

CLAUDIO NOVEMBRE

IL RUOLO DELLE POLITICHE DI ATTIVAZIONE DEL  
CAPITALE UMANO E DELLA MOBILITÀ TERRITORIALE  
NELLE AZIONI DI CONTRASTO AL FENOMENO  
DELL'EMIGRAZIONE GIOVANILE QUALIFICATA

*Premessa ed inquadramento teorico.* – Questo studio intende approfondire il tema del ruolo delle politiche di attivazione del capitale umano in ambito locale e della mobilità territoriale nelle azioni di contrasto al fenomeno dell'emigrazione giovanile qualificata. Fenomeno, quest'ultimo, che ha ripreso forza e vigore in Italia negli ultimi dieci anni.

Il presente lavoro si inserisce all'interno delle riflessioni sviluppate in letteratura sui concetti di *Brain Drain* e *Brain Gain*, entrambe espressioni riferite alla migrazione di forza lavoro qualificata (Galinski, 1986). Fuga dei cervelli la prima e afflusso di cervelli la seconda. Mentre fino a qualche decennio fa i ricercatori si concentravano in larga parte sulla fuga dei cervelli da paesi in via di sviluppo verso economie più avanzate (Bhagwati, 1975), oggi una crescente attenzione è dedicata proprio alle migrazioni che avvengono tra paesi industrializzati e all'interno delle stesse nazioni più sviluppate (Geis, 2005). Anche la definizione di personale qualificato ha assunto una valenza più ampia. Secondo Schipulle (1973) possono essere considerate come altamente qualificate professioni come, per esempio, dirigenti e professionisti intellettuali e scientifici. Nell'attuale dibattito sulla carenza di forza lavoro sono però sempre più considerate anche altre figure professionali qualificate anche in settori come l'alberghiero per esempio. Analizzando le cause della cosiddetta fuga dei cervelli la letteratura distingue tra fattori di spinta e fattori di attrazione. I primi spingono le persone a emigrare da un'area considerata poco attraente sotto diversi aspetti (principalmente le condizioni di lavoro e di vita). I secondi descrivono invece quegli elementi che rendono una regione particolarmente attrattiva agli occhi di chi emigra da altre realtà. Solitamente si osserva comunque la compresenza di entrambi i fattori in ogni territorio. La prevalenza dei fattori di spinta può tuttavia indurre una persona a lasciare con maggiore frequenza la propria regione d'origine.

I progetti e le azioni realizzate dagli enti regionali così come dalle autonomie locali, che rappresentano un tentativo di arginare l’impoverimento delle nostre comunità e di lavorare proprio sulla riduzione dei fattori di spinta così come definiti in precedenza, possono distinguersi per due diverse modalità. Da un lato si è puntato sulle azioni e pratiche tese ad ancorare al proprio territorio il destino sociale e professionale dei giovani qualificati, evitandone la partenza, dall’altro lato si è implementata l’idea che la partenza deve essere una scelta e non una necessità e che partire per imparare può dare valore al territorio di origine quando si fa ritorno. Con un unico obiettivo in ambedue i casi: sviluppare nuove attività sociali ed economiche nonché introdurre cambiamenti organizzativi e cognitivi nella realtà territoriale d’origine.

Mediante una selezione delle iniziative attivate in Italia nell’ambito delle politiche giovanili che contrastino l’emigrazione puntando alla formazione avanzata, si sono approfonditi in particolare due casi studio che riguardano i programmi “Bollenti Spiriti” della Regione Puglia e “Torno Subito” della Regione Lazio.

Programmi complessi e visionari allo stesso tempo che potrebbero costituire un modello anche per i *policy makers* a livello nazionale ed europeo, mettendo al centro delle priorità delle politiche pubbliche il contrasto all’emigrazione e il “diritto alla restanza” di una giovane generazione qualificata che più di altre generazioni soffre la precarietà lavorativa e un crescente rischio di marginalizzazione.

*Quadro storico-teorico della situazione italiana.* – Come rileva il XIII Rapporto della Società Geografica Italiana *Per una nuova geopolitica delle migrazioni. Nuove letture dell’altrove tra noi* un aspetto che caratterizza l’Italia è la perdita di lavoratori qualificati – in particolare di italiani con buon livello di formazione che se ne vanno all’estero, ma in parte anche di stranieri a cui non riconosciamo il titolo di studio – e l’inserimento nel nostro mercato del lavoro di persone con bassa qualificazione. Il 34% degli stranieri immigrati in Italia svolge infatti lavori poco qualificati (*dirty, dangerous, demeaning*) come conseguenza del fatto che è questo ciò che siamo in grado di offrire nel nostro mercato del lavoro.

L’emigrazione degli italiani all’estero, dopo gli intensi movimenti degli anni Cinquanta e Sessanta, è continuata negli anni Settanta riducendosi lentamente nei tre decenni successivi, fino a collocarsi al di sotto delle

40.000 unità annue. Invece, a partire dalla crisi economico-finanziaria globale del 2008 e specialmente nel triennio 2015-2017, le partenze hanno ripreso vigore e hanno raggiunto gli elevati livelli post Seconda Guerra Mondiale (Sanfilippo, 2017).

Nel 2018, infatti, si registra un aumento significativo del numero di italiani che emigra all'estero (157.000 unità, + 1,2% rispetto al 2017) e che parte non solamente dal Mezzogiorno, ma da tutto il territorio italiano: le regioni da cui emigrano più italiani, in valore assoluto, sono la Lombardia (con 22.000 cancellazioni anagrafiche per l'estero), Veneto e Sicilia (11.000 in entrambe le regioni), Lazio (10.000) e Piemonte (9.000) (Istat, 2019).

L'Istat, inoltre, rileva come nel 2019 il volume complessivo delle cancellazioni anagrafiche per l'estero sia di 180mila unità, in aumento del 14,4% rispetto all'anno precedente, e i cittadini italiani rappresentino il 68% del totale (122.020). Se si considera il numero dei rimpatri (iscrizioni anagrafiche dall'estero di cittadini italiani), pari a 68.207, il calcolo del saldo migratorio con l'estero degli italiani (iscrizioni meno cancellazioni anagrafiche) restituisce un valore negativo di 53.813 unità<sup>1</sup>.

Tab. 1 – *Numero cittadini italiani espatriati all'estero nel 2019 suddivisi per le macroaree Nord, Centro e Sud e relativo tasso di emigratorietà*

	NORD	CENTRO	SUD
n.	59.000	19.000	43.000
Incidenza sui residenti	2,4 per mille	1,8 per mille	2,2 per mille

Fonte: Istat, 2021

Il fenomeno, invece, che non è mai diminuito dagli anni Settanta in avanti è la continua emorragia di residenti nelle regioni del Mezzogiorno che decidono per motivi di studio o di lavoro di insediarsi nelle regioni italiane del Centro-Nord oppure all'estero. Lo Svimez segnala che dal 1976 al 2016 sono emigrati verso il Centro-Nord 5 milioni di persone con solo 3 milioni di rientri (Svimez, 2019). Negli ultimi 16 anni, 1.183.000 residenti hanno lasciato il Mezzogiorno e la metà di coloro che si sono trasferiti sono giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni. Solo

<sup>1</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/252732>.

nel 2017 il saldo migratorio interno del Mezzogiorno – pari alla differenza tra il numero degli iscritti per trasferimento di residenza da altro Comune e il numero dei cancellati per trasferimento di residenza in altro Comune – ammonta a meno 59.600 (ibidem). Se è vero che a partire dal Mezzogiorno sono sicuramente tantissimi giovani, di cui molti qualificati, i dati sulle partenze da gennaio a dicembre 2017 dall'Italia evidenziano anche un incremento significativo nelle partenze dei “migranti maturi disoccupati” (+20,7% nella classe di età 50-64 anni; +35,3% nella classe 65-74 anni) (Fondazione Migrantes, 2018).

È evidente che le motivazioni che spingono i più giovani e qualificati ad emigrare hanno a che fare con il desiderio di realizzazione personale e professionale, con la volontà di trovare una soluzione alla propria condizione di precarietà lavorativa, all'ambizione di volersi formare e lavorare in contesti geografici e culturali nuovi (Gjergj, 2015).

Questi fenomeni migratori sono segnati da una maggiore facilità, anche economica, degli spostamenti rispetto al passato e quindi dalla possibilità di rientri più frequenti e di relazioni più continue nonostante le distanze; aspetti che vanno valorizzati dalle istituzioni pubbliche a livello sovranazionale, nazionale e locale come leve di attrazione affinché le partenze non siano, come recita il Rapporto Migrantes, “assenze definitive”, ma diventino “essere diversamente presenti”.

Per i più qualificati (laureati e dottori di ricerca) che decidono di emigrare all'estero il Regno Unito continua ad essere la meta più scelta (circa 5mila), davanti a Germania (oltre 3mila) e Svizzera (più di 2mila). Infine, tra le mete extraeuropee si scelgono, fra tutte, principalmente gli Stati Uniti e il Brasile<sup>2</sup>.

Il tema dell'emigrazione italiana è stato segnalato nei primi mesi del 2018 anche direttamente dall'OCSE all'interno del Rapporto sulle Migrazioni. L'OCSE certifica che l'Italia è ottava nella graduatoria mondiale dei Paesi di provenienza di nuovi immigrati. Al primo posto c'è la Cina, davanti a Siria, Romania, Polonia e India. L'Italia è subito dopo il Messico e davanti a Vietnam e Afghanistan. In dieci anni l'Italia ha scalato questa classifica di ben cinque posizioni.

L'ultimo Rapporto OCSE sulle migrazioni nel biennio 2016-2017 evidenzia come l'emigrazione dichiarata “è probabilmente molto inferiore a

---

<sup>2</sup> Dati AIRE (Anagrafe Italiana Residenti all'Estero).

quella reale” perché nel 2017 “sarebbe piuttosto compresa tra le 125mila e le 300mila persone”.

È evidente come questo stato di cose diventa sempre più insostenibile sul piano delle finanze pubbliche e dell’andamento demografico, nonché per la vita vera di un’intera generazione che rischia di vedere nel trasferimento all’estero definitivo l’unica alternativa per veder realizzato il sogno di indipendenza economica e di realizzazione personale e professionale.

*Il ruolo delle istituzioni pubbliche.* – Il ruolo programmatico e di indirizzo svolto dalle istituzioni comunitarie, Commissione Europea, Consiglio Europeo e Parlamento Europeo, a maggior ragione alla luce della crisi innescata dalla pandemia da Covid-19, risulta di particolare rilevanza al fine di orientare nei differenti contesti territoriali la progettualità volta ad affrontare in chiave innovativa il fenomeno sempre più consistente dell’emigrazione giovanile qualificata e anche la retorica un po’ stantia della fuga dei cervelli, così come già documentato dai dati Istat relativi al quinquennio 2013-2017 che mostrano come i deflussi netti di persone di 25 anni e più dovuti agli espatri sono pari a oltre 244 mila, di cui il 64% con titolo di studio medio-alto.

Questi orientamenti europei indicano soprattutto alcuni indirizzi, per le istituzioni pubbliche nazionali e sovranazionali, come investire massicciamente in sapere, formazione e conoscenza, anche perseguendo *partnership* pubblico-private, al fine di invertire la rotta e provare così ad ancorare i giovani qualificati ai territori di origine, nonché ad essere un po’ più attrattivi nei confronti di studenti e lavoratori qualificati di altre nazioni europee ed extraeuropee.

È fondamentale, quindi, che le istituzioni pubbliche diano priorità alla cosiddetta “economia della conoscenza” mettendo in campo procedure semplificate ed investimenti immediatamente realizzabili in tal senso. L’economia della conoscenza implica necessariamente processi di innovazione permanente che richiedono sempre più alti livelli di formazione, capacità di apprendimento continuo, competenze da acquisire che presuppongono quindi adattabilità, mobilità, flessibilità e investimenti in sistemi di accesso alle informazioni, nonché procedure di coordinamento complesse per la progettazione, la fabbricazione e la commercializzazione dei prodotti (Livraghi, 2008).

Già dal 2009 le istituzioni europee si erano mosse in questa direzione attraverso documenti importanti di indirizzo rivolti ai Paesi Membri. Il 12 maggio 2009, infatti, il Consiglio dell'Unione Europea approva il quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione “*Education and Training 2020*”. L’“*Education and Training 2020*” definisce inoltre a livello europeo anche i parametri di riferimento che si sarebbero dovuti raggiungere sempre entro il 2020, quali:

1. almeno il 20% dei laureati e il 6% dei 18-34enni con una qualifica professionale iniziale dovrebbe aver trascorso una parte degli studi o della formazione all'estero;
2. almeno il 95% dei bambini dai 4 anni all'inizio della scuola dell'obbligo dovrebbe frequentare la scuola materna;
3. meno del 15% dei 15enni dovrebbe avere risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze;
4. meno del 10% dei giovani dai 18 ai 24 anni dovrebbe abbandonare gli studi o la formazione;
5. almeno il 40% dei 30-34enni dovrebbe aver completato un percorso di istruzione superiore;
6. almeno il 15% degli adulti dovrebbe partecipare all'apprendimento permanente;
7. almeno l'82% dei 20-34enni con almeno un diploma di maturità deve aver trovato un lavoro entro 1-3 anni dalla fine degli studi.

È evidente che i suddetti programmi e progetti, promossi e implementati dai diversi paesi europei, hanno tenuto conto, così come accade anche per il Programma Erasmus Plus, degli obiettivi previsti dalla Commissione Europea sia all'interno della strategia Europa 2020 che all'interno della Politica di Coesione per il settennato 2014-2020 ed in particolare dell'Obiettivo 10 della Politica di Coesione - Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente.

Nonostante gli sforzi compiuti nella direzione tracciata dall’“*Education and Training 2020*”, soprattutto grazie all'implementazione a livello regionale della Politica di Coesione attraverso l'utilizzo dei fondi SIE l'Italia, nella sua differente articolazione territoriale, i parametri/obiettivi sopra descritti sono ancora lontani dall'essere conseguiti. Per il loro conseguimento, quindi, occorre non solo maggiore determinazione, ma anche saper sfruttare al meglio l'occasione creata dalla disponibilità di ingenti finanziamenti, messi a disposizione dalla Commissione Europea per ri-

lanciare le economie europee nel post-pandemia Covid-19. Attraverso lo strumento di *Next Generation EU*, si può mettere al centro della strategia di realizzazione dei progetti il tema dell'apprendimento continuo e della formazione lungo tutto l'arco della vita di un individuo, quale strumento valoriale prioritario e trasversale per arginare il fenomeno dell'emigrazione giovanile qualificata.

Tuttavia, per frenare il fenomeno dell'emigrazione giovanile qualificata, occorre innanzitutto accrescere il valore aggiunto delle produzioni dei sistemi territoriali e, nello specifico, dei territori maggiormente svantaggiati come il Mezzogiorno e le aree interne italiane. Maggiore valore aggiunto territoriale, inteso come la creazione, la trasformazione o l'incremento di risorse naturali e culturali di un territorio (De Matteis, 2003), così come peraltro suggerito dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)<sup>3</sup> promossa e implementata dall'Agenzia per la Coesione Territoriale. Valore aggiunto, quindi, che può scaturire da processi di attivazione locale e dall'implementazione di politiche pubbliche regionali, co-progettate con il mondo economico e sociale disponibile ad investire in processi di innovazione sociale, che si pongano l'obiettivo virtuoso di perseguire "il diritto alla restanza" soprattutto in quei territori periferici rispetto alle centralità economiche regionali e/o nazionali.

*Progetti ed esperienze in Italia per contrastare il depauperamento territoriale.* – Per contrastare il depauperamento dei territori (Calafati, 2009) e l'impovertimento di risorse e capitale umano è possibile agire, così come suggerisce sempre l'Agenzia per la Coesione Territoriale, su quattro leve:

- contrastare l'abbandono;
- agire affinché chi ha scelto di trasferirsi all'estero decida di tornare;
- governare l'abbandono in modo che dalla mobilità di professionisti altamente qualificati possano essere generati benefici per il paese di origine;
- sviluppare politiche di attrazione.

Diverse sono state le politiche e le pratiche messe in atto in Italia, soprattutto a livello regionale, almeno negli ultimi quindici anni, utilizzando sovente le risorse messe a disposizione dall'Unione Europea con la Politica di Coesione, per perseguire anche l'obiettivo di far

---

<sup>3</sup><https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>.

rientrare nel proprio territorio d'origine l'individuo che abbia seguito un percorso formativo fuori dal contesto regionale. Così come sono state realizzate diverse iniziative rivolte al contrasto dell'abbandono del percorso formativo, con misure e azioni volte ad ancorare il capitale umano alla residenzialità.

Di queste iniziative si sono rese protagoniste sia le regioni meridionali e insulari che quelle centrali, ed anche le regioni alpine nell'ambito delle azioni di contrasto allo spopolamento dei territori montani. A proposito dei territori montani, i casi delle province di Trento, Bolzano e della Valle d'Aosta sono emblematici. Sono state ribattezzate come le uniche montagne che non perdono capitale umano. Gli studiosi Cerea e Marcantoni scrivono che «in queste tre realtà alpine, non solo non ci sono i fenomeni negativi riscontrati nella montagna di tutte le altre regioni dell'Italia, ma i valori economici e sociali sono nettamente positivi» (Cerea, Marcantoni, 2016, pp.74). Sostengono, inoltre, come in queste aree le politiche pubbliche abbiano generato «un circuito virtuoso contrapposto esattamente e simmetricamente al circuito vizioso che porta ad abbandonare la montagna» (ibidem, p. 77). Scrivono ancora che

la montagna non è condannata, qualora dovesse, dall'orografia, ma dalle politiche pubbliche. La montagna con politiche pubbliche adeguate e favorevoli, come nelle due regioni citate, addirittura guida lo sviluppo del paese. Riesce persino a stare nella parte più avanzata della freccia dello sviluppo, e non alla sua coda. Sono perciò smentite tutte le tesi che vorrebbero una maggiore "razionalità" dello sviluppo in pianura, perché avrebbe minori costi infrastrutturali. Si è visto che la montagna può dare molto di più allo sviluppo, una volta che vengano superate le distanze di pura dotazione di infrastrutture e di politiche pubbliche coerenti (ibidem, p. 89).

La coerenza delle politiche pubbliche indubbiamente riveste un ruolo fondamentale nei processi di sviluppo, così come l'innovatività di azioni specifiche che possono contribuire a rilanciare finanche l'immaginario di un contesto regionale per i giovani e, soprattutto, per i giovani qualificati.

La Regione Puglia, in tal senso, già a partire dal 2008 ha promosso due misure denominate "Principi Attivi" e "Ritorno al Futuro", che si sono poste principalmente l'obiettivo di sostenere l'attivazione dei giovani al fine di contrastare la propria condizione di inattività o inoccupazione.

Con “Principi Attivi”, nelle tre banditure realizzate (2008, 2010, 2012), si aveva la possibilità di investire, grazie ad un finanziamento a fondo perduto per un importo massimo di 25.000 euro, su percorsi di apprendimento informale progettati in completa autonomia e incentrati sui temi della valorizzazione del territorio, dello sviluppo dell’economia della conoscenza, dell’innovazione e dell’inclusione sociale. Le proposte progettuali venivano presentate da gruppi di giovani che si impegnavano a costituirsi in associazione, cooperativa o impresa qualora l’idea fosse stata finanziata. Sono state finanziate 770 idee diffuse sul territorio pugliese, grazie ad un investimento complessivo di 18,4 milioni di euro provenienti dal bilancio regionale e dal Fondo Nazionale per le Politiche Giovanili.

Gli esiti di questa misura sono stati molto importanti in quanto hanno risposto ad una duplice esigenza, da un lato, quella di rafforzare il senso di responsabilità dei più giovani offrendo occasioni vere di apprendimento e di attivazione diretta, fornendo un’iniezione di energia e innovazione al sistema sociale ed economico della Puglia. Dall’altro lato, quella di contribuire alla nascita di nuove imprese fondate sui valori dell’innovazione sociale e sullo spirito di intrapresa in campi qualificanti per il benessere delle comunità locali, in sintonia con quanto avviene fuori dal contesto regionale.

Con la misura “Ritorno al futuro”, invece, finanziata dal POR FSE Puglia 2007-2013, tra il 2009 e il 2013, si sono sostenuti finanziariamente giovani laureati residenti all’interno della regione con un’età non superiore a 35 anni attraverso l’erogazione di borse di studio per frequentare master *post lauream* in Italia così come in qualsiasi paese del mondo che si impegnavano, però, con l’Amministrazione a rientrare sul territorio pugliese per strutturare qui il proprio futuro professionale.

Un’altra iniziativa significativa di contrasto all’esodo che affligge alcuni territori italiani è rappresentata dal programma “Master and Back” della Regione Sardegna che ha previsto nel corso degli anni una serie di azioni dirette a sostenere percorsi di alta formazione per i giovani residenti sull’isola. Di particolare interesse l’azione, finanziata anche nell’annualità 2017, che prende il nome di “Percorsi di rientro”. Si tratta di contributi destinati direttamente alle aziende sarde per incentivarle ad assumere a tempo determinato o indeterminato i giovani che hanno in precedenza concluso un percorso di alta formazione con “Master and

Back”. Il finanziamento pubblico serve a coprire da un minimo del 60% a un massimo dell’80% il costo complessivo lordo derivante dalla contrattualizzazione del candidato, e viene calcolato sulla base della durata del contratto o per un periodo massimo di 36 mesi (nel caso di contratti a tempo indeterminato). Vengono privilegiate nella valutazione le aziende che decidono di investire nel percorso di rientro la quota massima di cofinanziamento pari al 40% del costo complessivo del contratto.

I programmi “Ritorno al Futuro” della Regione Puglia e “Master and Back” della Regione Sardegna hanno focalizzato l’attenzione sul sostegno ai giovani affinché rientrassero al proprio territorio dopo aver frequentato un percorso formativo fuori regione. Questo sostegno ha assunto forme e gradazioni di intervento molto differenziate. L’esperienza pugliese si concentra sulla sottoscrizione di un “contratto etico”, vale a dire un patto improntato sulla fiducia tra giovani e Pubblica Amministrazione, senza prevedere ulteriori azioni di facilitazione al reinserimento nel territorio dei partecipanti ai percorsi formativi realizzati fuori regione. La Regione Sardegna, invece, fa un passo in avanti, seppur ancora in una forma disarticolata e non strettamente vincolante, perché pubblica due avvisi diversi e separati, uno per i giovani e uno successivo per le aziende. Con quest’ultimo, come descritto sopra, il programma “Master and Back” rende appetibile all’azienda l’assunzione di un giovane, agendo sulla leva della partecipazione ai costi della contrattualizzazione.

In Sardegna anche lo strumento del microcredito attivato dal POR FSE 2007-2013 della Regione ha creato importanti opportunità lavorative per i disoccupati. Nello specifico, attraverso la concessione di microcredito fino a 25.000 euro a soggetti “non bancabili”, secondo gli ordinari criteri di valutazione del sistema bancario, ma in grado di portare avanti un’idea imprenditoriale valida, lo strumento del microcredito ha determinato un cambiamento della situazione lavorativa personale dei beneficiari. Circa l’80% dei beneficiari è diventato imprenditore o lavoratore autonomo e da un’indagine realizzata sulla base del servizio di valutazione del Fondo Sociale Europeo realizzato in Sardegna da IRIS Ricerche emerge che circa il 50% dei soggetti beneficiari dichiara che, anche grazie al finanziamento del microcredito, ha visto migliorare la propria condizione lavorativa (Podda, Barbera, 2016).

*Il caso del Programma “Torno Subito” della Regione Lazio.* – Un caso degno di maggiori approfondimenti è il programma “Torno Subito” promosso dalla Regione Lazio, programma destinato a giovani laureati residenti in regione Lazio, laureandi o laureati, con un’età compresa tra 18 e 35 anni. Sono state realizzate sei edizioni di “Torno Subito” (dal 2014 al 2019) finanziando così più di 8.000 percorsi formativi che hanno previsto una prima fase destinata all’apprendimento realizzata fuori regione (in Italia o in giro per il Mondo) ed una seconda fase destinata al reimpiego delle competenze acquisite realizzata presso enti e aziende localizzate all’interno del territorio della regione Lazio.

Tab. 2 – I numeri delle edizioni realizzate e in corso di realizzazione (dati DiSCo Lazio – Programma Torno Subito)

Edizioni	Partecipanti	N. progetti finanziati	Risorse finanziarie (milioni euro)	POR FSE LAZIO
2014	720	513	5,4	2007-2013
2015	1.485	1.141	15	2014-2020
2016	2.985	2.359	32	2014-2020
2017	4.144	2.051	27,5	2014-2020
2018	3.109	901	12	2014-2020
2019	2.108	1.266	14,8	2014-2020
<b>TOTALE</b>	<b>14.551</b>	<b>8.231</b>	<b>106,7</b>	

Fonte: DiSCo – Ente Regionale per il Diritto allo Studio e alla Conoscenza

Lo scopo dell’iniziativa, promossa dall’Assessorato alla Formazione, Ricerca e Università della Regione Lazio, con soggetto attuatore DiSCo – Ente Regionale per il Diritto allo Studio e alla Conoscenza, è permettere a studenti universitari e laureati di misurarsi in contesti internazionali e nazionali per migliorare le proprie competenze e così avere maggiori opportunità di un futuro inserimento lavorativo qualificato sul territorio di origine; quest’ultimo agevolato dalla realizzazione di un tirocinio/*work experience* presso enti e aziende laziali già in fase di realizzazione del progetto.

“Torno Subito”, inoltre, nelle intenzioni dell’attore pubblico ha rappresentato anche la più avanzata sperimentazione realizzata in Italia di “reddito per il cittadino in formazione”; reddito erogato ad ogni giovane per formarsi fuori dai confini regionali al fine di poter ritornare più competente e più consapevole dei propri mezzi e dei propri limiti, pronto a

dare il proprio contributo allo sviluppo del proprio territorio e della propria comunità di appartenenza attraverso un impegno già definito in sede di presentazione della proposta progettuale.

“Torno Subito” è parte integrante del *Piano regionale straordinario per il rafforzamento delle opportunità per i giovani del Lazio* denominato “*Generazione*”, un’operazione strutturale e di sistema che attraverso un utilizzo mirato del Fondo Sociale Europeo, nel periodo di programmazione 2014-2020, ha supportato finanziariamente interventi a favore di giovani tra i 18 e i 35 anni in diversi ambiti: mobilità territoriale a fini formativi; orientamento al lavoro e rafforzamento delle competenze; sostegno alla cultura e alla creatività giovanile; supporto allo *start up* d’impresa attraverso il microcredito; rafforzamento delle misure a sostegno del diritto agli studi universitari.

La Regione Lazio ha voluto ribadire all’interno dei propri documenti programmatori, e quindi anche all’interno del POR FSE 2014-2020, che intende favorire e sostenere il rafforzamento delle relazioni *in primis* con i paesi dell’Unione Europea, nell’ambito del miglioramento delle competenze delle giovani generazioni, attuando azioni volte quindi ad ampliare le reti di cooperazione con gli organismi e le istituzioni di paesi esteri. Obiettivi che evidenziano quanto strategica sia stata ritenuta questa misura per la Regione Lazio all’interno della propria agenda di governo, con un impegno finanziario che in sei anni ha superato i cento milioni di euro.

Qui di seguito, all’interno della tabella 3, si riportano le voci di costo finanziate<sup>4</sup> dal programma per l’edizione 2019.

L’importo medio finanziato<sup>5</sup> del singolo progetto è pari a 12.963,19 euro e circa il 25% dei progetti finanziati afferisce a soggetti con un indicatore ISEE<sup>6</sup> ricompreso tra 0 e 15.000 euro, evidenziando come i beneficiari siano stati in buona parte individui a cui è stata offerta una opportunità altrimenti difficilmente accessibile.

---

<sup>4</sup> [www.tornosubito.laziodisco.it](http://www.tornosubito.laziodisco.it).

<sup>5</sup> L’importo medio è calcolato come media degli importi medi delle edizioni realizzate e in fase di realizzazione (dati DiSco Lazio – Programma Torno Subito).

<sup>6</sup> Indicatore di Situazione Economica Equivalente.

Tab. 3 – *Supporto finanziario Programma Torno Subito Edizione 2019*

<i>Fase 1</i>	
1.	acquisto di corsi di formazione o master fino ad un massimo di 7.000 euro oppure indennità mensile di <i>work experience</i> pari a 800 euro lordi mese;
2.	rimborso forfettario delle spese di vitto, alloggio e viaggio che varia a seconda della regione o del paese scelto;
3.	assicurazione sanitaria, nel caso in cui la fase 1 venga svolta in paesi extraeuropei fino ad un massimo di 500 euro;
4.	servizi di assistenza e accompagnamento per persone con disabilità, fino ad un massimo di 8000 euro.
<i>Fase 2</i>	
1.	indennità mensile di tirocinio per la fase 2 pari a 800 euro lordi mese.

Fonte: DiSCo – Ente Regionale per il Diritto allo Studio e alla Conoscenza

La validità di questo programma è stata riconosciuta durante la partecipazione dello staff di progetto al Forum internazionale dell'ECVET<sup>7</sup> *Promoting ECVET in the context of long-term mobility*, tenutosi nel 2019 a Sofia (Bulgaria), con l'invito della Direzione Generale Lavoro, Affari Sociali ed Inclusione della Commissione Europea a contribuire allo studio "Vocational mobility in Europe: analysing provision, take-up and impact and reflecting on the way ahead". Inoltre, l'iniziativa Torno Subito (oggetto di uno dei *case study* dello studio appena sopra citato) è citata tra gli esempi di pratiche interessanti che hanno il potenziale per ispirare esperienze analoghe a livello europeo e/o nazionale.

Un elemento dell'iniziativa particolarmente apprezzato risiede nella libertà dei partecipanti. In effetti, i singoli partecipanti sono al centro dell'intero processo, essendo responsabili *in toto* della progettazione della propria opportunità di mobilità. Questo approccio implica una serie di elementi che rendono questa iniziativa diversa dagli altri programmi di mobilità rivolti a giovani e/o disoccupati, basati sull'atteggiamento "passivo" del beneficiario, il cui percorso è incasellato negli schemi progettuali definiti dalle organizzazioni intermedie (es. *sending and hosting education institutes; sending schools and hosting enterprises*; servizi per l'impiego, ecc.). Questo livello di autonomia – che non può essere trovato in nessun altro schema di mobilità – pur comportando alcuni rischi per i partecipanti (ad

<sup>7</sup> ECVET - *European Credit system for Vocational Education and Training*.

esempio una scelta non oculata dei partner), rappresenta un importante fattore di successo poiché implica un forte senso di responsabilità, con un impatto notevole sulla motivazione e sull'impegno dei partecipanti.

I beneficiari intervistati<sup>8</sup> hanno confermato l'impatto positivo del programma sul loro sviluppo personale e professionale e considerano l'iniziativa come un'opportunità unica per perseguire i propri obiettivi personali e professionali e per accedere ad esperienze (formazione e apprendimento sul posto di lavoro) che non avrebbero mai potuto vivere diversamente, soprattutto per motivi finanziari. È stato sottolineato infatti come questa iniziativa – con finanziamenti e indennità allettanti e con gran parte del contributo erogato ai partecipanti all'inizio dell'esperienza – contribuisce alla rimozione degli ostacoli finanziari nell'accesso all'istruzione e alla formazione. Proprio per questo, tale programma è un'opportunità per i beneficiari provenienti da contesti socio-economici svantaggiati che potrebbero non essere incoraggiati a proporre la loro candidatura se le indennità fossero minori.

L'occupabilità maturata dalla grande maggioranza dei beneficiari coinvolti nel programma è un altro degli aspetti che emerge dalle interviste: la partecipazione al programma ha favorito l'acquisizione di competenze di alto livello (curricolari ed extra-curricolari), soprattutto di quelle tecniche e specialistiche, maggiormente spendibili nel mondo del lavoro.

Infine è emerso come tale iniziativa rappresenti un investimento in capitale umano e conoscenza che ha un impatto diretto non soltanto sui beneficiari, ma ha un enorme valore per l'intera comunità attraverso il coinvolgimento proattivo del sistema economico regionale, che – tramite le organizzazioni in cui i beneficiari trascorrono la seconda fase del progetto – entra in contatto con giovani portatori di innovazione, nuove idee e alta professionalità.

Nel Forum dell'ECVET poi sono emersi altri due importanti risultati della buona prassi "Torno Subito":

---

<sup>8</sup>Le interviste sono state realizzate ad un campione eterogeneo di destinatari selezionati da parte dello staff del Programma Torno Subito dai ricercatori della Commissione Europea che hanno lavorato al Rapporto "Vocational mobility in Europe: analysing provision, take-up and impact and reflecting on the way ahead".

- la completa digitalizzazione delle procedure amministrative nella gestione dei singoli progetti da parte dei destinatari del finanziamento attraverso una piattaforma *on line* dedicata;
- la percentuale del 36,2% di destinatari occupati (a tempo indeterminato e a tempo determinato) nel territorio regionale dopo 6 mesi dalla conclusione del progetto.

*Considerazioni conclusive.* – Dallo studio effettuato sulle iniziative di contrasto al fenomeno dell'emigrazione giovanile e al fenomeno dello spopolamento di molti territori italiani descritte in questa sede è possibile trarre alcune conclusioni che possono aggiungere, seppur in modo parziale, alcune riflessioni al dibattito sui concetti di *Brain Drain* e *Brain Gain*.

La prima è che il fattore esperienziale dentro contesti di mobilità territoriale, così come evidenziato per il Programma Torno Subito della Regione Lazio, assume una sua specificità di rafforzamento con i legami di origine, in quanto l'avvio del processo di mobilità in chiave formativa ha come obiettivo finale la restituzione di pratiche, di saperi codificati e non codificati, di competenze acquisite all'interno del proprio territorio di appartenenza, laddove si vuole e si desidera strutturare il proprio progetto di vita. La mobilità, quindi, scelta e non imposta e attivata per esigenze formative dentro un meccanismo che incentiva il rientro rafforza e arricchisce le comunità di origine di nuove competenze e nuove esperienze utili ad attivare localmente percorsi legati all'occupabilità futura.

La seconda ha a che fare con il valore dell'attivazione delle giovani generazioni. Le esperienze descritte presentano come fattore comune il fatto di essere inserite all'interno di politiche generative che investono non tanto sull'aiuto economico o sul sussidio ma piuttosto sulla necessità di attivazione e quindi sull'esigenza di programmare, organizzare e gestire un proprio percorso formativo e di vita in linea con le proprie aspirazioni e con i propri titoli di studio. Questo aspetto risulta essere determinante e qualificante in quanto la stessa partecipazione e adesione alla politica pubblica rappresenta un percorso di formazione e di auto-formazione fondamentale sia per riconoscere al meglio le proprie attitudini e quindi la congruità delle scelte fatte che per moltiplicare anche le capacità di relazione con il mondo del lavoro nell'ottica di ritorno nel proprio contesto territoriale.

La terza, peraltro fortemente connessa alla seconda, riguarda l'importanza di politiche pubbliche che investono e accompagnano i percorsi di attivazione delle giovani generazioni per far sì che anche territori meno accessibili per orografia o dotazione infrastrutturale possano essere egualmente protagonisti di percorsi di sviluppo locale solidi, sostenibili e duraturi per quanto localmente definiti.

Infine emerge con tutta evidenza la parcellizzazione e la frammentarietà delle iniziative approfondite in questo lavoro in quanto anche la singola dimensione regionale delle politiche adottate, peraltro mai declinate in forme collaborative o di scambio con esperienze di altri contesti territoriali, non è sufficiente a raggiungere quella massa critica necessaria di risorse economiche e di mobilitazione sia degli aderenti che delle strutture di *governance* imprescindibile per determinare un impatto significativo sulle vite dei giovani italiani.

Da qui la valutazione dell'urgenza di un'agenda di politiche pubbliche nazionali che abbia come priorità assoluta lo sviluppo sostenibile, nel rispetto del principio dell'equità intergenerazionale, e che gli investimenti e le opportunità per un giovane qualificato italiano debbano eguagliare quelle previste per un coetaneo europeo. Le analisi OCSE sulla spesa pubblica, infatti, rilevano che in Italia si investono 320 mila euro nei primi 25 anni di vita di un giovane; dato di molto inferiore rispetto ai 440 mila della Francia e ai 540 mila della Germania. Una differenza di risorse economiche che si traduce in un alto tasso di abbandono scolastico e in un numero di NEET<sup>9</sup> più alto dell'Unione Europea, alimentando proprio il fenomeno indagato in questo lavoro dei giovani in fuga, pari a circa una diminuzione annua di circa 300 mila unità in tutta Italia, oltre alla perdita di almeno 10 miliardi di euro di investimenti finalizzati alla loro formazione.

Questa vera e propria emergenza deve impegnare i *policy makers* nei prossimi mesi, ponendo la massima attenzione sull'opportunità storica del programma europeo *Next Generation EU*, sulle proposte che provengono dal vasto mondo dell'associazionismo giovanile di destinare alle giovani generazioni almeno il 10% del PNRR (*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*), sugli strumenti strategici dell'orientamento, delle politiche attive del lavoro e della formazione qualificata. Occorre quindi concentrar-

---

<sup>9</sup> *Neet (Not in Education, Employment or Training).*

si su questi strumenti imprescindibili per migliorare la vita delle giovani generazioni, ispirandosi ai temi di sostenibilità, inclusione e innovazione. A tal proposito è di grande interesse il lavoro svolto dal Consiglio Nazionale Giovani<sup>10</sup> condensato nel “Piano Nazionale Giovani 2021” che racchiude un *panel* di proposte per le giovani generazioni al fine di rafforzare il *welfare* intergenerazionale e provare così ad invertire la rotta e frenare l'emorragia di giovani qualificati dal nostro Paese.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBANO A., CARELLA M., “Misurare il Brain Drain: missione possibile? Rassegna dei principali contributi demoeconomici sulla quantificazione e modellizzazione dei flussi migratori qualificati”, *Studi emigrazione*, 2013, 190, pp. 249-267.
- BHAGWATI J.N., RODRIGUEZ C., “Welfare-Theoretical Analyses of the Brain Drain”, *Journal of Development Economics*, 1975, 2, 3, pp. 195-221.
- BONIFAZI C., LIVI BACCI M. (a cura di), *Le migrazioni internazionali ai tempi della crisi*, Firenze, Neodemos, 2014.
- CALAFATI, A., *Economie in cerca di città*, Roma, Donzelli, 2009.
- CERA G., MARCANTONI M. (a cura di), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, Trentino School of Management, Milano, FrancoAngeli, 2016.
- COMMISSIONE EUROPEA - DIREZIONE GENERALE LAVORO, AFFARI SOCIALI ED INCLUSIONE, *Vocational mobility in Europe: analysing provision, take-up and impact and reflecting on the way ahead*, 2019.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («ET 2020»)* (2009/C 119/02), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 28.5.2009 IT.
- CONSIGLIO EUROPEO DI LISBONA, *Conclusioni della Presidenza*, 2000.
- DEMATTEIS G., “Il modello SLoT come strumento di analisi dello sviluppo locale”, in ROSSIGNOLO C., IMARISIO C.S., (a cura di), *Slot qua-*

---

<sup>10</sup> Organo consultivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Giovanili.

- derno 3. *Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale. Approcci metodologici e studi di caso*, Bologna, Baskerville, 2003, pp. 13-27.
- DEMATTEIS, G., “Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali”, in BONORA P. (a cura di), *Slot quaderno 1. Appunti, discussioni, bibliografie*, Bologna, Baskerville, 2001, pp. 11-30.
- DISCO LAZIO, *Rapporti e monitoraggi interni curati dallo Staff di Assistenza Tecnica del Programma Torno Subito*, 2015-2019.
- FONDAZIONE MIGRANTES, *XIII Edizione Rapporto Italiani nel Mondo*, Roma, Fondazione Migrantes, 2018.
- GALINSKI D., *Brain Drain aus Entwicklungsländern. Theoretische Grundlagen und entwicklungspolitische Konsequenzen*, Francoforte sul Meno, Peter Lang, 1986.
- GEIS M., *Migration in Deutschland. Interregionale Migrationsmotivatoren*, Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag, 2005.
- GJERGJ I. (a cura di), *La nuova emigrazione italiana. Cause, mete e figure sociali*, Venezia, Edizioni Ca Foscari, 2015.
- IDOS - CONFRONTI, *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma, Centro Studi e Ricerche IDOS, 2017.
- ISTAT, *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente | anno 2019*, Roma, 2021.
- ISTAT, *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente*, Roma, 2019.
- ISTAT, *Il futuro demografico del Paese*, Roma, 2018.
- ISTAT, *Mobilità interna e migrazioni internazionali della popolazione residente*, Roma, 2017.
- LIVRAGHI R., *Economia della conoscenza: Aggiornamenti Sociali*, Milano, Fondazione Culturale San Fedele, 2017.
- OCSE, *Rapporto annuale sulle migrazioni*, Parigi, Ocse, 2018.
- PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Raccomandazione del 18 dicembre 2006, relativa alla mobilità transnazionale nella Comunità a fini di istruzione e formazione professionale, Carta europea di qualità per la mobilità, 30.12.2006*, Gazzetta ufficiale dell’Unione europea L 394/5 (2006/961/CE).
- PODDA A., BARBERA F. (a cura di), *L’isola che c’è. Microcredito e azione pubblica in Sardegna*, Milano, Egea Editore, 2016.
- REGIONE LAZIO, *Investimenti per la crescita e l’occupazione. Programma Operativo della Regione Lazio, Fondo Sociale Europeo. Programmazione 2014-2020*, 2014.

- REGIONE LAZIO, *Piano Generazioni. Piano straordinario per il rafforzamento delle opportunità per i giovani del Lazio*, Roma, Regione Lazio, edizioni 2016 e 2019.
- RIZZO A., “Declining, transition and slow rural territories in southern Italy Characterizing the intra-rural divides”, *European Planning Studies*, 2015, 24, 2, pp. 231-253.
- SANFILIPPO M., “La nuova emigrazione italiana (2000-2017): il quadro storico e storiografico”, *Studi Emigrazione*, 2017, 207, pp. 355-358.
- SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *XIII Rapporto. Per una nuova geopolitica delle migrazioni. Nuove letture dell'altrove tra noi*, Roma, Società Geografica Italiana, 2018.
- SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2019 - L'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, Editore Il Mulino, 2019.
- TETI, V., *Quel che resta. L'Italia dei paesi tra abbandoni e ritorni*, Roma, Donzelli Editore, 2017.
- TIRABASSI M., DEL PRÀ A., *La meglio Italia. Le mobilità italiane nel XXI secolo*, Torino, Accademia University Press, 2014.

## SITOGRAFIA

- <https://www.agenziacoesione.gov.it>
- [https://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno\\_europa/allegati/lisbona2000.pdf](https://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/allegati/lisbona2000.pdf)
- <http://bollentispiriti.regione.puglia.it/>
- [http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information\\_resources/Bookshop/553/4054\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/553/4054_en.pdf)
- <https://consigli nazionale-giovani.it/wp-content/uploads/2020/10/PNG-versione-26-ottobre-emendataDEF.pdf>
- [https://ec.europa.eu/commission/index\\_it](https://ec.europa.eu/commission/index_it)
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8216&furtherPubs=yes>
- [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about\\_it](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about_it)
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/AUTO/?uri=celex:52010DC2020>

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=IT)  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2006:394:FULL&from=LV>  
<http://www.eucen.eu/>  
<https://www.istat.it/it/archivio/252732>  
<https://www.istat.it/it/files/2018/12/Report-Migrazioni-Anno2017.pdf>  
<https://www.laziodisco.it>  
<http://www.lazioeuropa.it/>  
[http://www.regione.lazio.it/rl\\_formazione/](http://www.regione.lazio.it/rl_formazione/)  
[http://www.regione.lazio.it/rl\\_fse/?vw=contenutidetail&id=157](http://www.regione.lazio.it/rl_fse/?vw=contenutidetail&id=157)  
<http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/PianoLavoro/Home>  
<http://www.tornosubito.laziodisco.it/>  
<https://www.regione.sardegna.it/masterandback/>  
[http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/Int\\_00041\\_ANAGRAFE\\_DEGLI\\_ITALIANI\\_RESIDENTI\\_ALL\\_ESTERO\\_-AIRE-\\_2018.pdf](http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/Int_00041_ANAGRAFE_DEGLI_ITALIANI_RESIDENTI_ALL_ESTERO_-AIRE-_2018.pdf)

*The role of policies for the activation of human capital and territorial mobility in contrasting skilled youth emigration.* – This study aims to investigate the role of local human capital activation policies and the value of territorial mobility to contrast the phenomenon of qualified youth emigration. A phenomenon that has regained momentum in Italy in the last decade.

This study examines complex initiatives implemented by Italian regions and local authorities (especially Torno Subito by the Lazio Region and other programmes such as Ritorno al futuro by the Puglia Region and Master and Back by the Sardinia Region) that can serve as a model for national and European policy makers. Programmes that can help to counter skilled emigration and support the "right to stay" of a generation of skilled young people who, more than others, suffer from job insecurity and a growing risk of marginalisation.

*Keywords.* – Human capital, Territorial mobility, Skilled youth emigration

*Università degli Studi di Catania, Dipartimento "Economia e Impresa"*  
*claudionovembre@tiscali.it*