a document leaked in Autumn 2017 revealed an approach to economic migration centred around the “British workers first” mantra and aiming to quickly align the treatment of EU nationals to that of third country migrants.

Thus, it should not come as a surprise that the reactions among European residents in Britain have ranged between the enraged and the alarmed. According to a survey undertaken by professional service company KPMG (2017), about a year after the vote only 45% of the 2.4 million Europeans living in the UK were sure to remain, with 8% actively planning to leave the country and another 35% saying to be thinking about it. Half of the 2,000 people interviewed reported feeling less valued and welcomed in their new place of residence. Younger, better qualified and higher-paid people were those more likely to consider leaving. While only 33% of those earning between £ 15,000 to £ 20,000 a year were reassessing their future in the UK, 77% of those earning above £ 200,000 were doing so. The study also surveyed 1,000 people in the 10 European countries deemed most likely to supply labour to the UK. Although Britain remained in the top five most desirable EU countries in which to work (behind Germany and Sweden), 49% of those questioned said they felt it had become less desirable than before the referendum.

The media reports about EU professionals deciding to drop everything and leave multiplied; together with the letters to newspapers and the creation of dedicated social media groups. The fact of the matter is that very few EU highly skilled migrants were seriously concerned about being “deported” or losing the right to work per se. Most, however, felt increasingly less enthusiastic to live in a country which appeared to become more and more in-ward looking and anti-migration, even at the risk of facing a self-inflicted decline. As argued, among the others, by King College, London professor Jonathan Portes (2017): “Migration is not just a matter of the UK choosing migrants; migrants have to choose us. Even if we wish to remain open to skilled migrants from elsewhere in the EU post-Brexit, they may not choose to come here (or remain here)”.

### **Migration trends in the 2 years after the vote**

It will take time to see whether the plans of disenfranchised EU migrants and those of an anti-immigration political elite will converge to produce an actual “Brexodus”. Some tangible effects of the June 2016 vote seem to emerge already in the official statistics of the following two years. The data released by the ONS (the UK statistical agency) for the year ending June 2017 indicated a significant reduction in net migration: the 230,000-figure was 106,000 units lower than in the previous year. More than three quarters of this fall was due to EU citizens, including both citizens from Western Europe (the EU15) and Eastern Europe

(such as Poland). Overall, this represented the largest decrease in a year-long period since records began in 1964.

However, it is important to look at this in perspective. In fact, net-immigration had seen a steady growth since 2012 and had reached the peak of 336,000 in the year ending June 2016. In this sense, the 2017 data could simply represent a realignment with the previous trends after an unusual period of high growth. In other words, it is too early to say whether these are the first signs of a major and long term migratory shift or simply short-term fluctuations. In any case, the causes of this change – as pointed out by the ONS senior statisticians – are manifold. The improvement of the economic situation in Central and Eastern Europe, for example, could have played a role, reducing arrivals from those countries and encouraging return migration. At the same time, it is unquestionable that the "Brexit effect" played a significant role in the decision making of migrants as well as potential migrants.

The International Passenger Survey (IPS) data released by the ONS the following quarter seems to confirm this trend, with a further decrease in EU net migration: only about 90,000 people in the year ending September 2017. The actual number of EU nationals who left the country (130,000) is the highest recorded level since 2008. Interestingly, of those EU citizens who are still coming to the UK, the proportion of those entering for "work related reasons" was in decline, and particularly among those coming to "look for work": 32,000 people compared to 67,000 the previous year. Over the same period of time, the number of migrants entering with a definite job went from 111,000 to 91,000. So, it appears that - well before the UK actually leaves the country and anything is decided about the new migration policy regime – it is the very principle of workers mobility that is being affected.

Among the EU nationals who have decided to remain many – uncomfortable by the vague reassurances of the London government - have been trying to secure their status from a legal point of view. In 2017 the Home Office issued 168,913 permanent residence documents: the highest number ever, nearly double the figure of the previous year. Meanwhile, the number of EU citizens who have applied for British naturalisation went from 15,460 to 38,528. Another paradox emerges here: the opposition to the idea of European free movement is further transforming those who used to be seen as (potentially) mobile workers into permanent residents, and indeed new citizens.

Finally, it is worth looking at how the prospect of Brexit may be affecting skilled migration from outside the European Union. Whilst historically the component of third country nationals had been much higher than that from within Europe – and for example still about 2 times higher in the period 2007-2012 – the gap had become increasingly small in the following years, nearly disappearing in 2015-2016. However, by September 2017, non-EU net migration (205,000 units) was once again more than double that of EU nationals, although largely because of a reduction of the latter.

As mentioned above, over the last two decades the immigration regime for non-EU nationals had become increasingly restrictive, having at its centre a highly regulated "tier system" (including rigid quotas) for the entry of skilled and highly skilled migrants. The statistics on work visas are hard to compare to other migration data: figures are for both short-term and long-term visas (including dependants) and so the total numbers appear higher than the IPS estimates on work migration. The figures for the year ending December 2017, however, show only a very small increase (1%) compared to the previous year. Of the

165,131 work-related visas released, the majority (94,247) were for "skilled workers with a job offer from a UK-based employer" (Tier 2) – and of these 40% were offers from within the IT sector. So economic migration from outside of Europe (nearly half of the visas are actually granted to Indian nationals) does not seem to have dramatically changed, and it does not appear to be able to compensate for a "brain drain" of EU skilled workers. In fact, this could hardly happen without a drastic reform of the British visa policy, which – apart from some generic declarations of intents from the government - does not seem to be on the table at least in the short term.

### **The UK's dependence on skilled migrants**

As astonishing as it may seem, ahead of the referendum, the British government had not undertaken any systematic evaluation of the possible labour market impacts of Brexit. Indeed, an evidence-based public discussion of these issues has been largely missing before and well after June 2016.

Early in 2017 the government secretly commissioned an overall assessment of possible "Brexit scenarios" on the national economy, but was forced to publish an abridged report only in March 2018, after some information had leaked into the British media and amidst strong legal and political pressures. The report considers different types of Brexit, from a complete withdrawal from all institutions, treaties and forms of European cooperation – the so-called "hard Brexit" – to much higher levels of access to the single market (similar to the arrangement currently in place between the EU and Norway). Still, for every possible scenario, the economic models calculated by the own government's experts predict a negative impact on most economic sectors.

As far as migration in particular is concerned, it is only in July 2017 that the Home Secretary commissioned the Migration Advisory Committee (MAC) to produce a report on the current and likely future patterns of EEA (European Economic Area) economic migration and their effects. The declared aim was to provide an evidence base for the design of a new migration system after the end of the implementation period in 2021. MAC collected evidence from businesses and employers across the country and in March 2018 produced its first, interim report (with the final version due in September 2018). According to it, "employers often reported skills shortages as one reason for employing EEA migrants". Many of these shortages are in high-skilled jobs and see a significant proportion of recruits among EU migrants – especially among citizens of the older member countries. Shortages were also reported in some jobs which, according to the official national framework, would be classified as medium- or low-skilled, and which saw the employment of many citizens from the New Member States (A10). Whilst "employers disputed labelling jobs in their sector as low-skilled or unskilled", many also were concerned that these workers would not be eligible to obtain a work permit if the current tier-system for third-country nationals is extended to EU migrants. All in all, "the vast majority of employers do not deliberately seek to fill vacancies with migrant workers. They employ EEA migrants when they are the best or, sometimes, the only available candidates".

These findings were echoed by a study undertaken by global consulting firm Mercer (2018), which warned British businesses to brace for a severe workforce crisis, with the overall number of workers entering employment expected to fall behind the rate of population growth for the first time in half a century. Specifically, the size of the British workforce is

expected to rise by just 820,000 people between 2015 and 2025, marking a dramatic slowdown from the previous decade, when almost 2 million people entered employment. Sectors such as hospitality, retail, construction and agriculture have voiced particular worries over their access to migrant labour across the whole professional spectrum, while banks, IT and pharmaceutical companies are especially concerned about the difficulties of attracting highly skilled and qualified workers. These skill shortages should also be framed between broader socio-economic inequalities within the country. In fact, most regions of the UK are suffering a brain drain towards London, as confirmed by a study compiled by the WPI Strategy Group (Spring 2018). Higher education data reveals that more than 100,000 of the 2016 graduates had left the region where they studied after just six months to take up work elsewhere. Of these, more than 30,000 ended up in London.

Addressing the gaps and inefficiencies of the UK labour market would be complex. The government has been considering various plans to boost the economies of the North of England and incentivise young people to remain in the regions where they studied. At national level, filling shortages of highly skilled workers would require a serious rethink of the higher education provision, which is certainly necessary in the long-term. In the short and medium term, however, employers know they need migrants, and EU-migrants in particular; and this is also the case in strategic public sectors. In this respect, two specific areas have been on the news headlines more than anything else: the University Sector and the National Health Service (NHS). In a way, this captures the two sides of the fears around "Brexodus". On the one hand, that it would have an impact on the international competitiveness of the UK in terms of research, innovation and global status. On the other, that it would impact on the country's ability to provide its most fundamental public services.

### **University and research: British excellence at risk**

For a long time, the British academy has been an example of international excellence, with some of its historic universities, such as Oxford and Cambridge, regularly at the top of global rankings. Could Brexit affect this primacy? Also in this case, it is too early for a proper assessment, but some initial signs are worrying.

According to data released by 64 universities under the Freedom of Information Act, between 2014-15 and 2015-16 there has been a 30% rise in departures of EU staff, with the most affected universities including Cambridge and Edinburgh. Particularly, in the year to June 2017, at least 1,400 EU academics left British universities. Although the figures do not take into account the arrival of new lecturers and researchers from the EU, they have prompted concerns that the government's lack of proper guarantees regarding the rights of EU nationals is having an adverse effect on the universities' ability to retain staff. A survey published in April 2017 by the University and College Union (UCU 2017) showed that 76% of European academics in UK universities were more likely to consider leaving UK higher education as a result of the referendum vote, whilst the Guardian newspaper published reports of staff from other EU countries pulling out of job offers even before getting into Britain. Meanwhile, it seems European universities are using Brexit as an opportunity to headhunt the brightest academics, as warned by some vice-chancellors. In August 2017, for example, the head of University College London, Michael Arthur, said 95% of his senior researchers with EU nationalities had been approached by other institutions in mainland Europe (Fazackerley 2018).

Other issues contributing to a potential "PhD brain drain" include, firstly, uncertainty over the right of EU students to remain after studying. Figures published in Spring 2018 by the top universities in the country – the so-called "Russell Group" – revealed a 9% fall in EU students starting postgraduate research courses in 2017-18, compared with the previous academic year<sup>10</sup>. This came as a major concern for institutions in which 16% of all students are from the European Union, with percentages particularly high in disciplines such as Maths (27%), IT (19%) and Physical Sciences (19%). Karen Briggs, head of Brexit at KPMG, argued that the risk of brain drain, coupled with the reduction of applications from EU students: "could create a high-end talent pipeline problem and a shortage of chemists, linguists, and other professionals. At the very top end of the graduate market, those who are most sought-after, and thus most highly rewarded, will be the biggest issue for employers" (Helm 2017).

Secondly, it is unclear whether Britain will have much access to European research funds in the long term. The government has confirmed UK universities will remain part of the €70bn Horizon 2020 programme (2014-2020), which funds cutting-edge science, until its end. However official statistics have revealed the country is facing a major downturn in participation and success in winning grants. From February to September 2016, the proportion of UK participation was 15% of the total, taking about 16% of the share of EU funding. Over the same period of 2017, UK participation fell to 12%, with funding at 13%. The role of the country in the following round of European funding – Horizon Europe (2021-2027) – is highly uncertain, with recent media reports suggesting Britain may benefit from only limited access to this funding programme. All this is not only further deterring international academics and researchers to come – or stay – in the country, but risks having a dramatic impact on UK scholars and more broadly on research and innovation for the whole country, reducing resources and opportunities for international collaboration.

### **The health sector: the beginning of the end?**

As highlighted by the prestigious medical journal *The Lancet* (2018): "The NHS was a major battleground in the lead up to the referendum". The promise of the Brexit campaign that leaving the EU would have allowed the government to redirect £350m per week to the National Health Service was one of the most effective – although quickly denied after the vote. What is true, however, is that Brexit could have a major impact on the nation's health, and not a positive one.

As calculated by the think-tank *UK in a changing Europe* (Hervey, McCloskey 2018), approximately 200,000 EU nationals work in the wider health and care sectors: about 5% of the total workforce. This component is especially large in London, the South East of England and Northern Ireland, making these regions extremely vulnerable to skills shortages, should future immigration rules become more restrictive. As pointed out by the above-mentioned Mercer study: "The NHS, and social care, face the dual challenge of retaining skilled staff already in place and attracting sufficient numbers in future to fill vacancies. The government could decide to fund more training places for staff in the UK, but this will not be a quick fix and will face similar constraints from the public finances".

NHS Digital (2017), the agency that collects data on the health service, found that in the first year after the referendum, nearly 10,000 EU doctors, nurses and support staff had left the country. This is an increase of 22% on the previous year and of 42% on two years before. Another study by the Nursing and Midwifery council (NMC 2018) highlighted hospitals are

struggling to recruit and retain nurses from Europe and particularly from countries which in recent years had become a major source of supply, such as Italy, Portugal and Spain. In interviews conducted by the NMC, Brexit emerged as a key reason why EU-trained staff are turning down work in the UK. Things could get even worse: a recent survey by the British Medical Association (BMA 2017) found that 4 in 10 EU doctors were considering leaving the country, with a further 25% unsure about what to do because of the referendum.

The difficulties to recruit and retain EU medical staff is compounding a staff slowdown which had been getting incrementally severe for quite some time and which risks to have very serious consequences at a time of ageing population. In order to avert a major crisis, the NHS has increased efforts to recruit outside the EU-region. The Home Office, however, grants only 20,700 "Tier 2" visas for skilled migrants from outside the EEA each year - around a third of which go to NHS employees. A growing demand for these visas means Britain hit its monthly cap in each of the three months between December 2017 and February 2018. This prompted over 100 elected officials from five political parties (not including the Tories) to issue a stark warning about the impact of Brexit on the NHS, saying that leaving the EU is "the biggest threat of all" to the health service. In the letter the authors said a "hard Brexit" would create challenges for the NHS "for decades to come" and could lead to further privatisation. A slowdown in economic growth, withdrawal from EU health agencies and increased difficulty in importing materials used in cancer treatment, will add to the loss of staff in placing the health service under growing strain, putting patients at risk, they warned.

In spite of this, again in Spring 2018 Theresa May was accused of blocking attempts to increase the Tier 2 visa quotas. The newspaper *Evening Standard* (Murphy, Cecil 2018) reported that at least three government departments had urged to reconsider his decision, but Downing Street turned down these requests, standings by its strict immigration regime. Not even the members of the cabinet, however, could ignore for much longer the dangerous *cul-de-sac* the country had entered by putting anti-immigration ideology against the economic and social needs of the country. It is probably for this reasons that eventually, in June 2018, the Home Secretary Sajid Javid announced plans to remove overseas medical staff from the annual cap on skilled workers coming to the UK. Javid had taken office a few weeks earlier, after his predecessor Amber Rudd had to resign because of a scandal involving the Home Office threats of deportation towards immigrants who had arrived in the 1950s and 1960s from former British colonies (the so-called "Windrush Generation"). The scandal was seen as the tip of the iceberg of an "hostile environment" for migrants which Javid seems willing to reconsider. Only time will tell whether this has actually marked the beginning of a more flexible, humane and pragmatic approach to migration policy.

### **To Brexit or not to Brexit?**

As argued by Russel King and Aija Lulle in the *Dossier Statistico Immigrazione 2017* (2017, pp. 64-67), Brexit - whatever shape it might take - will not stop international migration. It is unconceivable for a modern, post-industrial Western country, and particularly one with the history, profile and cultural identity of the United Kingdom, to function without any movement of labour, skills and indeed people.

The real question, however, is whether the decision to leave the European Union is irreversible or not. In Summer 2018 the negotiation seems to have reached a major



crisis point with the resignation of Brexit Secretary David Davies and Foreign Officer Boris Johnson, both in strong opposition to Theresa May. The hard-liners criticise her for lack of clarity and ambition and, in essence, for not believing in Brexit strongly enough. At the same time, an increasing number of public figures and Members of Parliament, including senior officers from the Conservative Party, are arguing that, whatever agreement Britain manages to reach with the European Union, this should be subject to the approval of Parliament or to a new referendum. Potentially, this could block, or even completely reverse, the Brexit process. There is no easy way out, however. If Brexit goes on – as all analyses and forecasts indicate – the economic consequences will range from the mildly negative to disastrous. If it is averted (so, in the view of many “rejecting the will of the people”), the country could face an unprecedented political and constitutional crisis and a further reputational damage on the international scene. In any case, “Brexodus” is not bound to happen, but if the United Kingdom really wants to remain a destination of choice of highly skilled migrants from across Europe and the World, it will have to work pretty hard for it.

### **Bibliography**

British Medical Association (BMA), *Trainee recruitment crisis “deeply concerning”*, London, 2017, <https://www.bma.org.uk/news/2017/september/trainee-recruitment-crisis-deeply-concerning>

D’Angelo Alessio, Kofman Eleonore, *From Mobile Workers to Fellow Citizens and Back Again? The Future Status of EU Citizens in the UK*, Social Policy and Society, 17(2), Cambridge University Press, 2018, pp. 331-343

Fazackerley Anna, *Brexit brain drain: elite universities say they are losing future research stars*, “The Guardian”, March 6<sup>th</sup>, 2018, <https://www.theguardian.com/education/2018/mar/06/brexit-brain-drain-russell-group-universities-research>

Helm Toby, *A million skilled EU workers see their future outside Britain*, “The Guardian”, August 27<sup>th</sup>, 2017, <https://www.theguardian.com/politics/2017/aug/27/million-skilled-eu-workers-planning-to-leave-uk-brexit>

Hervey Tamara, McCloskey Sarah, *The impact of Brexit on NHS staff, The UK in a Changing Europe*, March 15<sup>th</sup>, 2018; <http://ukandeu.ac.uk/the-impact-of-brexit-on-nhs-staff/>.

Ipsos-Mori, *Economy and immigration key issues for Britons in the EU referendum*, London, 2016; <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/economy-and-immigration-key-issues-britons-eu-referendum>

King Russel, Lulle Aija, *Regno Unito: la Brexit fermerà le migrazioni?*, in IDOS-Confronti, *Dossier Statistico Immigrazione 2017*, IDOS, Rome, 2017, pp. 64-67

KPMG, *The Brexit effect on EU nationals. A survey on what European workers will do now*, London, August 2017, <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/uk/pdf/2017/08/the-brexit-effect-on-eu-nationals.pdf>

Mercer, *The Impact of Brexit, Migration & Ageing on the UK Workforce. Mercer Workforce Monitor*, London, March 2018, <https://www.uk.mercer.com/content/dam/mercer/attachments/europe/uk/uk-2018-mercer-workforce-monitor-mar-18.pdf>

Migration Advisory Committee (MAC), *EEA-workers in the UK labour market: Interim Update*, London, 2018, [www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee](http://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee)



Murphy Joe, Cecil Nicholas, *Theresa May vetoed Cabinet pleas over visa quotas for doctors from overseas to fill empty NHS posts*, "The Evening Standard", May 1<sup>st</sup>, 2018, <https://www.standard.co.uk/news/politics/theresa-may-refused-to-budge-on-quotas-for-foreign-medics-after-cabinet-ministers-pleas-for-more-a3828141.html>

Nardelli Alberto, *EU referendum: polling reveals freedom of movement most contentious issue*, "The Guardian", October 9<sup>th</sup>, 2015, <https://www.theguardian.com/news/datablog/2015/oct/09/eu-referendum-polling-reveals-freedom-of-movement-most-contentious-issue>

NHS Digital, *NHS Workforce Statistics*, London, June 2017, <https://digital.nhs.uk/data-and-information/publications/statistical/nhs-workforce-statistics/nhs-workforce-statistics-june-2017-provisional-statistics>

Nursing and Midwifery Council (NMC), *The NMC Register*, London, March 2018, <https://www.nmc.org.uk/globalassets/sitedocuments/other-publications/the-nmc-register-2018.pdf>

Portes Jonathan, *I predicted this fall in immigration – here's how it should change the Government's Brexit strategy*, "The Independent", November 30<sup>th</sup>, 2017; <https://www.independent.co.uk/voices/uk-immigration-brexiteer-leave-eu-nationals-leave-citizens-government-strategy-customs-a8084941.html>

The Lancet, *Brexit and the NHS*, Volume 391, No. 10126, 2018, p. 1122

UCU, *Academics' survey shows little support for HE Bill amid Brexit brain drain fears*, London, 2017; <https://www.ucu.org.uk/article/8584/Academics-survey-shows-little-support-for-HE-Bill-amid-Brexit-brain-drain-fears>

WPI Strategy, *Brain Gain. How to Attract, Retain and Reconnect Digital Talent*, WPI/Vodafone, London, March 2018, [https://public-vodafone-a.s3.amazonaws.com/mediacentre/2018/03/20180320\\_Brain-Gain-Vodafone-Report.pdf](https://public-vodafone-a.s3.amazonaws.com/mediacentre/2018/03/20180320_Brain-Gain-Vodafone-Report.pdf)

---

# Germany, immigration policies and projects aimed at responding to labour market needs

---

Edith Pichler, *Institute of Economics and Social Sciences, University of Potsdam*

## Immigration and workforce

After a period of stagnation in the '70s and '80s, when foreign communities settled down also thanks to family reunifications, immigration to Germany resumed in the 1990s. Initially this "new European mobility" was favoured by the integration process, as in the case of many young community members, also thanks to cooperation programmes such as the Erasmus Project. With the financial and economic crisis that began in Europe in 2008, a new phase of internal migration began, this time forced by necessity. Germany had thus become the first country of destination for many European citizens who were ready to leave their homeland in search of better job opportunities.

It is no coincidence that in 2013 Germany attracted the highest number of immigrants in the world after the United States (about 465,000, according to the most recent OECD data). The latest *Migrations Bericht Report* by the Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF, the Federal office for Migration and Refugees) also reports that in 2015, 2.14 million people arrived in Germany, including many asylum seekers and EU citizens, an increase of 46% over the previous year and a net migration of 1.14 million people (BAMF 2016a). According to the Statistisches Bundesamt (Federal Statistical Office), in 2016 the migration balance decreased significantly to about 500,000 people thanks to 1,865,122 arrivals and 1,365,178 departures. In the meantime, 60% of entries were once again of European citizens (and 51% of EU citizens).

While the subjective motivations of immigrants and the economic crisis in their countries of origin may be the most important *push* factors of migration, the German economic prosperity (with all its myths, which have also been fed through by the media) has been and still is for many one of its main *pull* factors. The recent economic upturn, renamed the "new German economic miracle", would not have been possible without the contribution of intra-European migration, also because German companies are struggling to find skilled workers in certain sectors which are now shunned by the local population (partly due to many apprenticeships which have been left vacant). There is a lack of specialists and experts in the so-called "MINT" occupations<sup>1</sup>, in the care for the elderly, specialised nursing, automation technology, IT professions, software programming and health care.

## Policies and projects

Due to the problems in finding manpower to meet the needs of the German labour market, Germany has recently started to develop policies and projects aimed at a targeted "recruitment" of skilled workers from abroad that can contribute to the country's economy. The first joint initiative by the Federal Government, BAMF, Bundesagentur für Arbeit (BA,

---

<sup>1</sup> "MINT" is the German acronym for "STEM" (Science, Technology, Engineering, Math) which stands for *Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik*.

the Federal Employment Agency) and Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi, the Federal Ministry of Economy and Energy) was the creation of the “Working and Living in Germany” hotline, which provides information in German and English on various topics such as job search, recognition of foreign professional qualifications, immigration and residence, language courses, etc. In addition, between 2012 and 2014 the Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, the Society for International Cooperation), in cooperation with Auswärtiges Amt (the Ministry of Foreign Affairs), Zentralen Auslands und Fachvermittlung (ZAV, the International Placement Services) and the already mentioned BA launched a welcome portal offering advice and information as part of a pilot project for the recruitment of “MINT” professionals from India, Indonesia and Vietnam (Humpert 2015).

Below is a list of the main projects and policies of national relevance launched in the different German Regions.

- **The “MobiPro-EU” programme.** From February 2013 until 2016, the Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS, the Federal Ministry of Labour and Social Affairs) has developed a special programme for the “promotion of employment mobility”, aimed at reducing the obstacles which often hinder the mobility of young people from other EU countries within the German vocational training and employment market. The target group were young EU citizens aged between 18 and 35 (in certain cases the age limit was 40 years) who wished to receive vocational training or to be recruited as highly qualified workers in vacant posts. The programme, which had a total budget of €139 million euro, provided German language courses, travel expenses and other assistance to secure livelihoods.

Under the “MobiPro-EU programme”, in addition to reducing youth unemployment in other EU countries, Germany aimed to address local shortages of skilled labour (training or employment was actually provided only in sectors where there was a shortage of labour). From 2013 to 2015, 6,532 applicants received support for vocational training, while 2,888 projects were funded in 2015. Almost 70% of all participants came from Spain, while Accommodation and Food was the main training and apprenticeship sector (Deutscher Bundestag 2015, p. 8). Once the programme was completed, it was integrated into the “Make it in Germany” portal.

- **The “EU Blue Card”.** As early as 2000, Chancellor Gerhard Schröder tried to reopen the labour market to foreigners by implementing a Green Card system for the recruitment of skilled workers. However, the programme was not very successful as far as IT professionals were concerned, partly due to restrictions on family reunification and to the preference of Indian and other third country specialists to move to English-speaking countries. Following this attempt, in August 2012 EU countries introduced for the first time a common residence permit for highly qualified third-country workers, the so-called “EU Blue Card”, which provides for a work and residence permit valid for four years, although subject to certain conditions, as follows: a university degree, a working contract in Germany with a minimum gross annual compensation of at least 47,600 euro per year or 37.128 euro per year if the diploma is related to one of the so-called shortage occupations in Germany (scientists, mathematics, engineers, doctors and It-skilled workers). The “EU Blue Card” system is mainly used by Germany, which is estimated to have issued 87%

of the total number of permits in the European Union. In 2016, Germany issued 8,038 “Blue Cards”, almost twice as many as in 2013 (4,651), mostly for skilled workers from India (21.8%), Russia (9.7%), China (7.8%), Ukraine (6.2%), Turkey (5.5%), etc. (BAMF 2016b). The first results of a representative BAMF survey of Blue Card holders were as follows: In December 2015, a total of 28,000 foreigners lived in Germany thanks to this residence permit (not all of them were immigrants, though, as most of them already lived in the country); 18,400 “Blue Card” holders were at their first work experience: 5,900 of them were already living in Germany and had completed their studies there and 89% of them were employed as specialists in the MINT professions or as doctors.

- **The “Make it in Germany” portal.** “Make it in Germany”<sup>2</sup> is a multilingual online portal and is part of the efforts to attract professionals to Germany and meet the demand for skilled labour in the country. The portal informs those interested in immigration about how to reach Germany, the preparations to be made in the country of origin and the first steps to be taken once arrived in the country. The portal provides comprehensive information on entry and visa procedures, job search and daily life, while explaining the merits of vocational training or study in Germany. Entrepreneurs and researchers, in particular, can find specific information on career opportunities in Germany. The foundations on which this portal bases itself to achieve its objectives is the development of a “culture of welcome” which makes it much more than just an information portal: it is a true *calling card* for Germany, as it conveys a modern, friendly and cosmopolitan image of the country. The “Make it in Germany” initiative, launched in June 2012, is funded by BMWI and implemented by the Institut der deutschen Wirtschaft (IW, The Institute for German Economy) in Cologne<sup>3</sup>. Advice is provided by ZAV, BA, BAMF and BIBB (Bundesinstitut für Berufsbildung, the Federal Institute for Vocational Education and Training).

The portal is continuously updated with new content and information, taking into account the needs of the target group. It is available in German, English, Spanish and French, while summary information is available in other foreign languages such as Russian, Italian, Albanian, Serbian, Turkish, Vietnamese, etc. The objective of the portal is to attract professionals from all over the world wishing to start a career in Germany. The job search is done through the *Jobbörse* section, which lists the sectors and regions with the greatest demand for professionals. The portal allows entrepreneurs to publish their experiences in recruiting and integrating foreign labour, encouraging other colleagues to follow their example. “Make it in Germany” seems a very successful initiative as the portal has already reached more than 12 million users from over 200 countries. Almost 90% of views come from abroad, mostly from India, the United States, Vietnam, Russia, Mexico and Great Britain. As of April 2018, the highest number of job vacancies (182,067) is offered by the health, medical and care sectors. The majority of offers come from assistance and elderly care sectors, often through the mediation of temping agencies.

Other projects are targeted at the direct recruitment of skilled personnel, such as the “PuMa” project (Points-Based Model Project for Skilled Workers) aimed at skilled foreign

<sup>2</sup> [www.make-it-in-germany.com](http://www.make-it-in-germany.com).

<sup>3</sup> [www.iwkoeln.de/institut.html](http://www.iwkoeln.de/institut.html).

workers from third countries, or such as the “Tripl Win” project, carried out in Munich and specifically aimed at nurses, or such as the ZAV pilot project for the recruitment of nurses from China (*MigAzin*, 16.2.2015).

- **The “PuMa” project: a points-based model project for foreign skilled workers.** In October 2016 and for a duration of 3 years, BMAS and BA launched in Baden-Wuerttemberg the “points-based model project for foreign skilled workers”<sup>4</sup> (or “PuMa”). Other regional actors involved in the project are employers’ organisations, trade unions, reception and integration centres. The project aims to provide people from different countries with access to the labour market in an economically strong region such as Baden-Württemberg, combining the needs of the labour market with the integration process. In this context, “PuMa” offers professionals from third countries a genuine professional perspective, allowing them to work in a profession that is not on the list of those required and foreseen by the BA. The maximum number of international specialists in the “PuMa” pilot project is 3,000 (1,000 for each year).

The main objective of the “PuMa” project is the integration of people interested in immigrating to Germany. In order to facilitate their integration in the country, the candidates must meet certain requirements which are classified by a points system (the candidate must reach 100 points). Some of these criteria are related to language skills and/or previous stays in Germany: for example, specialized workers with at least a German Level B2 may enter the country’s labour market directly; in the case of A2 or B1 level, the migrant must demonstrate some sort of link with Germany, whereas with language skills below level A2 the person cannot access the labour market. Candidates who meet the integration requirements and have passed the professional recognition procedure are placed on a special list by the BA.

- **The “Tripl Win” project.** As was the case in the 1970s and 1980s with the recruitment of Korean nurses, the “Tripl Win”<sup>5</sup> project, carried out by BA and GIZ, is also aimed at the recruitment of nurses from Serbia, Bosnia-Herzegovina and the Philippines. The word “Tripl” refers to 3 different points: 1) the programme helps to meet the demand for skilled workers in Germany; 2) it contributes to solve the oversupply of workers in the countries of origin; 3) it helps people recruited to acquire new professional perspectives. The residence permit is initially limited to one year and is linked to the employer. After a legal stay of five years, the immigrant worker may submit an application for a permanent residence permit. The employer bears the costs of travel and accommodation; also, the working conditions and remuneration must not differ from those of local nurses.

- **Chinese Nurses pilot project.** In 2012, another pilot project for Chinese nurses with a nursing degree and work experience was launched in order to integrate them into German nursing facilities. This national project was started by the Confederation of German Employers and the Federal Employment Office (ZAV) in cooperation with the Chinese Labour Administration (*MigAzin*, 6.2.2015).

<sup>4</sup> <https://regional-skilled-workers-initiative.de>.

<sup>5</sup> [www.triple-win-pflegekraefte.de](http://www.triple-win-pflegekraefte.de).

### Projects, policies and the labour market: a critical analysis

As mentioned above, Germany has started again to recruit foreign labour through different projects and incentive policies. The increase of more than 2% of the GDP in 2017 was also determined by the contribution of hundreds of thousands of immigrants (*Die Welt*, 30.1.2018). Data from the Bundesagentur für Arbeit confirm that German companies are depending on immigration: if the employment of German citizens has increased by only 1.3% in the last twelve months (February 2017-February 2018), despite the surge in new jobs and the need for skilled labour, foreign employees increased by 11.8% (in the same period the number of Italian workers increased by 5.2%, +12,615). In February 2018, 3,680,637 foreigners were employed in Germany, 54% of whom (1,628,318) were from the European Union (Bundesagentur für Arbeit 2018a; 2018b).

The projects described above aimed at recruiting skilled labour in certain sectors and, as far as we have seen, the employment of foreign workers in these sectors is increasing. However, what are the sectors where foreigners generally find employment?

**Tab. 1. Percentage increase of foreign employees in September 2017 compared September 2016 in the most important sectors**

Sectors	2017
Food production	+9.2%
Construction	+16.8%
Temporary Employment	+19.0%
Logistics and Warehousing	+17.1%
Restaurants and Catering	+9.3%
Professional, scientific and technical activities	+14.1%
Information and communication	+14.4%
Healthcare sector	+10.2%
Socio-welfare sector	+13.0%
Educational sector	+8.9%
Trade	+10.0%
Domestic services	+8.9%
Public and private administration	+6.6%
<b>Total</b>	<b>+11.4%</b>

SOURCE: Bundesagentur für Arbeit 2018

Although foreign workers are actively engaged in the education, professional, IT, scientific and technical sectors, they are also often employed in unskilled and under-qualified jobs (such as cleaning, catering, logistics, call centers and so on). Data on labour market trends in 2017 show that the majority of immigrants found employment through temping agencies in the building and catering sectors (usually these are part-time, temporary and low wage jobs). It is no coincidence that in April 2018 the unemployment rate among Germans was 4.4% but a much higher 13.8% among foreigners (9% among Italians) (Bundesagentur für Arbeit 2018b).

In addition to these forms of job insecurity, many new immigrants are suffering de-skilling processes. In these cases, mobility does not lead to an improvement in the worker's skills and can be considered a "brain drain" (a term that has been used in recent years to describe this kind of process), both for the country of origin as well as for the worker himself. The case of nurses, who are often employed through temping agencies in the geriatric sector, in private clinics providing care and assistance for the elderly or even directly as carers in families, is a typical example. According to an expert of the sector, Clorinda De Maio, founder of the project "Italian nurses"<sup>6</sup> in Berlin, this practice traces back to the recruitment policy of several agencies but also to a lack of knowledge (or deliberate ignorance) of the specific training path in the nursing sector. In other European countries, unlike Germany, a university degree is required to become a nurse. In Germany, on the other hand, precisely because of the low prestige enjoyed by the care sector and its low wages, many companies are having problems in finding local staff and, therefore, many professional nurses are employed in the health care sector as generic nurses. There are plans to increase the salaries of carers to make their sector more attractive. Many nurses in fact, often foreign, are working in temporary employment agencies and earn even less than regular employees. The gross monthly income of a regular full-time employee in the elderly care sector is estimated at 2,436 euro, compared to 2,131 of temporary agency workers (*Die Welt*, 31.3.18)

Refugees and displaced persons also find it very difficult to integrate into the labour market, even if highly qualified (as an example, even doctors, engineers or IT specialists must have their degrees or qualifications recognized by the authorities). According to an analysis by the Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Institute for Employment Research, or IAB), only a few refugees will be gradually inserted into the German labour market. This is due to their lack of language skills, to the few number of workers with a complete and adequate vocational training as well as to several legal and institutional obstacles. According to experts, in which way and how quickly refugees can be integrated will depend on the timing of asylum procedures, on language support, on the investment in their education and vocational training and on economic responsiveness (IAB 2017). Nevertheless, there are also positive signs as more and more refugees are doing an apprenticeship: their number has increased from 4,600 in 2016 to 11,000 in 2017. Most new trainees come from Afghanistan (4,307), Syria (3,100) and Iraq (1,124) (*MigAzin*, 3.4.2018).

## Conclusions

As in the 1960s, when Germany began to strengthen its recruitment policies with several countries in the Mediterranean basin, the country is still facing a saturated labour market with a low unemployment rate. Unlike in the past, however, when the workforce did not have to be qualified for the jobs needed at the time, today Germany needs both skilled and unskilled workers. Alongside managers with international experience, there is a need for foreign workers in the lower areas of the service sector (people who are often underemployed, since they have a qualification or diploma) or where a specialist qualification is required, such as the nursing sector or the "MINT" professions. In this context, Germany has introduced specific policies and programmes to recruit trainees and workers from abroad. By analyzing the different projects and policies developed in this area we can outline three strategies that

---

<sup>6</sup>[www.infermieriitaliani.com](http://www.infermieriitaliani.com).



meet the different needs of the German economy: “Make it in Germany”, which is aimed at specialists and professionals, “MobiProUE”, which is targeted at young European apprentices and some pilot projects for specific professions such as the “Tripl Win” project.

Recruiting foreign labour will remain an issue in near future because, according to a recent analysis by the Ministry of Economy, the labour market will continue to be dynamic in 2018, after a 2017 which saw 44.3 million people employed. In the future, according to the Ministry, employment will continue to rise and unemployment to fall and, therefore, the German economy will be increasingly dependent on the employment of foreign workers, as in the past. This is why the Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, the Council of experts of German foundations for integration and migration, in its latest annual report (2018), calls on the government to draw up a proper immigration law which should take into account the needs of the labour market and make immigration from non-European countries easier - or at least possible - even for those who only have a single professional qualification. This is even more urgent in the view of the fact that, as a result of demographic trends, immigration from European countries will decrease in the coming years. According to the report, one of the objectives of such a law would be to combine the above-mentioned regulations and programmes into a single legal framework.

The economic vitality of Germany is an important pull factor for new immigrants. For this reason, the country should not consider immigrants as a mere “labour force” to be integrated only into the labour market - as has often been the case in the past - but should consider them, upon their arrival, as people to be integrated into the areas of citizenship rights as well.

### **Bibliography**

BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Migrationsbericht 2015*, Nürnberg, 2016a

BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Das Bundesamt in Zahlen 2016, Asyl, Migration und Integration*, Nürnberg, 2016b

BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hanganu Elisa, Heß Barbara eds), *Die Blaue Karte EU in Deutschland Kontext und Ergebnisse der BAMF-Befragung*, Nürnberg, 2016c

Bundesagentur für Arbeit, *Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten (Quartalszahlen)*, Nürnberg, April 2018

Bundesagentur für Arbeit, *Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt*, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt, Nürnberg, 2018a

Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarkt für Ausländer (Monatszahlen)*, Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Nürnberg 2018b

Deutscher Bundestag, *Drucksache 18/7164*, Wahlperiode 23.12.2015 <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/071/1807164.pdf>

Humpert Stephan, *Fachkräftezuwanderung im internationalen Vergleich*, Working Paper 62, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, 2015

IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *IAB-Kurzbericht Nr. 14*, 20.6.2017, <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb1417.pdf>

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, *Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018*, Berlin, 2018

---

# Qualified migrations in France. Emerging trends

---

Catherine Wihtol de Wenden, *Centre national de la recherche scientifique - CNRS, Centre d'études et de recherches internationales - CERI, Paris*

## Introduction

France is an old immigration country, the oldest in Europe which has always hesitated between a policy of settlement and a policy of labour force. But it recently entered in a competition to improve the attractiveness of high qualified migrants from Europe and from extra-European countries. At first, the shortage of workers and of future soldiers in the second part of the nineteenth century led to the call of foreign workers. The objective was to build France in spite of public debates which were focussed on the risks of immigration for French identity in the end of the nineteenth century (Wihtol de Wenden 1988). But the issues of immigration were treated in a rather pragmatic manner, without any coherent policy and managed by employers and civil society organisations.

The first turning point occurred in 1974 when France decided to stop the recruitment of salaried foreign labour force. This decision, initially provisional, stopped the mobility of foreigners between France and their countries of origin. Most new comers progressively became family reunification, European migrants due to free circulation and free access to work and settlement, refugees, students. The country has now 4.3 million foreigners and 7.9 million foreign born immigrants, it is the fifth in Europe, but it was the first for its number of foreigners in the twentieth century between the two wars.

France is said to be “un pays d’immigration qui s’ignore” (an immigration country that ignores itself to be so) according to Dominique Schnapper (1995), where the State always tried to elaborate an immigration policy without being totally successful in its implementation. There has been a long debate during these last fifty years whether France has had an immigration policy and whether it was a country of settlement or of labour force, because it is a mix. The selective immigration policy has difficulties to be accepted.

## The evolution of immigration policy

Since the mid nineteenth century, France has been involved in immigration because pressures such as demographic or economic needs. The hesitations between an immigration of settlement or of turning workforce has been characteristic for French immigration policy. However, a look back at the history of immigration control in France suggests that the State has always tried to control the phenomenon without being totally able to do so. Although France was the biggest immigration country in Europe between 1880 and 1970, this reality was first unknown and difficultly accepted and submitted to controversies between the State, the employers, the public opinion and various political forces, from nationalists to liberals of the right and of the left.

Before the World War Two, immigration was mostly ruled by employers of the great industry (mines, metallurgy and iron and steel industry) while the State only played a weak role in migration management. In 1900, there was approximately one million foreigners, mostly from the neighbouring countries living in France: Germans, Belgians, Italians of the North, some North Africans and Indochinese working in the firms, housing and public works. Most of them were low qualified workers, but a migration of elite was also present in the first thirty years of the twentieth century, such as Americans and other expatriates alike artists, writers. The competition with French workers gave rise to many riots (such as in Aigues Mortes in 1893 where several Italians were killed). The World War One attracted newcomers for reconstruction, mostly Italians, Poles as well as expatriates of the collapse of great Empires (Russia, Austria-Hungary, Turkey). Armenians having escaped from the genocide of 1916, Russians, Romanians and Jews from Eastern Europe found refuge in big cities such as Paris or Marseilles and participated in the expression of art and culture but also worked hard in the garment industry. In 1930, France was the biggest immigration country in Europe and received more foreigners every year than the United States in the same period.

However, the crisis of 1930 and a rise of xenophobia and anti-Semitism (Schor 1985), mostly turned towards qualified foreigners in competition with French in law and medicine, led to the decision of stopping immigration and of repatriation of many workers and their families to their home countries (namely Poland and Italy). The recruitment was not public but private and managed by the Société Générale d'Immigration, a consortium of big firms (mainly the mines and steel companies) who, from 1919 to 1939, were helped by social associations (namely the Service Social d'Aide aux Emigrants) and by trade unions in order to organise the reception and the social care of the immigrants. The establishment of authoritarian regimes in Italy, Germany and Spain brought new flows of refugees to France who participated in movements of resistance and entered in trade unions in order to get contact with activist workers.

The so-called "Trente Glorieuses" (the thirty glorious years from 1945-1974) are a period of exceptional growth in which the State tried to elaborate an effective immigration policy but largely failed to do so. In fact, the new needs of labour force for reconstruction after the World War Two and hence the pressure of employers in the sectors of housing, agriculture and industry have rapidly given the tune after a short period when the government tried to master the situation. In 1945, the ONI (Office National d'Immigration) is created by an Ordinance on entry and stay of foreigners. Except for Algerians, the Ordinance of 1945 gives the monopoly of recruitment to the State. A new law of 1945 reforms the nationality act (earlier reformed in 1889 and 1927) in order to enlarge it by "jus soli".

During this period, the demographer Alfred Sauvy tried to implement a selective immigration policy (the Italians, strongly depreciated in the 1930's became very desirable in the 1950's) based on the supposed capacities of various nationalities to assimilate much better. However, this policy rapidly failed because the Italians did not come as numerous as foreseen, except for the South-West of France (the region of Toulouse) where they could become landowners and farmers, due to rural depopulation after the war. So, rapidly, the employers took the initiative to go themselves to the countries of origin and illegally recruit a labour force without families for short-term immigration. These young male workers (approximately 200,000 per year) were then legalised by public powers. The Minister of

Work, who was then in charge of immigration, thought that immigration was temporary and directed towards return.

In 1968, the State only controlled 18% of entries, the other 82% being illegal entry and progressively legalised. But no law was voted between 1945 and 1980: the immigration policy was managed by telex, telephone calls, without any possibility for the judge to control illegalities. In 1974, Valéry Giscard d'Estaing, newly elected as President of the Republic, decided to appoint a State Secretary to Immigration, André Postel-Vinay who decided to stop immigration of labour force in a period of oil crisis and beginning of economic crisis for European countries, a decision also adopted by Benelux and Germany to stop their immigration flows. During the 1990's, the security approach became progressively the European trend in immigration policy. With the laws of 24<sup>th</sup> August and 30<sup>th</sup> December 1993, the Home Minister Charles Pasqua announced his political objective of "zero immigration" as a challenge for French immigration policy. This objective, however, was and still is impossible to reach: family reunification and asylum cannot be stopped because they are protected by the Constitution ("the right to have a family life") and by international conventions (the Geneva Convention of 1951 on asylum). For the first time, the law of 1993 situated the French legislation in the field of migration in a European context.

In 2005, after a governmental reorganisation, Nicolas Sarkozy returned to the government headed by Dominique de Villepin as the Home Minister and introduced a new bill on immigration. The proposition of this bill was accompanied by slogans such as: "yes to chosen immigration, no to suffered immigration" or "selected immigration - successful integration". Thus, again, Nicolas Sarkozy acted as a political entrepreneur in the field of migration and integration and this time the overall context had changed: a Green Paper had been issued by the European Commission in 2005, focussing on the benefits of reopening the borders to new workers, the employers were complaining about shortages of labour force in some sectors, and the world competition in the recruitment of *elites* fitted with a liberal economy. This changed context favoured the reopening of borders that had been closed to salaried workers since 1974, but at the same time, Sarkozy's project was confronted with the resistance of the extreme right and of a part of his own party, the UMP (Union pour un Mouvement Populaire). Hence, the compromise has been stricter control for other types of migration which, however, are difficult to reduce because they are protected by (international) rules and treaties (family reunification and asylum).

The new law of 24<sup>th</sup> July 2006 announced as a political objective a new immigration policy which, according to Nicolas Sarkozy had not existed in France before and was rather inspired from selective immigration policies such as the Canadian one. The law of 2006 has been presented as the "dyptich" of the restrictive law of 2003. Without using the term "quotas" (which had been rejected by the Prime minister Villepin), it opened the borders to *elites*, entrepreneurs and founders of a new business (a special category "capacities and talents" is introduced) and allowed the entrance of qualified migrants in the sectors where they are needed, as well as of unqualified workers in the sectors of shortages of labour force (agriculture, building industry, domestic and cleaning work, hotel and catering industry). Nevertheless, this reopening of the borders to useful immigration (called *immigration jetable* - expandable immigration - by associations of the leftist opposition) was accompanied by more restrictive measures for family reunification, for mix marriages and for access to French citizenship.

This turning point in the history of French immigration policy in 2006, when the then Home Minister Nicolas Sarkozy decided to put an end to the general recruitment ban for all salaried workers of 1974, emerged in a context of competition for *elites* at a world scale and of a lack of manual workers: the law of 24<sup>th</sup> July 2006 on immigration and integration was voted. This law has been strongly discussed and harshly criticised by leftist organisations with slogans such as a “chosen immigration” (*immigration choisie*) on one hand versus a “suffered immigration” (*immigration subie*) on the other. The law foresees the creation of a National commission for competences and talents (Commission Nationale des Compétences et des Talents) in order to facilitate on a yearly basis the entrance of skilled migrants, as well as seasonal workers and students. However, the effectiveness of the law was mostly symbolic, because it only opened the borders to some thousands of newcomers while the possibilities for family reunification and asylum were strongly reduced. But since 1974 it reopened salaried work to extra-European foreigners. The last laws voted between November 2007 until now went on to open borders to selected workers, alike in other European countries (Germany green card and then point permits, the United Kingdom and European blue card of 2009).

During the period, the figures of immigration are rather stable because the numbers of arrivals of newcomers (between 150,000 to 250,000 every year) are equivalent to those of new French by birth or acquisition. From 1982 until today, the figures of foreigners in France have been stabilised around 4 million foreigners. But the composition of immigration flows to France has changed. Since the census of 1975, European immigrants have ceased to be the majority (Italians, Portuguese, Spanish, Yugoslavs) and the non-European immigrants have increased with North Africans, Turkish, Sub-Saharan Africans and Asians.

This shift is due to several factors:

- the effects of family reunification: the stop of immigration of labour force has developed family reunification among those who were coming and going between France and the south rim of Mediterranean. Many immigrants who were moving in and out became permanent settlers with their families;
- the rise of asylum: in the nineties, France who was welcoming around 25,000 asylum seekers per year has suddenly become one of the first country for asylum in Europe with 100,000 in 2017. This is due to several civil wars, including French speaking countries which provoked new flows of asylum from Africa.

### **From the Sarkozy law of 2006 to the “passeport talents” of 2016**

This turning point of 2006 in France (Sarkozy law) was set up by a report of the Department of Population of the United Nations on *Replacement migration* (2001), focused on the demographic decrease of Europe and the need to recruit a qualified labor force in order to compete with the West. The figures proposed about new entries was out of all targets of European countries, but the idea of putting an end to the “no migration approach” began to be altered. The first country to introduce new qualified workers was Germany, which created a “green card” in 2000, which did not meet a great success. It was then shifted into the point permit system, along with the United Kingdom.

After the European Green Paper of 2005 and the Sarkozy law of 2006, in a context of slight reopening of borders to qualified migration in European countries after forty years of closure towards extra-European salaried workers (Germany green card and points permit,

the United Kingdom points permit), and the European blue card of 2009, inspired from the Canadian model of selective migration based on qualification and on the American green card, France adopted a law in 2016, with a multi-annual residence permit of two to four years. This law aims at reinforcing the attractiveness of France towards high qualified extra-European foreigners and to their family members. This decision was adopted in a context where most legal flows to France are represented by family reunifications (40.4%) out of 298,000 entries in 2015, free circulation of Europeans (34.4%), refugee and humanitarian statuses (6.5), work (10%) and others (8.7%). There is a rise of entries of researchers (+14% in 2015) out of 20,500 new residence permits for professional reasons (+8%).

In 2015 (OECD 2017), out of a stock of 4.4 million foreigners in France and 7.9 million foreign born, 217,000 residence permits were granted to extra-Europeans included 168,000 permanent residence permits (10 years). Just after family reunifications (90,000), the students were 70,000, due to the increasing attractiveness of France, namely from China and Morocco, the asylum seekers 75,000 (but 30% got the refugee status) and those beneficiary from humanitarian status 16,000. The main nationalities are Algeria, Morocco, Tunisia but also a lot of Europeans (Italy, Spain, Portugal, Romania, the United Kingdom and Germany).

The “passeport talents”, settled by the law of 7<sup>th</sup> March 2016 was followed by a circular of 2<sup>nd</sup> November 2016, and several rules of implementation (Journal Officiel of 30<sup>th</sup> October 2016), was created to attract and simplify the procedure and overall to avoid applying for a previous authorization of work from the administration of foreign labor of the Home Minister (DIRECCTE). For students, it facilitates the shift from student to working permits. It aims at giving more visibility to residence right for high qualified, that France wants to welcome in a rising number. The previous Sarkozy law of 2006 attracted few new comers, due to the too selective categories of people defined: artists, high level sportsmen, fashion creators and other rare profiles corresponding more to prestige than to shortages of high qualified labor force. The multi-annual residence card, namely for high qualified applicants of the “passeport talents”, includes several categories which fit more with socio-economic realities:

- young university level qualified salaried workers or salaried of an innovative big firm,
- high qualified workers (EU Blue Card),
- salaried in mission,
- creators of firms,
- social mandatories,
- artists and interprets,
- foreigners with a national and international recognition in the field of science, art, literature, ideas, education or sport.

Those who fill the conditions enter in France with a long-term visa of four years. So, France would renew its past of *elite* migration, such as in Paris of the years 1900-1950's, with Americans in Paris and other artists or intellectuals until the end of the cold war. It also meets the shortages of qualified jobs not filled by French or Europeans (called “métiers en tension”) due to new needs in the sectors of medicine, scientific research, art, in order to maintain French competitiveness with other attractive countries.

This new trend in French immigration policy is the only exception to the security trend about migration as opposed in the new bill of 2018 opposing refugees to be welcomed and migrants to be dissuaded (*Loi immigration et asile* approved in August 2018, after a



long discussion at the Parliament). Facing with the reluctance of most European countries to open more widely their borders in a period of insecurity (terrorism) and extreme right pressure (such as in Hungary), the only consensus lies in the attraction of qualified migration. Some ideas such as selling entry visas for economic migration in order to stop trafficking and to avoid the deaths in the Mediterranean Sea have been abandoned due their difficult implementation (due to the difficulty to define an ethics about sending visas). The Sarkozy law of 2006 failed as it was too restrictive. The law "passeport talents" needs to be more well-known and applied with less reluctance than for other migration applications.

But still there are shortages of doctors or dentists (who are replaced by Bulgarian or Romanian ones) or qualified jobs in construction industry (such as the famous image of the "Polish plumber"). Sometimes, the qualification is insufficiently examined (as for refugees), due to linguistic deficiencies with few linguistic courses compared with Germany. But the trend is the end of migration of low qualified labor force to attract qualified workers which give a good image of the welcoming country as an attractive one.

### **Bibliography**

Meunier François, *Immigration économique. Vendre les visas d'entrée est-il une solution?*, « Risques », n° 105, pp. 133-139

OECD, *Sopemi Report, Perspectives des migrations internationales*, 2017 (see : Chapter on France)

Schnapper Dominique, *La communautés des citoyens*, Gallimard, Paris, 1995

Schor Ralph, *L'opinion française et les étrangers en France 1919-1939*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1985

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Replacement Migration. Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, New York, 2001

Wihtol de Wenden Catherine, *Les immigrés et la politique. Cent-cinquante ans d'évolution*, Presses de la FNSP, Paris, 1988



---

# Qualified migration from Central and Eastern Europe: a unified approach

---

Zsuzsanna Pásztor, IDOS Study and Research Centre

## Introduction

Qualified migrations have recently received more and more attention, but they still represent a very problematic field of research: the lack of precise data and definitions, in fact, makes it difficult to verify the hypotheses of the various theories, and for this reason the theoretical foundation is fragmented and hardly elaborated. Faced with the almost impossibility of carrying out a systematic research, the analyses remain fundamentally descriptive, focusing on some limited aspects while leaving many unanswered questions and doubts, especially as regard the consequences of the phenomenon.

Nevertheless, the economic and social consequences of skilled migration in Central and Eastern Europe are much debated, especially whether they represent a *brain drain* or a *brain gain* for the countries of origin. It is such a complex phenomenon that it cannot be reduced to mere *affirmative* or *negative* answers, and even the “quantitative” reference points available to address the issue seem to be very few and limited.

This contribution will be focused on structural changes in the labour market and the emigration of young graduates, trying to concentrate the analysis on the points in common, as it was supposed that this approach can lead to a better knowledge of skilled migration, as opposed to usual narrative which tends to highlight the differences between skilled and unskilled migrations, between Eastern and Western Europe, between past and present migrations, and so on.

## Emigration from Central and Eastern Europe: a historical perspective

In the second half of the 19<sup>th</sup> century, the industrial revolution in South-East Europe led to mass emigration to America. In general, after this period, migrations from Central and Eastern Europe have been somewhat controlled: despite of the fact that emigration was very limited, a large number of people was still forced to leave their country or even deported, especially after the progressive establishment of communist regimes in various countries of Central and Eastern Europe.

During the interwar period, the displacement of masses between Europe and America was no longer possible and therefore emigration to the United States decreased considerably, also because of the restrictive policies introduced by the latter in the '20s,

which limited the immigration from European peripheries which were deemed as “no longer useful”. As a result, the migratory flows between the two continents - although limited in number - changed their character and family reunifications and the emigration of elites (professionals, scientists, artists, etc.) became prevalent in their composition.

At the same time, many people were expelled and deported during and after World War Two. After the war, the deportation of Jews and Roma from Central and Eastern Europe was followed by the expulsion of populations from the defeated countries by the victorious ones. For example, about 3 million German and Hungarian citizens were expelled from the then Czechoslovakia between 1946 and 1948. In addition, the communist regime deported millions of people who were fit for work (including many Germans) to the Soviet Union. Overall, between 1945 and 1950, more than 15 million people from Soviet-occupied countries headed West (Böcker et al. 1998).

Later, during the great economic boom of the 50's and the 60's, while the north-western European economies became countries of immigration (also from Italy), in the central-eastern countries migration and the work force were strictly controlled. Strong “physical” (such as walls and other barriers) as well as legislative burdens imposed by the communist regimes considerably slowed down the emigration towards the West. The Berlin Wall was erected in 1961, at a time of great social tensions, in order to prevent movements between East and West Germany. While between 1950 and 1960 about 3.6 million people left East Germany (about 362,000 people per year, on average), this number decreased considerably between 1961 and 1988 (about 20,500 people a year: 23,000 from East to West and only 2,500 in the opposite direction). However, even under the Communist regimes in Eastern Europe, many people - mostly men of working age - fled from East to West, usually as a result of turbulent political events caused by unsatisfactory economic conditions, such as the revolt in the GDR (1953), the Hungarian revolution (1956), the Prague Spring (1968), the introduction of martial law in Poland (1981) the revolution in Romania (December 1989) as well as the wars in the former Yugoslavia in the 1990s.

From the historical context briefly outlined it is possible to see the significance of the fall of the Berlin Wall and the accession of Central and Eastern European countries (CEECs) to the EU and the Schengen area. After almost a century during which migratory flows had been limited or forced, emigration to new market economies became a right once again. In this new system, workers started enjoying a greater degree of freedom in general, and specifically a certain freedom of movement, even if in a highly regulated environment. It is in this context that the phenomenon of skilled migration in Central and Eastern Europe emerged.

However, the transformation from planned to market economies and their integration into the global economy has not been smooth and the pace of emigration from the CEECs has increased at the beginning of the 21<sup>st</sup> century. Tracing this increase in statistical data is not an easy task (a limit that does not allow for more in-depth analyses), but it seems that after the 2008 crisis emigrants became relatively poorer than those of the '90s and

the 2000s. The new migratory flows of recent years, therefore, are not simply the “natural” consequence of the development and expansion of trade between East and West within a unified market, but also the result of several social tensions caused by the changes (Ricci 2001, pp. 101 et seq.).

### **The gap between East and West and between past and present: a structural and unified perspective**

Despite the post-war gap between Eastern and Western countries, the economy and migration dynamics of the entire South-Eastern European area - if seen from a broader perspective - share many traits in common. These countries, in fact, have been integrated into global-colonial capitalism in a rather similar way, while remaining limited to a semi-peripheral status: it occurred in the 19<sup>th</sup> Century during the second wave of the great European emigration (when many Hungarians, Slovaks, Poles and Russians migrated alongside Italian workers), at the beginning of the 20<sup>th</sup> Century (with similar social tensions and authoritarian regimes) as well as at the beginning of the 21<sup>st</sup> century, when Eastern and Southern Europe shared several structural problems (a stagnant and indebted economy, low levels of investment, an ageing population, high inactivity rates, etc.)<sup>1</sup>.

These local ties are often forgotten, but a comprehensive analysis of the whole South-East European area offers a better perspective for understanding changes in the historical patterns of migration. A greater open-mindedness in linking the various reasons for migration (based on historical developments of these countries, as analyzed from a broader perspective rather than just their recent accession to the EU) can provide a better picture of this phenomenon, especially as regards the link between migration and structural socio-economic changes<sup>2</sup>.

Despite the differences of the various local contexts, at the base of the migratory phenomenon in Italy as well as in Central-Eastern Europe (during the 19<sup>th</sup> century as well as today) there are a relatively late and partial modernization (of agriculture in the 19<sup>th</sup> century, of the industry sector today), a widespread economic crisis and low levels of investment, which are also fuelling demand for cheap labour in the most industrialized countries. If Italians and Central-Eastern Europeans emigrated together in the past, in fact, it is true that at the basis of today's brain drain there are similar reasons, both in Italy and Central-Eastern Europe.

At the same time, despite similar structural origins of this phenomenon, it is also true that the composition of migration flows has changed substantially. While in the 19<sup>th</sup> century the majority of migrants were unskilled workers (mainly farmers), today skilled migrants dominate the flows and, compared to the past, the importance of female migration has also increased. These differences, however, do not change the motivations behind emigration, which are always the same: ensuring a better life for migrants and their families at a time of changes and concerns for future impoverishment; what is really changing are the production processes and the businesses sectors, which attract different parts of the population.

---

<sup>1</sup> For further insights on the “world system” approach and on migrations in Central-Eastern Europe from a global and historical perspective, see Melegh 2013; Arrighi 1985, 1990.

<sup>2</sup> For this reason, Table 1 shows the data on Central and Eastern European countries together with the Mediterranean ones - Italy, Spain, Greece - belonging to the European semi-periphery as well.

For example, during the first wave of European migration to the Americas (between 1815 and 1870, at a time when the family was the only production unit and the resources for a satisfactory life were those found in nature, such as land or livestock), the typical migrant was a farmer who emigrated with his family in search of a cheap land in the New World. For these reasons, an individual migrant could not easily fit into such a context. On the other hand, with the advent of industrial production and assembly lines, which mainly required male workers, immigration from South-East European peripheries increased. This second migration wave was composed mainly of proletarianized and semi-proletarianized agricultural workers, mostly males, who were looking for job opportunities in American industries. This emigration was less sedentary than the previous one: immigrants of that time were called *sea birds* because they left and then returned to their countries more than once, during their lifetime, thus contributing to a form of long-range commuting that very much resembles today's intra-European circular migrations.

Moreover, after World War Two, innovation and tertiarisation played an increasingly important role in the global economy, beginning to attract a more skilled workforce, including many women.

### **Changes in the labour market: skilled and unskilled migration**

The labour market and workforce in the post-Soviet era underwent significant and rapid changes. In the 1970s, the increasing de-industrialization and tertiarization of Central and Eastern European countries had already led to an alignment of the labour market structure with that of the richer western countries (at least after the fall of the Berlin Wall). In particular the concentration of workers in the agricultural sector decreased steadily, to the point that most of the workers ended up in the tertiary sector<sup>3</sup>. In Europe, therefore, demand increasingly met with labour supply.

As far as industry is concerned, the social price paid by the population for these changes, after the end of communism, was very high. The failure of uncompetitive companies (mainly in the heavy industry, coal mining and construction sectors) led to a sharp and sudden increase in unemployment, which was essentially the first shock of the new market economies<sup>4</sup>.

After the privatization of the industrial sectors, the new owners rehired some of the

---

<sup>3</sup> However, there are some differences between the countries of Central and Eastern Europe: in Poland, Bulgaria and Romania, for example, the agricultural sector still accounted for 25-30% of the economy during the '80s, while in the Czech Republic, Slovakia and Slovenia this figure was lower, and Hungary was essentially in the middle of these two groups. In 2014, the share of the labour force still employed in the agricultural sector was 25% in Romania, 11.2% in Poland, 7.7% in Slovenia, 6.9% in Bulgaria and 4.6% in Hungary, numbers slightly above the average of high income countries (3.8%). In Slovakia (3.5%) and the Czech Republic (2.7%) this percentage was lower than the average since they were the most industrialised countries of that group (respectively at 38.3% and 35.5%), while the other countries were around 30%; again, the percentages were higher than the average of high income countries (23.9%). Hungary had the highest incidence of workers in the tertiary sector (64.5%), although in this case, the percentage was lower than that of the richest countries (71.4%). (Elaboration based on World Bank Data - *World Development Indicators*: SL.AGR.EMPL.ZS; SL.SRV.EMPL.ZS; SL.IND.EMPL.ZS).

<sup>4</sup> According to Ágh (2015), Central and Eastern European countries have suffered 3 crises since the '90s: the first is that of the transformation of the economy, which was followed by the post-enlargement crisis and, in a second phase a few years later, by one of the biggest global crises in economic history.

workers, but in the long term the number of inactive people who depended almost exclusively on state subsidies increased significantly. Furthermore, once the subsistence farming system was eliminated, many workers - typically the most marginal classes in society, including large minorities such as the Roma - slipped into poverty. Their condition has not been resolved, so far, and has even deteriorated since the beginning of the economic crisis. This new system - while allowing greater flexibility of movement - also offers fewer guarantees of stability in terms of employment, from a migration point of view.

In any case, even though workers' rights have steadily worsened in recent decades, the new generations born around the '80s and '90s have nevertheless taken advantage of the changes: the number of university enrolments has increased and a highly qualified and specialized metropolitan generation, which is currently competitive with the workforce of the most advanced economies, has finally emerged. Unfortunately, data on the educational level of migrants are not systematically recorded, although some surveys show the high incidence of emigration of young people and graduates. For example, in the case of Hungary, 83% of migrants to the UK between 1990 and 2013 were aged between 20 and 39 years old (and 73% were unmarried). The same is true, albeit with lower numbers, for Austria (68% between 20 and 39 years old, 52% single) and Germany (55% and 42% respectively). As regards their education level, 43% of migrants to the UK have a diploma, 36% have a university degree and 15% have completed a vocational school (Gödri, Soltész, Bodacz-Nagy 2014).

Turning to the relationship between changes in the labour market and emigration, one of the basic assumptions in migration theories is that globalization has changed the migration flows, so that people now emigrate more by choice than necessity. It is obvious that a migration by "choice" has become increasingly important in the last years, even from Central and Eastern Europe, but the majority of people still migrate out of necessity (Sanderson 2010). One of the push factors of emigration from European countries (but not only from them) is certainly the worsening of the economic conditions of many young adults. The process dates back to before the global economic downturn, but has worsened in Europe's peripheries since 2008, thus fuelling international flows from the periphery to the core of Central Europe. All this can be seen as a return of young people to "traditional" patterns of emigration, essentially fuelled by poverty or - better - by the *prospect* of becoming poor, given the very long duration of the recession (let's not forget that the economic downturn began ten years ago). Therefore, more and more highly qualified young graduates and researchers are no longer migrating by choice but rather by necessity (Nedeljkovic 2014), fuelling not only a *brain drain* process but also a massive under-use of human resources (the so-called *brain waste*). An analysis of the data on youth unemployment shows the dramatic nature of this phenomenon, which in recent years has reached alarming levels in the European peripheries. In order to better understand this phenomenon, however, we need to consider the difficulties in accumulating wealth on the part of a whole generation which is facing not only a high unemployment rate but also a growing job instability and a relatively higher cost of living compared to income. This situation causes several other problems such as the high indebtedness of households, a fierce competition to get a job, the constant doubt whether to start a family and be able to cope with any future emergency. In other words, a high degree of uncertainty as to the future.

In this context, saving is difficult and often almost impossible leading to an unprecedented level of intergenerational inequality as well as to new social tensions. The situation in Eastern Europe is worse than in Western Europe, especially because these populations have been excluded for decades from the process of wealth accumulation and therefore do not have the family welfare that usually protects the middle class. This is the situation faced by many eastern young people, including many graduates and qualified workers. Moreover, from a structural point of view, we should remember that after the fall of communism, the younger generations have increasingly fuelled the so-called *internal brain flight* (especially in the field of research), that is the flight of workers from the public sector to the private one. As explained by Francovich, in fact, “from the 1980s until today, the large supranational organisations and multinational companies have been the main promoters of professional migration” (Francovich 2000).

This is also caused by the fact that skill levels usually no longer correspond to wage levels, like in the public sector. The best-known case is probably that of the health sector, where university education funds have also been cut. For example, according to one estimate, Hungary’s health system is currently missing 2,000/3,000 doctors: while the most qualified ones are migrating, a new generation of doctors is also lacking, given that wages in the public sector are not particularly attractive. A recent academic study in Hungary, which analyzed applications for work permits abroad, shows that the UK and Germany are the main destination countries for Hungarian doctors (55.2% and 64.3% applications respectively, between 2009 and 2011). Moreover, while in 2009 only 1.1% of applicants were under 25 years of age, that number - following a growing trend - is now at 20%. In those two years, the vast majority of Hungarian doctors who tried to emigrate abroad were under 40 and just over half were male. Also, while dentists more often choose the UK, general practitioners tend to prefer Germany (Katona 2015).

At the same time, the private sector is also suffering from lack of manpower: companies have several problems hiring IT and programmers and there is a general lack of chefs and waiters in the hotel sector, as well as of skilled workers in construction.

From a demographic point of view, migratory flows from Central-eastern countries of the EU are substantially different and more limited compared to those from Asia or Africa, because the first - as well as the other EU member states - are affected by a clear demographic decline and ageing. According to the United Nations’ *World Population Prospects 2017*, the fertility rate of the European continent is lower than in any other continent in the world, and within Europe the countries of the Central-Eastern area have an even lower rate than Western European countries. The demographic trend itself, therefore, prevents a further growth of emigration from Central and Eastern European countries.

Demographic trends, working conditions in sectors unable to attract young people and emigration are all contributing to the severe labour shortage in Central and Eastern Europe, a situation which is exacerbated by the concomitant lack of skilled immigrant workers. Actually, since the question of irregular immigration in Central-Eastern Europe is strongly politicized and contrasted, the question of direct and organized importation of cheap foreign labour force (mainly from Eastern Europe, like Ukraine) is almost completely ignored. The latter, however, is a fairly common practice among Central and Eastern European companies, given the lack of a sufficient number of workers.



### **Data on tertiary education and skilled migration**

From a comparative perspective, it is possible to highlight a wide variety of migration rates of people with tertiary level of education in different European countries. However, the lack of information on return flows makes it difficult to assess the magnitude and characteristics of the brain drain.

A specific analysis on the mobility of scientific authors carried out by OECD shows the importance of return flows and brain circulation: for example, while the entry flows of scientific authors in Romania are mostly composed of new inflows (19.0% of the total), in Slovakia, Poland, Bulgaria, Hungary and Spain the percentage of return flows exceeds that of new entries; Austria, United Kingdom, Germany, Estonia, Belgium, Sweden, France and the United States, on the other hand, are attracting the highest share of new entries.

According to OECD data, in 2014 both in the Mediterranean and Central-Eastern European countries the annual expenditure per university student was below the average of OECD countries (\$ 16,143 US, at purchasing power parity), a much lower number than in the United States, the United Kingdom, Sweden but also France, Belgium and Austria. These figures provide an important point of reference not only with regard to the quality of higher education (usually higher values mean higher quality, although this is controversial), but also with regard to the compensation of university professors (in this case, the data are highly dependent on their salary) and of Research and Development (R/D) activities. As regards expenditure per student in terms of GDP per capita, the member countries of Eastern and Southern Europe, shown in the table, are all below the OECD average (40%), with Estonia being the only exception. Lastly, Hungary is the only country where expenditure in 2014 is lower than in 2010 (OECD 2017b, pp. 168-176).

In essence, these data indicate that the economically more advanced countries have a different pattern compared to the semi-peripheral European ones: Austria, the UK and Germany have a higher number of people working in the R&D sector and also spend much more resources on university students than Central and Eastern European countries (between \$ 4,000 and \$ 5,000 US). However, these same countries also have a higher average emigration and brain circulation rate. In other words, as shown by the abovementioned data, not only do these countries *attract* brains from abroad but they also *send* more researchers abroad. This contributes to improving the quality of research, as the mobility of researchers is associated with more prestigious publications compared to those published by researchers who do not move (OECD 2017a).

### **Conclusions**

The dynamics of migration are closely linked to socio-economic changes, induced by the evolution and influence of capitalism on industrial production and labour power. For example, data on the large transatlantic emigration show how Italians and Central Eastern Europeans (Poles, Hungarians, Slovaks, Ruthenians, etc.) began to emigrate in the same period and that the peak of emigration was reached towards the end of the 19<sup>th</sup> century. If we look at the phenomenon of migration in South-East Europe from a global and historical perspective, therefore, we will notice an interconnected history with many events in common, which suggests that a new point of view for the analysis of this phenomenon would be desirable, in order to overcome the division between new and old Member States.

As regards skilled migration from Central and Eastern Europe, it is fuelled by changes



in the global labour market (and mainly by labour shortages in specific Western European sectors, such as the health one) as well as by economic developments in more advanced countries, which are increasingly driven by innovation and require a highly skilled workforce.

In addition to the super-specialized emigration of the Central and Eastern European elite, there is the emigration of the qualified middle-class (including many young graduates). The first is driven by the most advanced economies, due to the importance of innovation for their economic growth, but is still a limited phenomenon; the second one, on the other hand, is much more significant. A large part of the Central and Eastern European middle class, although highly qualified, is slipping (or perceives the risk of slipping) towards poverty. In their case, the level of education often does not correspond to their wages and by emigrating, therefore, they usually leave not only their country of origin but also their labour sector (switching, for example, between the public and the private one). Based on these observations, it would be useful to rephrase the question (at least from a semantic point of view) and focus on the analysis of the migrations of those who are “poor, but skilled”.

In conclusion, skilled and unskilled migrations go hand in hand: both are structural phenomena that develop within a global economy and have always existed together. They are like the two extremes of a single dimension: any analysis that focuses only on one or the other will always be incomplete.

Table 1. Emigration rate, R&D workers, expenditure per university student, flows of scientific authors to selected countries

Year	Emigration rate Highly Qualified (1)	R&D Workers		Expenditure per university student			International mobility of scientific authors (5)			
		Per thousands of people (2)		Usd in PPP (3a)	Variat. (2010 = 100) (3b)	Public expenditure - GDP per capita (%) (4)	New Inflows (%)	Return Flows (%)	Outflows (%)	Net Flow (%)
	2010/2011	1996	2015	2014	2014	2014	2016	2016	2016	2016
Romania	20.6	1,328	894	n.a.	n.a.	n.a.	19.0	1.1	-2.5	17.6
Croatia	19.8	1,054*	1,501	n.a.	n.a.	n.a.	1.2	1.5	-2.9	-0.2
Slovakia	17.4	1,863	2,654	11,290	146	39	2.1	2.6	-5.0	-0.3
Poland	17.3	1,359	2,139	9,708	110	38	1.0	1.2	-2.5	-0.2
Latvia	15.3	1,154	1,833	8,962	138	38	1.4	0.8	-3.7	-1.4
Lithuania	14.3	2,090	2,822	n.a.	124	1.7	0.8	0.7	-2.1	-0.6
Bulgaria	14.9	1,782	1,989	n.a.	n.a.	n.a.	1.7	2.4	-3.7	0.3
Austria	12.5	2,332*	4,955	16,993	n.a.	35	6.3	3.0	-8.6	0.7
Hungary	11.6	1,007	2,568	8,688	92	34	2.1	2.4	-5.4	-0.9
United Kingdom	11.4	2,492	4,470	24,542	n.a.	60	6.6	2.5	-9.0	0.2
Czech Rep.	11.3	1,255	3,611	10,521	121	32	2.6	1.4	-4.1	-0.1
Germany	8.8	2,811	4,431	17,180	89	36	4.3	2.1	-6.9	-0.5
Estonia	8.5	2,117*	3,189	12,375	164	43	3.8	1.8	-6.2	-0.6
Italy	8.4	1,338	2,018	11,510	104	32	1.3	1.6	-4.1	-1.2
Belgium	7.3	2,467	4,875	16,599	99	37	6.0	2.3	-8.3	0.0
Slovenia	6.6	2,256	3,820	12,067	100	39	1.8	2.0	-5.2	-1.4
Sweden	6.6	4,162**	7,021	24,072	109	52	5.7	2.3	-7.6	0.5
Greece	5.9	1,015**	3,201	n.a.	n.a.	n.a.	2.0	2.3	-6.4	-2.1
France	5.7	2,649	4,168***	16,422	99	41	3.5	2.3	-6.8	-1.0
Spain	2.5	1,294	2,654	12,489	86	37	2.0	2.2	-5.7	-1.6
United States	0.6	3,122	4,231***	29,328	106	53	3.7	1.5	-5.2	0.0

\* 1998; \*\*1997; \*\*\*2014; n.a. not available

Sources:

(1) Arslan et al. 2014, pp. 60-61: *Evaluation of emigration rates of tertiary educated persons (15+), based on countries of origin and databases "DIOC-Database on Immigrants in OECD Countries"* Barro and Lee (2013)

(2) World Bank, Indicator: SP.POP.SCIE.RD.P6. Last update: 02/05/2018 [Accessed on 13.05.2018.]: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.SCIE.RD.P6>

(3a) Annual expenditure per student, all services, based on full-time equivalents, including R&D. Source: OECD 2017b, Table B.1.2, version 1. Last update: 17/07/2017 [Accessed on 13.05.2018]: [https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/b1-2-annual-expenditure-per-student-by-educational-institutions-for-core-educational-services-ancillary-services-and-r-and-d-2014\\_eag-2017-table89-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/b1-2-annual-expenditure-per-student-by-educational-institutions-for-core-educational-services-ancillary-services-and-r-and-d-2014_eag-2017-table89-en)

(3b) 2010-2014 Changes in annual expenditure per student. Source: OECD 2017b, Table B1.3, version 2. Last update: 03/10/2017 [Accessed on 13.05.2018]: [https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/b1-3-change-in-expenditure-per-student-by-educational-institutions-for-all-services-relative-to-different-factors-by-levels-of-education-2005-2011-2014\\_eag-2017-table90-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017/b1-3-change-in-expenditure-per-student-by-educational-institutions-for-all-services-relative-to-different-factors-by-levels-of-education-2005-2011-2014_eag-2017-table90-en)

(4) Annual expenditure per student by educational institutions for all services, including R&D. Source: OECD 2017b, Table B1.5, version 2. Last update: 26/10/2017 [Accessed on 13.05.2018]: <http://dx.doi.org/10.1787/888933560130>

(5) Statlink: <http://dx.doi.org/10.1787/888933618916>. See also: OECD 2017a, p. 129 (Calculations based on Scopus, Elsevier data. Net Flow: elaboration on Ibidem data)

## Bibliography

Ágh Attila, *The Triple Crisis in the New Member States: The Historical Trajectory of nms-8 in the Past Quarter Century*, in "Southeastern Europe", vol. 39 (3), Leiden, 2015, pp. 294-317

Arrighi Giovanni, *Semiperipheral Development. The Politics of Southern Europe in the Twentieth Century*, Sage Pub., Beverly Hills, 1985

Arrighi Giovanni, *The Developmentalist Illusion. A Reconceptualization of the Semiperiphery*, in Martin William G. (ed.), *Semiperipheral States in the World-Economy*, Greenwood Press, Westport, 1990, pp. 11-42

Arslan Cansin, Dumont Jean-Christophe, Kone Zovanga, Moullan Yasser, Ozden Caglar, Parsons Christopher, Xenogiani Theodora, *A New Profile of Migrants in the Aftermath of the Recent Economic Crisis*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 160, Paris, 2014

Barro Robert J., Lee Jong Wha, *A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010*, in "Journal of Development Economics", Vol. 104, September 2013, pp. 184-198

Böcker Anita, Groenendijk, Kees, Havinga Tetty, Minderhoud Paul (eds.), *Regulation of Migration: International Experiences*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1998

Francovich Lisa, *Le migrazioni intellettuali in Europa e in Italia*, in Aa.Vv., *Atti del convegno: Migrazioni, scenari per il XXI secolo. Roma, 12-14 luglio 2000*, Agenzia Romana per il Giubileo, Roma, 2000, pp. 621-680

Gödri Irén, Soltész Béla, Bodacz-Nagy Boróka, *(Immigration or emigration Country? Migration Trends and their Socio-economic background in Hungary: a long term historical perspective*, Working Papers on Population, Family and Welfare, n. 19, Budapest, 2014

Katona Eszter Rita, *Migráció az egészségügyben*, XXXII. OTDK dolgozat, Budapest, 2015, [https://www.elte.hu/file/OTDK\\_2015\\_KatonaEszter.pdf](https://www.elte.hu/file/OTDK_2015_KatonaEszter.pdf)

Melegh Attila, *Diverging Historical Development of Migration in Southeastern Europe since 1950*, Working Papers on Population, Family and Welfare, n.17. Demographic Research Institute - Hungarian Central Statistical Office, Budapest, 2013

Nedeljkovic Vena, *Brain Drain in the European Union: Facts & Figures*, Rethink Education Working Papers, n. 4, 2014

OECD, *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation*, OECD Publishing, Paris, 2017a

OECD, *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2017b

Ricci Antonio, *I flussi migratori dall'Europa Orientale e Centro Orientale*, in Forti Oliviero, Pittau Franco, Ricci Antonio (a cura di), *Europa. Allargamento ad Est e immigrazione*, IDOS, Roma, 2004, pp. 101-128

Sanderson Matthew R., *Reconsidering the Study of International Migration: A Way Forward for Macrostructural Migration Research*, in "International Migration", Vol. 48 (3), Geneva, 2010, pp. 179-193

United Nations, *World Population Prospects 2017*, New York, 2017

World Bank, *World Development Indicators*, <https://data.worldbank.org/products/wdi>

---

# Social remittances brought by professionals abroad: the case of Poland

---

Karolina Golemo, Jagiellonian University of Krakow

Social remittances from the European Union have been studied for a relatively short time, and the same can be said about research carried out in Poland. Obviously, there are not yet many studies on the current mobility of highly qualified Polish workers in Europe<sup>1</sup> and even less on their returns and the economic or socio-cultural repercussions for Poland.

The objective of this essay, therefore, is to analyse on the basis of existing studies the role of qualified Polish migrants as agents of change as well as the different strategies for making the best use of their social and cultural capital (new skills, knowledge, experiences, ideas and attitudes acquired abroad) for their socio-economic re-adaptation after returning to the homeland.

## **Migration from Poland: between departures and returns, stability and fluidity**

Since the 19<sup>th</sup> century, Poland has been one of the main countries of emigration, playing an important role in the global migration system. This great mobility has been caused by several factors: border movements, forced transfers, the exodus of political refugees, economic migrations<sup>2</sup>. With the accession of Poland to the European Union, a debate on the causes and consequences of migration has started, particularly with regard to the influence on the economy and society of the country by the large number of Polish emigrants. The fears, shared and expressed by the public opinion, concerned the lack of manpower in the Polish labour market and the so-called *brain drain*, which is the exodus of highly qualified specialists from a country and the subsequent imbalance in certain professional sectors (Kaczmarczyk 2006). Analysing migration flows from Poland, it is worth to remember the *incomplete migration theory* formulated by Marek Okólski<sup>3</sup> in the 1990s, which is still valid

---

<sup>1</sup> However, the academic environment is becoming increasingly interested in this subject, even going so far as to describe and analyse the concept of “success” linked to migration choices, as in the case of the recent project initiated by a team of anthropologists from the Polish Academy of Sciences entitled “Successful Poles. Between emigration and transnationality” (Szczepaniak-Kroll, Szymoszyński 2016).

<sup>2</sup> The various types of Polish communities scattered around the world were analysed by Antonio Ricci in a recent publication about Poles in Italy promoted by the Embassy of Poland in Rome and the Consulate General of Poland in Milan (Ricci 2016, p. 14-15).

<sup>3</sup> The so-called “incomplete migrant”, a concept that consolidated during the political transition period, has its roots in the mechanisms of *circular migration* prior to the fall of communism. This phenomenon, which is marked by the periodicity, circulation and importance of migration networks, highlights a new strategy of transnational life which is experienced among different cultural contexts, also as a response to the socio-economic conditions during the years of transition (Okólski 1997).

today given the fluid and circular nature of current migration flows from Poland<sup>4</sup>.

Since the enlargement of the EU in 2004, about 2.3 million people have left Poland (Jaźwinska, Grabowska 2017, p. 139), the majority of whom have moved to Great Britain, Germany and Ireland in search of new job opportunities<sup>5</sup>. In the years after Poland joined the EU, the majority of Polish migrant workers were carrying out unskilled and unqualified works. This trend also applies to highly qualified people employed in sectors that do not correspond to their professional training and aspirations. This discrepancy between skills and employment position of the migrants in the European labour market (skill mismatch, over-qualification and under-utilisation) and the importance of policies supporting the return migration of skilled people seem to be common in today's Europe (Galgóczy Leschke, Watt 2016).

It has been estimated that emigration from Poland in the early '80 has led to the loss of about 15% among university professors, doctors and engineers (Pittau, Ricci 2006, p.186). Since the fall of communism in Poland two distinct waves of return migration can be identified. The first concerns Polish emigrants and their descendants who returned to Poland, mainly in the 1990s, attracted by the new opportunities that had arisen in their country of origin since the abolition of the Communist regime<sup>6</sup>. The second wave of return began after Poland joined the European Union in 2004, following the economic crisis of 2008<sup>7</sup>. The returnees during the transition period - teachers, doctors, engineers, various specialists, etc. - responded to a large demand for experts by the Polish labour market. Polish economic growth needed innovation and specialists in the new emerging sectors such as marketing, trade, finance, IT (Fihel, Górny 2013). Work experience in western markets and knowledge of foreign languages were of great value to these workers. The majority of returning migrants found employment as senior managers in international enterprises, financial institutions, banks and the education sector, while some chose the entrepreneurial path and created their own businesses (Klagge, Klein-Hitpaß 2007). The capital brought by these returnees was therefore transferable and very well recognized in Poland, although many of them emigrated again after a few years. We can therefore conclude that those return flows - characterized by people with higher education and important positions in

<sup>4</sup>The term "*people on the swing*", which described the phenomenon of incomplete migration in the 1990s, could also be used to describe contemporary Polish migrants.

<sup>5</sup> According to data from the General Statistical Office (GUS), in 2015 about 2.4 million Poles stayed temporarily abroad. Some of them have "circulated" between the country of origin and their current residence, moving back and forth several times. It is quite hard to identify this free flow of people from a statistical point of view. Polish migrants in the immediate aftermath of Poland's accession to the EU are generally well educated and come both from large and medium-sized cities as well as from the countryside (Grabowska, Sarnowska 2017, p. 7).

<sup>6</sup> Specifically, Polish migrants returned from the following countries: USA (17.6%), Germany (15.9%), Great Britain (7.5%), France (5.7%), Canada (4.9%), Ukraine (4.9%), Russia (4.2%), Kazakhstan (3.6%), Italy (3.6%). (Klagge, Klein-Hitpaß 2007, p. 12). The authors also show the territorial distribution of highly qualified Poles who returned to their homeland in the various regions of the country, according to their attractiveness and receptivity. The most chosen cities were Warsaw, Krakow, Wrocław, Gdansk and Poznań (*Ibidem*, p. 17).

<sup>7</sup> The number of Poles living abroad has started to decrease since 2008 as a result of the economic crisis (Anacka, Fihel 2013); the flow from Poland to Great Britain has also decreased, but without an increase in the number of returns to the country of origin. In other words, many Polish emigrants preferred to remain abroad (Igllicka 2010).

companies and public offices - played an important role in the development of Poland (Anacka, Fihel 2012; Fihel, Górny, Matejko 2006)<sup>8</sup>.

The free movement of European citizens and the circular mobility of workers make it difficult to monitor return flows after 2004<sup>9</sup>. If, by "return migrants" we mean people who return to their country of origin with the intention of staying there for at least one year, then many cases cannot fall under this category. An important factor that can lead to the decision to return, especially in the face of job loss, is an under-qualified work that does not correspond to the worker's skills, a common situation for many economic migrants. Only 44% of Polish returning migrants, in fact, declared that they had worked abroad thanks to their professional qualifications (Anacka, Fihel 2013, p. 78). In summary, young, highly educated people<sup>10</sup> from cities who reside in the "new" countries of emigration (Great Britain, Ireland, Norway, Sweden)<sup>11</sup> are less likely to return to Poland. Despite the economic crisis, Great Britain and Ireland are still attracting Polish emigrants and seem to "know" how to keep them there. (Anacka, Fihel 2016). The same happens with those migrants who, after returning to Poland, choose not to go back to live in their places of origin but settle in large cities of the same region (Lesińska 2015).

As far as the intentions of Polish migrants are concerned, we can identify two main categories: the *intentionally accomplished returns* and the *intentionally unaccomplished returns* (Matejko 2010, pp. 44-47). In the Polish case, the traditional categorization<sup>12</sup> of return migration should be completed with two further categories, those of "trial" (or "exploratory") returns and "half" returns (Iglicka 2010, p. 17). The inability to reintegrate by the returning migrant often leads them to emigrate again. The return migration, therefore, is incomplete and the migrant falls into what has been defined as the "migratory trap" (Iglicka 2009), i.e. the danger of perpetual migration.

In response to the phenomenon of return migration, some policy instruments and activities have been created and implemented with the aim of supporting returnees. The programmes devised by the Ministry of Labour and Social Policies concerned, first and foremost: information campaigns promoting Poland as a welcoming country for returnees,

<sup>8</sup> After the fall of the Berlin Wall, many second-generation immigrants, mostly qualified workers, started to return from Great Britain to Poland, contributing to the country's development during the period of transformation. In their case, the return migration model was based on commuting between Warsaw - the place of work - and London - the place where the rest of their family lived. Most of those returnees returned to Britain after 1995, when the Polish labour market started to deteriorate due to rising unemployment (Górny, Osipovič 2006; Klagge, Klein-Hitpaß 2007).

<sup>9</sup> The main sources of information on return migration after 2004 are the National Census of 2011 and the Study of Population Economic Activity (BAEL) of 2008. Between 2008 and 2012, from 23% to 32% of all Polish migrants temporarily residing abroad returned to Poland; however, a large proportion of them emigrated once again. The peak in returns was recorded in 2008 (the first phase of the crisis). Most of the returnees (90-95%) had stayed abroad for less than a year. In the years 2002-2011, the highest number of returns occurred from Great Britain, Germany, the United States and Ireland (Lesińska 2015, p. 1).

<sup>10</sup> Comparing the education level of Polish emigrants and returnees, it is possible to notice that return migration is chosen first of all by persons with a *vocational* or *primary* education (Anacka 2010).

<sup>11</sup> The highest number of returns come from Germany, France and Italy, defined as "old" countries of emigration (Anacka, Fihel 2016, p. 165).

<sup>12</sup> Cerase distinguishes four types of returns: *return of failure, retirement, conservatism and innovation* (Cerase 1971).



the creation of a recruitment system for workers and employers returning from abroad, training courses on entrepreneurial activity. It is worth mentioning the "Powrót" ("Return") programme, which introduced tax exemptions, reduced social security taxes and pension contributions, improved Poland's image among migrant communities, launched information campaigns on the labour market in Poland and published a website for returning migrants. In 2008, Poland launched a social campaign entitled "Masz PŁan na powrót?" ("Do you have a return PŁan?", the letters PŁ being the international abbreviation for Poland) with the creation of the website [www.powroty.gov.pl](http://www.powroty.gov.pl) (which is still in operation) and a handbook for returnees entitled "Powrotnik". Other activities include the programme "Development of methods to reduce labour migration and support the return of migrants to the Polish labour market", or "Opole - I stay here". According to the political expert Magdalena Lesińska, the reaction to return migration by the Polish authorities was not intended to encourage such returns, but rather to facilitate their procedures in the event that migrants decided to return (Lesińska 2015, p. 4).

### **Social remittances: processes of cultural dissemination through migrants**

The term "social remittances", proposed by Peggy Levitt, refers to the cultural dissemination and social transformation occurring in those regions affected by migratory movements. *Social* remittances - as a counterweight to *economic* ones - could be defined as ideas, cultural and behavioural practices - or the "know-how" - that circulate between the communities of origin and the host communities<sup>13</sup>. This concept can be used instrumentally to classify and analyse both the foreseen and unforeseen consequences of emigration. If analysed from a positive point of view, social remittances presuppose that immigrants are playing the role of agents of change and development. However, sometimes the skills and experience acquired by migrants abroad are unnecessary or inadequate for the local market, a waste of skills that can lead to frustration and generate the desire to emigrate again (as in the Polish context).

The success of social remittances brought back by skilled migrants depends primarily on the homeland receptivity, that is the willingness and ability of a country to accept and assimilate the capital brought back by its diaspora. Highly skilled migrant workers, in fact, once returned to their country of origin, can support its development thanks to their knowledge. However, this depends both on the institutional context (i.e., by the level of corruption, the openness to innovation, the organizational models, the recognition of the contributions coming from the diaspora, the policies of reception for the repatriated, and so on) and the social climate in that country (Nevinskaite 2016).

The problem of social remittances in Poland has not yet been sufficiently documented and explored (Grabowska, Garapich 2017). In recent years, however, several studies have focused on various aspects of this phenomenon. For example, Robert K. Merton's functional analysis combined with Levitt's considerations have shown that the concept of social

<sup>13</sup> This knowledge passed on to the country of origin influences the value system and lifestyles of that society, generating new challenges for those who have remained in their homeland. Exchanges of social remittances take place when migrants return home or visit their communities of origin, but also when those remaining at home visit their family and friends abroad. The circulation of social remittances is often facilitated by new technologies. Finally, a distinction can be made between individual and collective social remittances (Levitt 1998; Levitt, Lamba-Nieves 2010; Castles et al. 2014).

remittances can help uncovering the unforeseen consequences of labour migration for the Polish society (Grabowska, Engbersen 2016)<sup>14</sup>. The authors have tried to understand under what conditions a “social remittance” brought back by a single individual is able to produce collective changes for the community (*Ibidem*, 2016). Research shows that not all the migrants transfer and implement social remittances in the same way, but that there are several strategies linked to resistance, imitation and innovation (Grabowska, Garapich 2017). In the current studies, the key concept is the *agency*, the action of a single migrant who operates in the transnational areas of dissemination (Grabowska et al. 2017).

### **Return to homeland and social remittances of qualified Poles: some observations**

From the point of view of the State, return migration is more advantageous when it concerns the most qualified categories of migrants, who bring back their economic and social capital accumulated abroad (Lesińska 2015). New skills, contacts and entrepreneurship - as well as savings - are an added value that can be used once the migrant returns home. According to the 2011 National Census, almost half of all Polish emigrants with a university degree<sup>15</sup> and one third of those with secondary education have not been able to find jobs abroad that matched their professional qualifications<sup>16</sup> and therefore failed to bring back new professional skills. Nevertheless, these migrants have still acquired other skills, which can be defined as *latent* or *implicit* (the so-called *tacit skills*): teamwork, working in complex and demanding environments, priority management, planning and learning, etc. (Grabowska 2016).

Working abroad can be a very useful experience both for those who found a job which is appropriate to their professional qualifications (the recognition by the employer abroad and the professional success, in fact, strengthen the migrant's self-esteem and willingness to find a good job at home, often leading to new entrepreneurial activities) as well as for those who were only able to find a low-skilled job (in this case, Polish migrants acquire capital from other skills such as foreign languages, new contacts and attitudes, more open-mindedness, courage, self-esteem, sense of autonomy, and so on.). Sometimes, under-qualified work - at least for a relatively short period of time - can be inspiring for migrants, because it gives them a better idea of what they no longer want to do in their professional lives. Thanks to that experience, in fact, many of them regret not having planned their migration better and will try to improve their lives and career once back home. Migration experience, therefore, even if it may not be a success from a professional point of view, can lead to positive effects.

<sup>14</sup> It should be noted that recent research on social remittances in Poland has defined this phenomenon in a broad sense, since it concerns both highly skilled and low qualified migrant workers who are influencing the daily life in their places of origin through their cultural practices and social capital brought from abroad.

<sup>15</sup> This type of situation often results from issues with the recognition of Polish qualifications in other states: for example, in Great Britain the Polish degree (MA) is equated to the Bachelor's degree (BA) or the secondary education of the British system (Grzymała-Moszczyńska, Grzymała-Moszczyńska, Golińska 2013, p. 147).

<sup>16</sup> The 2009-2010 survey on migrants returning to the Małopolska region (the “Kierunek Małopolska” or “Direction Małopolska” project) found that two thirds of people who had a highly skilled job in Poland, had low-skilled jobs abroad. It is no wonder that 70% of returnees said they had not been able to take advantage of the professional skills brought back from abroad in their current jobs (Grzymała-Moszczyńska, Grzymała-Moszczyńska, Golińska 2013, p. 147).

In general, any migratory experience makes migrants more self-conscious, intensifying their reflections on the world of work and the skills they have acquired abroad (Grabowska-Lusińska 2010; Grabowska 2016; Grabowska, Engbersen 2016)<sup>17</sup>. One of the consequences of unsatisfactory work experiences abroad is a change in thinking about university studies: young Poles who return to their academic careers after returning home, choose the fields according to their usefulness on the labour market, rather than their own passions and personal interests (Gmaj, Małek 2010).

However, if highly educated people are employed for too long in low-skilled jobs this can lead to frustration, a sense of inadequacy and the loss of certain professional skills (*deskilling*). For this and other reasons, such as the reduction of social capital in Poland and the belief of some employers that people with a migration history are unreliable because too “mobile” and therefore “unpredictable”<sup>18</sup>, returnees are less likely to find a job in Poland compared to their fellow countrymen who have never emigrated (Anacka, Fihel 2013, p. 68). The choice of Polish emigrants to return to Poland is often due to sentimental motivations (for personal or family reasons) or to the lack of job opportunities abroad - certainly not for the attractiveness of the Polish labour market (Anacka, Fihel 2013, p. 69).

After returning home, highly skilled Polish workers face a number of barriers caused by the institutional environment and many cultural differences. In the case of very young people, the lack of work experience in Poland before emigrating abroad is an obstacle to their reintegration into the labour market (many Polish employers, in fact, often prefer a worker who knows his trade and the Polish market, rather than a person with an excellent knowledge of a foreign language, such as English)<sup>19</sup>. People who were employed abroad in niche or too specialized jobs usually have little fortune in the Polish labour market. The returnees often do not know very well the wage levels in Poland and, therefore, are unable to formulate their wage expectations properly during job interviews. After their return to Poland, these people feel the lack of multiculturalism, pluralism, efficiency at work and trust in human relations (Grabowska-Lusińska 2010; Iglicka 2010; Gmaj, Małek 2010; Matejko 2010). Polish workers returning to Poland bring back new experiences in work organization (team spirit, equal relations between workers and their managers, openness to new solutions), but also argue that these qualities are sometimes not recognised and appreciated in their homeland (Matejko 2010, p. 37-38). Katarzyna Gmaj and Agnieszka Małek have identified some pitfalls into which Polish migrants could fall after their return: the so-called “migratory trap” (that is, the risk of perpetual migration), the trap of the double cultural difference, the obstacle of the interruptions of the Polish curriculum, the different wage standards (Gmaj,

<sup>17</sup> However, the link between unskilled work and the desire to return is not so evident. The emigrant can continue to stay abroad knowing that his work - even if not completely satisfactory - allows a decent life on a material level. Returning to Poland, the migrant would be “out of the professional circle” in any case, due to deskilling (Grabowska-Lusińska 2010, p. 9).

<sup>18</sup> Too much mobility can hinder the process of accumulating the social capital necessary for the development of individuals and the community in which they live. In this case, immobility - i.e. remaining in a certain place - could therefore be seen as an advantage (*insider advantage approach*) (Iglicka 2010, p. 18).

<sup>19</sup> However, even returning migrants who had been employed in jobs corresponding to their professional qualifications had problems reintegrating into the Polish labour market, as in the exemplary case of a transport engineer who, after returning from the UK, was forced to undertake as many as 30 job interviews in just one year before finding a job in Poland (Matejko 2010, p. 39).

Małek 2010, p. 151-155). Ten years ago, Polish immigrants in Great Britain and Ireland singled out the most important reasons that discouraged them from returning to Poland, which were mainly linked to the culture of work: the atmosphere in the workplace, the “provincial” mentality and traditionalism, the discrimination against women as well as the lack of trust and interest in each other (Grabowska-Lusińska 2010, p. 32; Garapich, Osipovič 2007). This research has demonstrated the existence of a specific category of Polish migrant, especially among highly skilled ones, defined as the “restless” (Eade, Drinkwater, Garapich 2006): a very mobile, flexible, almost uneasy person, who naturally moves within the international labour market looking for the best opportunities, at all times. Waiting to seize the best opportunity for personal as well as professional development is a strategy related to the so-called fluid return, which is intrinsically and intentionally unpredictable (Grabowska-Lusińska 2010).

As regards the social remittances brought back by highly skilled Polish migrants, it is worth mentioning a specific kind of these migrants in the Małopolska region. The quantitative and qualitative research carried out in 2009 identified 4 categories of repatriated persons on the basis of the capital they had accumulated abroad (Bieńkowska, Ulański, Szymańska 2010, p. 192-202): *investors* (who have not acquired any new professional skill abroad but brought back financial resources to be invested in Poland); *tourists* (people who are satisfied with their stay abroad but have not accumulated resources to invest in their home country and have not been successful in their career); *specialists* (people who have returned without financial resources but only after acquiring skills and experience to be used in their home country); *actors of change* (who have accumulated both financial capital and professional skills and are willing to use them both upon their return).

A particular case concerning both the brain drain and the social remittances is that of the exodus of Polish medical staff in search of better working conditions, which had been already highlighted and analysed in the first phase after Poland’s entry into the EU (Okólski, Kaczmarczyk 2005; Kaczmarczyk 2006) and continues to be a problem (Kautsch 2013) and a subject of strong debate even today (protests by doctors in Polish public hospitals at the beginning of 2018 aroused a great deal of media and public interest).

### **Conclusions. Polish brains in Italy: a changing reality**

In this study we have tried to combine some strands of research concerning the current migration situation in Poland: the brain drain and its social, cultural and economic consequences; the return migration phenomenon, (in its various aspects of stability, fluidity, intentionality and randomness, with particular attention to the return of professionals); the issue of social remittances and their impact on the Polish society, both at the macro-economic and local level; the role of migrants as agents of change and the various strategies for using their social and cultural capital (new skills, knowledge, experience, ideas, attitudes acquired abroad) in the socio-economic reintegration after returning to their homeland.

The above-mentioned phenomena can be found in many European migration contexts, like the long-standing Polish community in Italy. This was the result of various waves of migration that took place after the war, especially during specific historical moments: the emergence of Solidarność and the subsequent introduction of martial law in the early 1980s, the fall of communism and Poland’s entry into the European Union in 2004 (Golemo 2010). Migrants from Poland come from different social and professional groups, including specialists with high educational qualifications, and it is significant that the social

integration of highly qualified Poles in Italy has been evident even before the fall of the Berlin Wall (Ricci 2016, p. 13).

Today, Polish immigrants with medium-high educational level make up a significant part of the community in Italy (see the above-mentioned recent research by IDOS on Poles in Italy, (Vv.Aa. 2016, pp. 69-72): more than half are overqualified, i.e. they have jobs that do not correspond to their training level (*Ibidem*, p. 43). A 2009 survey of 75 highly qualified women has shown that during the first phase of stay in Italy their professional careers were often interrupted by unskilled jobs, especially in the personal services sector. This is the case for teachers, nurses as well as self-employed women (translators, journalists, etc.). The time factor, in any case, has a positive impact on the integration of immigrant workers into the labour market, helping them to find a job that is better suited to their training levels and, therefore, allowing them to carry out qualified professions (Pelliccia 2010).

Immigrant workers consider Milan to be the Italian city with the best chances of finding a job suited to their qualifications and professional experience. For this reason, the capital of Lombardy continues to be the most attractive city for qualified Polish immigrants. According to many members of the Polish community in Milan, Polish immigrants are well integrated into the labour market of that city and the working conditions are almost the same as those of Italians. Also, there seems to be no disparity in access to skilled jobs between Polish and Italian workers (at least with the same qualifications). According to the interviewees, the Milanese working environments have "the ability to define and improve professionalism and individual skills, regardless of a worker's place of birth" (Vv.Aa. 2016, p. 140).

The Polish community in Italy is now in its maturity phase (Ricci 2016, p. 14) and its integration, with a few exceptions, can be considered successful. The Poles who have successfully integrated into the Italian society and labour market, especially after spending many years abroad, do not seem inclined to return to their country of origin. However, return migration seems to be more likely in the case of younger people. According to the recent survey on the migratory trajectories of Poles in Italy and their projects for the future, the largest group of 18-30 year olds (36.2%) aims to return to their country of origin (Vv.Aa. 2016, p. 89-90). A part of them are the so-called second generations, i.e. the children of immigrants born and/or raised in Italy (Golemo 2016). We can therefore assume that they will be the main carriers of social remittances from Italy to Poland.

### Bibliography

Anacka Marta, *Poakcesyjni migranci powrotni w Badaniu Aktywności Ekonomicznej Ludności*, in Grabowska-Lusińska Izabela (ed), *Poakcesyjne powroty Polaków*, CMR Working Papers 43/101, Warszawa, 2010, pp. 13-26

Anacka Marta, Fihel Agnieszka, *Charakterystyka migrantów powracających do polski oraz ich aktywność zawodowa na rodzimym rynku pracy*, in "Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny", n. 4, Warszawa, 2013, pp. 57-71

Anacka Marta, Fihel Agnieszka, *Return Migration to Poland in Post Accession Period*, in Galgóczi Béla, Leschke Janine, Watt Andrew (eds), *EU Labour Migration in Troubled Times: Skills Mismatch, Return and Policy Responses*, Routledge, London, 2016

Bieńkowska Dagmara, Ulański Cezary, Szymańska Justyna, *Powroty z migracji zagranicznych do Małopolski - Skala zjawiska, charakterystyka oraz potencjał powracających*, Centrum Doradztwa Strategicznego, Kraków, 2010



Castles Stephen, de Haas Hein, Miller Mark J., *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Palgrave Macmillan, London, 2014

Cerase Francesco Paolo, *L'emigrazione di ritorno: innovazione o reazione?*, Istituto Gini, Roma, 1971

Eade John, Drinkwater Stephen, Garapich Michał, *Polscymigranci w Londynie – klasa społeczna i etniczność. Raport z badań*, University of Surrey, 2006, <https://www.surrey.ac.uk/cronem/files/RAPORT-finalny.pdf>

Fihel Agnieszka, Górny Agata, *To Settle or to Leave Again? Patterns of Return Migration to Poland During the Transition Period*, "Central and Eastern European Migration Review", Vol. 2, No. 1, Warsaw, 2013, pp. 55–76

Fihel Agnieszka, Górny Agata, Matejko Ewa, *Remigracja a transfer kapitału ludzkiego do Polski w okresie transformacji*, in Jaźwińska Ewa (ed), *Imigracja do Polski w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2002*, CMR Working Papers, No 13(71). Warszawa, 2006, pp. 29–41

Galgóczi Béla, Leschke Janine, Watt Andrew (eds), *EU Labour Migration in Troubled Times: Skills Mismatch, Return and Policy Responses*, Routledge, London, 2016

Garapich Michał, Osipovič Dorota, *Migpol. Badanie sondażowe wśród obywateli polskich zamieszkających w Wielkiej Brytanii i Irlandii*, Migresearch, Grupa Żywiec SA, 2007

Gmaj Katarzyna, Małek Agnieszka, *Powroty Polaków po 2004 roku: wyniki badania jakościowego*, in Iglicka Krystyna (ed), *Poakcesyjne migracje powrotne Polaków: geneza, przyczyny i konsekwencje*, Biuletyn RPO – MAT, No 69, seria "Zeszyty Naukowe", Warszawa, 2010

Golemo Karolina, *Obraz Polski i Polaków we Włoszech. Poglądy, oceny, opinie*, Wydawnictwo UJ, Kraków, 2010

Golemo Karolina, Rzymscy Polacy, Polscy Rzymianie, Europejczycy? *Dzieci polskich imigrantów w wielokulturowym Wiecznym Mieście*, in Karolina Golemo, Kaczorowski Bartosz, Stefanowicz Małgorzata (eds), *Polacy we Włoszech. Historia, współczesność, zmiany*, OMP, Kraków, 2014, pp. 169–194

Górny Agata, Osipovič Dorota, *Return migration of second-generation British Poles*, CMR, Working Papers, No 6(64), Warszawa, 2006

Grabowska Izabela, *Movers and Stayers: Social Mobility, Migration and Skills*, Peter Lang, Frankfurt Am Main, 2016

Grabowska Izabela, Engbersen Godfrid, *Social Remittances and the Impact of Temporary Migration on an EU Sending Country: The Case of Poland*, "Central and Eastern European Migration Review", Vol. 5, n. 2, Warsaw, 2016, pp. 99–117

Grabowska Izabela, Garapich Michał, Jaźwińska Ewa, Radziwinowicz Agnieszka, *Migrants as Agents of Change. Social Remittances in an Enlarged European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2017

Grabowska Izabela, Garapich Michał, *Social Remittances and Intra-EU Mobility: Non-financial Transfers between UK and Poland*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", vol. 42, no. 13, 2016, pp. 2146–2162

Grabowska Izabela, Sarnowska Justyna, *Transnarodowe wielostanowiskowe jakościowe badanie powtórzone w migrujących społecznościach lokalnych*, "Przegląd Socjologii Jakościowej", Vol. XIII, no. 3, Łódź, 2017, pp. 6–28

Grabowska-Lusińska Izabela (ed), *Poakcesyjne powroty Polaków*, CMR Working Papers, 43/101, Warszawa, 2010

Grzymała-Moszczyńska Halina, Grzymała-Moszczyńska Joanna, Golińska Agnieszka, *Migracje polskich profesjonalistów i profesjonalistek: wyjazdy i powroty*, in "Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny", n. 37(4), Warszawa, 2013, pp. 145–164

Iglicka Krystyna (ed.), *Poakcesyjne migracje powrotne Polaków: geneza, przyczyny i konsekwencje*, Biuletyn RPO – MAT, No 69, seria "Zeszyty Naukowe", Warszawa, 2010

Iglicka Krystyna, *Powroty Polaków w okresie kryzysu gospodarczego. W pętli pułapki Migracyjnej*, in "Raporty i Analizy", n. 1, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa, 2009

Jaźwińska Ewa, Grabowska Izabela, *Efekty społecznych przekazów migracyjnych (social remittances) w polskich społecznościach lokalnych*, "Studia Socjologiczne", n. 1 (224), Warszawa, 2017, pp. 139-165

Klagge Britta, Klein-Hitpaß Katrin, *High-skilled return migration and knowledge-based economic development in regional perspective. Conceptual considerations and the example of Poland*, "Prace Migracyjne", 19 (77), Warszawa, 2007

Kaczmarczyk Paweł, Okólski Marek, *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, 2005

Kaczmarczyk Paweł, *Highly skilled migration from Poland and other CEE countries—myths and reality. Reports and Analyses*, Center for International Relations, 17, Warsaw, 2006

Kautsch Marcin, *Migracje personelu medycznego i ich skutki dla funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Polsce*, in "Zdrowie Publiczne i Zarządzanie", n. 11 (2), 2013, pp. 169-179

Lesińska Magdalena, *Migracje powrotne Polaków*, in "Infos", No. 11 (194), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 2015

Levitt Peggy, Lamba-Nieves Deepak, *Social Remittances Revisited*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", Brighton, n. 37(1), 2010, pp. 1-22

Levitt Peggy, *Social Remittances: Migration Driven Local-Level Forms of Cultural Diffusion*, in "International Migration Review", 32 (4), New York, 1998, pp. 926-948

Matejko Ewa, *Reintegracja poakcesyjnych migrantów powrotnych na polskim rynku pracy: wyniki analizy jakościowej*, in Grabowska-Lusińska Izabela (ed), *Poakcesyjne powroty Polaków*, CMR Working Papers, 43/101, Warszawa, 2010

Merton Robert K., *Social Theory and Social Structure*. New York, London: The Free Press, 1967

Neivinskaitė Laima, *Social Remittances from the Professional Diaspora: The Issue of Home-Country Receptivity*, in "Central and Eastern European Migration Review", Vol. 5, No. 2, Warsaw, 2016, pp. 135-153

Okólski Marek, *New migration trends in Central and Eastern Europe in the 1990s*, Warszawa 1997

Pelliccia Andrea, *Storie di migrazione e di lavoro: il caso dei polacchi nella Provincia di Roma*, in "Studi Emigrazione", monographic issue "Le migrazioni qualificate dall'Europa dell'Est verso l'Italia" (edited by Brandi Maria Carolina), n. 179, Roma, 2010, pp. 628-657

Pittau Franco, Ricci Antonio, *Dinamiche ed evoluzioni dell'immigrazione polacca in Italia*, in Golemo Karolina, Kowalska-Angelelli Kamila, Pittau Franco, Ricci Antonio, *La Polonia nuovo paese di frontiera. Da migranti a comunitari*, IDOS, Roma, 2006, pp. 184-201

Ricci Antonio, *I dati fondamentali sull'emigrazione polacca in Italia e nel mondo*, in Aa.Vv., *I polacchi in Italia. Caratteristiche attuali, cambiamenti, prospettive*, Edizioni IDOS, Roma, 2016, pp. 13-23

Szczepaniak-Kroll Agnieszka, Szymoszyn Anna, *A New Anthropological Project: Poles of Success – Between Emigration and Transnationality: New Aspects of the Polish Diaspora in Western Europe*, "Ethnologia Polona", n. 36/2015, pp. 273-288

Vv.Aa., *I polacchi in Italia. Caratteristiche attuali, cambiamenti e prospettive*, IDOS, Roma, 2016



---

## Qualified migrations from the point of view of a country of departure: the Romanian case

---

Ion Cârja, *Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca*

After the collapse of the communist regime in 1989, Romania became once again a country of emigration, a phenomenon that had already occurred in the history of the country. Although to a lesser extent than in the post-Communist transition period, the emigration of Romanians for economic or political reasons had already occurred in the past, due to multiple factors imposed by the evolution of modernity. In the history of emigration from Romanian lands, the first group that we can identify with certainty is that of the leaders of the Wallachian and Moldavian Revolution who were forced to flee from their country because of the failure of the movement in 1848. They moved mainly to Western European countries, where they stayed for a fairly long time (they would not return to their homeland until 1857). In this case, however, it was a political exile rather than an emigration in the classical sense of the word (D'Alessandri 2015).

In modern times, another famous case is that of George Pomuț of Jula (Gyula), from today's Hungary, who emigrated to the United States where he stayed for a long time, fighting in the American Civil War (1861-1865), becoming a general and diplomat (he was appointed US ambassador to St. Petersburg when Washington bought Alaska from the Russian Empire). In the second half of the 19<sup>th</sup> century and at the beginning of the 20<sup>th</sup> century, the first waves of Romanian migrants from the Austro-Hungarian empire - the first in modern Romanian history that were based on economic reasons - began to move towards the United States. Unlike their great-grandchildren today, however, the vast majority of these migrants returned to their homeland afterwards, although they remained in America long enough to establish the first stable Romanian communities in the United States. The emigration of Romanians to America for work reasons continued during the inter-war period, although to a lesser extent (Drutzu 1922; Egyed 1970; Toma 1998).

During the Communist period, leaving Romania meant escaping the totalitarian regime towards a western world that was not only "free" but also much more prosperous from an economic point of view. Those who managed to remain in the West before "real socialism" came to power (followed by others who fled after 1947) constitute the category of Romanian political refugees - starting with King Michael himself and his family. This group contains people with very different political orientations: liberals, national-populars (National Peasants' Party) and legionnaires (Iron Guard), scattered all over Western Europe and the American continent. Among them are important names of the Romanian and European culture of the 20<sup>th</sup> century, such as Mircea Eliade, Emil Cioran, Eugen Ionescu (Calafeteanu 2000; Behring 2001; Pricop 2005), or Monsignor Octavian Bârlea, of the Greek-Catholic Romanian community which was established in Munich after 1948, when the United Romanian Church was suppressed (Fărcaș 2017).

In the last two centuries, migrations from Romanian lands have been determined both by economic and political causes, often at the same time. During the communist regime, a specific category of emigrants was that of German-speaking Romanian citizens (mainly Transylvanian Saxons). These migrants more or less voluntarily moved to the Federal Republic of Germany. Romanian authorities demanded a substantial payment from the applicants, which had to be paid both by the people who wanted to migrate and by their relatives living in Germany (Pop 2011). In the first years after the fall of the communist regime, the departure of the “Germans” from Romania became a real exodus, mainly composed of young people able to work, drastically reducing the number of Saxons and Swabians in Romania. For this reason, the German-speaking community of Transylvania and Banat has fallen to a historical low, and their future in these lands - which for centuries had also been their homeland - seems quite difficult today<sup>1</sup>.

Another ethnic community that chose to leave Romania after the World War II was that of the Jews. Those who survived the Holocaust (which did not spare the Romanian Jewish community) tried to reorganize themselves during the so-called “new times”, after the coup d’état of December 1947. They soon realized, however, that staying in a communist Romania was not a promising prospect for their community and therefore chose to emigrate to Israel (Rotman 2004).

Last but not least, in a Romania closed by the Iron Curtain, in which freedom of movement was drastically reduced and leaving the country seemed utopian, there were people who tried the impossible anyway. Some stayed abroad after participating in international sports shows or competitions; others, at the cost of losing their lives, tried to escape across the armed borders, mostly to the West and South-West (respectively to Hungary and Yugoslavia). Some of these attempts failed tragically, stopped by a bullet fired by border guards, or by the very cold waters of the Danube that some tried to swim across, or by the same border authorities of neighboring countries who - after arresting the fugitives - forced them to return to Romania, where they would face the harsh justice of the totalitarian regime, including imprisonment. The happy ending of these stories occurred when the deserter managed to cross the border unnoticed, without being rejected by the border authorities, and continuing his journey in a transitory and temporary condition, which presupposed passing through a concentration camp and, finally, the arrival in the Western “free” world. In the absence of systematic research, it is hard to make precise assessments on the matter. However, all these experiences show how “fleeing”, “leaving” and “wanting to leave” were already part of the imagination of Romanians, who were forced to endure the rigors of Ceaușescu’s regime, which went from being moderately liberal (at least at the beginning, between 1965 and 1971) to become, day after day, terribly neo-stalinist.

Emigration has therefore been an element of the social and community behavior of Romanians in the last two centuries, even if at a rather low level, especially during the communist regime. At the same time, the economic motivations that drove a part of the Romanian population to leave the country, particularly in the 50 years prior to the World War I, returned to be prevalent among Romanians after 1989, prompting them to seek a “whiter bread” and a better life. Practically speaking, in the post-Communist transition

<sup>1</sup> See <https://paginiromanesti.ca/2013/07/02/vanzarea-etnicilor-germani-in-regimul-comunist/>, last access: 05.06.2018.

period Romanian migration reached its peak, resulting in a huge *diaspora* in Western Europe, including countries like Spain where the number of Romanians had been absolutely irrelevant until then (Ricci 2006).

After the fall of the communist dictatorship, in addition to the German minority, the Hungarian minority also began to leave Romania to settle in Hungary. In the 1990s, between 60 and 80 thousand Transylvanian Hungarians chose to emigrate to Hungary. This number decreased considerably in the following period, thanks to the recognition as a minority by the Romanian government and to various improvements in the education system and the local administration (for more information on the subject, see: Ricci 2010, p. 14).

After 1989, the migration phenomenon from Romania became wider and more complex than ever. Initially, it was characterized by the migration of ethnic groups - primarily Hungarians and Saxons - for both of whom economic motivations were essential in their decision. In the 28 years after the fall of the Communist regime, many Roma also left Romania heading to the West, creating many issues in the host countries and causing ambiguities and perplexities in the relations between the latter and Romania. The most significant flows, however, involved citizens of Romanian nationality: a large-scale economic emigration whose consequences have long been evident and will persist for a long time to come.

Most of these Romanian citizens left their country to go to work in Western states such as Greece, Austria, Germany, Italy, Spain, France, Great Britain, but also Israel, the United States and Canada - especially in the case of highly skilled workers. The result has been a very consistent Romanian diaspora, with about 4 million Romanian citizens now settled abroad (according to some estimates). Very large communities of Romanian citizens have therefore been formed during this diaspora (little "Romanias" outside Romania), some of which with more than a million people (as in the case of Italy), numbers that are sometimes higher than the entire population of certain Romanian districts. The contribution of these migrants to the economy of their host countries has already been recognized by politicians and by many studies on social life and the dynamics of migration. Moreover, remittance flows to Romania have played a key role in stabilizing the country, particularly by encouraging an increase in consumption. This vast migration phenomenon has had an impact on various levels and brought to light the issue of the integration of the Romanian community in those countries with the highest presence of Romanian immigrant citizens, forcing them to reconsider their legislative framework and policies towards foreigners. In the chronology of Romanian emigration to Western Europe during the post-Communist period, a fundamental date is that of January 1<sup>st</sup> 2007, when Romania joined the European Union. Romania's entry into the EU had changed the legal status of Romanian citizens who were already living within the European Union, making them EU citizens. This new condition positively influenced the attitude and approach of the receiving countries towards Romanians (at least to a certain extent). After almost three decades of Romanian emigration, many Romanian communities have long been established in several Western countries; however, a severe labour crisis has broken out in Romania, particularly in certain sectors. Emigration for the Romanians living in the post-Communist period is therefore both an *opportunity* and a *provocation*. In any case, it is an experience that is still far from being over.

After 1989, people with the most varied levels of qualification and professional preparation migrated abroad from Romania: unskilled or low-medium skilled workers,

as well as highly specialized personnel. The transition to a market economy from the old "real socialist" economy and the construction of a capitalist economic system - something that was seen as an imperative for a country that wanted to abandon the centralized and planned state economy of the former Communist regime - implied massive reorganizations within the Romanian economy. This led to downsizing for several sectors and, therefore, to the closure of numerous factories, pushing unemployed workers to migrate abroad. Although Romanian emigrants have managed over time to find more and more varied jobs in the rich western countries, the 3 main activities carried out by migrant workers from Romania are still agriculture, construction and care of the elderly. The complexity of the Romanian migration phenomenon after the collapse of the communist regime, however, lies in the departure from the country not only of people with a low level of training, but also of young graduates with a high level of education. As confirmed by the specialist literature on the subject, since its beginning Romanian emigration also behaved as a "brain drain", that is people with a high level of education and/or specialization (Alexe, Horváth, Noica, Radu 2012; Gheţău 2009; Sandu 2010; Horváth 2012). Once they arrived in their destination countries, these highly qualified workers were often forced to accept jobs which were well below the level of their educational and professional training. This phenomenon is referred to as *brain waste* and is widespread among workers from Eastern European countries who have settled in Southern Europe (Ricci 2010, pp. 14-15).

For our contribution we have decided to focus our attention precisely on the departure of highly qualified workers from Romania, a phenomenon that is not analysed enough in relation to its importance, especially in recent years. Research and media reports all point to a worrying phenomenon: the transfer of skilled labour to countries offering better wages and a higher standard of living, which is causing a shortage of human resources in both public and private Romanian structures. Among the trades/professions requiring a high level of specialization, whose shortage has become more and more visible since 1989 in the Romanian labour market, we decided to focus on IT experts and health care personnel (doctors and nurses). These two professions are often at the centre of political discussions and media inquiries, and their sectors - each in its own way - are experiencing a crisis of qualified staff requiring urgent solutions by the competent authorities.

### **The Romanian IT and the difficulties of a successful sector**

The IT sector is well represented in Romanian universities, which have long been providing many places for the training of specialists in this highly qualified field. The increased supply of IT specialists in the Romanian labour market over the last 28 years has first led to a high emigration rate (particularly in the 1990s). A second phase, however, has seen their increasing integration in the local IT sector, which experienced a strong development (especially in the 2000s). Among graduates, throughout the post-Communist transition period, IT specialists have always been the ideal candidates for emigration, not only to Europe, but also to the United States and Canada (this fact is testified by the instructions and modules available in recruitment agencies, or on the Internet, which provide better scores for IT specialists thus facilitating their chances of moving abroad). The exceptional development of the Romanian IT sector over the last decade has offered graduates in this field the opportunity to work at home and to abandon, at least partially, their projects to move abroad. This has happened particularly in the urban centres where the IT sector has developed most: the cities of

Bucharest and Cluj, followed by Iași and Timișoara, where numerous companies specialized in the IT sector are offering motivating salaries.

The problem of the Romanian IT sector has become the lack of qualified personnel with respect to its needs and rate of growth, which has increased dramatically in recent years. According to a recent analysis, the IT companies of Cluj-Napoca are committed to recruiting young graduates from the faculties of Mathematics-Informatics of Babeș-Bolyai University and of Automation and Computer Science of the Technical University of the same Transylvanian city. Future graduates receive job proposals even before their graduation exams, because the availability of jobs in the IT sector is well above the total number of graduates. To cover the necessary number of computer experts, IT companies in the Cluj-Napoca area have also started recruiting young students from other Transylvanian universities, who then relocate to Cluj-Napoca. According to Anna Soos, vice-rector of Babeș-Bolyai University and professor at the Faculty of Mathematics-Information, the software companies of the Cluj-Napoca area have a high rate of growth, and therefore the demand for skilled labour in the IT sector exceeds by several times the capacity of local universities to produce graduates. "According to some studies, 11,000 new graduates are needed every year", said Prof. Anna Soos. Currently, the Faculty of Mathematics-Information Technology has 660 graduates each year, while the Faculty of Automation-Computer Science of the Technical University has more than 700. The two faculties could double their number of students if they had more teachers, but many graduates snub the university sector and prefer to work for private companies because wages are five times higher. In this regard, the academic Prof. Ioan-Aurel Pop, rector of the Babeș-Bolyai University, has said that many young people are receiving job offers from IT companies since the beginning of their university studies. This is the trend of the IT sector in a city like Cluj-Napoca, which attracts many investors and has a diversified and booming university environment, with about 100,000 students. With 42,000 students, Babeș-Bolyai University is the largest university in Romania and the one with the best international evaluations<sup>2</sup>.

Given the opportunities for Romanian IT specialists to enter the internal labour market, in the current context emigrating abroad is no longer a priority and exclusive option, although there are still several young IT specialists who are leaving Romania every year.

### **Doctors and nurses: the emigration of the "white coats"**

When we talk about the emigration of highly qualified workers from today's Romania, one of the most worrying issues is the departure of healthcare personnel: doctors and nurses. Statistics, policy discussions and media debates suggest that healthcare has the highest rate of "brain drain" compared to other economic sectors. The difficulties encountered by Romania in concretely reforming its health sector, in order to significantly improve the salaries of doctors and other categories of health workers, has prompted many healthcare workers to migrate abroad at alarming levels.

The evolution of the debate on this issue, together with the figures that have been gathered over the years, may help us to understand the scale of this phenomenon, especially during the last decade. According to a paper published by *Mediafax*, in 2010

<sup>2</sup> <http://www.clujtoday.ro/26049-cax163i-informaticieni-lipsesc-de-pe-piax163a-muncii-din-cluj-exist-da-te-care-arat-c-ar-fi-nevoie-de-11000-de-specialix15fti-it-anual.html>, last access: 12.02.2018.

among the almost 9,000 doctors employed in Romania, as many as 1,000 emigrated in the first 6 months of the year, despite the fact that the number of Romanian doctors was already below the EU average (1.95 doctors per 1,000 inhabitants, compared to the EU average of 3.80), not to mention that of assistants, which was even lower (3.72 assistants per 1,000 inhabitants vs. 7.00 in the EU). Romanian doctors prefer to emigrate to France, Germany, Italy and Great Britain, while the most popular specializations are family medicine, intensive care and psychiatry. In general, Romanian doctors decide to leave the country due to unsatisfactory wages, inadequate equipment and emergency instruments, poor working conditions in hospitals, lack of availability of necessary medicines and insufficient staff compared to the country's healthcare needs. Also in 2010, according to Vlad Tica, Vice-President of the Medical College of Romania (quoted by *Mediafax*), almost 60% of Romanian doctors wanted to emigrate, while 8,331 of them had already left the country to work in European hospitals<sup>3</sup>.

According to a press note of the College of Doctors of Romania, which was published in September 2012, 2,800 doctors emigrated from Romania in 2011 alone: 835 to Germany, 611 to Great Britain and 560 to France. The districts from which most doctors emigrated in 2011 were Bucharest 733, Cluj 427, Iași 256 and Timiș 394<sup>4</sup>.

According to a study by the European Federation of Public Services, from 2007 (year in which Romania joined the European Union) until 2013, 28,000 doctors and 17,000 assistants applied for a job abroad. 80% of applicants were accepted their diplomas and knowledge of the foreign language were verified. This represents a total of 3% of doctors and 5% of assistants<sup>5</sup>. A press release of the College of Doctors published in 2014, stated that in 2013 about 3,000 doctors had left Romania<sup>6</sup>. Since those years, official interventions of the College of Doctors and the authoritative positions taken by Romanian medicine personalities as well as national and international media, have warned about the beginning of a severe staff crisis for the Romanian health-care sector.

For the Romanian medical staff, emigrating abroad remains a preferential choice even today: an analysis carried out in 2017 by the Romanian Association for Health Promotion (Arps) estimates that 15,700 Romanian doctors are currently working abroad. It is a serious problem and a very worrying phenomenon for Romanian society, which has prompted the Arps to carry out a research entitled: *Emigrația forței de muncă înalt calificate din România. O analiză a domeniilor cercetare - dezvoltare, medicină și tehnologia informației și a comunicațiilor* (The emigration of Romania's highly qualified labour force. An analysis of the research-development, medicine, information and communication technology sectors)<sup>7</sup>.

The emigration of Romanian medical staff in the post-Communist period is definitely part of the so-called "brain drain" phenomenon (the emigration of highly educated and

<sup>3</sup> <http://www.ziare.com/stiri/spitale/aproape-60-la-suta-dintre-medicii-romani-vor-sa-emigreze-1057920>, last access: 12.02.2018.

<sup>4</sup> <http://www.ziare.com/stiri/spitale/romania-a-ramas-fara-2-800-de-medici-in-2011-1155452>, last access: 12.02.2018.

<sup>5</sup> <http://medicalnet.ro/anual-3-dintre-doctori-si-5-10-dintre-asistente-emigreaza-din-romania/3822/>, last access: 12.02.2018.

<sup>6</sup> <http://www.capital.ro/10-medici-au-iesit-din-Romania-in-fiecare-zi-din-2013.html>, last access: 12.02.2018.

<sup>7</sup> <https://www.agerpres.ro/sanatate/2017/12/15/aproximativ-15-700-de-medici-romani-lucreaza-in-strai-natate-studiu-al-asociatiei-romane-pentru-promovarea-sanatatii--22825>, last access: 12.02.2018.



qualified workers) which is affecting the entire eastern Europe of our times. The causes of this phenomenon as a whole are very complex and are not limited to dissatisfaction with low wages, which are often complained of by doctors and nurses. We must also take into account the serious difficulties faced by the Romanian health system such as the lack of adequate materials and medical procedures, the absence of a stimulating environment for the medical profession, the frustration due to the lack of recognition of the value and importance of the profession itself by the political authorities who are called upon to take decisions, and so on. It is interesting to note, however, that the migration of “white coats” from Romania has become a wide-spread phenomenon only after the country joined the EU on 1<sup>st</sup> January 2007. Last but not least, we can certainly predict a decrease in this phenomenon - if not its interruption - as a positive consequence of the significant salary increase for Romanian health-care staff, which was decided by the social-democratic government (Psd) that came to power in 2016<sup>8</sup>.

### Final remarks

The emigration of highly qualified labour from Romania is a phenomenon determined both by internal reasons, related to the Romanian society and economy, as well as by external ones, such as the globalization which is increasingly present in today's reality. The spread of globalization and the end of restrictions on the movement of labour, thanks to the European integration, have caused the workforce to overcome its national limits and become part of an international - or rather “world-wide” - market, in which workers of low, medium and high qualification move constantly. At the end of our research, we believe it is evident that the “brain drain” (at least for some sectors) has become a real problem only after Romania joined the European Union, although such a phenomenon had already begun immediately after 1989. We also believe that Romanian emigration as a whole, in the last 28 years, is a kind of “revenge” on the part of Romanians, who can now go abroad to study and work, unlike the period 1948-1989, when Romanians were stuck behind the Iron Curtain. In any case, since it is an ongoing phenomenon, it is certainly difficult to assess when and if this “brain drain” will decrease - or cease altogether - nor what the dynamics of Romanian migration in general will be in the near future.

### Bibliography

Alexe Iris, Horváth István, Noica Ruxandra, Radu Marieta, *Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe. Final Country Report. Romania*, European Commission-GVG, April 2012

Behring Eva, *Scriitori români din exil, 1945-1989. O perspectivă istorico-literară*, Editrice della Fondazione Culturale Romena, Bucarest, 2001

Calafeteanu Ion, *Politică și exil. Din istoria exilului românesc, 1946-1950*, Editrice Enciclopedica, Bucarest, 2000

D'Alessandri Antonio, *Sulle vie dell'esilio. I rivoluzionari romeni dopo il 1848*, series “Il Pianeta scritto”, Argo, Lecce, 2015

Drutzu Șerban, *Românii în America*, Tipografia S. Alexandru, Chicago, 1922

<sup>8</sup> <https://a1.ro/news/social/salarii-medici-2018-grila-salarizare-medici-2018-cresteri-spectaculoase-id738178.html>, last access: 12.02.2018.



Egyed Akos, *Problema emigrării țărănimii din Transilvania la începutul secolului al XX-lea*, in "Acta Musei Napocensis", VII, 1970, pp. 365-372

Fărcaș Ioan Irineu, *Omul tuturor. Monseniorul Octavian Bârlea și pătimirile exilului românesc 1946-1978*, Editrice Vremea, București, 2017

Ghețău Vasile, *Evoluții demografice care pot accentua riscurile sociale*, in Marian Preda (edited by), *Riscuri și inechități sociale în România*, Polirom, Iași, 2009, pp. 277-287

Horváth István, *Migrația internațională a cetățenilor români după 1989*, in Traian Rotariu, Vergil Voineagu (edited by), *Inerție și schimbare. Dimensiuni sociale ale tranziției în România*, Polirom, Iași, 2012, pp. 199-222

Pop Claudiu, *De la deportare la emigrare: sașii din județul Târnava Mare, 1940-1989. Studiu de istorie orală*, PhD dissertation, Cluj-Napoca, 2011

Pricop Lucian, *Dicționarul esențial al exilului românesc*, Editrice Dominor, Bucurest, 2005

Ricci Antonio, *Passato e presente dell'emigrazione romena in Europa*, in "Transylvanian Review", vol. XV, no. 1, Cluj-Napoca, Spring 2006, pp. 141-152

Ricci Antonio, *Romania: immigrazione e lavoro in Italia prima e dopo l'allargamento*, in Pittau Franco, Ricci Antonio, Timșa Laura Ildiko (edited by), *I romeni in Italia tra rifiuto e accoglienza*, Coedizione: Editrice Idos-Editrice Sinnos, Rome, 2010, pp. 14-27

Rotman Liviu, *Evreii din România în perioada comunistă, 1944-1965*, Editrice Polirom, Iași, 2004

Sandu Dumitru, *Lumile sociale ale migrației românești în străinătate*, Polirom, Iași, 2010

Toma Radu, *Românii din cele două Americi-o experiență etnică și istorică*, Editura Globus, Bucurest, 1998

## What conditions for a favorable circulation of qualified migrants

Prof. Tiziano Treu, *President of the National Council for Economics and Labour (CNEL)*

“San Pio V” Institute of Political Studies and IDOS Study and Research Centre have promoted, after three years from the previous one, a new research on the topic of qualified migrations, focusing this time the European context.

The previous volume, published in 2016, aroused a deep sensation because of data and survey results reported. The editors of that research estimated that in the period 2002-2015 202 thousand high school leavers and 145 thousand university graduates had left Italy to go to live abroad. In the following two years, additional 50 thousand university graduates left the country.

According to the OECD indicators, our public system spends 140 thousand dollars for each student achieving the three-year university degree (bachelor degree), 168 thousand in case of master degree and 230 thousand dollars in case of PhD.

If we include also the expenditures for those who don't continue after compulsory schooling, charged to the family to raise a child (up to 560 thousand dollars), and other public allocations, the loss of a so high budget has struck the public opinion.

In the same research it was emphasized that immigrants were to be included in the overall balance of qualified migrations. For example, in the period 2012-2014, the Italian graduated expatriates were 60 thousand and repatriates just about 15 thousand, while among the resident foreign population there were inflows for more than 100 thousand university graduates.

This finding was not meant to temper the sense of dismay, not so much because of the question related to the comparability of the migrants' university degrees with those issued in Italy, but because both types of degrees have little effectiveness in Italy, allowing most part of the owners to perform mainly jobs under the level of education received.

These references help us to position ourselves in the current context, which must be addressed not with a sense of discouragement but with positive intentions.

The first gap consists in the fact that generally the labor market is not able to offer an adequate number of positions and even less in the case of qualified employment. Before the crisis, Italy had an unemployment rate lower than Germany and managed to include both the new Italian and immigrant manpower. Although incomplete and based not exclusively on professional criteria (i.e. were also taken into account the needs of the countries who have signed a readmission agreement), the system of planning the flows did not lack a certain effectiveness. Despite the complicated mechanisms, the legal pathways of insertion were well established.

After the 2008 crisis, everything became more difficult. In addition to the replacement of retired workers, the creation of new positions were also required to reduce the mass of unemployment. For many reasons our country cannot keep up with the European partners' economies, losing more jobs than others in times of crisis without being able to create new ones during the favorable circumstances.

In this context we need a strong injection of trust and entrepreneurial creativity, both to increase our presence in foreign trade and to stimulate domestic consumptions. This is

the keystone of an effective employment and migration policy. Only in this way the transfer of our young people abroad could be a *choice* (and not an *escape*) and the inclusion of immigrants would cease to be implemented downwards.

It is urgent to consider the need of more internal investments, greater attractiveness of foreign investments, facilitations for entrepreneurs, administrative simplifications, broad agreements between entrepreneurs and trade unions, incentives to foster effective forms of operational collaboration for small businesses and commitment to hold back big companies also because of their positive function for the benefit of the connected sectors.

Such an approach would be able, in the future, to include the new Italian manpower (even the most qualified ones) to a greater extent, and on the other hand would attract qualified personnel from abroad in a positive context of circulation and exchange.

The fear related to young people emigration could be excessive. Our European partners register an exodus of qualified personnel double compared to the Italian percentages (in some cases even more), which however they compensate with the arrival from abroad of other qualified workers. The return of those who left in some cases can be favored by facilitations (such the ones already existing in Italy at national and regional level); but the greatest pull can be exercised by the labor market itself when it succeeds in being rewarding and competitive.

These operational results could be achieved only in a medium-term, also by taking as a model the European partners who have succeeded in this difficult task better than others.

Naturally the improvement of the productive system involves a more effective professional training of the workers to be inserted, both at medium and high level. One wonders if in the past we could better train those graduated in technical institutes and universities. Whatever the answer, the training task today requires even greater attention and weighted settings to be achieved over time. School, professional institutes, universities, collaborations with companies, attention to the needs of new professionals, timely remedies to possible shortcomings (i.e. family doctors) and updating of traditional professional figures: these are issues directly related to reformulation of the labor market.

There is also a political level which calls into question the responsibility of public decision-makers regarding research, development, innovation and international competitiveness.

Today we start from a situation of extreme disadvantage, both in Europe and worldwide. It could be helpful to recall the Italian "economic miracle" between the end of '50s and the beginning of '60s and try to recover the spirit that then allowed to overcome even worse conditions than the current ones.

By personal experience (but I am not the only one), I believe that the fact of being included in the context of the European integration can be of great help because it allows us to take advantage of the positive conditions offered; examples are the institute of free movement, which has given back the dignity to our emigrants, or the Erasmus programme for students' mobility.

We also need the commitment to change a certain bureaucratic and financial stiffness to the detriment of social and political goals. The European Union, like any other institution, worked better when it was able to count on motivated, competent and open-minded personalities. Italy has been able to play a positive role in the past; we hope to do the same also today. Meanwhile, even in Europe, we should work to improve the protection of those who are looking for a job, and to enhance, among those who remain, all the talents, including immigrants.

# Glossary

**BRAIN CIRCULATION:** The possibility for developing countries to draw on the skills, know-how and other forms of experience gained by their migrants - whether they have returned to their country of origin or not - and members of their diaspora. *Source: Annex 5 of the European Commission Communication on Migration and Development, COM(2005) 390 final.*

**BRAIN DRAIN<sup>1</sup>:** The loss suffered by a country as a result of the emigration of a (highly) qualified person. *Source: ILO Thesaurus, 6th ed., 2008.*

**BRAIN GAIN:** The benefit to a country as a result of the immigration of a highly qualified person. Synonym: Reverse brain drain. *Source: Derived by EMN from the definition of 'brain drain' in the EMN Glossary.*

**BRAIN WASTE:** The non-recognition of the skills (and qualifications) acquired by a migrant outside of the EU, which prevents them from fully using their potential. *Source: Derived by EMN from Footnote 28 of the European Commission Communication on Migration and Development, COM(2005) 390 final.*

**HIGHLY QUALIFIED MIGRANT OR HIGHLY SKILLED MIGRANT:** In the global context, a person falling within ILO ISCO88 Classes 1, 2 and 3, e.g. a person qualified as a manager, executive, professional, technician or similar, who moves within the internal labour markets of transnational corporations and international organisations, or who seeks employment through international labour markets for scarce skills. In the EU context, a third-country national who seeks employment in an EU Member State and has the required adequate and specific competence, as proven by higher professional qualifications. Note: In some EU Member States, there is a distinction between 'highly skilled', referring to someone who has the required adequate and specific competence, as proven by higher educational qualifications, and/or extensive (vocational) experience; and 'highly qualified', referring to someone who has required adequate and specific competence, as proven by higher educational qualifications only. In the EU context, however, these terms are considered to be interchangeable, e.g. the definition for 'highly skilled' used in Regulation (EC) No 862/2007 (Migration Statistics Regulation) uses the definition for 'highly qualified'. *Sources: Global context: UNESCO Glossary of Migration-related Terms. EU context: Derived by EMN from Art. 2(b) of Council Directive 2009/50/EC (Blue Card Directive).*

**RESEARCHER:** In the EU migration context, a third-country national holding an appropriate higher education qualification, which gives access to doctoral programmes, who is selected by a research organisation for carrying out a research project for which the above qualification is normally required. *Source: Art. 2(d) of Council Directive 2005/71/EC (Researchers Directive).*

**STUDENT:** In the EU migration context, a third-country national accepted by an establishment of higher education and admitted to the territory of an EU Member State to pursue as their main activity a full-time course of study leading to a higher education qualification recognised by the EU Member State, including diplomas, certificates or doctoral degrees, which may cover a preparatory course prior to such education according to its national legislation. *Source: Art. 2(b) of Council Directive 2004/114/EC (Student Directive).*

*SOURCE: European Migration Network, Asylum and Migration Glossary 6.0, Luxembourg, May 2018*

<sup>1</sup> The term 'brain drain' was first used by the Royal Society in the 1960s to indicate the emigration of scientists and technologists from post-war Europe to the United States and then widely used to indicate the emigration of highly qualified people from a particular country.