



**Appunto**

**L'ALLARGAMENTO DELL' EUROPA,  
MERCATO DEL LAVORO E  
QUESTIONI IMMIGRATORIE**

**Centro Studi  
Maria Luisa Sigillo – Ezio Civitareale**

## **L'ALLARGAMENTO DELL'EUROPA, MERCATO DEL LAVORO E QUESTIONI IMMIGRATORIE**

Il modello di Europa, degli ultimi quaranta anni di storia, è ispirato ad un percorso di progressiva integrazione economica e politica; essa infatti si è trasformata da area di libero scambio a vera e propria unione monetaria. E' innegabile che tali trasformazioni hanno subito una brusca accelerazione a partire proprio dagli anni '80.

Quello che ne è conseguito, senza addentrarci in una analisi delle cause che esula dalle aspirazioni di questo breve appunto, è stata una sorta di coincidenza temporale tra l'implosione del blocco sovietico e l'avvio del cosiddetto "processo di transizione" dell'Europa centro-orientale da un lato, con la fase più avanzata dell'integrazione europea dall'altro.

All'epoca della caduta del muro di Berlino -infatti-, l'allora CEE andava completando la formazione del mercato unico e si apprestava alla realizzazione dell'unione economica monetaria. Il repentino e per certi versi inatteso mutamento degli equilibri geopolitici mondiali ha posto l'Unione Europea di fronte al dilemma se favorire l'ormai prevedibile processo di allargamento dell'Unione verso est, o dare la priorità<sup>1</sup> al processo di integrazione già avviato ed in via di ulteriore consolidamento.

Gli ultimi anni del '900 sono stati caratterizzati da un acceso dibattito su quale delle due alternative favorire. Consolidare voleva dire avanzare ancora lungo il sentiero dell'integrazione prima di procedere verso l'allargamento; viceversa aprire l'UE ai nuovi stati avrebbe implicato un rallentamento del processo di integrazione finalizzata ad un più rapido recupero dei divari che caratterizzavano i paesi PECO per poi proseguire, con minori distanze, verso l'integrazione.

La scelta, come era ovvio, non sarebbe stata priva di conseguenze; nel primo caso si sarebbe reso più difficile l'ingresso dei nuovi candidati perché la consistenza e lo spessore delle regole di governo dell'UE sarebbe aumentato considerevolmente. Nel secondo caso occorreva –comunque– tener presente che un allargamento senza una preventiva riforma delle istituzioni avrebbe diminuito il consenso per qualunque forma di integrazione.

---

<sup>1</sup> C. Preston, *Enlargement and integration in the European Union*, Londra, 1997

A seguito della caduta del muro di Berlino, l'UE ha optato per l'integrazione, relegando l'allargamento ad una fase storica successiva; occorrerà, infatti, attendere il 1995, quando il programma dell'integrazione era quasi compiuto, per vedere l'ammissione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia (paesi favorevoli all'allargamento). Il cambio di direzione verso un progressivo allargamento, benché già avvenuto, proseguiva ancora a ritmi piuttosto lenti: prima un Piano d'Azione, poi una serie di accordi commerciali con i singoli paesi, dunque una serie di programmi di assistenza tecnica. Tuttavia, tali modalità di negoziazione sono state successivamente e progressivamente sostituite da politiche maggiormente strutturate scaturite dai summit europei di Copenaghen, Essen e Madrid:

- In Danimarca si stabilirono un elenco di condizioni che dovevano essere soddisfatte da parte dei paesi che chiedevano di diventare membri della UE;
- nel vertice di Essen (1994) si è, di fatto, commissionato un Libro Bianco con l'esplicita intenzione di renderlo una guida utile a favorire l'accesso dei paesi candidati; infine,
- nel summit di Madrid (1995) si è dato avvio al processo di riforma delle politiche dell'UE nonché ad una prima verifica degli adempimenti dei "criteri di Copenaghen". Quello che ne è scaturito è stato il documento noto come "Agenda 2000" nel quale era inclusa una strategia per l'allargamento.

Bisognerà attendere il summit di Lussemburgo (1997) perché i paesi candidati venissero suddivisi in due gruppi in base al loro livello di adempimento dei suddetti criteri; da questo momento in poi hanno avuto – finalmente- origine i negoziati per il gruppo di paesi ritenuto "più virtuoso".

E' tuttavia nel vertice di Nizza del 2000 che si è dato avvio ad un primo concreto tentativo di riformare le istituzioni europee nell'ottica dell'allargamento che ha dato l'abbrevio –nel 2002- per il vertice di Copenaghen dove si è raggiunto l'accordo per l'allargamento dell'UE da 15 a 25 membri a partire dal 2004.

Nei paesi candidati l'appartenenza all'UE, comunemente associata alla stabilità democratica ed alla prosperità economica, si è riscontrato un immediato favore popolare; a fronte del quale tuttavia il loro ingresso resta comunque sottoposto alla realizzazione di profonde riforme in campo non solo economico, ma anche istituzionale e politico.

Ma la sfida dell'allargamento ad est risulta impegnativa anche per i paesi già aderenti all'UE. Tralasciando le variabili economiche, il progetto lanciato nei Trattati di Roma disegnava un impianto istituzionale che rispondeva alle esigenze della CEE a sei stati di allora; ma già a seguito dei

successivi allargamenti esso ha più volte mostrato l'esigenza di un processo di adeguamento ai nuovi scenari geopolitici continentali. Il prossimo allargamento sembra, già dalle premesse, imporre un profondo ripensamento dell'organizzazione istituzionale dell'Unione.

Il prossimo allargamento avrà anche importanti ripercussioni economico-sociali sui "vecchi equilibri" continentali. I risultati conseguiti da quelli che, sempre più spesso, vengono indicati come NSM (Nuovi Stati Membri) e raccolti dalla BERS mostrano comunque, e con le differenze del caso, che hanno raggiunto uno sviluppo delle istituzioni non troppo distante da quelle dei paesi UE; e questo trova importanti riscontri non solo nei processi di liberalizzazione economica, ma anche in campo politico e giuridico. Tali circostanze sono evidenti anche sul piano delle analisi macroeconomiche.

Recenti studi hanno confrontato i principali dati macroeconomici dei NSM con quelli che hanno caratterizzato il precedente ingresso di Grecia, Spagna e Portogallo arrivando alla conclusione che i paesi candidati ad entrare nell'UE il prossimo anno presentano una posizione migliore per quanto attiene la maggior parte degli indicatori macroeconomici considerati. E' stata -infatti- drasticamente ridotta l'inflazione dei primi anni '90 e la crescita dei prezzi si mantiene ora su livelli accettabili (e di poco superiori alla media UE). La situazione tuttavia appare meno favorevole per quanto riguarda il deficit pubblico, ma sufficientemente accettabile per quanto attiene il debito pubblico: solo la Bulgaria ha un rapporto debito/PIL superiore al 60%.

Dalla caduta del muro di Berlino e per tutti gli anni '90 è stato notevole lo sforzo esercitato dai paesi candidati per perseguire la strada dell'integrazione con l'UE riorientando la struttura dei flussi commerciali internazionali verso occidente. Oggi, infatti, l'Europa occidentale, assorbe più del 60% dei loro flussi di commercio internazionale evidenziando, in questo senso, un "livello di integrazione" superiore a quello di molti stati membri. Sotto tale profilo, l'allargamento non sembra evidenziare particolari difficoltà di stabilità macroeconomica non solo per via del loro peso contenuto, ma anche -e soprattutto- per via delle buone performance economiche e produttive messe a segno.

Il loro processo di transizione economica ha comportato evidenti e radicali cambiamenti strutturali che hanno riguardato sia la composizione settoriale dell'output sia la stessa struttura produttiva a partire da un profondo ripensamento del ruolo economico dello stato.

Da una prima analisi dei processi di transizione si evince che questi hanno seguito due dinamiche principali che hanno caratterizzato il mercato del lavoro e la produzione dei paesi PECO da una parte e delle repubbliche ex-sovietiche dall'altra. Per i paesi PECO l'andamento del Pil ha mostrato un tendenziale andamento ad "U":

- Pil bruscamente declinante all'inizio per mostrare – dopo il punto di minimo- soddisfacenti livelli di crescita e sviluppo;
- Altrettanto marcate riduzioni dell'occupazione, con conseguente repentino incremento dei tassi di disoccupazione che presto ha assunto caratteristiche di lunga durata;
- Elasticità dell'occupazione rispetto alla produzione nei primi tre anni della transizione è stata stimata pari a circa mezzo punto.

Per le repubbliche ex-sovietiche (con la parziale esclusione dei paesi che si affacciano sul mar Baltico) le dinamiche economiche hanno mostrato andamenti diversi ed il Pil ha avuto un andamento più simile a quello di una "L":

- Importanti e repentine riduzioni del prodotto seguite da una sostanziale stagnazione economica;
- Abbassamento della produttività del lavoro e contrazione dei salari;
- Crescita più graduale della disoccupazione e, rispetto ai paesi PECO, un maggiore turn-over;
- Elasticità dell'occupazione rispetto alla produzione nei primi tre anni della transizione è stata stimata con valori variabili, ma generalmente prossimi allo zero.

Data la vastità della materia, concentriamo la nostra attenzione sul mercato del lavoro; sono molteplici –infatti- le tematiche legate all'allargamento che possono influire su tale mercato tuttavia pur riconoscendo il dovuto rilievo ad argomenti quali il commercio internazionale o l'andamento degli investimenti, rimarremo focalizzati sull'immigrazione.

Studi e statistiche internazionali evidenziano l'ampiezza delle differenze che separano i paesi UE da quelli PECO. Secondo le rilevazioni della Banca Mondiale, le variazioni –a parità di potere d'acquisto- dei salari dei paesi PECO, rispetto a quelli UE si aggirano intorno al dato medio del 30% (40% secondo l'EUROSTAT); per i paesi a ridosso dei confini UE le variazioni sono maggiormente accentuate e si collocano in un range compreso tra il 20 ed il 60%.

La persistenza di questi ampi divari di salario e di reddito associati all'oggettiva forte integrazione delle strutture produttive dei paesi UE e PECO è all'origine della preoccupazione di molti cittadini europei che non solo temono effetti sulla distribuzione del reddito, ma temono soprattutto effetti sul mercato del lavoro ed in particolare una sorta di spiazzamento per le professionalità più basse a causa non solo dell'arrivo di potenziali concorrenti dall'Est, ma anche della progressiva delocalizzazione produttiva di impianti e produzioni dall'occidente all'oriente.

Questa prospettiva di scenario trova autorevoli risposdenze nel modello economico di Heckscher-Ohlin-Samuelson (più noto con l'acronimo HOS). Tale modello –infatti- trova applicazione al caso dell'integrazione di economie che tra loro presentano differenze in ordine alle rispettive dotazioni "iniziali" di fattori quali, capitale e lavoro. Il modello, nel teorizzare che da questa integrazione deriveranno benefici per i paesi coinvolti, suggerisce – in economie non troppo dissimili - che il prezzo relativo del fattore più scarso per ogni paese tenderà a diminuire fino a che non si raggiunga l'uguaglianza dei costi dei fattori produttivi tra tutti i paesi e le economie coinvolte.

Il fattore ritenuto più scarso alle nostre longitudini, sembra essere il lavoro poco qualificato il cui costo, in base alle risultanze del modello HOS dovrebbe – allora - diminuire ulteriormente tra i paesi UE; se questo processo non avesse luogo si genererebbero forze tali che più che ridurre i salari potrebbero creare disoccupazione.

In base a questo approccio, va sottolineato, sarebbe inutile optare per una restrizione dei flussi migratori in quanto, la teoria ce lo insegna, in assenza di spostamenti della forza lavoro tra i paesi, saranno le forze del commercio internazionale a portare alla progressiva convergenza dei prezzi dei fattori.

Tuttavia, il modello HOS, come ogni modello, è una rappresentazione esemplificata della realtà e se si condividono le logiche, occorre sempre tenere presente che esse sono determinate dalle ipotesi di partenza che il più delle volte non trovano una specifica corrispondenza con la realtà (a partire proprio dal fatto evidente che i paesi coinvolti non sono certo le nazioni autarchiche considerate nel modello). Occorre, inoltre, considerare che:

- la maggior parte dei vincoli al commercio tra UE e PECO sono stati, già da tempo, eliminati e
- che il flusso degli scambi appare ancora troppo contenuto perché si possano avere, nell'immediato, influenze significative

nel senso temuto (la somma delle esportazioni e delle importazioni UE verso i paesi PECO e viceversa non superano l'1% del PIL dell'UE e in nessun paese incidono per più del 4%)<sup>2</sup>.

Per le ragioni suddette la completa convergenza dei prezzi dei fattori va considerata alla stregua di un risultato teorico estremo. Tuttavia non si possono escludere né effetti più contenuti né effetti di convergenza nel lungo periodo; ma altrettanto non dobbiamo dimenticare che, ad oggi, si ravvisano ancora importanti differenziali nei salari dei settori privati non solo tra “Berlino est” e “Berlino ovest”, ma anche tra paesi quali la Spagna, la Grecia, il Portogallo ed il resto dell'UE.

Ciò non toglie comunque che in linea con le previsioni del modello HOS, la penetrazione delle importazioni dai paesi PECO è più evidente nei settori dove è maggiore la percentuale di lavoro non qualificato (es. abbigliamento, ecc.), mentre l'UE vanta un rilevante surplus per i prodotti che richiedono lavoro qualificato (es. strumenti di comunicazione, ecc.).

Si rintracciano tuttavia, nelle regioni mitteleuropee che confinano con i paesi entranti, zone dove è maggiore l'utilizzo di manodopera non specializzata e dove –appunto- gli effetti del modello HOS possono trovare modo di esplicarsi con riduzioni salariali o contrazioni occupazionali. Oltre il 75% del commercio PECO-UE si colloca proprio nei “paesi UE di confine” ed al cui interno- tra l'altro- l'interscambio avviene proprio nelle regioni a ridosso della frontiera, zone dove –appunto- si potrebbero avvertire maggiormente gli effetti dell'impatto dell'allargamento. Nel breve periodo, a livello aggregato e stando alla letteratura considerata, le influenze del processo di integrazione sul mercato del lavoro sembrano essere del tutto marginali; ma la stessa conoscenza del fatto che ci siano realtà che ne possano subire contraccolpi e che comunque siano molte le persone preoccupate della concorrenza dei lavoratori dell'est impone i dovuti approfondimenti e giustifica le discussioni che intorno a tali tematiche, da qualche tempo, si cominciano a portare avanti.

Da più parti si lamenta il rischio di una progressiva osmosi di capitali verso i nuovi stati membri e di rilevanti flussi migratori dall'Est giustificati proprio dalla permanenza delle asimmetriche dotazioni di fattori della produzione.

---

<sup>2</sup> Sono comunque da considerare le incidenze di altri costi, quali i costi di trasporto, quelli delle transazioni commerciali, ecc. che potrebbero impedire che i flussi di beni e fattori raggiungano livelli tali da poter influenzare, magari in modo determinante, i salari e l'occupazione nell'UE.

Relativamente ai flussi di capitale verso i paesi PECO, questi annualmente rappresentano lo 0,2% circa del PIL dell'Unione e non vanno oltre lo 0,8% quelli relativi agli investimenti. Simili grandezze, assai difficilmente potranno avere risvolti determinanti sull'andamento dei tassi d'interesse o sui redditi dell'UE; lo stesso può non valere invece per i NSM che, anzi, da tali flussi ricavano importanti contributi per la formazione e la crescita del loro stock di capitale.

Relativamente ai flussi immigratori possiamo constatare che dal momento della caduta del muro di Berlino (1989) ad oggi, i flussi migratori sono stati sostanzialmente contenuti. Sarebbero circa un milione gli immigrati dai paesi PECO (la maggior parte dei quali risiede nei paesi di lingua tedesca), dei quali 350.000 possono vantare un lavoro dipendente (inclusi i stagionali e quelli con un lavoro temporaneo). Questi equivalgono allo 0,2% della popolazione ed a circa lo 0,5% della manodopera dell'Unione. Sfuggono tuttavia i valori relativi alla quota di immigrazione illegale. Al riguardo le stime effettuate sul potenziale migratorio associato all'allargamento tendono a convergere intorno ad un valore prossimo ai 4 milioni di residenti nell'UE (non più dell'1% della popolazione dell'UE a 15 stati).

In Italia, nel 1999, vi erano circa 56.000 immigrati provenienti da stati in esame e si potrebbe arrivare ad ospitarne, in base alle stime effettuate, non più di 225.000. Il processo oggetto della suddetta stima dovrebbe comunque svilupparsi in maniera graduale e dovrebbe arrivare alla fatidica quota dei 4 milioni nel giro dei trenta anni successivi alla liberalizzazione dei flussi<sup>3</sup>.

Scenari alternativi sono comunque plausibili essendo essi legati ad una moltitudine di variabili ed ipotesi generalmente di difficile gestione.

Appare estremamente difficoltoso l'approfondimento degli effetti microeconomici che i flussi migratori possono determinare nei paesi di destinazione; tuttavia alcuni studi hanno messo in evidenza che incrementi dell'1% della quota di immigrati per un determinato settore economico potrebbero comportare una contrazione del salario medio della manodopera locale per non più dello 0,25%, facendo variare in maniera marginale il rischio di perdere il lavoro.<sup>4</sup>

Questi valori potrebbero fornire una evidenza importante: i flussi immigratori tendono ad orientarsi non solo verso le regioni dove la domanda

---

<sup>3</sup> Cfr T. Boeri e F Coricelli, Europa: più grande o più unita, 2003.

<sup>4</sup> Cfr T. Boeri e F Coricelli, Europa: più grande o più unita, 2003



di lavoro è più elevata, ma anche che essi si vanno a collocare nei settori dove è maggiore la richiesta di manodopera non evasa dalle forze locali agendo da frizione alle tendenze al rialzo di salari per il surriscaldamento del mercato del lavoro.

Sebbene la competizione è oggi relegata alle fasce di lavoro meno qualificate, gli immigrati PECO generalmente presentano livelli di istruzione superiore ed in conseguenza di ciò, con il tempo dovrebbero poter ambire a mansioni lavorative che richiedono livelli di istruzione superiori.

Sebbene sia improbabile –nel breve periodo- che i flussi di immigrazione, collegati all'allargamento, possano influire in maniera significativa sulle variabili e sulla composizione del mercato del lavoro nostrano, altrettanto non potrà dirsi per le regioni maggiormente esposte. Con il tempo tuttavia l'immigrazione sebbene percentualmente contenuta ammonterà a valori assoluti non trascurabili tuttavia, le passate esperienze e le modellizzazioni effettuate affermano che questo sarà un percorso lungo e determinato anche dall'andamento dei differenziali economici che risulteranno probabilmente progressivamente più contenuti. Dagli stessi modelli si arriva a stimare flussi in entrata che difficilmente potranno superare le 300.000 unità annue e che nell'arco di 10 anni dovrebbero arrivare a dimezzarsi.

Sebbene i valori calcolati appaiono dal punto di vista quantitativo trascurabili, questi non vengono percepiti allo stesso modo dalla popolazione continentale e questo vale soprattutto per le popolazioni che vivono nelle zone di confine e dove maggiore sarà l'impatto stimato di tali flussi.

A fronte delle incertezze delle stime e dei valori riportati, è innegabile che esiste un problema che oggi, anche a seguito delle deludenti dinamiche congiunturali fatte segnare dall'economia internazionale, viene fortemente sentito dalla popolazione.

In queste pagine sono state riportate le posizioni che abbiamo ritenuto essere più significative in merito alla complessa problematica dell'allargamento dell'Unione Europea oramai alle porte; quello che intuiamo è che esiste una visione problematica del problema migratorio, sappiamo alcuni dati ed abbiamo potuto leggere alcune stime ... ma date anche le inevitabili incertezze di contesto riteniamo che non esista una ricetta o una soluzione sempre valida. Riteniamo tuttavia che per ogni problema esiste una soluzione e perché questa venga trovata occorre animare un dibattito, a tutti i livelli, perché da un lato si cerchino di capire al meglio i connotati di un fenomeno che presenta una serie di lati ancora oscuri e dall'altro perché da esso ci aspettiamo un valido contributo per affrontare al meglio una situazione in veloce divenire.

### **Bibliografia essenziale**

- A. Rodriguez-Pose, L'unione Europea, Franco Angeli, 2002.
- T. Boeri e F Coricelli, Europa: più grande o più unita?, Editori Laterza, 2003