



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.11.2011
COM(2011) 729 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

**sul funzionamento delle disposizioni transitorie in materia di libera circolazione dei
lavoratori provenienti dalla Bulgaria e dalla Romania**

{SEC(2011) 1343 definitivo}

1. INTRODUZIONE

1.1. Scopo della presente relazione

La Commissione presenta questa relazione in conformità del paragrafo 4 degli allegati VI e VII all'atto di adesione del 2005 della Bulgaria e della Romania. La relazione, che fa seguito alla richiesta inoltrata da Bulgaria e Romania il 20 giugno 2011 di un'ulteriore esame¹ del funzionamento delle disposizioni transitorie in materia di libera circolazione dei lavoratori da parte del Consiglio, deve servire da base per l'esame da parte del Consiglio, che deve essere completato entro sei mesi dal ricevimento della richiesta.

1.2. La libera circolazione dei lavoratori: una libertà fondamentale

La libera circolazione delle persone è una delle libertà fondamentali sancite dal diritto dell'UE e prevede tra l'altro il diritto dei cittadini dell'UE di spostarsi in un altro Stato membro per motivi di lavoro e di stabilirvisi insieme alle loro famiglie. In forza del diritto dell'UE sulla libera circolazione dei lavoratori, è vietato agli Stati membri applicare qualsivoglia misura discriminatoria basata sulla nazionalità, diretta o indiretta, nei confronti dei lavoratori migranti dell'UE e delle loro famiglie, in materia di occupazione. Tale diritto garantisce ai lavoratori migranti dell'UE la parità di trattamento anche sul piano dei vantaggi fiscali e delle prestazioni sociali, dell'appartenenza alle organizzazioni sindacali, degli alloggi pubblici, e dell'accesso dei loro figli al sistema scolastico, all'apprendistato e alla formazione professionale.

1.3. Le disposizioni transitorie sulla libera circolazione dei lavoratori

L'atto di adesione del 2005 consente agli Stati membri dell'UE-25² di applicare restrizioni temporanee al libero accesso dei lavoratori provenienti dalla Bulgaria e dalla Romania al loro mercato del lavoro, disciplinando tale accesso per mezzo del proprio diritto nazionale. Nonostante la facoltà di applicare questa restrizione, garantita dalle disposizioni transitorie, gli Stati membri sono tenuti a riservare comunque un trattamento preferenziale ai lavoratori bulgari e rumeni rispetto a quelli appartenenti a paesi terzi nella ricerca di un lavoro. Non si applicano restrizioni ai lavoratori di paesi UE-2 da parte degli Stati membri dell'UE-2.

Conformemente alla formula "2 più 3 più 2", il periodo di transizione della durata complessiva di sette anni è diviso in tre fasi distinte, ciascuna delle quali è caratterizzata da condizioni diverse:

- per il primo biennio il diritto interno degli altri Stati membri disciplina l'accesso dei lavoratori bulgari e rumeni al mercato del lavoro interno;

¹ La prima revisione del Consiglio EPSCO è stata effettuata il 17 dicembre 2008 sulla base della relazione della Commissione COM(2008) 765 del 18.11.2008.

² 'EU-25' si riferisce a tutti gli Stati membri che fanno parte dell'UE da prima del 1° gennaio 2007; 'EU-2' si riferisce a Bulgaria e Romania; 'EU-10' a tutti i paesi che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004; 'EU-15' agli Stati membri che facevano parte dell'UE prima del 1° maggio 2007.

- gli Stati membri possono prorogare l'applicabilità delle loro disposizioni interne per un'ulteriore fase triennale previa notifica alla Commissione entro la prima fase. In caso di mancata notifica si applica il diritto dell'UE che riconosce ai lavoratori il diritto alla libera circolazione;
- uno Stato membro che alla fine della seconda fase mantiene in vigore le proprie disposizioni interne può, in caso di esistenza o minaccia di gravi perturbazioni del mercato del lavoro interno, previa notifica alla Commissione, mantenerle in vigore oltre la seconda fase, fino al termine del periodo di sette anni successivo alla data di adesione.

Inoltre, una clausola di salvaguardia consente a uno Stato membro che ha cessato di disciplinare l'accesso al mercato del lavoro per mezzo di disposizioni nazionali e applica il diritto dell'UE sulla libera circolazione dei lavoratori, di reintrodurre le restrizioni prima della fine del periodo complessivo di transizione in caso di esistenza o minaccia di gravi perturbazioni del mercato del lavoro.

Le disposizioni transitorie, che decadranno irrevocabilmente il 31 dicembre 2013, si applicano esclusivamente all'ottenimento dell'accesso al mercato del lavoro sulla base del diritto dell'UE in materia di libera circolazione dei lavoratori. Una volta ammessi nel mercato del lavoro di uno Stato membro, i lavoratori dei paesi UE-2 beneficiano pienamente di tutti gli altri diritti previsti dal diritto dell'Unione europea in materia di libera circolazione dei lavoratori.

Le disposizioni transitorie non incidono sul diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, a norma dell'articolo 21 del trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE). Non vi sono disposizioni transitorie per quanto concerne l'applicazione del diritto dell'UE in materia di coordinamento dei regimi di previdenza sociale.

Le disposizioni transitorie non si applicano ai lavoratori autonomi che si stabiliscono o forniscono i propri servizi all'interno dell'UE, sebbene a Germania e Austria sia consentito applicare misure restrittive sulla fornitura di servizi transfrontalieri che comportano il distacco temporaneo di lavoratori di cui alla direttiva relativa al distacco dei lavoratori in alcuni settori sensibili³.

1.4. Quadro d'insieme delle politiche nazionali in materia di accesso al mercato del lavoro

Attualmente i lavoratori provenienti dalla Bulgaria hanno libero accesso ai mercati del lavoro di 15 Stati membri dell'UE-25.

Dopo che la Spagna ha invocato la clausola di salvaguardia e la Commissione, l'11 agosto 2011, ha accolto la sua richiesta di reintrodurre le restrizioni nei confronti dei lavoratori rumeni fino al 31 dicembre 2012⁴, i lavoratori rumeni hanno attualmente libero accesso al mercato del lavoro di 14 Stati membri dell'UE-25.

³ Il 10 febbraio 2011 la Corte di giustizia ha sostenuto nella causa C-307/09 (Vicoplus) che gli Stati membri possono imporre delle restrizioni anche al distacco dei lavoratori interinali.

⁴ Decisione della Commissione 2011/503/UE dell'11 agosto 2011, GU L 207 del 12.8.2011, pag. 22.

Gli Stati membri che mantengono in vigore le restrizioni all'accesso al mercato del lavoro applicano una varietà di misure nazionali che danno luogo a regimi giuridici differenti in materia di accesso ai mercati del lavoro interni. Taluni Stati applicano integralmente un sistema di permessi del lavoro, mentre altri hanno semplificato le procedure o allentato le condizioni d'accesso, ad esempio esonerando dall'obbligo di ottenere un permesso di lavoro per l'esercizio di una professione in determinati settori o adottando procedure di rilascio dei permessi di lavoro senza esame della situazione del mercato interno⁵.

Tabella 1: politiche degli Stati membri in materia di accesso al mercato del lavoro

Stati membri	Lavoratori bulgari e rumeni	
UE-25	Belgio	Restrizioni con alcune facilitazioni
	Repubblica ceca	Libero accesso - diritto nazionale (1.1.2007)
	Danimarca	Libero accesso (1.5.2009)
	Germania	Restrizioni con alcune facilitazioni*
	Estonia	Libero accesso (1.1.2007)
	Irlanda	Restrizioni
	Grecia	Libero accesso (1.1.2009)
	Spagna	Libero accesso (1.1.2009) Restrizioni per i lavoratori rumeni (22.07.2011)
	Francia	Restrizioni con alcune facilitazioni
	Italia	Restrizioni con alcune facilitazioni
	Cipro	Libero accesso (1.1.2007)
	Lettonia	Libero accesso (1.1.2007)
	Lituania	Libero accesso (1.1.2007)
	Lussemburgo	Restrizioni con alcune facilitazioni
	Ungheria	Libero accesso (1.1.2009)
	Malta	Restrizioni
	Paesi Bassi	Restrizioni con alcune facilitazioni
	Austria	Restrizioni con alcune facilitazioni*
	Polonia	Libero accesso (1.1.2007)
	Portogallo	Libero accesso (1.1.2009)
	Slovenia	Libero accesso (1.1.2007)
	Slovacchia	Libero accesso (1.1.2007)
	Finlandia	Libero accesso (1.1.2007)
	Svezia	Libero accesso (1.1.2007)
	Regno Unito	Restrizioni

Fonte: DG EMPL.* Le restrizioni riguardano anche il distacco dei lavoratori in taluni settori

1.5. La terza fase delle disposizioni transitorie

In teoria le restrizioni alla libertà di circolazione dei lavoratori bulgari e rumeni dovrebbero decadere il 31 dicembre 2011. Gli Stati membri che continuano ad applicare le restrizioni possono mantenerle in vigore dopo il 31 dicembre 2011 in caso di esistenza o minaccia di gravi perturbazioni del mercato del lavoro interno e previa notifica alla Commissione prima del 1° gennaio 2012.

La notifica da parte di uno Stato membro entro il termine previsto ha l'effetto di prorogare le restrizioni oltre il 31 dicembre 2011 senza la necessità di assenso della

⁵ Altre informazioni sulle singole misure nazionali sono disponibili in <http://ec.europa.eu/eures>.

Commissione. Tuttavia, consentendo di limitare temporaneamente la libera circolazione dei lavoratori, le disposizioni transitorie derogano ad una delle libertà fondamentali sancite dal diritto dell'Unione. Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, le disposizioni derogatorie di libertà fondamentali vanno interpretate restrittivamente, al pari delle condizioni alle quali gli Stati membri sono autorizzati a prolungare la validità delle misure limitative all'accesso ai rispettivi mercati del lavoro anche nella terza fase. Pertanto, pur riconoscendo che i mercati del lavoro degli Stati membri dell'UE differiscono ampiamente e che spetta a ciascuno Stato membro individuare l'esistenza o la minaccia di gravi perturbazioni del mercato del lavoro interno, la Commissione confida che gli Stati membri forniscano una giustificazione esauriente, che sia corredata di dati e argomentazioni convincenti relativamente all'esistenza o alla minaccia di gravi perturbazioni del mercato del lavoro interno e che non si limiti alla semplice citazione del tasso di disoccupazione.

2. PORTATA DELLA MOBILITÀ INTERNA ALL'UNIONE EUROPEA DI LAVORATORI CITTADINI DI PAESI UE-2

2.1. Cittadini bulgari e rumeni residenti in altri Stati membri

Data la carenza di informazioni disponibili, è difficile definire l'esatta portata dei flussi di mobilità dopo l'allargamento. Tuttavia, le statistiche demografiche e i dati ricavati dall'indagine sulle forze di lavoro dell'Unione europea (IFL) indicano che alla fine del 2010 circa 2,9 milioni di cittadini bulgari e rumeni di tutte le età — indipendentemente dalla partecipazione al mercato del lavoro — risiedono in paesi UE-25⁶ (tabelle A1 e A2⁷), oltre il doppio di quelli che vi risiedevano poco prima dell'adesione (1,4 milioni alla fine del 2006), con una crescita media netta di 360.000 unità all'anno. Questo processo era però già iniziato prima del 1° gennaio 2007, con una crescita media netta di circa 220.000 unità all'anno fra il 2003 e il 2006.

I due principali paesi di destinazione sono stati l'Italia e la Spagna, che insieme ospitano oltre il 70 % di tutti i cittadini bulgari e rumeni residenti in un altro Stato membro (alla fine del 2010). I cittadini rumeni rappresentano oltre l'80% di tutti i cittadini di paesi UE-2 residenti in un altro Stato membro e si trovano prevalentemente in Italia (41%) e Spagna (38%), seguite dalla Germania (5%), mentre i cittadini bulgari vivono prevalentemente in Spagna (38%), Germania (15%), Grecia (12%), Italia (10%) e Regno Unito (7%).

Sebbene l'affluenza recente sembri considerevole in termini assoluti, in termini relativi i cittadini di Stati UE-2 residenti in uno Stato UE-25 alla fine del 2010 rappresentano soltanto lo 0,6% della popolazione totale dell'UE-25, contro lo 0,3% registrato quattro anni prima. Questa percentuale è massima a Cipro (4,1%), seguita da Spagna (2,2%) e Italia (1,8%).

⁶ Poiché oltre il 95% dei cittadini dei paesi UE-2 che vivono in uno Stato membro vive in paesi UE-15, l'impiego dei dati relativi ai paesi UE-15 invece che a quelli UE-25 come riferimento per i paesi di accoglienza non determina differenze significative dei risultati. Questa soluzione è stata utilizzata varie volte per semplificazione e in base ai dati disponibili.

⁷ Tutte le tabelle e i grafici designati dalla lettera 'A' sono tratti dal documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

Per quanto riguarda gli arrivi recenti⁸ di cittadini in età lavorativa (grafico A1), i cittadini di paesi UE-2 rappresentano una proporzione abbastanza significativa della popolazione in età lavorativa soltanto a Cipro (4,3%), in Spagna (1,4%) e in Italia (1,1%) — sebbene anche in questi paesi la proporzione di lavoratori recentemente trasferitisi da paesi terzi sia stata notevolmente più elevata.

Anche i dati della IFL (tabella A3) indicano che i cittadini in età lavorativa trasferitisi di recente dalla Romania hanno raggiunto soprattutto Italia e Spagna (quasi il 40% in entrambi i paesi) e una percentuale minore ha avuto come destinazione Regno Unito, Germania e Francia (circa il 12% nell'insieme dei tre paesi). Circa un terzo dei cittadini trasferitisi di recente dalla Bulgaria si è recato in Spagna, seguita da Regno Unito, Germania, Italia e Grecia (tutti fra il 10 e il 15%).

2.2. I flussi di mobilità nella prospettiva della Bulgaria e della Romania

Nel 2010, sul totale dei cittadini di paesi dell'UE trasferitisi di recente in altri paesi dell'UE, i rumeni costituiscono, con il 27%, il maggiore gruppo di cittadini in età lavorativa che vivono in un altro Stato membro (grafico A2), seguiti dai polacchi (21%). I bulgari costituiscono il quarto gruppo, con una quota molto minore (5%).

Nel periodo 2003-2010, il numero di cittadini di paesi UE-2 che vivono in un altro Stato membro è aumentato di 2,1 milioni di persone, pari al 7% circa della popolazione nazionale dei paesi UE-2 (calcolata nel 2003) e a una percentuale molto maggiore rispetto al valore equivalente nei paesi UE-10⁹ calcolato nello stesso periodo (circa il 2%).

Con riferimento esclusivo alla popolazione in età lavorativa, il flusso dei cittadini rumeni verso altri Stati membri dell'UE successivamente all'adesione ammonta al 3,1% circa della popolazione rumena in età lavorativa (grafico A3). In Bulgaria, la percentuale corrispondente è pari al 2,1%. Tali tassi di mobilità sono risultati notevolmente più alti nel periodo successivo al 2004 (6,6% per la Romania, 3,7% per la Bulgaria) ed evidenziano che la mobilità delle forze di lavoro di questi paesi era già significativa prima del 2007. I dati della IFL indicano anche che i cittadini di paesi UE-2 che vivono in un altro Stato membro erano per la maggior parte già presenti in quest'ultimo prima dell'adesione (grafico A4). Infine, vi sono indicazioni (Holland *et al*, 2011¹⁰) del fatto che la consistente ondata del 2007 non sia stata costituita interamente da nuovi arrivi ma sia risultata, almeno in parte, dalla regolarizzazione di immigrati che vivevano già nel paese di accoglienza.

2.3. Tendenze nei flussi di mobilità

Sembra che i flussi di mobilità all'interno dell'UE seguano le tendenze dell'economia. Il periodo 2004-2007, caratterizzato da una forte crescita economica, ha visto la massima affluenza dai paesi UE-10 e UE-2 verso i paesi UE-15, ma questa tendenza

⁸ Sono definiti emigrati recenti i cittadini che risiedono da non più di 7 anni in un altro Stato membro dell'UE.

⁹ Per consentire il confronto, alcune tabelle e grafici della presente relazione e dei suoi allegati riportano anche dei dati relativi alla situazione dei cittadini dei paesi UE-10.

¹⁰ I riferimenti completi agli studi esterni citati nel testo sono elencati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

è mutata radicalmente dal 2008, con l'inizio della crisi economica e finanziaria. In complesso la recessione e il risultante calo della domanda di manodopera hanno provocato un rallentamento dell'afflusso di cittadini dai paesi UE-10 e UE-2 verso i paesi UE-15, soprattutto nel 2009. I due fenomeni citati hanno anche determinato un certo aumento del flusso di ritorno verso i paesi di origine, ma non vi sono elementi per affermare che tale fenomeno abbia assunto grandi proporzioni¹¹, dato che una quota rilevante dei lavoratori provenienti dai paesi UE-10 e UE-2 ha deciso di rimanere nei paesi di accoglienza (Koehler *et al*, 2010).

I flussi di mobilità dalla Bulgaria e dalla Romania hanno raggiunto la punta massima nel 2007, prima di calare in modo sostanziale nel 2008 e soprattutto nel 2009, per poi riprendere a salire nel 2010, in linea con il miglioramento delle condizioni economiche. Mentre i flussi verso Italia, Regno Unito, Francia e Germania sono risaliti, quelli verso la Spagna sono diminuiti, il che si spiega in gran parte con la situazione sfavorevole del mercato del lavoro interno. Fra il 2007 e il 2010 si è verificata una variazione della distribuzione geografica dei cittadini dei paesi UE-2 che vivono all'estero, con un aumento della quota dell'Italia (dal 32% al 37 %) e un calo della quota della Spagna (dal 44% al 35 %).

Il calo della mobilità all'interno dell'UE durante la crisi è stato meno pronunciato nel caso dei cittadini dei paesi UE-2 che in quello dei cittadini dei paesi UE-10, (tabella A4), poiché l'allargamento UE-2 si è verificato più recentemente e quindi sta ancora incidendo sulla mobilità dei lavoratori. Un altro motivo è che la Bulgaria e la Romania sono state colpite gravemente dalla recessione economica e l'ampio differenziale salariale rispetto ai paesi UE-15 continua a esercitare una forte attrazione (Holland *et al*, 2011). Ciò nonostante i flussi di mobilità dai paesi UE-2 sembrano aver toccato la punta massima nel 2007 e, nonostante la ripresa, nel 2010 si attestavano ancora molto al di sotto dei livelli raggiunti nel periodo 2006-2008.

2.4. Disposizioni transitorie e fattori che incidono sulla mobilità

La tabella A5 mostra che l'apertura iniziale del mercato del lavoro ai flussi provenienti dai paesi UE-2 (in Finlandia, Svezia e nella maggior parte dei paesi UE-10) ha avuto ripercussioni molto limitate. Anche nei paesi che hanno aperto i loro mercati del lavoro nel 2009, dopo la fine della prima fase, l'affluenza netta successiva all'apertura è stata molto limitata (Danimarca, Ungheria) o è calata in misura significativa rispetto agli anni precedenti (Spagna, Grecia, Portogallo), il che può essere in parte spiegato dalla recessione economica. Nel frattempo nei paesi che hanno continuato ad applicare le disposizioni transitorie si è verificata una notevole affluenza a partire dal 2007. In Italia dal 2007 in poi non sono stati richiesti permessi di lavoro nei principali settori, il che spiega il forte aumento dell'affluenza dai paesi UE-2.

Questi esempi inducono a ritenere che le restrizioni all'accesso al mercato del lavoro abbiano un effetto limitato sulla distribuzione della mobilità all'interno dell'UE e che i flussi di mobilità siano determinati da altri fattori, quali la domanda generale di manodopera e gli effetti di rete creati dalle popolazioni straniere già residenti o veicolati dalla lingua.

¹¹ Secondo le statistiche demografiche di Eurostat e l'IFL.

Come afferma la relazione del 2008¹², le restrizioni all'accesso al mercato del lavoro possono tutt'al più avere effetti collaterali, quale l'aumento dell'incidenza del lavoro sommerso. La percentuale relativamente elevata di lavoratori autonomi sul totale dei cittadini dell'UE trasferitisi di recente dai paesi UE-10 e UE-2 nei paesi che mantengono in vigore le restrizioni è un altro effetto collaterale delle restrizioni stesse¹³. Infine, durante la recessione il timore di perdere l'accesso al mercato del lavoro può avere spinto i lavoratori di paesi UE-2 a rimanere nei paesi di accoglienza anche quando avevano perso il lavoro, invece di andarsene e ritornare quando il mercato del lavoro si fosse ripreso.

3. PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEI CITTADINI DELL'UE TRASFERITISI IN UN ALTRO STATO MEMBRO

3.1. Età, sesso e istruzione

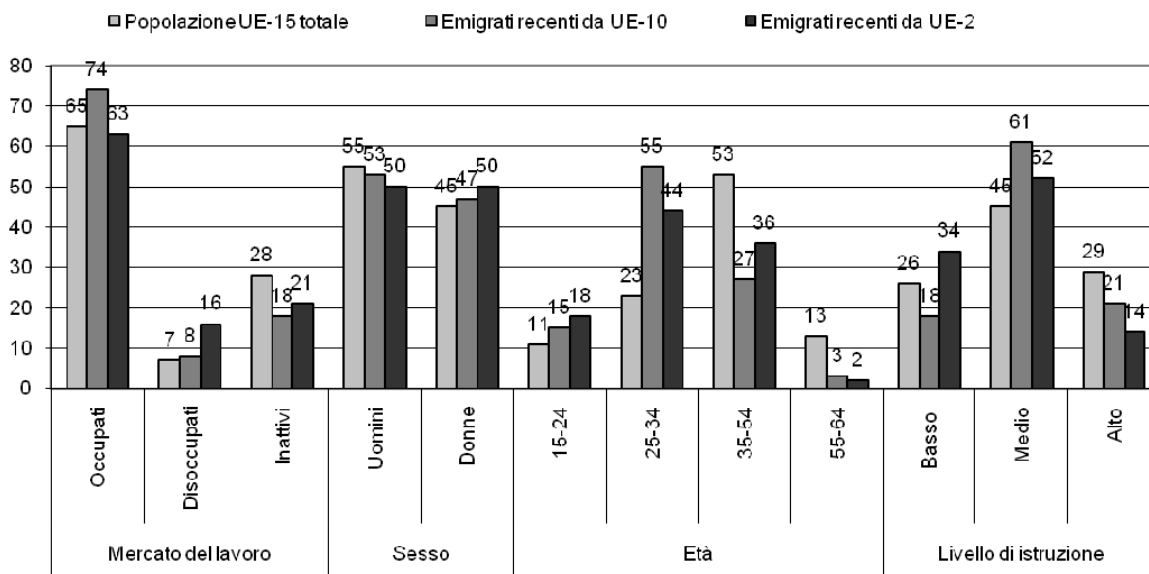
Di tutti i cittadini dei paesi UE-2 che vivono in altri Stati membri, l'85% sono in età lavorativa (15-64 anni) rispetto alla media del 67% della popolazione totale residente nei paesi UE-25. Rispetto alla popolazione indigena i cittadini trasferitisi dai paesi UE-2 hanno dunque una probabilità molto maggiore di essere nella fase economicamente produttiva della vita. Inoltre, i lavoratori dei paesi UE-2 recentemente trasferitisi in altri Stati membri sono più giovani dell'insieme della popolazione, sia dei paesi di origine sia di quelli di destinazione. Le persone con meno di 35 anni rappresentano il 62% dei cittadini trasferitisi economicamente attivi in età lavorativa provenienti da paesi UE-2, contro il 34% appena delle forze di lavoro dei paesi UE-15 (grafico 1). Per quanto riguarda la distribuzione per sesso dei recenti cittadini attivi trasferitisi da paesi UE-2 in altri Stati membri, la proporzione delle donne (50%) è più elevata che nella media delle forze di lavoro dei paesi di accoglienza (45%).

Il grafico 1 indica anche che circa un terzo dei cittadini dell'UE trasferitisi di recente dai paesi UE-2 in altri Stati membri è scarsamente qualificato (rispetto al 18% circa dei cittadini trasferitisi di recente da paesi UE-10) e oltre la metà di essi è mediamente qualificata (si veda il grafico 1). La percentuale di cittadini trasferitisi di recente altamente qualificati (14%) è molto più bassa di quella delle forze di lavoro dei paesi UE-15 (29%).

¹² COM(2008) 765 del 18.11.2008.

¹³ Nel 2010, la proporzione di lavoratori autonomi fra gli emigrati dai paesi UE-2 era molto più elevata laddove la libera circolazione della manodopera salariata era soggetta a restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori (Regno Unito, Germania) rispetto ai paesi in cui non lo era (Spagna) o in Italia (dove nei principali settori economici non sono richiesti permessi di lavoro). Questa circostanza è stata sottolineata anche da Kausar (2011) e da Fellmer e Kolb (2009).

Grafico 1: distribuzione per caratteristiche socio-economiche dei cittadini trasferitisi di recente dai paesi UE-2/UE-10 verso i paesi UE-15 (fascia d'età 15-64), 2010 (% del totale per variabile e per fascia d'età)



Fonte: Eurostat, UE IFL, dati annuali.

Nota: per cittadini trasferitisi di recente si intendono persone residenti da non più di 7 anni in uno Stato membro UE-15 di accoglienza. I dati relativi a sesso, età e livelli di istruzione si riferiscono alla popolazione attiva di età compresa tra i 15 e i 64 anni e i dati sulla situazione del mercato del lavoro si riferiscono alla popolazione totale di età compresa tra i 15 e i 64 anni.

3.2. Situazione del mercato del lavoro

Nel 2010 i cittadini trasferitisi di recente da paesi UE-2 avevano un tasso di occupazione (63%) leggermente inferiore a quello medio dei paesi UE-25 (65%)¹⁴. Tuttavia la distribuzione per paese principale di destinazione mostra che i tassi di occupazione sono molto più elevati di quelli medi della popolazione in età lavorativa in Italia e Regno Unito, vicini alla media in Spagna e notevolmente più bassi soltanto in Germania (grafico A6). Inoltre il tasso di inattività dei cittadini trasferitisi dai paesi UE-2 è molto inferiore alla media dei paesi UE-15 (grafici 1 e A6).

In detti paesi di destinazione principali il tasso di occupazione dei cittadini trasferitisi dai paesi UE-2 è paragonabile anche al tasso medio dei cittadini trasferitisi da paesi UE-10 (grafico A6), il che dimostra che è soprattutto la concentrazione dei cittadini provenienti dai paesi UE-2 nei paesi con un tasso complessivo di occupazione più basso (Italia, Spagna) — si veda il grafico A13 — che ne spiega il risultato meno favorevole (rispetto a quello dei cittadini trasferitisi da paesi UE-10).

I cittadini trasferitisi dai paesi UE-2 sono il gruppo colpito più duramente dalla recessione economica (grafico A7) e il loro livello di disoccupazione è molto elevato. Questa circostanza è dovuta soprattutto alla situazione generale del mercato del

¹⁴ Nel 2007, prima della crisi, quei due tassi erano identici (si veda il grafico A7).

lavoro in Spagna¹⁵, uno dei due principali paesi di destinazione, al loro basso livello medio di istruzione (grafico A9) e alla loro prevalente presenza in settori colpiti fortemente dalla crisi, segnatamente in quello delle costruzioni.

Il tasso di occupazione dei cittadini trasferitisi dai paesi UE-2 (63%) è maggiore di quello medio dei paesi di origine (59%), come indicato nel grafico A5.

3.3. Occupazioni e settori

I cittadini trasferitisi di recente dalla Bulgaria e dalla Romania lavorano prevalentemente nei settori delle costruzioni (21,2%)¹⁶, dei servizi domestici (17,5%), alberghiero e della ristorazione (14,2%) (tabella A6). Le percentuali nella pubblica amministrazione, nel sistema scolastico, nei "servizi sanitari e sociali" e nelle "attività professionali, scientifiche e tecniche" sono molto inferiori alla media.

I lavoratori trasferitisi dai paesi UE-2 sono concentrati nelle occupazioni che richiedono livelli di qualifica bassi (40%) o intermedi (53%) e soltanto il 7% è occupato in occupazioni ad alto livello di qualifica (tabella A7 e grafico A10). Tali lavoratori svolgono perlopiù attività di base, "mestieri artigianali e lavori connessi".

La distribuzione per settore e occupazione dei lavoratori provenienti dai paesi UE-2 riflette il linea generale le loro competenze, con un'incidenza particolarmente elevata dei segmenti a livelli di qualifica bassa e media. Nel periodo della crescita economica l'affluenza di lavoratori dai paesi UE-2 ha avuto effetti positivi per i mercati del lavoro delle economie di accoglienza in quanto essi si inserivano occupando posizioni o settori con carenze di manodopera e rappresentavano una percentuale limitata dell'occupazione locale¹⁷. Tuttavia durante la recessione la quota elevata di lavoratori giovani e/o scarsamente qualificati fra i cittadini trasferitisi dai paesi UE-2 ha avuto un effetto negativo sui loro risultati in termini occupazionali (in particolare in Spagna, si veda il grafico A11) poiché essi sono più esposti alla perdita del posto di lavoro, sono poco adattabili e hanno difficoltà a reintegrarsi nel mercato del lavoro.

4. EFFETTI ECONOMICI E SUL MERCATO DEL LAVORO

4.1. Effetto sulla crescita e sul PIL pro capite

Uno studio recente basato sull'applicazione di un modello¹⁸ stima che nel periodo 2004-2009 la mobilità dai paesi UE-2 può avere determinato una crescita del PIL aggregato dell'Unione europea dello 0,2% circa a breve termine e dello 0,3% a lungo termine (in virtù dell'aumento delle forze di lavoro e della possibilità di adeguare la capacità produttiva). Per i paesi di accoglienza UE-15 l'effetto di lungo termine è anche più marcato (0,4%). Tuttavia i paesi di accoglienza che hanno avuto una

¹⁵ La Spagna accoglie oltre il 60% dei cittadini disoccupati dei paesi UE-2 che vivono in un altro Stato membro (il 23% vive in Italia).

¹⁶ La concentrazione dei lavoratori dei paesi UE-2 nel settore delle costruzioni era anche più accentuata prima della crisi, con una quota del 27% circa nel 2007.

¹⁷ I tre settori principali sopra citati rappresentano il 53% circa dell'occupazione dei recenti emigrati dai paesi UE-2, ma hanno un peso minore nella media dell'occupazione dei paesi UE-15 (meno del 14%).

¹⁸ Holland *et al.*, 2011.

consistente affluenza dai paesi UE-2 evidenziano il maggiore impatto a lungo termine sul PIL: +1,7% in Spagna e +1,3% in Italia. Non sembrano esservi significativi effetti a lungo termine sul PIL pro capite dei paesi di accoglienza. Altri studi (quali D'Auria, Mc Morrow e Pichelmann, 2008; Brücker *et al*, 2009; e Baas, Brücker e Hauptmann, 2009) tendono a confermare il generale effetto positivo sul PIL totale e gli effetti moderati sul PIL pro capite.

Per i paesi UE-2 di origine, l'impatto a lungo termine sul PIL è ampiamente negativo (-9,2%), soprattutto a causa dei significativi flussi in uscita del periodo 2004-2009, ma l'effetto sul prodotto pro capite è molto minore (-2,5%). Inoltre le rimesse sono in grado di compensare in parte l'effetto negativo sulla crescita nel breve e nel medio periodo (si veda la sezione 4.4).

4.2. Impatto su finanze pubbliche, regimi di previdenza sociale e servizi pubblici

Secondo vari studi (ad esempio Barrett e Maître, 2011), non vi è alcuna indicazione di un ricorso sproporzionato alle agevolazioni da parte dei cittadini trasferitisi di recente all'interno dell'UE. In certi casi i flussi di mobilità hanno creato pressioni sul sistema scolastico, sulla disponibilità di alloggi e sui servizi sanitari a livello locale. Tuttavia la maggior parte degli studi (ad esempio D'Auria, Mc Morrow e Pichelmann, 2008) stimano che l'incidenza dei recenti flussi di mobilità sulle finanze pubbliche sia trascurabile o positiva a livello nazionale, e recentemente non sono emerse prove in senso contrario.

Nel lungo termine la mobilità all'interno dell'UE può creare pressioni sulla struttura per fasce d'età e, come probabile conseguenza, sulle finanze pubbliche dei paesi di origine, dato che i paesi UE-2 sono stati interessati da un forte flusso in uscita di cittadini giovani.

4.3. Impatto sui salari e sull'occupazione

Gli studi dell'impatto che la mobilità del lavoro dei paesi UE-2 ha sui salari e sull'occupazione dei lavoratori locali sono giunti perlopiù alla conclusione che gli effetti sono molto modesti. Ad esempio, uno studio recente¹⁹ stima che nei paesi UE-15 i salari, nel breve periodo, sono in media 0,24 % inferiori a quanto sarebbero stati senza la mobilità addizionale originata dai paesi UE-2, con un'incidenza simile nel lungo periodo (-0,28%). L'impatto è più marcato nei paesi che hanno ricevuto una notevole affluenza dai paesi UE-2 (circa -0,7% sia per Spagna che Italia).

Si è constatato che anche l'impatto di breve termine dell'affluenza di lavoratori dai paesi UE-2 sulla disoccupazione è marginale, con un aumento stimato del tasso di disoccupazione medio dei paesi UE-15 di soli 0,02 punti percentuali nel breve periodo, mentre non si rileva alcun effetto a lungo termine, neppure in paesi che hanno avuto una consistente affluenza dai paesi UE-2.

I risultati disaggregati per gruppi specifici di qualifiche, per settori o per occupazioni possono differire dai risultati aggregati. Brücker *et al* (2009) hanno mostrato che l'effetto sull'occupazione dei lavoratori scarsamente qualificati sarebbe maggiore di

¹⁹ Holland et al, 2011.

quello relativo all'occupazione aggregata. Tuttavia, anche tenendo conto delle differenze di qualifica dei lavoratori, gli effetti tendono ad essere moderati.

4.4. Impatto della recessione economica

Nei paragrafi precedenti si sono descritti gli effetti economici e sull'occupazione della mobilità considerandoli isolatamente, senza tener conto di altri fattori che hanno un impatto sui salari e sull'occupazione. È opportuno considerare che il periodo in cui sono stati stimati tali effetti (2004-09) è stato prevalentemente caratterizzato dalla crescita economica. Durante il periodo di crescita (2004-07) i cittadini provenienti dai paesi UE-2 hanno colmato le carenze di manodopera dei paesi di accoglienza, ma dopo l'inizio della recessione la loro integrazione nel mercato del lavoro è divenuta molto più difficile, specialmente in Spagna²⁰.

È chiaro tuttavia che i cittadini trasferitisi di recente dai paesi UE-2 hanno rivestito un ruolo molto secondario nella crisi del mercato del lavoro dei singoli paesi. Ad esempio, nel 2010 essi rappresentavano soltanto l'1% di tutti i disoccupati (nella fascia d'età 15-64) dei paesi UE-15²¹, contro il 4,1% dei cittadini di paesi terzi arrivati di recente.

4.5. Rimesse

Le rimesse inviate in Bulgaria e Romania dai lavoratori residenti all'estero rappresentano circa il 3% del PIL di entrambi i paesi (media 2004-2010²²). Le rimesse sono una sostanziosa fonte di reddito per i paesi di origine e possono contribuire a trainare la crescita economica sostenendo la domanda aggregata e finanziando gli investimenti nell'istruzione o nell'avviamento di imprese ad alta intensità di capitale. Pertanto le rimesse possono compensare in parte le perdite che i paesi di origine subiscono dalla riduzione del potenziale di manodopera utilizzabile. Le rimesse possono avere anche un effetto positivo sulla bilancia dei pagamenti dei paesi di origine.

4.6. Fuga dei cervelli e scarsità di manodopera nei paesi di origine

In Bulgaria e Romania l'emigrazione di lavoratori per lo più giovani verso altri Stati membri ha destato preoccupazioni per la possibile fuga dei cervelli. Tuttavia, poiché la quota di lavoratori altamente qualificati fra i cittadini trasferitisi di recente dai paesi UE-2 (14%) è minore di quella della popolazione attiva dei paesi di origine (19%), sembra che in tali paesi non vi sia un forte effetto di fuga dei cervelli (grafico A8). Inoltre, i tassi di iscrizione scolastica nel settore dell'istruzione terziaria nei paesi UE-2 hanno fatto registrare una sostanziale accelerazione negli anni scorsi, il che può cominciare a compensare il flusso in uscita di manodopera qualificata.

Sebbene non sembri esservi una fuga dei cervelli generalizzata, tali effetti possono essere avvertiti in settori o professioni specifici, quale la sanità.

²⁰ La necessità di integrare nel mercato del lavoro la notevole quantità di recenti immigrati da paesi UE-2 in un periodo di debolezza della domanda di lavoro, non è stata affatto alleggerita dall'immigrazione di ritorno, che è rimasta limitata nonostante l'avversa situazione del mercato del lavoro.

²¹ Le percentuali più elevate si registrano in Spagna (2,4%) e Italia (2%).

²² Fonte: Eurostat e Banca Mondiale.

5. CONCLUSIONI

Le principali destinazioni dei cittadini trasferitisi dalla Bulgaria e dalla Romania sono state l'Italia e la Spagna, mentre è stata molto limitata la loro affluenza verso la maggior parte degli altri Stati membri. Il tasso di affluenza è calato bruscamente nel corso della recessione, segnatamente nei paesi che ne sono stati più colpiti (come la Spagna) e dall'adesione in poi il tasso di affluenza è stato, in generale, sostanzialmente più basso di quello relativo ai cittadini di paesi terzi. Non vi è alcuna indicazione dell'esistenza di un legame diretto fra l'entità dell'affluenza di lavoratori dai paesi UE-2 e le disposizioni transitorie in vigore. La maggior parte dei cittadini dei paesi UE-2 trasferitisi in altri Stati membri erano già nei paesi di accoglienza prima dell'adesione e i paesi che hanno adottato il diritto dell'UE in materia di libera circolazione all'atto dell'adesione non hanno attratto i flussi più consistenti. Sebbene l'andamento futuro della mobilità dei paesi UE-2 dipenda da una serie di fattori perlopiù incerti (quali la crescita, la creazione di posti di lavoro e i livelli salariali nei paesi di destinazione e in quelli di origine) è ragionevole supporre che molti dei cittadini dei paesi UE-2 che volevano trasferirsi lo abbiano già fatto, il che induce a ritenere che il potenziale delle migrazioni si sia ridotto.

La partecipazione al mercato del lavoro della grande maggioranza dei cittadini trasferitisi di recente dalla Bulgaria e dalla Romania è uguale, se non superiore, a quello medio della popolazione. Nel complesso essi hanno comportato un effetto positivo per le economie dei paesi di accoglienza, contribuendo alla varietà delle competenze professionali e lavorando in settori e occupazioni dove esistevano carenze di manodopera da colmare. Ciò è stato particolarmente vero durante il periodo della crescita, negli anni tra il 2004 e il 2007. Dopo l'inizio della recessione, l'integrazione dei cittadini provenienti dai paesi UE-2, fra i quali molti giovani e lavoratori scarsamente qualificati, nel mercato del lavoro è divenuta più difficile.

Le stime econometriche mostrano un impatto positivo sul PIL dei paesi di accoglienza (segnatamente di quelli che hanno ricevuto un'affluenza significativa di lavoratori dai paesi UE-2) e un effetto neutro sul loro PIL pro capite. Gli studi non hanno riscontrato un impatto significativo sulla disoccupazione o sui salari dei lavoratori locali, neppure disaggregando i dati per livello di qualifica; tuttavia indicano un effetto prevalentemente negativo nei paesi di origine, specialmente a lungo termine. A partire dal 2003 tali paesi hanno visto sostanziali flussi in uscita, che si sono ripercossi sulla capacità produttiva e hanno contribuito all'invecchiamento delle forze di lavoro. Le rimesse possono però compensare in parte quell'effetto negativo e si ritiene che l'effetto del fenomeno della fuga dei cervelli sia limitato.

In conclusione, gli effetti della mobilità dai paesi UE-2 sembrano limitati per quasi tutti gli Stati, meno limitati nel caso dell'Italia e della Spagna, e il quadro esistente dimostra che in generale la mobilità all'interno dell'Unione non ha provocato gravi perturbazioni dei mercati del lavoro. Le attuali perturbazioni dei mercati del lavoro di cui attualmente risentono vari Stati membri sono dovute a una varietà di fattori, segnatamente la crisi finanziaria ed economica e i problemi strutturali dei mercati del lavoro.

Ciò nondimeno, la mobilità successiva all'adesione può avere avuto dei costi economici e sociali per i paesi di accoglienza, così come per i paesi di origine. La

Commissione ritiene che per ridurre questi costi sia necessario ricorrere a misure specifiche, invece di imporre restrizioni alla mobilità del lavoro. Come ha dimostrato l'esperienza dell'allargamento del 2004, le misure restrittive della libera circolazione dei lavoratori possono avere effetti collaterali negativi, come l'incremento del lavoro sommerso. In sostanza, la restrizione alla libertà di circolazione dei lavoratori non è la risposta giusta per l'elevata disoccupazione in Europa.

La libertà di circolazione dei lavoratori è una delle libertà fondamentali sancite dal diritto dell'UE. Dà un contributo positivo ai mercati del lavoro di tutta l'Europa e pertanto è un elemento chiave della strategia Europa 2020 al quale hanno aderito tutti gli Stati membri. È un simbolo potente e positivo di ciò che l'Europa significa per i singoli cittadini dell'UE.

La Commissione confida che la presente relazione e la documentazione che la corredda possano fornire al Consiglio le informazioni occorrenti per esaminare per la seconda volta il funzionamento delle disposizioni transitorie previste per la Bulgaria e la Romania.