

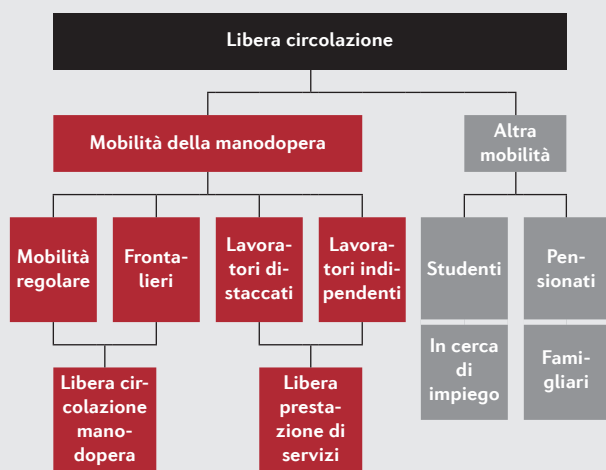
La libera circolazione nel mercato interno europeo – Maledizione o benedizione?

Sulla libera circolazione delle persone si litiga. In Svizzera da molti anni, recentemente anche nei paesi dell'UE. Le opinioni sono contraddittorie. Da una parte, la libera circolazione viene considerata una grande conquista, dall'altra in alcuni paesi si fa largo lo scetticismo. Dipende dalla libera circolazione?

Dopo la Brexit è evidente: la disputa in favore o contro l'UE si acuisce soprattutto nella controversia a favore o contro la libera circolazione. Nei negoziati sulla fuoriuscita, fra Gran Bretagna e UE l'immigrazione rappresenta la questione centrale. Il primo ministro britannico Theresa May lo ha messo in chiaro al suo primo Congresso del partito quale presidente dei tory: il suo governo non intende più sentirsi legato alla libera circolazione delle persone, che per l'UE rappresenta uno dei pilastri del mercato interno.

Il mercato interno dell'UE si fonda su quattro principi: la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone. ► vedi box «Il mercato interno europeo»

La libera circolazione delle persone è ancorata nel diritto europeo dal 1968. Comprende fondamentalmente il diritto di vivere e lavorare ovunque all'interno dell'Unione europea. Concretamente, questo diritto esiste in varie forme: come libera circolazione per i lavoratori, come libertà per aziende e lavorato-

Libera circolazione per chi?

Fonte: CEPS Special Report, giugno 2016, pag. 2

ri indipendenti di stabilirsi e offrire servizi nei paesi membri dell'Unione, e come libertà di movimento per studenti, pensionati, famigliari e persone in cerca di lavoro.¹ ► vedi grafico «Libera circolazione per chi?»

Paragonabilmente, scarsa mobilità

Le possibilità offerte dalla mobilità vengono sfruttate poco all'interno dell'Unione. Solo il tre per cento degli

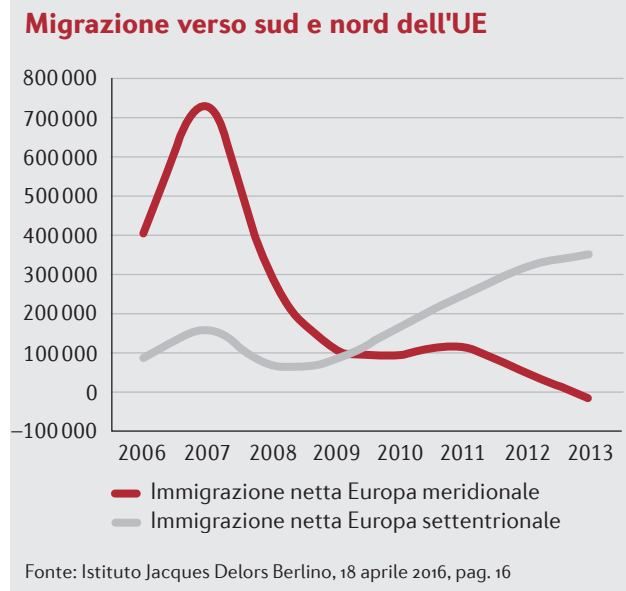
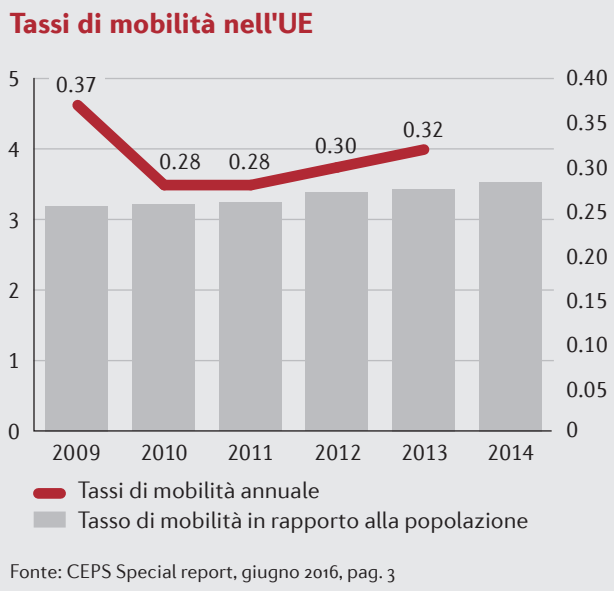
¹ <http://www.eu-info.de/europa/EU-Binnenmarkt/>

Il Mercato interno europeo

Con 500 milioni di consumatrici e consumatori e un Prodotto interno lordo di 13mila miliardi di euro, il Mercato interno europeo è il più grande mercato del pianeta. Dalla fondazione della Comunità economica europea, il concetto di un mercato comune funge da base all'integrazione europea. La svolta verso il Mercato comune giunse con l'Atto unico europeo, entrato in vigore il 1. luglio 1987, in cui i paesi membri della Comunità si accordarono di realizzare i quattro principi della libera circolazione, delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, e di completare il Mercato interno entro la fine del 1992.

Ulteriore sviluppo del Mercato interno

Il Mercato interno europeo non è una costruzione compiuta. È stato sviluppato e approfondito passo dopo passo. Nell'autunno del 2015, la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione dal titolo «Maggiori opportunità per i cittadini e le imprese», in cui rimandava a numerose iniziative prese dall'inizio della legislatura nel novembre del 2014, come l'Unione energetica europea, la strategia per un Mercato interno digitale e un'Unione dei mercati dei capitali. La Commissione ha inoltre annunciato nuove iniziative di stimolo all'economia, per esempio il pacchetto di misure sull'economia circolare e quello sulla mobilità dei lavoratori.



abitanti dei paesi membri dell'UE vivono in un Stato dell'Unione diverso da quello in cui sono nati, ossia circa 17 milioni di persone. La mobilità era cresciuta fortemente negli anni precedenti la grande crisi finanziaria del 2008. ► vedi grafico «Tassi di mobilità nell'UE» Ma anche allora era di molto inferiore ai tassi di mobilità negli Stati Uniti, dove ogni anno il 2,5 per cento della popolazione si sposta da uno Stato all'altro, e quindi dieci volte di più di quanto avviene nell'UE.

Dei 17 milioni di persone che emigrano all'interno dell'UE si tratta solo in minima parte di lavoratori. Circa la metà sono pensionati, famigliari, persone in cerca di lavoro e studenti.

Questa paragonabilmente scarsa mobilità è attribuita a limitazioni imposte dal diritto e a ostacoli «strutturali» dati dalla diversità linguistica e dall'assenza di istanze di collocamento sovranazionali, attive in tutta l'UE. ► vedi box «Una libera circolazione non assoluta»

Mobilità est-ovest e sud-nord

Geograficamente, i movimenti migratori si sono modificati nel corso degli anni.² Fino al 2007, molti cittadini dell'Unione sono emigrati verso sud, dove l'economia era in forte crescita, e verso l'Irlanda, dove nel 2007, anno con il picco massimo di movimenti, sono immigrate 700mila persone da altri paesi dell'Unione. In Spagna e in Italia erano soprattutto bulgari e rumeni, che trovavano impiego in settori ad alta densità lavorativa quali il turismo, l'edilizia, l'agricoltura e il settore delle cure.

La grande crisi economica ha fermato questi movimenti. Dal 2013, i paesi meridionali dell'UE contano più emigranti che immigranti, in particolare verso la Germania, l'Austria, la Gran Bretagna e l'Olanda. Dai

paesi dell'Europa centrale e orientale molte persone sono emigrate direttamente in Germania e Gran Bretagna. La migrazione interna all'UE è però nettamente inferiore rispetto a prima della crisi. ► vedi grafico «Migrazione verso sud e nord dell'UE»

Destinazione Gran Bretagna

Negli ultimi dieci anni, la Gran Bretagna è stata di gran lunga la meta preferita all'interno dell'UE, seguono da vicino Italia e Germania, mentre la Spagna risulta più distaccata, con molti meno immigrati. ► vedi grafico «I paesi di arrivo più ambiti» L'attrattiva della Gran Bretagna ha più ragioni: l'immediata apertura del mercato del lavoro senza periodi transitori dopo l'allargamento dell'UE ai paesi dell'Europa centrale e orientale ha creato una forte attrazione. E poiché la Gran Bretagna si è ripresa dalla crisi finanziaria più

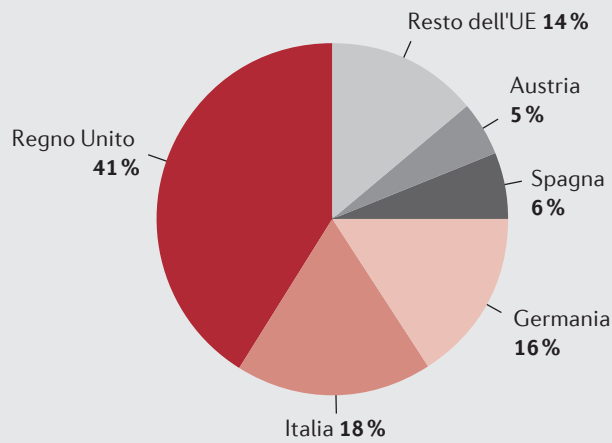
Una Libera circolazione non assoluta

Ciò che vale in generale per il Mercato interno europeo è vero anche per la Libera circolazione delle persone: esistono tuttora certe limitazioni. Gli Stati membri hanno un margine d'azione nell'attuazione delle linee guida sull'esercizio di una professione nell'Ue. Nelle linee guida sui servizi, i Paesi d'arrivo definiscono le professioni da regolamentare «per la cui ammissione ed esercizio è richiesta una qualifica professionale sancita da regolamenti amministrativi e legali». In Germania vi appartengono gli ingegneri, gli architetti o i consulenti aziendali. Il numero di professioni regolamentate nell'UE variano da 94 in Estonia a 640 in Polonia. Fornitori di prestazioni nazionali sono quindi spesso avvantaggiati rispetto ai concorrenti europei.³

² Paul-Jasper Dittrich e Nathalie Spath, «De-Jure Freizügigkeit un De-Facto Mobilität im EU-Binnenmarkt», Istituto Jacques Delors Berlino, 18 aprile 2016, pagina 16, www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/04/Arbeitskraefemobilitaet-DittrichSpath-JDIB-April16.pdf

³ Paul-Jasper Dittrich e Nathalie Spath, alla posizione citata, pagina 8

I paesi di arrivo più ambiti 2. trim. 2006 – 2. trim. 2015



Fonte: Istituto Jacques Delors Berlino, 18 aprile 2016, pag. 17

rapidamente di altri paesi dell'UE, l'immigrazione non si è arrestata. Inoltre, la lingua inglese rappresenta un ostacolo linguistico minore che altrove.

In rapporto al numero di abitanti, il Regno Unito non è per nulla la meta preferita, se paragonato agli altri paesi dell'OCSE. Guida la classifica il Lussemburgo, di cui il 46 per cento della popolazione proviene dall'estero. Segue la Svizzera, con una percentuale del 27,4 per cento, davanti a Australia e Israele. In Gran Bretagna, le persone nate all'estero rappresentano il 13 per cento. Il numero di cittadini dell'UE nel Regno Unito, che conta 64 milioni di abitanti, è di 3,1 milioni, quindi meno del 5 per cento. In Svizzera la quota è del 16,6 per cento.⁴

Una benedizione?

Stando alla dottrina economica corrente, la questione sembra chiara: un mercato del lavoro aperto ha effetti positivi sull'economia. Lavoratori provenienti da regioni strutturalmente deboli con alta disoccupazione si spostano verso regioni economicamente dinamiche, dove manca personale specializzato. Qui vengono retribuiti meglio e trovano migliori condizioni di lavoro. Grazie all'immigrazione, le aziende possono espandersi e crescere economicamente. Viceversa, i paesi d'origine vengono alleggeriti e devono spendere meno in prestazioni sociali e per i disoccupati; parenti e amici degli emigranti approfittano delle loro rimesse; aziende di regioni con salari bassi tentano di giocare la carta dei bassi costi, inviando il loro personale in regioni più ricche.

La scarsa mobilità della forza lavoro nell'UE è spesso lamentata. Dovrebbe crescere, poiché costituisce il presupposto per una maggiore produttività ed efficienza sul lungo termine e quindi per l'intera dinamica economica nell'UE.

⁴ ec.europa/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born-population-by-country_of_birth_1_January_2015_(1)_YB-de.png

Una maledizione?

La mobilità della manodopera può avere anche effetti negativi. Regioni deboli vengono ulteriormente indebolite, se ad emigrare sono giovani e persone qualificate. Si giunge ad una «fuga dei cervelli». I costi per la formazione sono a carico delle regioni povere, ma ne approfittano le regioni più ricche, che non devono accollarsi i costi per la formazione. Per loro risulta un «brain gain».

Inoltre, con una deregolamentazione e una liberalizzazione non ci sono solo vincitori. Questo vale in particolare in tempi di stagnazione economica. Le aziende devono ristrutturare e riducono gli impieghi. Personale anziano non è più richiesto. Quando le ristrutturazioni coinvolgono intere regioni, le conseguenze sono gravose.

Che in un mercato interno non tutte le regioni e i ceti possano approfittarne quasi automaticamente, è riconosciuto anche nell'UE. Per questo motivo nel 1992 è stato applicato il Pacchetto Delors II, che non da ultimo metteva a disposizione più fondi per la coesione economica e sociale fra i paesi membri. Venne creato un Fondo di coesione e altri fondi per le infrastrutture furono potenziati. I mezzi a disposizione rimasero però molto limitati. I diversi fondi per lo sviluppo regionale ammontano a solo lo 0,4 per cento del PIL dell'Unione.⁵

Il «trilemma» sociale

Le grosse diversità salariali e in termini di benessere esistenti fra i paesi dell'UE possono condurre a conflitti fra obiettivi diversi, in un mercato interno. L'economista belga André Sapir parla di un «trilemma sociale» tra gli obiettivi di uno Stato sociale nazionale, una profonda integrazione economica e la sicurezza sociale. Solo due dei tre obiettivi possono essere realizzati contemporaneamente.⁶ La questione dei «lavoratori distaccati» e il conflitto all'interno dell'UE fra paesi di emigrazione e di immigrazione ne sono l'esempio più evidente. Se ci fosse un'assoluta libera circolazione, condurrebbe a pressioni sui salari e a una corsa al ribasso con conseguenti ripercussioni sul mercato del lavoro e sul finanziamento della sicurezza sociale. Il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker è fautore di una «mobilità equa» e nel suo discorso sullo stato dell'Unione europea dell'autunno 2015 ha formulato l'obiettivo in questo modo: «stesso salario per stesso lavoro nello stesso luogo – questo dovrebbe essere il nostro principio».⁷

⁵ Alessio Terzi, How to make the single market more inclusive after Brexit, 18. août 2016, <http://bruegel.org/2016/08/how-to-make-the-single-market-more-inclusive-in-the-aftermath-of-brexit/>

⁶ Mikkel Barlund and Matthias Busse, Labour Mobility in the EU: Addressing challenges and ensuring 'fair mobility', CEPS Special Report No. 139/June 2016, pages 9 ss., www.ceps.eu/publications/labour-mobility-eu-addressing-challenges-and-ensuring-%E2%80%99fair-mobility%E2%80%99

⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_fr.htm

Il Trilemma sociale sussiste finché le differenze di benessere fra i partecipanti al mercato interno restano grandi, per contro si appiana se queste si riducono. Tuttavia, la situazione evolve in un'altra direzione: in questi anni, le differenze fra i paesi dell'UE sono cresciute anziché diminuire.

Libera circolazione tuttora molto quotata

Contrariamente all'opinione corrente, la libera circolazione è molto apprezzata. In un sondaggio sul «diritto dei cittadini dell'UE di vivere, lavorare, studiare e commerciare ovunque nell'UE» condotto nella primavera del 2016, il 79 per cento degli interrogati si sono espressi positivamente. Nessun altro tema gode di un tale apprezzamento – né una comune politica di difesa e sicurezza, né una comune politica migratoria europea, tantomeno un accordo di libero scambio con gli Stati Uniti.⁸

Tuttavia, il consenso attorno alla libera circolazione delle persone varia da paese a paese. In Germania e Francia si situa rispettivamente all'86 e all'82 per cento. In Italia e in Gran Bretagna, con tassi del 68 e del 63 per cento, è chiaramente più basso.

Dal 2014, l'immigrazione genera maggiore scetticismo, all'interno dell'UE. Nel 2015 i cittadini dell'UE l'hanno considerata la preoccupazione maggiore, assieme alla disoccupazione. Ma questa è un'evidente reazione all'enorme numero di profughi provenienti dai paesi extra-europei, non alla libera circolazione delle persone.⁹

Gli svantaggiati

Il clima di crescente scetticismo verso l'UE ha dunque a che vedere solo in casi eccezionali, come in Gran Bretagna, con la libera circolazione. In diversi Stati, questo scetticismo presenta però dei segni caratteristici comuni. In Gran Bretagna sono stati decisivi, nella votazione sulla Brexit, i cittadini che si sentono minacciati dall'apertura dei mercati e di conseguenza del mercato del lavoro. Stando ad un'ampia analisi del voto, si sono rivelati decisivi gli elettori meno favoriti, con reddito basso e senza una formazione che permetta di fare carriera in un mondo globalizzato.¹⁰ Hanno giocato un ruolo anche le forti maggioranze pro-Brexit nelle aree industriali fortemente esposte alla concorrenza dei luoghi di produzione asiatici. I tassi di immigrazione, per contro, hanno giocato un ruolo minore, considerato che Londra ha votato contro la Brexit. Tuttavia, regioni che hanno conosciuto negli ultimi anni un'improvvisa crescita dell'immigrazione presentano una forte maggioranza pro-Brexit.

8 ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy2130

9 [Ec.europa.eu/op.cit](http://ec.europa.eu/op.cit).

10 Markus M Haefliger, «Ruf der Zukurzgekommenen», NZZ, 13 ottobre 2016

In Austria c'è stata una costellazione paragonabile, in occasione delle elezioni presidenziali della primavera 2016. Il profilo degli elettori del candidato della destra populista corrisponde a quello di persone povere, con una scarsa formazione, residenti in regioni di campagna con poca immigrazione rispetto alle città.

In Francia, il Front National gode del maggiore sostegno nel nord e nel sud del paese, dove la disoccupazione è più alta della media. In Svizzera, secondo l'analisi Vox, l'iniziativa contro l'immigrazione di massa ha raccolto i maggiori consensi fra gli elettori con basso reddito e un basso livello di formazione.¹¹

Immigrazione e crisi economica

Lo scetticismo verso l'UE è in crescita a partire dalla crisi finanziaria mondiale del 2008, con il conseguente ristagno economico. L'economia stenta a crescere, la disoccupazione è nettamente superiore al periodo precedente la crisi. Ne pagano il prezzo in particolare i giovani: godono di un'eccellente formazione, ma non trovano lavoro.

Per molti, l'integrazione europea non equivale più alla promessa di un crescente benessere. Trasmette una sensazione di insicurezza sociale anziché di sicurezza. Se la manodopera a basso prezzo proveniente dai paesi dell'UE più poveri viene percepita come una concorrenza, l'opinione sulla libera circolazione, con la conseguente pressione sullo stato sociale e sui salari, può mutare radicalmente.

Da presidente della Commissione europea, Jacques Delors aveva quasi profeticamente messo in guardia: «Non ci si può innamorare di un mercato interno». Perciò Delors chiedeva non solo la «creazione di un grande spazio senza confini, bensì anche politiche fiancheggiatrici, che aprano agli uomini e alle donne della Comunità nuove prospettive future». ¹² La rivolta degli svantaggiati mostra che questo oggi è più importante che mai, se si vogliono conservare le opportunità date dalla libera circolazione e da frontiere aperte.

11 Martin Senti, «Bruch mit der EU in Kauf genommen», NZZ, 3 aprile 2014

12 Jacques Delors, discorso davanti al parlamento europeo, 17 gennaio 1989, www.cvce.eu/content/publication/2003/8/22/bgco6bg5-dbg7-4774-a700-e8aea5172233/publishable_de.pdf

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Segretariato | Schuplatzgasse 39 | 3011 Berna
T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch
Autore: Markus Mugglin | Layout: Atelier Lapislazuli/Bläuer
Chiusura redazionale: 15 agosto 2017
Traduzione: Peter Schiesser