

Nota di sintesi
Mobilità internazionale dei lavoratori
Altamente qualificati

Overview

International Mobility of the Highly Skilled

Italian translation

Le note di sintesi sono degli stralci di pubblicazioni dell'OCSE.
Sono disponibili gratuitamente presso la libreria online (www.oecd.org/).
La presente nota di sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

Introduzione

La mobilità internazionale di lavoratori altamente qualificati rappresenta una questione politica importante per molti Paesi dell'OCSE. Se da un lato la domanda di personale qualificato si fa sempre più elevata, in particolare per le industrie e le professioni del settore dell'informazione tecnologica, dall'altro in vari Paesi membri si registra una crescente diminuzione di questo tipo di personale. Per far fronte a queste carenze, molti paesi stanno mettendo in atto una serie di misure dirette a facilitare il reclutamento di lavoratori stranieri. Considerata l'importanza di conoscere e comprendere meglio questi aspetti per definire l'agenda politica, l'OCSE ha promosso un seminario che verte sulla mobilità internazionale dei lavoratori altamente qualificati intitolato : *“International Mobility of Highly Skilled Workers: From Statisticals Analysis to the Formulation of Policies”* e tenutosi a Parigi l'11 e il 12 giugno 2001. Il seminario è stato organizzato dalla Direzione della Scienza, Tecnologia e Industria (DSTI) e dalla Direzione per l'Educazione, l'Occupazione, il Lavoro e gli Affari Sociali (DEELSA).

Il seminario si proponeva tre obiettivi principali:

- fornire dati sulla dimensione e le caratteristiche dei flussi e degli stock di lavoratori stranieri qualificati e altamente qualificati nei Paesi membri e in alcuni Paesi non membri, al fine di valutare la qualità dei dati disponibili e dei concetti usati e di migliorarne la comparabilità;
- analizzare la mobilità dei lavoratori qualificati e delle risorse umane per la scienza e la tecnologia e il suo impatto sull'economia, attraverso casi di studio osservati nelle maggiori aree di provenienza e di destinazione di tale categoria di lavoratori;
- esaminare le politiche di migrazione adeguate per facilitare modi di mobilità dei lavoratori qualificati che offrano benefici sia ai paesi di destinazione sia ai paesi di provenienza.

Questi obiettivi fanno parte di uno studio più ampio sull'impatto economico della migrazione di personale qualificato, sia nei paesi d'accoglienza (acquisizione di competenze, “acquisizione di cervelli”, produttività e crescita economica, riduzione della carenza di forza lavoro, effetti sulla spesa di educazione) sia nei paesi d'origine (perdita di lavoratori qualificati, fuga di cervelli, ma anche migliori competenze tecnologiche, grazie soprattutto al rientro nel paese d'origine dei lavoratori emigrati (flusso internazionale di conoscenze o “circolazione di cervelli”).

Oltre venti documenti sono stati presentati e discussi da delegati ed esperti dei Paesi membri dell'OCSE e di alcuni Paesi non membri, da rappresentanti della Commissione Europea e di organismi internazionali interessati dalla migrazione internazionale e dalle risorse umane per la scienza e la tecnologia.

Sebbene sia difficile misurare la mobilità internazionale dei lavoratori qualificati, gli studi intrapresi mostrano che con molta probabilità i flussi di questo tipo di migrazione sono aumentati soprattutto negli anni '90. Ciò stante, la mobilità delle risorse umane per la scienza e la tecnologia ha un impatto maggiore sui risultati di un paese nel settore della scienza e della tecnologia e di conseguenza sulla crescita economica. Gli effetti sono tuttavia inequamente distribuiti, in particolare fra i paesi di provenienza (in gran parte paesi in via di sviluppo) e i paesi di destinazione. È pertanto necessario che le politiche volte a facilitare il reclutamento e la mobilità di lavoratori altamente qualificati, in particolare le politiche di migrazione, siano definite in modo da garantire una più equa distribuzione dei benefici.

Definizioni e quadro statistico per la migrazione della manodopera qualificata

Il dibattito sulla misurazione e la definizione di questi sviluppi ha fatto non solo sorgere alcune questioni sulla definizione e l'identificazione dei lavoratori stranieri altamente qualificati e delle risorse umane per la scienza e la tecnologia, ma anche sulla disponibilità e l'affidabilità di dati e strumenti atti a migliorare la comparabilità internazionale delle statistiche in questo settore.

Diversi sono gli strumenti che consentirebbero di valutare lo stock e i flussi migratori dei lavoratori altamente qualificati fra cui, innanzitutto, i censimenti, i dati di registrazione, le indagini sulla forza lavoro, i dati amministrativi, le indagini specifiche e i casi studio. Tuttavia, nessuno di questi si è rivelato uno strumento di misurazione interamente soddisfacente. L. Auriol e J. Sexton (Capitolo 1) hanno effettuato una valutazione critica delle varie fonti e hanno formulato in modo chiaro l'analisi sui concetti e le definizioni.

Da questa analisi e dalle discussioni scaturite sono emersi alcuni aspetti importanti:

- la definizione di risorse umane per la scienza e la tecnologia data dal "Manuale di Canberra" riguarda un numero elevato di individui, e i flussi e gli stock di risorse umane per la scienza e la tecnologia non possono essere valutati secondo le fonti statistiche esistenti. In pratica, solo i paesi dell'UE e l'Eurostat hanno applicato le raccomandazioni del manuale. L'identificazione delle risorse umane per la scienza e la tecnologia in base alla classificazione dell'ISCO (International Standard Classification of Occupations) sembra la più adeguata;
- i censimenti della popolazione condotti secondo la classificazione standard di attività, sebbene risultino esaurienti per il rilevamento, sono poco frequenti e non sempre forniscono le informazioni ricercate (per esempio la durata del soggiorno all'estero dei migranti);

- le indagini sulla forza lavoro, nonostante alcuni limiti (numero di campioni, rappresentatività, ecc.), costituiscono la principale fonte di informazioni disponibile per effettuare comparazioni internazionali;
- le fonti amministrative (permesso di lavoro, visti temporanei) forniscono dati importanti ma non utilizzano i concetti, le definizioni e le classificazioni necessarie per il calcolo delle statistiche internazionali;
- le indagini specifiche condotte in alcuni paesi per individuare i lavoratori altamente qualificati (il sistema SESTAT negli Stati Uniti; le indagini del CEREQ in Francia, presentate nell'intervento di D. Martinelli nel Capitolo 6) meritano di essere più ampiamente usate, sviluppate e armonizzate.

In linea generale, le informazioni a disposizione sulla durata di soggiorno dei migranti, il flusso migratorio, il tasso di rientro nel paese d'origine e le forme alternative di mobilità (come il trasferimento di riserve di servizi) sono insufficienti. Si rivela quindi necessario approfondire il lavoro di valutazione iniziato, con particolare riguardo alle indagini specifiche su migranti e datori di lavoro (vedi R. Winkelmann sulla Germania nel Capitolo 7) e sui dati longitudinali a disposizione. Si avverte inoltre l'esigenza di una revisione del "Manuale di Canberra" che dovrebbe essere realizzata con l'aiuto di esperti del mercato del lavoro e di statistiche migratorie.

Le principali caratteristiche della mobilità delle risorse umane per la scienza e la tecnologia e dei lavoratori altamente qualificati e il loro impatto sull'economia

Diversi casi esaminati nei Paesi dell'OCSE e nei Paesi non membri hanno consentito di valutare l'ampiezza del fenomeno della mobilità di risorse umane per la scienza e la tecnologia, lavoratori qualificati e studenti, e di individuarne le principali caratteristiche. Alcuni relatori hanno esaminato con particolare attenzione l'impatto economico della migrazione di lavoratori qualificati e altamente qualificati nei paesi d'accoglienza e nei paesi d'origine.

Nel capitolo 3, D. Guellec e M. Cervantes indicano i principali effetti attesi dalla mobilità di risorse umane per la scienza e la tecnologia per i paesi di accoglienza e i paesi d'origine. Gli effetti positivi per i principali paesi d'accoglienza sono lo stimolo della capacità d'innovazione, l'aumento dello stock di capitale umano disponibile e la diffusione internazionale di conoscenze. Per i paesi d'origine, la perdita di capitale umano può essere parzialmente controbilanciata dal rientro dei migranti e dallo sviluppo di reti che facilitano la circolazione di lavoratori qualificati fra il paese d'accoglienza e il paese d'origine (come mostrato da J.B. Meyer per il Sud Africa nel Capitolo 13). La mobilità di lavoratori qualificati può anche stimolare gli investimenti per la formazione nei paesi d'origine e aumentare l'afflusso di valuta tramite le rimesse.

Per quanto concerne la mobilità di studenti e ricercatori, emerge da diverse analisi che i Paesi dell'OCSE cercano sempre più di attrarre studenti stranieri specializzati, in particolare nel campo della scienza e della tecnologia e di facilitarne l'accesso al mercato del lavoro (vedi Capitolo 2 di K. Trembaly, Capitolo 17 di G. Hugo e Capitolo 6 di D. Martinelli). Ciò accade, non solo perché le loro spese di istruzione rappresentano un beneficio finanziario diretto per le università interessate ma anche perché forniscono una potenziale riserva di manodopera altamente qualificata e già abituata alle regole e alle condizioni del paese d'accoglienza.

I dibattiti sono stati alimentati più particolarmente dai casi degli Stati Uniti (Capitolo 16 di P. Martin), dell'Irlanda (Capitolo 8 di A. Barrett), del Giappone (Capitolo 5 di S. Kobayashi), della Svezia (Capitolo 14 di A.-M. Gaillard) e del Canada (Capitolo 4 di M. Bordt). Occorre insistere su cinque punti chiave:

- nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE, gli obiettivi politici in materia d'immigrazione di lavoratori altamente qualificati sono triplici: i) rispondere alle carenze cicliche del mercato del lavoro; ii) aumentare lo stock di capitale umano; e iii) incoraggiare la circolazione delle conoscenze personificate dai lavoratori altamente qualificati e promuovere l'innovazione;
- la quota di lavoratori stranieri qualificati sul mercato del lavoro varia considerevolmente da un paese all'altro, ma sta aumentando in molti Paesi dell'OCSE e, in alcuni di loro, questa categoria di lavoratori è composta soprattutto da immigranti ammessi in base al principio del ricongiungimento familiare o per ragioni umanitarie (rifugiati e richiedenti d'asilo);
- numerosi paesi sono interessati sia dall'emigrazione sia dall'immigrazione di lavoratori qualificati, ma sembra che nei Paesi sviluppati la "fuga di cervelli" sia stata sovrastimata, soprattutto se si tiene conto dell'elevato tasso di rientro dei migranti (vedi Capitolo 14 di A.-M. Gaillard per la Svezia e Capitolo 6 di D. Martinelli per la Francia);
- la migrazione temporanea è sempre più diffusa, soprattutto in Australia (vedi Capitolo 17 di G. Hugo) e negli Stati Uniti (vedi Capitolo 16 di P. Martin). La flessione economica iniziata nella primavera 2000, in particolare nel settore statunitense dell'alta tecnologia, potrebbe condurre ad un riassetto dei flussi;
- la mobilità delle risorse umane per la scienza e la tecnologia potrebbe incidere sulle ineguaglianze (riducendole grazie al rientro degli emigranti nel loro paese d'origine) e sull'equilibrio a lungo termine del mercato del lavoro (incentivi per gli investimenti nel campo della formazione iniziale o professionale).

Il caso dei Paesi non membri è illustrato dal Sud Africa (Capitolo 13 di J.-B. Meyer), dalla Cina (Capitolo 11 di A. Guochu e L. Wenjun), dall'India (Capitolo 12 di V. Gayathri), da Israele (Capitolo 9 di A. Paltiel), dalla Russia (Capitolo 10 di L. Gokhberg e E. Nekipelova) e dal Taipei cinese (Capitolo 15 di Y.-L. Luo e W.-J. Wang). Alla luce dei casi esaminati, emerge che i Paesi in via di sviluppo e in transizione possono offrire solo limitate opportunità ai loro lavoratori più altamente qualificati. Difatti, nonostante gli effetti per le finanze pubbliche collegati alla spesa per l'istruzione, i Paesi in via di sviluppo potrebbero sul breve periodo trarre benefici dall'emigrazione dei loro lavoratori altamente qualificati attraverso gli effetti sui flussi di rimessa e sulla riduzione dei surplus di manodopera come, in certi casi, dall'internazionalizzazione dell'economia nazionale. A lungo termine, la situazione potrebbe tuttavia essere ben diversa, se l'emigrazione dei lavoratori altamente

qualificati impedisse a questi paesi di raggiungere il decisivo livello di soglia di risorse umane per la scienza e la tecnologia, indispensabile in alcuni settori dinamici con alto valore aggiunto, o se tale emigrazione compromettesse la fornitura di servizi socioeconomici di base (ad esempio, educazione, salute). I casi del Tapei cinese, della Corea e dell'Irlanda tendono a dimostrare che i lavoratori qualificati che decidono di rientrare nel loro paese d'origine dopo un lungo periodo trascorso all'estero, contribuiscono in modo considerevole allo sviluppo dell'industria nazionale dell'alta tecnologia.

Politiche che facilitano la mobilità delle risorse umane per la scienza e la tecnologia e dei lavoratori altamente qualificati

Molte delle analisi discusse nel rapporto, riguardano i recenti sviluppi delle politiche di migrazione mirate a incoraggiare la mobilità dei lavoratori altamente qualificati. Alcune relazioni dettagliate sulla situazione in Germania (Capitolo 18 di H. Werner), in Australia (Capitolo 17 di G. Hugo), negli Stati Uniti (Capitolo 16 di P. Martin) e nel Regno Unito (Capitolo 19 di N. Rollason) hanno consentito di mostrare la diversità delle politiche messe in atto in diversi paesi OCSE e di valutarne i pregi e i difetti.

I tradizionali paesi d'immigrazione hanno sviluppato, nell'ambito della loro legislazione sull'immigrazione, politiche specifiche atte a favorire la residenza temporanea (Paesi europei) o la residenza permanente (Australia e Canada) di risorse umane per la scienza e la tecnologia, che si tratti di studenti o lavoratori. Altri paesi hanno di recente adottato misure specificatamente mirate all'occupazione nei settori dell'informazione e delle comunicazioni per allentare le tensioni del mercato del lavoro. Sembra quindi che la ricerca di un equilibrio tra i principali partner interessati (governo, datori di lavoro, forza lavoro nazionale e straniera, e paesi di provenienza) sia diventata un aspetto chiave della questione.

Tuttavia, anche nelle aree di libera circolazione ci sono ancora molti progressi da compiere per facilitare la mobilità delle risorse umane nel settore della scienza e della tecnologia, attraverso iniziative politiche quali il riconoscimento dei titoli di studio e il trasferimento dei diritti di sicurezza sociale e di pensione.

I fattori che attraggono le risorse umane nel settore della scienza e della tecnologia sono anche considerevolmente legati alle politiche attuate per la scienza e tecnologia. Lo sviluppo dell'alta tecnologia e dell'industria innovativa è essenziale per attrarre risorse umane per la scienza e la tecnologia di ogni paese. È quindi tutta una serie di politiche volte a incoraggiare l'innovazione che accresce in modo indiretto ma notevole gli incentivi per questi lavoratori qualificati ad entrare nel mercato del lavoro del paese interessato. Queste politiche riguardano in particolare l'imprenditorialità, i meccanismi di allocazione del capitale, la formazione e l'istruzione, la ricerca pubblica e i suoi legami con l'industria. Sono i centri di ricerca d'alta qualità e d'istruzione superiore

(“centri di eccellenza”) che tendono in modo più particolare ad attrarre ricercatori stranieri e studenti (alcuni dei quali troveranno lavoro nel paese di accoglienza). Questo è il caso di alcune università statunitensi ed è anche l’obiettivo della politica europea per i centri di eccellenza. Nel caso del Taipei cinese (Capitolo 15 di Y.-L. Luo e W.-J. Wang), la creazione di parchi scientifici ha favorito il ritorno d’ingegneri e ricercatori migranti formati all’estero. Alcuni paesi sono dotati di specifici sistemi scolastici destinati ad accogliere i migliori studenti stranieri. Inversamente, una ricerca pubblica carente tende a favorire la fuga all’estero dei ricercatori, spinti dall’insufficienza di prospettive di lavoro e di risorse o dall’estrema rigidità di un sistema in cui l’avanzamento di carriera è più legato all’anzianità che ai risultati. Per concludere, le politiche volte ad incoraggiare le risorse umane per la scienza e la tecnologia residenti all’estero a rimanere in contatto con il paese d’origine, potrebbero favorire la diffusione delle conoscenze e dell’esperienza acquisite. (Capitolo 13 di J.-B. Meyer sul Sud Africa).

Tavola delle materie

Introduzione

PARTE I. Definire e misurare i flussi internazionali di risorse umane nel settore della scienza e della tecnologia

Capitolo 1 Risorse umane per la scienza e la tecnologia: problemi di misurazione e mobilità internazionale

di L. Auriol e J. Sexton.....

**Capitolo 2 La mobilità degli studenti all'interno e verso i Paesi dell'OCSE:
Analisi comparativa**

di K. Tremblay.....

PARTE II. Tendenze e impatto economico nei Paesi dell'OCSE

**Capitolo 3 Mobilità internazionale dei lavoratori altamente qualificati: dall'analisi
statistica alla formulazione delle politiche**

di D. Guellec et M. Cervantes.....

Capitolo 4 Misurazione della migrazione internazionale verso il Canada

di M. Bordt.....

**Capitolo 5 Mobilità internazionale delle risorse umane per la scienza e la tecnologia in
Giappone: dati disponibili, qualità di fonti, concetti e proposte per un ulteriore
studio**

Capitolo 6 Fuga di cervelli tra i giovani dottorandi: miraggio o realtà?

di D. Martinelli.....

**Capitolo 7 Perché le aziende reclutano internazionalmente? Risultati dell'IZA,
Indagine internazionale sui datori di lavoro 2000**

di R. Winkelmann.....

**Capitolo 8 Rientro dei migranti irlandesi altamente qualificati in Irlanda: impatto sul PIL
e disparità salariali**

di A. Barrett.....

Parte III. Tendenze e impatto economico nei Paesi non membri

Capitolo 9 Migrazione di massa dei lavoratori altamente qualificati: Israele negli anni '90

di A. Paltiel.....

Capitolo 10 Migrazione internazionale di scienziati e ingegneri in Russia

Dott. L. Gokhberg e Dott. E. Nekipelova.....

**Capitolo 11 La mobilità internazionale delle risorse per la scienza e la tecnologia in Cina e
il suo impatto**

di Z. Guochu e L. Wejun.....

**Capitolo 12 Ripensare la migrazione internazionale dei lavoratori altamente qualificati:
ricerca e aspetti politici per l'economia dell'informazione in India**

di V. Gayathri.....

**Capitolo 13 La migrazione di lavoratori qualificati e altamente qualificati in Sud Africa:
un caso di studio**

di J-B. Meyer.....

Parte IV. Aspetti politici

Capitolo 14 La mobilità delle risorse umane per la scienza e la tecnologia in Svezia

di A-M. Gaillard.....

**Capitolo 15 La migrazione dei lavoratori altamente qualificati e lo sviluppo industriale
del Taipei cinese**

Y-L. Luo e W-J. Wang.....

- Capitolo 16** **Politiche d'ingresso per i lavoratori altamente qualificati negli Stati Uniti**
di P. Martin.....
- Capitolo 17** **Politiche migratorie volte a facilitare il reclutamento di lavoratori
qualificati in Australia**
di G. Hugo.....
- Capitolo 18** **L'attuale iniziativa tedesca: "Green Card" per gli specialisti in IT**
di H. Werner.....
- Capitolo 19** **Mobilità internazionale dei lavoratori altamente qualificati: le prospettive
del Regno Unito**
di N. Rollason.....

La presente *Nota di sintesi* è la traduzione di stralci di una pubblicazione dell'OCSE i cui titoli originali francese e inglese sono i seguenti :

*La mobilité internationale des travailleurs
hautement qualifiés*

International Mobility of the Highly Skilled

© 2002, OCSE.

La pubblicazione è in vendita presso la sede dell'OCSE a Parigi: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE e sul sito www.oecd.org/bookshop/

Le *Note di sintesi* sono disponibili gratuitamente presso la libreria online dell'OCSE sul sito www.oecd.org/bookshop/

Le *Note di sintesi* sono preparate dall'Unità dei Diritti e Traduzioni, Direzione Affari Pubblici e Comunicazione.

email : rights@oecd.org
Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002

La riproduzione della presente Nota di sintesi è autorizzata sotto riserva della menzione del Copyright OCSE e del Titolo della pubblicazione originale.