

IHPB

ITALIAN HEALTH POLICY BRIEF

OPINIONI E CONFRONTI PER UNA SANITÀ SOSTENIBILE

EFFETTI DELLA BREXIT
SULLA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PROFESSIONI SANITARIE

AUTORE

Angelo Di Gregorio, Università degli Studi di Milano
Bicocca; Direttore Centro di Ricerca Interuniversitario in
Economia del Territorio – CRIET

Il contesto Brexit

In Inghilterra un'inchiesta dell'Institute of Directors ha confermato l'esistenza di una paura generalizzata: la Brexit ha aperto una "voragine nella fiducia" che, almeno per un paio di anni, si tradurrà in una scarsa propensione ad investire e, inoltre, in un impatto negativo sulla produzione e sul tasso di disoccupazione (estremamente basso almeno fino a giugno 2016, pari al 4,9%).

La cosa interessa anche gli altri paesi dell'Unione e, concretamente, tutti quei cittadini europei che in questi anni hanno radicalmente orientato la loro vita personale lontano dal proprio paese, andando a lavorare e vivere in Gran Bretagna: non solo la diminuzione del tasso di occupazione farebbe propendere per un'uscita dal mercato del lavoro prioritariamente per cittadini non GB, ma si pone anche l'impatto che il rientro forzoso di migliaia di persone può generare nei propri paesi di origine.

Per la diplomazia britannica possono essere due le possibili strade da prendere al tavolo delle trattative con Bruxelles, comunque ben consapevole che è impossibile ed estremamente svantaggioso tagliare qual-

INTRODUZIONE

Stefano Del Missier

Direttore Italian Health Policy Brief

Alla luce di alcuni recenti e clamorosi eventi, quali il referendum sul "Leave/Stay" nell'Unione Europea dei britannici, così come quello del "Sì/No" alle riforme costituzionali degli italiani, viene da chiedersi se stiamo vivendo un tempo di grandi cambiamenti o se, al di là dell'impatto che questi eventi generano sul piano emotivo, non sia piuttosto che tali grandi cambiamenti siano solo supposti tali. I tempi per una risposta non sono brevi: infatti, non è come per il caso delle elezioni presidenziali americane, per le quali l'attesa di tracollo delle Borse mondiali si è trasformata in una sorta di sberleffo ai grandi pensatori o "gufi". Il caso del referendum sulla Costituzione in Italia, così come quello della Brexit in Gran Bretagna, invece, chiedono di indagare in modo più approfondito, perché solo nel tempo potremo valutare gli scostamenti tra i reali impatti che gli esiti genereranno e le attese di cambiamento (soprattutto, mediaticamente) che sono state generate. In questo numero di IHPB, il prof. Di Gregorio illustra come le attese di cambiamento (se non di stravolgimento) della Brexit non potranno esplicitarsi se non (forse) nel lungo periodo: il sistema sanitario inglese non può permettersi di cambiare radicalmente registro rispetto alle policy di apertura a professionisti sanitari d'oltre Manica; né, tantomeno, può rimandare a casa i medici che in questi anni hanno retto e continuano a reggere il quotidiano funzionamento del NHS britannico. Tutto questo ribadisce di affrontare con più serietà e scientificità il mondo reale, che è sempre molto più solido di quello virtuale.

siasi legame con l'Unione. La Gran Bretagna potrebbe decidere di aderire allo Spazio Economico Europeo (SEE) come la Norvegia, Islanda e Liechtenstein. Questo comporterebbe la possibilità di prendere parte al Mercato Europeo Comune senza altri vincoli, mantenendo come fonte d'ispirazione di ogni operazione i quattro pilasti dell'UE: libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. Diversamente, opzione molto più radicale, potrebbe essere quella di uniformarsi esclusivamente alle regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) al pari degli altri 161 Paesi che ne fanno parte: questo significherebbe sottostare a regole volte a ridurre al minimo le frontiere per il libero commercio internazionale di beni, servizi e proprietà intellettuali, mantenendo comunque un'ampia autonomia. Se nel primo scenario non sarebbe possibile porre limiti al movimento di persone, ma permarrebbe il "passaporto europeo", in particolare quello finanziario (fondamentale per un Paese la cui economia è dominata dai servizi finanziari che rappresentano l'8% del PIL, come quelli bancari ed assicurativi, e la cui perdita vorrebbe dire il trasferimento di alcuni segmenti di business), sorte diametralmente opposta si avrebbe qualora si accogliesse la seconda soluzione.

Ad oggi è difficile per gli stessi britannici capire quale sia il "male minore" o, viceversa, il "miglior bene", e la stessa Europa non può esimersi dal fare altrettanto. D'altra parte, oltre che

minacce, la Brexit pone agli altri paesi europei anche delle opportunità. Una di queste è rappresentata dalla fuga di molte società verso altri paesi dell'Unione Europea.

Il trasferimento nell'eurozona di decine di società potrebbe rappresentare una grandissima occasione di emergere per molte città come, in primis, Francoforte, Dublino e Parigi (forti delle tante opportunità offerte dal loro Paese), così come per alcune città italiane, quali Milano e Bologna.

Si sono fatte riflessioni su come rendere il capoluogo lombardo la prima zona a fiscalità agevolata in Italia, così da renderla più appetibile agli occhi di aziende che stanno valutando una simile eventualità. Tra quelle più interessate all'ambiente italiano ci sono l'Elba e l'Ema, authorities vigilanti rispettivamente sulle banche e sui farmaci. Con riguardo all'Ema, agenzia che occupa circa 900 dipendenti, si pensa ad un indotto particolarmente interessante, non solo in termini occupazionali, ma anche per la sinergia che si creerebbe per un settore industriale tra i più performanti quanto ad export. Inoltre, l'Italia è seconda solo alla Germania sul mercato del farmaco in Europa e, in particolare, la Lombardia investe molto in questo settore, dando occupazione a circa 28mila addetti.

Tra minacce e opportunità, quindi, abbiamo voluto indagare più precisamente quelle che possono essere le conseguenze sul piano della mobilità delle professioni e del funzionamento dei servizi sanitari.

L'import di professionisti in GB

Brexit ha sostanzialmente interrotto un processo di accoglienza ed inserimento di lavoratori stranieri in GB che dura da decenni, al punto che vi sono diversi studi e ricerche che negli anni hanno indagato a fondo questo fenomeno. L'Università di Oxford, focalizzandosi sull'immigrazione nel Regno Unito, ha pubblicato interessanti statistiche a riguardo. In particolare, è stato evidenziato come, nel corso degli ultimi vent'anni, il livello di istruzione di coloro che approdano Oltremarica sia nettamente migliorato: sono sempre meno quelli che si trasferiscono cercando lavoro senza diploma o laurea (nel 2014 rappresentavano solo poco più del 9% degli uomini recentemente arrivati). Sul totale dei lavoratori nati fuori dai confini anglosassoni il 48,1% risulta aver concluso la propria carriera di studi dopo i 21 anni: dato straordinario se si considera che gli inglesi assunti con un livello così alto di istruzione sono solo il 26,3%, mentre il 45,1% ha concluso solo la Secondary School (il corrispettivo delle scuole medie italiane).

D'altra parte, l'Unione Europea ha sempre sostenuto la mobilità non solo di merci, capitali e servizi, ma anche delle persone. Con i programmi Erasmus ed EURES sono state incentivate le esperienze all'estero sia di giovani studenti, sia di intraprendenti lavoratori in 31 Nazioni europee. Accogliere nuovi talenti è un modo per valorizzare un Paese sia culturalmente che professionalmente, ma sorge un problema

quando sono più coloro che scappano dalla madrepatria piuttosto che quelli, provenienti dall'estero, che vi si trasferiscono: il rischio consisterebbe in un rallentamento dell'economia e in un impoverimento intellettuale.

Le politiche della GB a riguardo, quindi, sono sempre state orientate a "sfruttare" al massimo tali potenzialità della mobilità di persone nel territorio europeo ed oggi, dopo Brexit, il solo interrompere tali politiche comporta una serie di difficoltà.

Per quanto riguarda un ulteriore accoglienza di stranieri, per esempio, potranno essere necessari accordi privati tra Inghilterra e ogni singolo Paese di provenienza; d'altro lato, per ridimensionare il flusso di immigrati, si potrebbe optare per l'introduzione di esami e permessi, volti a valutare le competenze e le credenziali di coloro che chiedono il trasferimento.

In ogni caso, il Regno Unito si metterebbe nelle condizioni di selezionare e reclutare solo soggetti specializzati, escludendo sia i semplici diplomati, sia tutti quei dottorandi e neospecialisti in cerca di un primo impiego, sia la gran massa di immigrati in cerca degli impieghi più umili, generando ovvie "ritorsioni" da parte degli altri paesi, che si vedrebbero impoveriti da scelte egoiste e di non reciprocità da parte dei britannici.

D'altro canto, oltre a coloro che sono già inseriti nel mondo del lavoro, incontreranno nuove difficoltà anche quelli che in GB vogliono andare a studiare: sicuramente l'Europa non

stanzierà più quelle 9mila sterline che dava ad ogni giovane che intendeva frequentare l'università inglese. Per imparare la lingua saranno così scelte mete come la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord, qualora indipendenti dopo il referendum, oppure l'Olanda che negli ultimi anni sta accogliendo sempre più studenti, attirandoli con ottime scuole specialistiche e con un inglese che sta prendendo sempre più piede, diventando la seconda lingua ufficiale.

In ogni caso, facendo una fotografia dell'esistente e al di là di quelle che saranno le scelte a riguardo dei futuri accoglimenti, è oggettivo che il peso dei lavoratori stranieri in GB è elevatissimo: si può prospettare, in questo quadro così complesso, una fase di controesodo?

Dubbie sono le sorti di circa 73mila¹ italiani arrivati a Londra nel 2015, come in realtà quelle di tutti i cittadini dell'Unione Europea emigrati negli anni passati in GB. Difficile optare per un'espulsione di massa, ma facile prevedere che saranno introdotti obblighi di autorizzazione per poter sostare su terra britannica per un tempo prolungato: probabile l'introduzione di permessi di lavoro rinnovabili ogni tre o cinque anni, così come l'obbligo di avere un alloggio e un lavoro prima di potersi trasferire; le trafale burocratiche aumenteranno, e sarà reso obbligatorio per tutti il superamento di un esame di lingua.

In molti, quindi, chiederanno la cittadinanza britannica per poter rimanere,

ma dovranno dimostrare di possedere i requisiti per averla, quali l'aver vissuto nel Regno Unito per almeno 5 anni, l'aver pagato le tasse regolarmente e l'aver distinte capacità linguistiche. Nei dibattiti si ipotizza che, con molta probabilità, il governo potrebbe optare su un piano di allontanamento di quegli immigrati che hanno un reddito basso o sono senza lavoro, ma non ci sono certezze e di certo espatriare più di 4 milioni² di persone, che arricchiscono il Paese producendo e pagando imposte, sarebbe un colpo mortale per l'economia inglese.

La professionalità italiana che migra nel mondo

Il fenomeno della migrazione in Italia è storia, con andamenti diversi a seconda dei cicli economici vissuti dal nostro paese. Certo è che negli ultimi anni questo fenomeno sta conoscendo uno dei suoi punti più alti.

Probabile che politiche quali il blocco del turn over abbiano accentuato le scelte di andare a vivere e lavorare all'estero; ma il fatto che non ci siano differenze di genere e che siano soprattutto i giovani a fare tale scelta dovrebbe preoccupare e non poco il governo del nostro paese.

Soprattutto il fatto che siano i giovani a voler espatriare sta generando una situazione di squilibrio generazionale molto costosa per il nostro paese, soprattutto se si pensa che la formazione di ogni giovane specializzato che migra è costata al paese 130mila euro.

L.A.I.R.E. (l'Anagrafe degli Italiani Re-

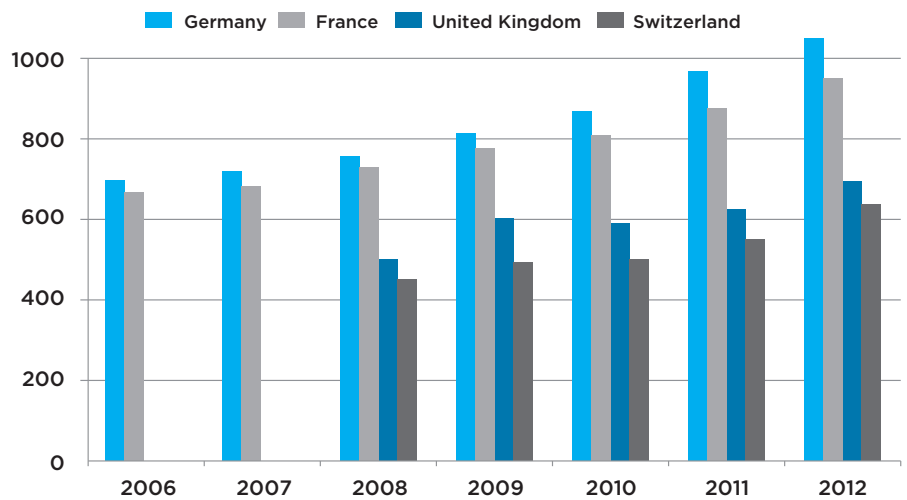
¹ Dati Ons, Office for National Statistics

² <http://www.osservatorioinca.org/12-623/archivio-stranieri-in-europa-italia-al-5%C2%B0-posto-come-paese-di-accoglienza,-al-4%C2%B0-come-paese-di-emigrazione.html>

sidenti all'Estero), nel 2014, riportava che la GB era il paese che accoglieva più immigrati italiani ogni anno. Ora, dopo Brexit, la sorte dei nostri connazionali all'estero è incerta, sia di quelli che già vivono a Londra (circa 250.000 italiani, tanti quanti gli abitanti della tredicesima città del Bel Paese, Verona) sia di quelli che avevano il progetto di trasferirsi nella City a breve.

Il fenomeno della migrazione in Italia ha avuto anche di recente notevoli impulsi e l'esodo dall'Italia (secondo le indagini condotte dal CNR - Consiglio Nazionale delle Ricerche) si sta facendo così consistente da allarmare il Governo Italiano: il nostro paese risulta essere l'unico riportante nel 2015 un saldo negativo tra ricercatori usciti ed entrati nel paese (-13,2%): ogni anno ne emigrano circa 3mila e, con questo trend, nel giro di un decennio l'Italia avrà speso 5 miliardi di euro per crescere menti che, non appena mature, vuoi per mancanza di meritocrazia vuoi per la soffocante burocrazia, cercheranno fortuna altrove.

Con i dati alla mano si può capire perché ormai i laureati tentano la fuga: in Italia solamente il 10% di coloro che sono iscritti agli albi ha meno di 30 anni. I dati Istat riportano che tra il 2008 e il 2014 è crollata l'occupazione dei giovani fino ai 35 anni di quasi 2 milioni. "Questo paese continua a presentare squilibri generazionali, di genere, geografici che non solo frenano la crescita ma alimentano persi-



Notes: Data for Germany refer to the number of doctors of Italian nationality. Data for the United Kingdom and Switzerland are only available for 2008-2012. Source: Professional registers Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888933261595>

Figura 1. Changes in the numbers of doctors trained in Italy in four OECD countries, 2006-12

stenti disuguaglianze”³.

All'estero le professioni più avvantaggiate per i nostri laureati sono quelle di architetti e medici. Questi ultimi in Italia riscontrano grandi difficoltà nell'inserirsi nel mondo del lavoro e le lunghe specializzazioni fanno sì che si inizi a esercitare effettivamente a 40 anni inoltrati (3 professionisti su 4 sono over 45)⁴. Recentemente EURES Italia si era interessato a tale fenomeno, stringendo patti con la GB in collaborazione con il National Health Service, volti a incentivare l'assunzione di personale sanitario negli ospedali Oltremarica. Accordi che sarà necessario rivedere dopo Brexit. Di fatto, si sa che l'1% dei medici che lavorano nel NHS sono italiani, frutto di un fenomeno in corso da diversi anni. Ogni anno dall'Italia si

trasferiscono Oltremarica centinaia di dottori e membri dello staff sanitario, circa 200 sui 2.000 che emigrano, e continuano ad aumentare (si è registrato un incremento del 143%⁵ in 10 anni) nella speranza di approdare su una terra meritocratica. Nel 2015 si contavano 3680⁶ italiani impiegati in reparti ospedalieri inglesi, industrie farmaceutiche, laboratori di ricerca di base e agenzie regolatorie come l'EMA: l'1%⁷ del personale sanitario totale in GB. Percentuali che potrebbero stupire se si considera che il tasso di disoccupazione tra i laureati in Medicina in Italia si aggira intorno all'1,4%⁸. Una relazione OCSE del 2015 si è focalizzata proprio sul fenomeno dei camici bianchi italiani emigranti dal 2006 al 2012. Si può notare come sia cresciuto esponenzialmente il numero

³ Alessandro Rosina, professore di demografia e statistica sociale alla Cattolica di Milano, intervistato da Marco Letizia per Corriere della Sera

⁴ Centro Studi del Forum Nazionale dei Giovani in collaborazione con il Cnel

⁵ <http://www.sanitainformazione.it/mondo/brexit-medici-italiani-gran-bretagna/>

⁶ Dati elaborati da Gianluca Fontana, Senior Policy Fellow and Director of Operations dell'Imperial College di Londra

⁷ Dati del General Medical Council

⁸ <http://www.controcampus.it/2013/07/facolta-universitarie-classifica-facolta-universitarie-sbocchi-lavorativi-e-disoccupazione-laureati/>

dei nostri connazionali specializzati che cercano fortuna all'estero.

La meta più ambita rimane nel tempo sempre la Germania, seguita da Francia, Regno Unito e Svizzera.

Fuggono soprattutto i chirurghi, a causa di un sistema di specializzazione italiano lungo e anchilosato, oltre che per le difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro e fare carriera. C'è stato un blocco del turnover e si registra che nessuno sia subentrato ai circa 7mila⁹ chirurghi andati in pensione nel 2015.

Fenomeno che non prevede di arrestarsi: gli esperti prevedono nel 2023 un fabbisogno di 911⁹ chirurghi che non potrà essere colmato. Dati sconcertanti se si considera anche che l'Italia spende circa 130mila euro a specializzato, il quale poi non ha nemmeno l'opportunità di ricompensare il Paese con il proprio servizio.

I numeri evidenziati dal General Medical Council, che si occupa di gestire l'intero personale medico del Regno Unito, dimostrano come l'Inghilterra abbia sempre bisogno di dottori: da anni sono stati introdotti programmi per promuovere l'arrivo di personale medico, di cui sono sempre carenti rispetto al fabbisogno. Il sistema scolastico inglese ha alcune lacune che si manifestano nel limitato numero di medici formati: il percorso di studi è costoso, lungo e rappresenta un investimento così grande che il Governo ha trovato più vantaggioso importare personale già specializzato. A coordinarlo e supportarlo da tempo c'è l'Italian Medical Society of Great Britain, che

si occupa di orientare la popolazione medica, incoraggiarla a uno sviluppo professionale, e che cercherà di sostenerla in questo momento di agitazione post Brexit, soprattutto per il clima che si registra a riguardo: il premier May ha dichiarato l'obiettivo di incentivare la formazione di dottori britannici (1500 in più all'anno con il piano del Ministro della Salute Hunt) in maniera tale da essere in grado di sostituire il personale straniero e diventare così una Nazione autosufficiente.

La situazione del NHS oggi

Le statistiche riportate dall'HISCI (Healthcare Industry Supply Chain Institute) mostrano come l'11% dello staff medico inglese è straniero e la percentuale si alza se si considerano solamente i dottori (35%)¹⁰. A riprova di questo, basti ricordare una foto "virale" sul web, con un'equipe chirurgica dell'Homerton University Hospital (Londra), con sette medici di cui uno solo britannico.

La GB è tra i primi Paesi OCSE per percentuale di medici praticanti nati fuori dai confini nazionali: nel biennio 2010/2011 si trovava al sesto posto, terzo tra gli europei preceduto solo da Svizzera e Lussemburgo. Arrivano da 200 Paesi diversi, prima fra tutti l'India con ben 18.424 membri nell'ambito della sanità iscritti nel 2013 presso il General Medical Council. Sempre da un documento Ocse del 2015, con riguardo al numero di infermieri iscritti nel registro inglese dal 1990 al 2015, emerge come, per questa pro-

fessione, nel corso di 15 anni si sia drasticamente ridotta l'immigrazione da paesi non europei, massima nel biennio 2001/2002, mentre dopo la crisi del 2008 l'arrivo di infermieri da altri paesi dell'UE si è amplificato notevolmente.

Il contributo del personale sanitario straniero al NHS (National Health Service) è dunque essenziale: molti servizi altrimenti non sarebbero capaci di provvedere in modo efficiente a tutti coloro che ne avrebbero bisogno.

L'OCSE è stato anche in grado di calcolare quali siano le mete più richieste da dottori e infermieri che decidono di provare a fare carriera fuori dalla madrepatria, prendendo la residenza estera. Sul totale di camici bianchi emigrati il 36% risulta preferire gli Stati Uniti, seguiti subito dopo dalla GB (14%). Invece nel mondo dell'infermieristica, anche la Germania rappresenta una terra molto allettante, scelta dal 12%.

Tim Finch, sostenitore dell'immigrazione presso il Public Policy Research, afferma che i cosiddetti "health service" risentirebbero molto negativamente di eventuali barriere alzate all'arrivo di medici, giovani e specializzati, dal resto del mondo. Al contrario Nigel Farage, leader dell'UKIP, si definisce scandalizzato per le incapacità linguistiche di molti dottori e infermieri. Il politico ritiene insufficienti i criteri imposti dal GMC per selezionare gli stranieri in cerca di occupazione. Oltremare, anche se coloro che arrivano da fuori l'area economica europea

⁹ <http://nuvola.corriere.it/2016/03/21/la-fuga-dei-chirurghi-italiani/>

¹⁰ Fonte: <http://www.migrationwatchuk.org/briefing-paper/269>

devono sostenere un ulteriore test di lingua, questo non basta per verificare la loro idoneità a relazionarsi con pazienti di qualsiasi età e di qualsiasi livello di scolarizzazione.

Se l'Inghilterra era dunque stata desiderata da tanti perché Nazione europea e per questo luogo di vantaggi e privilegi, da quando il distacco sarà effettivo in molti potranno ragionare su un eventuale trasferimento. La presidenza dell'Italian Medical Society of Great Britain, prevedendo ciò, ha già iniziato a introdurre progetti volti a favorire l'inserimento dei giovani medici e contrastare così l'eventuale controesodo. Essere membro dell'UE comportava il rispetto di diverse normative sul lavoro, prima fra tutte quella relativa all'orario (non più di 48 ore a settimana), molto a cuore a chiunque svolga un'attività, oppure quella relativa alla maternità retribuita e alle ferie pagate. Già negli anni passati erano nate ostilità tra il governo inglese e l'associazione medica britannica (BMA) per il non rispetto dei regolamenti europei relativi all'orario lavorativo, alla durata dei turni e alle retribuzioni di base. Conflitti che potrebbero inasprirsi ora che questi obblighi decadranno.

Conclusioni

I "numeri" richiamati relativi al contributo dei lavoratori stranieri in GB e, in particolare, di quelli occupati nel settore sanitario non lasciano spazio a molte interpretazioni. Il contributo dei lavoratori non nati in GB è essenziale

per garantire un adeguato livello di assistenza sanitaria e la Brexit non potrà cambiare la situazione.

Nel breve-medio periodo è un dato di fatto e qualsiasi intervento volto a ridurre il peso dei lavoratori stranieri nel sistema sanitario britannico farebbe emergere dei vuoti assistenziali impossibili da colmare con la forza lavoro interna. Anche nel lungo periodo c'è da essere scettici circa il fatto che il governo della GB possa porre in essere manovre correttive alla situazione in atto, se non con investimenti davvero importanti. L'evoluzione naturale è rappresentata da una serie di accordi volti a mantenere di fatto lo status quo.

In sintesi, la Brexit non potrà cambiare la situazione nel breve/medio-periodo e in ogni caso se non con un costo economico-sociale imbarazzante.

Italian Health Policy Brief

Anno VI - N° 4 - 2016

Direttore Responsabile

Stefano Del Missier

Direttore Editoriale

Marcello Portesi

Editore



Altis Omnia Pharma Service S.r.l.
Viale Sarca, 223
20126 Milano

Contatti redazione

Tel. +39 02 49538300
info@altis-ops.it

www.altis-ops.it

Comitato degli esperti:

Achille Caputi
Claudio Cricelli
Roberto Labianca
Nello Martini
Antonio Nicolucci
Annarosa Racca
Francesco Ripa Di Meana
Ketty Vaccaro
Antonello Zangrandi



Tutti i diritti sono riservati, compresi quelli di traduzione in altre lingue. **Nota dell'Editore:** nonostante l'impegno messo nel compilare e controllare il contenuto di questa pubblicazione, l'Editore non sarà ritenuto responsabile di ogni eventuale utilizzo di questa pubblicazione nonché di eventuali errori, omissioni o inesattezze nella stessa. Ogni prodotto citato deve essere utilizzato in accordo con il Riassunto delle Caratteristiche di Prodotto (RPC) fornito dalle Case produttrici. L'eventuale uso dei nomi commerciali ha solamente l'obiettivo di identificare i prodotti e non implica suggerimento all'utilizzo.