

UNO SPECIALE PER INIZIARE IL 2008

Con il nuovo anno, le pubblicazioni di Infoeuropa riprendono da un numero speciale dedicato alle complesse questioni dell'immigrazione, dell'integrazione e della cittadinanza, con particolare attenzione al tema della libera circolazione dei lavoratori. Quali le sono le normative vigenti? Quali le scelte operate dagli Stati membri, vecchi e nuovi, quali le criticità aperte? Dove è possibile trovare ulteriori informazioni?

Buona lettura

CONTENUTI DI QUESTO SPECIALE

Introduzione: Libertà di circolazione e soggiorno nell'UE

1. La libera circolazione dei cittadini comunitari

- 1.1 I miglioramenti introdotti dalla direttiva 2004/38/CE
- 1.2 Allontanamento del cittadino comunitario: una questione molto discussa
Circolazione dei lavoratori e diritto a lavorare in un altro Stato membro

2. Le disposizioni transitorie alla libera circolazione

- 2.1 Le fasi della transizione
- 2.2 Alcune questioni sensibili
- 2.3 Le scelte dell'Europa dei Quindici
- 2.4 Le scelte dei nuovi Stati membri
- 2.5 La situazione dei Paesi candidati

3. Schengen: la cooperazione intergovernativa divenuta comunitaria

- 3.1 Principali misure previste dalla cooperazione Schengen
- 3.2 Relazioni Schengen con alcuni Paesi terzi

4. Immigrazione e asilo: la circolazione nell'UE dei cittadini non comunitari

- 4.1 Il contrasto dell'immigrazione illegale
- 4.2 Tentativi di selezionare l'immigrazione
- 4.3 Parlamento favorevole al lavoro immigrato, meglio se qualificato
Sanzioni per i datori di lavoro che sfruttano l'immigrazione illegale
- 4.4 Migliorare l'integrazione dei cittadini immigrati
- 4.5 Europa sempre meno terra d'asilo
Dimezzate in cinque anni le domande d'asilo
Links utili

5. Alcuni dati

Speciale Infoeuropa
15 gennaio 2008



www.apiceuropa.eu
www.lombardia.cisl.it

Speciale realizzato da

APICE – Associazione per l'incontro delle culture in Europa
info@apiceuropa.eu
Presidente Franco Chittolina

In collaborazione con

Dipartimento internazionale CISL Lombardia
internazionale.lombardia@cisl.it
Responsabile Rita Pavan

Redazione

Torino: Enrico Panero, Marina Marchisio, Giovanni Mangione, Nicola Strona, Cristina Rowinski
apiceuropa sc

Milano: Miriam Ferrari
CISL Lombardia

Bruxelles: Adriana Longoni Laura Fusco
APICE Bruxelles

LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE E SOGGIORNO NELL'UE

Il diritto di libera circolazione e di soggiorno per le persone all'interno dell'Unione europea rappresenta uno dei **fondamenti dell'UE**, sia perché rende concreta l'idea di un mercato unico privo di ostacoli al movimento delle persone oltre che di merci e capitali, sia e soprattutto perché costituisce la chiara espressione dell'esistenza di una cittadinanza europea.

Il concetto della libertà di circolazione nell'UE è stato oggetto di un **costante mutamento** nel corso degli anni. Così, il diritto e la giurisprudenza europei sono passati dal riconoscere la libera circolazione ai singoli intesi come operatori economici, cioè in qualità di prestatori d'opera o di servizi, a fasce sempre più ampie di popolazione fino a una **generalizzazione legata all'idea stessa di cittadinanza europea**, cioè indipendentemente dal tipo di attività svolta, dai motivi dello spostamento tra gli Stati membri e senza alcuna differenza dovuta alla nazionalità.

Di fronte alle difficoltà di raggiungere un'intesa a livello comunitario sull'abolizione dei controlli alle frontiere, negli anni Ottanta un gruppo di Paesi diede vita a un accordo intergovernativo (**accordo di Schengen**) che si è esteso progressivamente a tutti i "vecchi" Stati membri dell'UE, poi è stato acquisito dal diritto comunitario nel 1999 tramite il Trattato di Amsterdam e infine il 21 dicembre 2007 è stato esteso a nove dei dodici nuovi Stati membri dell'UE (per ora esclude Cipro, Bulgaria e Romania), il che significa che **per i cittadini di 24 Paesi dell'UE non esistono più controlli alle frontiere terrestri e marittime** (per quelle aeree si deve attendere il 30 marzo 2008).

Per razionalizzare poi l'enorme produzione normativa europea sulla materia della libertà di circolazione, costituita da **nove direttive, un regolamento e varia giurisprudenza**, nel 2004 l'UE ha adottato la **direttiva numero 2004/38/CE** che conferisce maggior trasparenza al diritto di libera circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari facilitandone l'applicazione e alzando il livello delle tutele e delle garanzie: per soggiorni inferiori ai tre mesi basta possedere un documento d'identità valido; per periodi più lunghi è sufficiente un'iscrizione presso le autorità competenti del Paese in cui si risiede, dimostrando di essere economicamente attivi o di disporre di risorse tali da non diventare un onere per il Paese ospitante; dopo cinque anni di soggiorno legale continuativo nello Stato membro ospitante il cittadino comunitario e i suoi familiari acquisiscono un diritto di soggiorno permanente e incondizionato. Dunque, un'espressione piuttosto chiara della cittadinanza europea. Inoltre, la libertà di circolazione può essere limitata solo per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Queste eccezioni, che possono condurre all'espulsione, devono però essere interpretate sempre in senso **garantista**, rispettando cioè i principi generali del diritto comunitario quali la non discriminazione e gli altri diritti fondamentali.

Nonostante alcune azzardate interpretazioni, come ad esempio quella relativa alla possibilità di espellere gruppi di cittadini comunitari privi di mezzi economici sufficienti, ipotesi fermamente smentita dal Parlamento europeo in base al principio di non discriminazione e al divieto europeo alle espulsioni collettive, la direttiva del 2004 ha quindi effettivamente migliorato l'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno per i cittadini dell'UE, troppo spesso limitato da intoppi e lungaggini amministrative. Tuttavia, come osserva la Commissione europea, **per quanto concerne ad esempio i lavoratori la mobilità nell'UE è ancora bassa, dato che solo sette milioni circa di cittadini europei vivono e lavorano in uno Stato membro dell'UE diverso da quello in cui sono nati**.

I progressivi allargamenti dell'UE hanno ampliato sensibilmente le possibilità per lavoratori e datori di lavoro europei, soprattutto da quando la maggior parte dei 15 "vecchi" Stati membri ha deciso di sospendere o ridurre le limitazioni al movimento dei lavoratori provenienti dai nuovi Stati membri. Persistono però ostacoli alla mobilità professionale, che secondo un sondaggio Eurobarometro derivano soprattutto dalla mancanza di competenze linguistiche (58% dei casi) e dalla difficoltà di trovare un'occupazione (29%). I cittadini europei riconoscono comunque l'importanza della

mobilità: il 46% ritiene che sia positiva per le persone e per il mercato dell'occupazione, il 40% che avvantaggi l'economia e il 57% che favorisca l'integrazione europea. Per migliorare la mobilità professionale nell'UE e accrescere i vantaggi per lavoratori, datori di lavoro e Stati membri, la Commissione europea ha recentemente presentato il nuovo piano d'azione sulla mobilità che riguarda il periodo 2007-2010.

Esistono però **decine di milioni di persone per le quali l'UE non prevede libera circolazione e soggiorno**: sono i cittadini di Paesi terzi che vivono e lavorano, o tentano di farlo, negli Stati membri e per i quali non esiste ancora una normativa europea comune, nonostante le intenzioni e i tentativi in corso ormai da quasi dieci anni.

La politica migratoria europea, avviata dal Consiglio europeo di Tampere nel 1999 e rilanciata col Programma dell'Aia nel 2004, per ora procede spedita solo in materia di contrasto all'immigrazione illegale (senza peraltro limitare le tragedie connesse a questo tipo di immigrazione), registra iniziative in merito ai tentativi di selezionare i flussi migratori ma latita ancora per quanto concerne i diritti dei migranti e la loro effettiva integrazione. Quando poi sono introdotte importanti normative europee, come la direttiva sullo status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo (2003/109/CE) o quella sugli standard minimi di asilo (2005/85/EC), allora si registrano gravi ritardi nel recepimento da parte degli Stati membri, quasi a confermare il sospetto che esista di fatto un "diritto minore" per tutti coloro che vivono e lavorano nell'UE ma non sono cittadini comunitari.

1. LIBERA CIRCOLAZIONE E SOGGIORNO DEI CITTADINI COMUNITARI

La materia della libera circolazione dei cittadini comunitari all'interno del territorio dell'UE è regolata da un'importante direttiva presentata dalla Commissione europea nel 2001, adottata da Parlamento e Consiglio europei il 29 aprile 2004 e che nell'aprile 2006 ha visto terminare il periodo entro cui gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla normativa europea. Si tratta della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che ha raccolto in un unico testo il complesso corpus legislativo esistente nel settore del diritto d'ingresso e di soggiorno dei cittadini comunitari nel territorio dell'UE, costituito da un regolamento (n. 1612/68) e da ben nove direttive (64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE).

Questa direttiva ha segnato un importante passo avanti rispetto alla situazione precedente nell'evoluzione del diritto di libera circolazione e soggiorno, che da semplice diritto economico è diventata l'espressione concreta della cittadinanza dell'UE. La direttiva ha infatti **facilitato e reso più trasparente l'esercizio dei diritti di circolazione e soggiorno per i cittadini europei e per le amministrazioni nazionali, ha semplificato al massimo le formalità per l'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'UE e dei loro familiari e ha circoscritto la possibilità di rifiuto o revoca di tale diritto**. Inoltre, ha istituito un **regime giuridico unico per la libertà di circolazione e di soggiorno nel contesto della cittadinanza dell'UE**, senza intaccare i diritti acquisiti dei lavoratori: si applica infatti a tutte le categorie di cittadini comunitari siano essi richiedenti lavoro, lavoratori subordinati o autonomi, prestatori e destinatari di servizi, studenti, pensionati e altri cittadini dell'UE non economicamente attivi.

1.1. I miglioramenti introdotti dalla direttiva 2004/38/CE

L'esercizio del diritto di circolare e soggiornare liberamente tra gli Stati membri dell'UE per i cittadini comunitari ha dunque avuto un netto miglioramento grazie alla direttiva n. 38 del 2004, per vari motivi.

- La principale innovazione introdotta, in particolare per le persone economicamente non attive, è che **dopo cinque anni di soggiorno legale continuativo nello Stato membro ospitante i cittadini dell'UE e i loro familiari acquisiscono un diritto di soggiorno permanente e incondizionato**, diritto che costituisce la chiara espressione di una cittadinanza europea.
- Sono state **ridotte le formalità** riguardanti il diritto di soggiorno e circolazione: i cittadini dell'UE e i loro familiari possono soggiornare in uno Stato membro per tre mesi senza altra condizione o adempimento che il possesso di una carta di identità o del passaporto in corso di validità.
- Per periodi superiori ai tre mesi, i cittadini dell'UE non devono più ottenere una carta di soggiorno nello Stato membro in cui risiedono ma **è sufficiente una semplice iscrizione presso le autorità competenti**, e anche questa iscrizione è richiesta solo se lo Stato membro ospitante la ritiene necessaria. La direttiva continua a richiedere che i cittadini dell'Unione, per potersi stabilire in un altro Stato membro, esercitino un'attività economica o, in caso di persone non attive, dispongano di risorse sufficienti e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi.
- La direttiva **ha esteso il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini dell'UE ai partner che abbiano contratto un'unione registrata**, purché la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio, disponendo che gli Stati membri devono agevolare l'ingresso e il soggiorno del partner con cui il cittadino comunitario ha una relazione stabile.
- Ha riconosciuto **nuovi diritti ai familiari** in caso di decesso del cittadino comunitario o di scioglimento del matrimonio o dell'unione registrata, nonché ridotto le formalità connesse con l'esercizio di tale diritto.
- Il diritto degli Stati membri di **imporre restrizioni** all'accesso al mercato del lavoro è rimasto

impregiudicato, in base alle **disposizioni transitorie** contenute nei trattati di Adesione;

- Ha quindi confermato il diritto dei cittadini dell'UE e dei loro familiari, soggiornanti sul territorio di uno Stato membro ospitante ai sensi della direttiva, alla **parità di trattamento** con i cittadini nazionali. Sono tuttavia contemplate **due deroghe**: lo Stato membro ospitante non ha l'obbligo di conferire il diritto a prestazioni d'**assistenza sociale** nei primi tre mesi di soggiorno agli studenti e ad altre persone non attive, né è tenuto a concedere a queste stesse persone aiuti di mantenimento agli studi sotto forma di **borse di studio** o prestiti, prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente.

- La direttiva ha poi **limitato il margine d'azione degli Stati membri nel porre fine al diritto di soggiorno dei cittadini dell'UE e dei loro familiari** per motivi di non osservanza delle condizioni di soggiorno e per motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. Essa stabilisce espressamente che il ricorso da parte di un cittadino comunitario o di un suo familiare al sistema di assistenza sociale nello Stato membro ospitante non dà luogo automaticamente a un provvedimento di allontanamento.

- Inoltre, ha **aumentato la protezione contro l'allontanamento per motivi di ordine pubblico** o di pubblica sicurezza per i cittadini comunitari e i loro familiari che hanno acquisito un diritto di soggiorno permanente, limitando la possibilità di allontanamento dei cittadini dell'UE che abbiano soggiornato nello Stato membro ospitante per i dieci anni precedenti o che siano minorenni ai casi fondati su motivi imperativi di pubblica sicurezza. Sono quindi rafforzate le garanzie procedurali esistenti contro l'allontanamento ed estese ai casi di allontanamento per non osservanza delle condizioni di soggiorno.

1.2. Allontanamento del cittadino comunitario: una questione molto discussa

Negli ultimi mesi la direttiva 2004/38/CE è stata al centro di un **vivace dibattito europeo** in merito alla possibilità di allontanamento di cittadini comunitari da uno Stato membro dell'UE.

In seguito ad alcuni atti di criminalità commessi da cittadini di nazionalità rumena (in particolare l'omicidio di Giovanna Reggiani, avvenuto a Roma il 30 ottobre 2007 ad opera di un rumeno di etnia rom) e alle misure d'urgenza adottate dal governo italiano, la questione dell'**espulsione di cittadini comunitari da uno Stato membro dell'UE** ha infatti riportato all'attenzione la direttiva sulla circolazione e il soggiorno dei cittadini comunitari. Come si è detto, essa prevede infatti la possibilità di porre fine al soggiorno per motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, ma il commissario europeo responsabile per Libertà, Sicurezza e Giustizia, **Franco Frattini**, ha osservato come la direttiva preveda anche la possibilità di allontanamento nei casi in cui il cittadino comunitario non disponga «per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno» (capo III, art. 7). Secondo la direttiva, «gli Stati membri si astengono dal fissare l'importo preciso delle risorse che considerano sufficienti, ma devono tener conto della situazione personale dell'interessato» (capo III, art. 8). In un altro passaggio, lo stesso testo della direttiva afferma che «gli Stati membri possono limitare la libertà di circolazione di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica», ma anche che «tali motivi non possono essere invocati per fini economici» (capo VI, art. 27).

Sulla delicata e controversa questione, che secondo alcuni esponenti politici europei (e italiani) poteva aprire la possibilità di espellere gruppi di persone indigenti e dunque più vulnerabili ad attività illegali, anche se cittadini comunitari (con riferimento piuttosto esplicito ai rom), è quindi intervenuto il **Parlamento europeo** il 16 novembre 2007. Affermando come la libera circolazione nell'UE sia un diritto fondamentale e osservando che la direttiva europea pone limiti ben precisi alla possibilità di espellere cittadini europei verso i loro Paesi d'origine, l'Europarlamento ha criticato il vicepresidente della Commissione europea Frattini giudicando le sue dichiarazioni

«contrarie allo spirito e alla lettera della direttiva 2004/38/CE» e chiedendogli di «rispettarla pienamente». Secondo il Parlamento europeo, «ogni individuo ha l'obbligo di rispettare le leggi in vigore nello Stato membro in cui si trova» e il diritto dell'UE, ma d'altra parte la direttiva 2004/38/CE inquadra la possibilità di allontanare un cittadino dell'Unione «entro limiti molto precisi» e i provvedimenti devono essere «proporzionati e fondati esclusivamente sul comportamento personale dell'individuo», le sanzioni previste dagli Stati membri devono essere «effettive e proporzionate», mentre le espulsioni collettive «sono proibite dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo». Insistendo dunque sul fatto che «la responsabilità penale è sempre personale», l'Europarlamento ha respinto fermamente il principio della responsabilità collettiva, riaffermando la necessità di lottare contro qualsiasi forma di razzismo e xenofobia e qualsiasi forma di discriminazione e stigmatizzazione basate sulla nazionalità e sull'origine etnica.

È poi giunta in dicembre la nuova **disciplina italiana in materia di sicurezza**, che comprende una parte relativa ai cittadini comunitari. Nei casi in cui non vi sia pericolosità sociale ma solo un dubbio sul possesso dei requisiti richiesti per il diritto di soggiorno (periodo inferiore a tre mesi e risorse economiche), il provvedimento è stato molto criticato perché improntato sul sospetto: spetta al cittadino controllato l'onere di provare di essere in Italia da meno di tre mesi e che le risorse economiche di cui dispone non derivino da attività illecite. Secondo **Sergio Briguglio**, esperto e studioso della materia, «o queste norme saranno applicate senza discriminazione a tutti i comunitari, e allora tedeschi e francesi si arrabbieranno molto, o saranno applicate solo ai comunitari poveri, e allora si arrabbieranno molto i rumeni. In entrambi i casi, queste norme saranno fatte a pezzi dalla Corte di Giustizia europea».

1.3. La mobilità dei lavoratori europei

Gli **allargamenti** dell'UE del 2004 e del 2007 hanno decisamente **ampliato le possibilità** per i lavoratori e i datori di lavoro europei. Tuttavia persistono ancora vari ostacoli alla mobilità professionale, e si stima che solo il 2% circa della forza lavoro dei 27 Stati membri viva e lavori attualmente in un altro Stato membro. Oltre al già menzionato sondaggio **Eurobarometro** (cfr. pag 2) vanno sottolineate le parole del commissario europeo per l'Occupazione e gli Affari sociali, **Vladimír Špidla**, e i dati forniti dalla **Confederazione Europea dei Sindacati (CES)**.

«Occorre una maggiore cooperazione tra gli Stati membri e le parti interessate affinché i lavoratori traggano pieno beneficio dalla mobilità» ha dichiarato Špidla, presentando il nuovo **piano d'azione 2007-2013 dell'UE per la mobilità professionale**. Al fine di eliminare ogni ostacolo alla mobilità dei lavoratori, la Commissione europea propone 15 azioni prioritarie da attuare nei prossimi tre anni in quattro settori-chiave. Innanzitutto urge **migliorare la legislazione** in vigore e le pratiche amministrative in materia di coordinamento della sicurezza sociale e di trasferimento delle pensioni integrative; poi occorre **garantire il sostegno politico delle autorità** a tutti i livelli, ad esempio sostenendo l'attuazione del quadro europeo delle qualifiche e dei titoli di studio; vanno **rafforzati i Servizi europei dell'occupazione (EURES)** come sportelli unici per la mobilità in Europa, migliorando i servizi per determinati gruppi quali i disoccupati a lungo termine, i giovani lavoratori, i lavoratori anziani, le donne, i ricercatori, i lavoratori autonomi e i lavoratori stagionali; infine deve essere attuata una **maggiore sensibilizzazione dei lavoratori**, attraverso l'indicazione delle possibilità e dei vantaggi connessi alla mobilità professionale. L'iniziativa della Commissione segue il piano d'azione per le competenze e la mobilità del 2002 e l'Anno europeo della mobilità dei lavoratori 2006, che ha organizzato una fiera del lavoro annuale su scala europea e rafforzato il portale EURES sulla mobilità professionale. Il nuovo piano prevede anche lo stanziamento di quasi 2 milioni di euro per progetti di mobilità innovativi nell'ambito del programma comunitario Progress.

Secondo la **Confederazione Europea dei Sindacati (CES)**, il "lavoratore mobile" si trova ancora alle prese con «una **regolamentazione giuridica particolarmente complessa**». La normativa e la legge europea, al di là della sua voluminosità, «rimane relativamente limitata nella sua concezione», mentre la legge e le regolamentazioni nazionali «sono spesso molto diverse fra di

loro, rimangono comunque per di più limitate». L'unica ambizione, sostiene la CES, è «fissare un certo numero di diritti di base e, in un certo numero di ambiti, rendere possibile anche il coordinamento dei diversi quadri legislativi di riferimento». Per il lavoratore mobile, ciò significa che i suoi diritti e doveri non sono solo garantiti dalla normativa e legislazione europea ma anche determinati dalla legislazione o dalle legislazioni nazionali vigenti nel Paese oppure nei Paesi dove quei lavoratori vivono e/o lavorano.

Circolazione dei lavoratori e diritto a lavorare in un altro Stato membro

Il Regolamento europeo 1612/68 disciplina i diritti dei lavoratori europei migranti oppure trasfrontalieri e dei membri delle loro famiglie ed è l'elaborazione degli art. 12 e 39 del Trattato CEE, segnatamente il divieto che vi viene formulato alla discriminazione in base alla nazionalità. Condizione per l'applicazione del Regolamento è quindi che il lavoratore sia cittadino di uno Stato membro dello Spazio Economico Europeo (SEE, cioè gli Stati membri dell'UE più Liechtenstein, Norvegia e Islanda). Tutti i cittadini del SEE hanno dunque il diritto di lavorare in quasi tutti i settori. Un'eccezione riguarda il settore pubblico, ma solo in senso limitato: le funzioni pubbliche «che implicino la diretta partecipazione all'esercizio di un'autorità pubblica e che includano attività che vanno fino alla protezione degli interessi generali dello Stato o degli enti pubblici».

*Il Regolamento europeo 1612/68 garantisce uguale trattamento dei lavoratori SEE negli Stati membri nei seguenti ambiti: **accettazione ed esecuzione del lavoro subordinato (art. 1); negoziazione e conclusione di contratti di lavoro (art. 2); accesso al mercato del lavoro (art. 3), incluse le limitazioni quantitative eventuali (art. 4); accesso ai servizi prestati degli uffici di collocamento (art. 5); condizioni per la presa in servizio e assunzioni (art. 6).***

*Di particolare importanza è l'articolo 7 del Regolamento 1612/68, che disciplina quanto attiene alla non discriminazione in merito a: **condizioni di lavoro e condizioni dell'assegnazione del lavoro; agevolazioni sociali e fiscali; diritto a formazione, rieducazione e riadattamento; disposizioni di contratti di lavoro collettivi e individuali.***

Lavoro trasfrontaliero

Per quanto riguarda il lavoro trasfrontaliero, per tutta una serie di situazioni vale il Trattato di "Familiari uniformi concernenti la legge applicabile alle obbligazioni contrattuali" (Convenzione europea sulla legge applicabile agli obblighi contrattuali del 19 giugno 1980). È questo il caso di un datore di lavoro di un determinato Stato membro che fa svolgere il lavoro al suo lavoratore in un altro o in altri Stati membri. La Convenzione vale, in linea di principio, anche per un lavoratore che lavora in un altro Stato membro per un datore di lavoro basato in quel Paese (per esempio colui che lavora alla frontiera). Non si può però parlare di residenza trasfrontaliera. In tal caso, quasi sempre ci si mette d'accordo per applicare il diritto del lavoro e le condizioni di lavoro dello Stato in cui il servizio viene prestato (lex locis laboris). La Convenzione sulla legge applicabile agli obblighi contrattuali è convertita in un Regolamento europeo (Roma I).

Distacco dei lavoratori

*Nel caso di distacco classico – ovvero nel caso di un datore di lavoro con sede in uno Stato membro che distacca temporaneamente il suo lavoratore in un altro Stato membro – si fa riferimento invece alla direttiva 96/71/CE. Contrariamente alla Convenzione europea sulla legge applicabile agli obblighi contrattuali, questa direttiva mira all'armonizzazione delle regole di preferenza nel senso che essa stabilisce quali settori del diritto del lavoro in ciascuno Stato membro rientrino almeno nelle regole di preferenza. Non si può parlare tuttavia di armonizzazione dei contenuti: ai fini della concreta attuazione a livello nazionale di queste disposizioni di legge continua a essere applicato il principio di sussidiarietà. Si tratta di settori del diritto del lavoro, così come stabilito in disposizioni di legge e di diritto amministrativo di ogni Stato membro – per quanto ve ne sussistano – nei contratti collettivi di lavoro generalmente vincolanti per i settori dell'edilizia e settori affini, che hanno attinenza con: **lavoro massimo e periodi di riposo minimi; numero minimo di giorni di ferie; salari minimi, indennità per il lavoro straordinario incluse (questo punto non è d'applicazione sulle regolamentazioni integrative delle pensioni aziendali); condizioni per la messa a disposizione di lavoratori, in modo particolare da parte di agenzie interinali; salute, sicurezza e igiene sul posto di lavoro; misure di protezione in riferimento alle condizioni di lavoro e ambiente di lavoro delle donne in gravidanza o che hanno partorito, bambini e giovani; uguale trattamento delle donne e degli uomini, nonché altre disposizioni sulla non discriminazione.***

Fonte: Confederazione Europea dei Sindacati "Guida per il lavoratore mobile europeo"

2. LE DISPOSIZIONI TRANSITORIE ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE

2.1. Le fasi della transizione

Dagli anni Ottanta l'ingresso di un nuovo Stato membro nell'UE ha posto il problema della **non destabilizzazione dei mercati del lavoro dei "vecchi" Stati con l'arrivo dei "nuovi" lavoratori**. Sin dall'ingresso nell'UE di Spagna e Portogallo (1986) gli accordi di adesione prevedono anche delle **"disposizioni transitorie"** volte a limitare i possibili impatti negativi degli allargamenti sul mercato del lavoro.

Lo schema consolidato è ormai sempre lo stesso e prevede:

- Una **prima fase** in cui i vecchi Stati possono mantenere le procedure di accesso previste dalle normative nazionali e alla relativa concessione di permessi di soggiorno per motivi di lavoro;
- Una **fase successiva** in cui i vecchi Stati devono notificare alla Commissione le loro intenzioni e le loro scelte;
- Una **ulteriore fase** nel corso della quale la persistenza delle disposizioni transitorie e delle relative restrizioni è ammessa solo in caso di **gravi perturbazioni del mercato del lavoro**.

Progressivamente, dunque, i "vecchi" Stati membri **devono abbandonare** le normative nazionali a favore del diritto comunitario con conseguente **integrale applicazione della libera circolazione** dei lavoratori.

I **rischi di destabilizzazione** del mercato del lavoro sono stati particolarmente avvertiti e discussi in occasione degli **allargamenti del 2004 e del 2007**, in forza dei quali ben dieci Paesi dell'ex blocco sovietico (Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovenia e Slovacchia, Romania e Bulgaria) hanno raggiunto l'UE al termine del lungo percorso di adesione. Anche quegli accordi di adesione prevedono **disposizioni transitorie**:

	Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria Polonia, Slovenia e Slovacchia	Romania e Bulgaria	Norme transitorie vigenti
Fase 1	01/05/2004 ▶ 30/04/2006	01/01/2007 ▶ 31/12/2008	I vecchi Stati membri possono limitare l'accesso di nuovi lavoratori sulla base delle normative nazionali.
Fase 2	01/05/2006 ▶ 30/04/2008	01/01/2009 ▶ 31/12/2010	I Quindici devono notificare all'UE le proprie scelte in merito al mantenimento delle deroghe alla libera circolazione dei lavoratori.
Fase 3	01/05/2009 ▶ 30/04/2011	01/01/2011 ▶ 31/12/2012	Le deroghe possono rimanere in vigore solo nel caso in cui la loro rimozione possa generare gravi motivi di perturbazione del mercato del lavoro.

N.B. Nessuna possibilità di deroga è stata prevista dai trattati di adesione siglati da Cipro e Malta entrati nell'UE nel 2004. Per Malta esiste solo la possibilità di invocare una clausola di salvaguardia.

Viene dunque applicato lo schema di cui si è detto sopra: fino alla data del **1° maggio 2006** (UE-8, cioè Paesi entrati nell'UE nel 2004 meno Cipro e Malta) o del **31 dicembre 2008** (Bulgaria e Romania) la regolamentazione dell'accesso ai "vecchi" mercati da parte dei "nuovi" lavoratori è di **competenza della politica e della legislazione nazionale** vigente o concordata al momento della stipula dei Trattati di adesione; per espresso dettame dei Trattati di adesione e delle relative disposizioni transitorie, infatti, le norme vigenti non possono essere in alcun modo modificate in senso ulteriormente restrittivo.

A partire **dalla primavera 2006** e sulla scorta dell'esame della situazione nel frattempo realizzato da Commissione e Consiglio (vedi Rapporto pubblicato dalla Commissione l'8 febbraio 2006), i vecchi Stati hanno cominciato a "muoversi" **liberalizzando l'accesso ai mercati del lavoro o modificando il sistema dei permessi di lavoro nella direzione di una semplificazione** delle procedure burocratiche o dell'"apertura" del mercato per certi settori occupazionali.

In linea di massima, gli Stati membri dovranno **applicare il diritto comunitario**, e non più la legislazione nazionale, **trascorsi cinque anni dall'adesione** dei nuovi Stati; in qualunque caso **le restrizioni non possono protrarsi oltre il settimo anno** successivo a quello di adesione.

2.2. Alcune questioni sensibili

In primo luogo va segnalata la possibilità di **ripristinare le disposizioni transitorie** anche quando c'è già stata rinuncia alle limitazioni della libera circolazione dei lavoratori: in caso di gravi perturbazioni del mercato del lavoro o di rischi in tal senso (**clausola di salvaguardia**).

Degna di nota è anche la **sopravvivenza dell'istituto giuridico del permesso di lavoro**. Anche quando uno Stato membro rinuncia alle disposizioni transitorie può decidere di rilasciare permessi di lavoro a scopo di monitoraggio ai cittadini dei nuovi Stati membri fino alla fine del periodo di sette anni successivi alla data dell'adesione.

Il permesso **a scopo di monitoraggio** deve essere rilasciato automaticamente e non costituisce una condizione preventiva all'accesso al mercato del lavoro. Si tratta di uno strumento utile dal punto di vista statistico e come prova in caso di ricorso alla clausola di salvaguardia, ma rappresenta anche una nuova "tipologia giuridica" che potrebbe non integrarsi facilmente nei sistemi esistenti.

Dal punto di vista dei nuovi Stati membri, poi, le disposizioni transitorie si connotano per una certa **reciprocità** tra il nuovo Stato che si vede imporre misure restrittive e il vecchio Stato che le mantiene in essere.

Infine va segnalato che le disposizioni transitorie **non si applicano** «ai cittadini dei nuovi Stati membri che lavorano legalmente in un vecchio Stato membro alla data dell'adesione o successivamente all'adesione e sono stati ammessi sul mercato del lavoro di questo Stato per una durata ininterrotta di 12 mesi o più. Queste persone avranno **libero accesso al mercato del lavoro** dello Stato membro interessato».

Secondo le disposizioni transitorie l'accesso diretto al mercato del lavoro di uno Stato membro non implica «automaticamente l'accesso al mercato del lavoro degli altri Stati membri dell'UE-25 che applicano misure nazionali conformemente alle disposizioni transitorie» e «chi si reca in uno degli Stati membri dell'UE-25 dopo la data di adesione e ottiene un permesso di lavoro della durata di almeno 12 mesi, godrà degli **stessi diritti**. Tuttavia, chi esce volontariamente dal mercato del lavoro dello Stato membro ospitante perde il diritto di accesso al mercato del lavoro dello Stato in questione fino alla decadenza delle disposizioni transitorie».

2.3. Le scelte dell'Europa dei Quindici

Irlanda, Svezia e Regno Unito hanno adeguato i propri ordinamenti nazionali alla libera circolazione dei lavoratori dettata dai Trattati e, di fatto, non hanno **mai posto deroghe alla libera circolazione** dei lavoratori provenienti dai Paesi entrati nell'UE nel 2004.

Tutti gli altri Stati dell'UE hanno mantenuto il sistema dei permessi di soggiorno rendendo progressivamente più semplici le procedure e, talvolta, arrivando alla liberalizzazione dei mercati del lavoro nella **prima metà del 2006**, sulla scorta dei primi dati forniti dalla Commissione europea.

Va poi segnalata qualche differenza di comportamento registrata tra le adesioni del 2004 e quelle del 2006. Di seguito le schede descrittive delle scelte dei singoli Stati dell'UE-15:

Dopo il lancio della proposta di direttiva sui servizi, nel gennaio 2004, molti processi, iniziative e dibattiti sulla relazione tra servizi sanitari e sociali e il mercato interno sono stati bloccati. Ma a partire dai primi mesi del 2006, a seguito del voto in Parlamento e del parere del Consiglio sulla portata della direttiva, si è assistito a nuovi sviluppi nelle attività del settore.

Austria

È in vigore il sistema dei permessi di soggiorno, sia pure con qualche modifica e con progressive semplificazioni.

Sia per i cittadini dell'UE-8 sia per quelli provenienti da Romania e Bulgaria è oggi necessario il permesso di lavoro (Beschäftigungsbewilligung) che deve essere richiesto dal datore di lavoro e che ha validità di un anno.

Al termine del questo periodo, se non vi sono state soluzioni di continuità nella condizione di occupato della persona interessata, Il Servizio austriaco per l'occupazione (Arbeitsmarktservice – AMS) conferisce al lavoratore e ai suoi familiari residenti in Austria la libertà di circolazione che viene persa soltanto in caso di abbandono definitivo del territorio nazionale. Per i cittadini provenienti da Romania e Bulgaria l'estensione della libertà di circolazione ai familiari residenti avviene solo dopo un periodo di diciotto mesi.

Particolari restrizioni si applicano ai lavoratori distaccati appartenenti a certi settori quali orticoltura, costruzioni, servizi di pulizia e disinfestazione, attività infermieristica, assistenza sociale residenziale per cui è necessario un permesso speciale di lavoro (Entsendebewilligung) che il committente/datore di lavoro nazionale è tenuto a richiedere

Normativa di riferimento *Ausländerbeschäftigungsgesetz*
Per saperne di più *Servizio Austriaco per l'Occupazione*

Belgio

Durante la prima fase di applicazione delle disposizioni transitorie il Belgio non ha applicato la libera circolazione dei lavoratori. Ancora oggi resta in vigore il sistema dei permessi di lavoro che, però, potrebbe decadere alla data del 30 aprile 2008 (scadenza prorogabile).

Ad oggi i cittadini dei nuovi Stati membri dell'UE, compresi la Romania e la Bulgaria, beneficiano di una procedura accelerata per il rilascio di un permesso di lavoro se il posto di lavoro da assegnare rientra nei settori in cui la manodopera è insufficiente.

Normativa di riferimento *Regi Decreti aprile – dicembre 2006*
Per saperne di più *Pagina web sito EURES*

Danimarca

Anche qui vige il sistema dei permessi di soggiorno e di lavoro. I cittadini dei nuovi Stati membri possono ottenere un permesso di lavoro se hanno un posto di lavoro che prevede almeno 30 ore settimanali in un settore regolamentato da contratti collettivi. Prima di iniziare a lavorare in Danimarca, i cittadini provenienti dai nuovi Stati devono attendere il rilascio dei permessi di soggiorno e di lavoro da parte del Servizio danese dell'immigrazione. Tuttavia, se l'azienda che intende assumere il lavoratore è in possesso di autorizzazione preventiva il lavoratore stesso potrà iniziare a lavorare subito dopo la registrazione del contratto presso il Servizio dell'immigrazione. Il permesso vale unicamente per l'impiego specifico per il quale viene rilasciato e ha validità massima di un anno, che può estendersi fino a tre anni per i settori in cui si registra una carenza di lavoratori (ingegneria, settori tecnologici, scienze naturali, settore paramedico).

Normativa di riferimento

Retsinfo.dk

Per saperne di più

Governo danese - Servizio Immigrazione

Finlandia

Al termine della prima fase del regime transitorio (primo maggio 2006), sulla scorta dei primi dati forniti dalla Commissione europea, il governo finlandese ha provveduto a liberalizzare l'accesso al mercato del lavoro.

I cittadini provenienti dagli Stati membri dell'UE e dai Paesi dello Spazio economico europeo possono lavorare in Finlandia senza bisogno di un permesso di lavoro. Per i cittadini provenienti da Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Romania e Bulgaria, permane l'obbligo di registrare gli estremi dell'impiego presso un ufficio di collocamento.

Gli estremi concernenti l'impiego su cui vige l'obbligo di registrazione possono essere forniti sia dal datore di lavoro che dal lavoratore straniero interessato. Essi vanno notificati entro e non oltre 14 giorni dall'entrata in servizio. La notifica non è necessaria per impieghi inferiori a 14 giorni.

Per saperne di più

Governo finlandese - Ministero per l'Occupazione

Francia

È tuttora in vigore un sistema tradizionale di permessi di lavoro con alcune eccezioni. Sono state previste procedure semplificate per quei settori nei quali «i servizi della manodopera straniera non influiscono sulla situazione occupazionale in Francia». Si tratta di 61 mestieri raggruppati in sette settori (costruzioni e opere pubbliche, settore alberghiero alimentari e ristorazione, agricoltura, meccanica, lavorazione metalli e industrie diverse, industrie di processo e di trasformazione, commercio e vendita, pulizie). Le stesse regole applicate dal 2006 ai Paesi UE-8 valgono dal 2007 per Romania e Bulgaria.

Normativa di riferimento

Codice degli stranieri

Per saperne di più

Espace Emploi International

Germania

L'inserimento lavorativo è possibile solo conformemente ai numerosi accordi nazionali e internazionali (accordi relativi a lavoratori stagionali, lavoratori stranieri e lavoratori a tempo determinato, ma anche relativamente ad altri gruppi di lavoratori e di attività). Dal novembre 2007 la Germania ha progressivamente semplificato le procedure di ingresso per i lavoratori provenienti dagli Stati entrati nell'UE nel 2004, mentre per rumeni e bulgari resta in vigore il sistema dei permessi di lavoro. I cittadini dei nuovi Stati membri dell'UE possono, in linea di principio, esercitare un'occupazione solo se muniti di un permesso comunitario di lavoro (Arbeitsgenehmigung-EU) rilasciato dall'Agenzia federale per il lavoro (Bundesagentur für Arbeit) ed essere assunti unicamente se in possesso di un tale permesso. I cittadini dei nuovi Stati membri detengono inoltre la priorità nei confronti dei cittadini provenienti da Paesi terzi che vanno in Germania allo scopo di trovare un impiego.

Si applicano, inoltre, restrizioni ai lavoratori distaccati operanti nei settori costruzioni, pulizia industriale, decorazione interni i quali, se occupati a tempo determinato, possono essere autorizzati a lavorare solo sulla base degli accordi bilaterali vigenti in materia e delle "quote" stabilite.

Normativa di riferimento
Per saperne di più

Leggi Regolamenti norme del Codice Sociale
Governo Federale Ministero per l'occupazione

Grecia

Rispetto all'allargamento 2004, le barriere alla libera circolazione dei lavoratori sono state eliminate il 1° maggio 2006. Da allora i cittadini di Slovenia, Slovacchia, Ungheria, Repubblica Ceca, Estonia, Lituania, Lettonia e Polonia si vedono riconosciuti gli stessi diritti di residenza e assunzione di un impiego spettanti agli altri cittadini dell'UE, anche per quanto riguarda l'iscrizione agli uffici di collocamento e la corresponsione di un'indennità di disoccupazione.

I cittadini bulgari e rumeni intenzionati a recarsi in Grecia per svolgere un'attività lavorativa a partire dal 1° gennaio 2007 dovranno essere muniti di un permesso di soggiorno e di lavoro. Saranno esentati da questa disposizione coloro che si spostano provvisoriamente per fornire delle prestazioni di servizi. Inoltre, i lavoratori provenienti da Romania e Bulgaria che sono già in possesso di un permesso di lavoro di validità non inferiore ai dodici mesi possono ottenere, in forza di quel documento, un permesso di soggiorno per cittadini comunitari. I detentori di un permesso di lavoro di durata inferiore a un anno saranno integrati allo status di cittadini comunitari una volta trascorso un periodo di dodici mesi finalizzato allo svolgimento di attività lavorativa. Durante la fase transitoria, l'accesso dei lavoratori stagionali rimane regolamentata dagli accordi bilaterali esistenti.

Normativa di riferimento
Per saperne di più

Leggi n. 3386/2005 e n. 2407/1996
Pagina web sito EURES

Italia

In data 27 Luglio 2006 è stata notificata alla Commissione europea la decisione del governo italiano di rinunciare ad avvalersi del regime transitorio in materia di libera circolazione dei lavoratori subordinati provenienti dall'UE-8.

Nei confronti dei lavoratori provenienti da Romania e Bulgaria, invece, l'Italia ha deciso di avvalersi di un regime transitorio liberalizzando il mercato del lavoro solo in alcuni settori quali agricoltura, turismo, lavoro domestico e di assistenza alla persona, edilizia, metalmeccanica, lavoro stagionale. In questi casi i soli adempimenti necessari riguardano le ordinarie comunicazioni ai Centri per l'impiego e ai competenti enti previdenziali e assistenziali, di competenza dei datori di lavoro.

Per tutti gli impieghi che non rientrano nei settori sopra elencati è necessario il nulla osta al lavoro (procedura semplificata per neocomunitari presso lo Sportello unico immigrazione), che deve essere richiesto dal datore di lavoro e deve essere esibito dal lavoratore al fine di ottenere dalla questura competente la carta di soggiorno.

Normativa di riferimento
Per saperne di più

Circolare n 2/2006 – Circolare n 3/2007
Governo Italiano - Ministero della Solidarietà sociale

Lussemburgo

Il Paese ha rinunciato alle deroghe alla libera circolazione nei confronti dei lavoratori estoni, lettone, lituani, polacchi, cechi, ungheresi e sloveni il 1° novembre 2007, mentre è ad oggi sospesa la libera circolazione dei lavoratori della Bulgaria e della Romania anche se, si legge in un comunicato ministeriale dello scorso anno, «in concomitanza con l'entrata in vigore della disposizione transitoria a partire dal 1° gennaio 2007 si è deciso che per determinati settori il

permesso di lavoro sarà concesso ai cittadini bulgari e rumeni con la massima disponibilità e in base a una procedura minima semplificata, senza però abolire l'obbligo del permesso di lavoro. I settori interessati da questa apertura sono l'agricoltura, la viticoltura e il settore alberghiero e della

ristorazione. Nel settore finanziario sarà applicata la stessa flessibilità per le persone in possesso di qualifiche specifiche per le quali esista un bisogno insoddisfatto sul mercato del lavoro».

Normativa di riferimento

[Circolare n 2/2006 – Circolare n 3/2007](#)

Per saperne di più

[Governo Lussemburghese - Ministero degli Esteri](#)

Paesi Bassi

Tra il 2004 e il 2006 i Paesi Bassi hanno adottato una doppia procedura: nella maggior parte dei settori occupazionali, ma non in tutti, si è coniugato il sistema tradizionale dei permessi con l'analisi del mercato del lavoro. Relativamente ai settori esenti dall'analisi del mercato del lavoro, il cui elenco è aggiornato trimestralmente dal governo, i tempi per la concessione del permesso di lavoro risultavano accelerati. Il 1° maggio 2007 ogni deroga relativa ai cittadini dei primi otto Paesi dell'Est entrati nell'UE è stata abolita.

Per i lavoratori provenienti da Bulgaria e Romania fino a tutto il 2009 il permesso di lavoro sarà rilasciato solo in quei casi in cui non è disponibile nessun lavoratore olandese o di un altro Stato membro e solo a condizione che il datore di lavoro possa offrire un alloggio e condizioni di lavoro sufficienti. Eventuali eccezioni a questo impianto normativo sono possibili in settori caratterizzati dalla penuria di manodopera.

Normativa di riferimento

[Normativa sull'impiego dei lavoratori stranieri](#)

Per saperne di più

[Governo Olandese - Ministero del Lavoro](#)

Portogallo

Per il periodo 2004-2006 è rimasto in vigore il sistema dei permessi di lavoro e soggiorno a cui è stato integrato un sistema di quote. Con il 1° maggio 2006 il mercato del lavoro portoghese è stato liberalizzato, ma per i cittadini bulgari e rumeni valgono le norme applicate nella prima fase dell'allargamento 2004. Sono necessari rispettivamente un visto de trabalho per attività da esercitarsi per un periodo limitato o un autorização de residência per periodi più lunghi. Le norme applicabili sono quelle previste per i cittadini di Paesi terzi.

In entrambi i casi, l'impiego che il cittadino intenda occupare sarà analizzato alla luce delle condizioni del mercato del lavoro e delle relative opportunità per i cittadini dei Paesi terzi (relazione governativa biennale). Per ogni settore è prevista una quota massima di ammissioni.

Normativa di riferimento

[Normativa sugli stranieri](#)

Per saperne di più

[Servizio Stranieri e frontiere](#)

Regno Unito

Nessuna deroga è stata applicata dal Regno Unito dopo l'allargamento del 2004, anche se è obbligatoria la registrazione dei lavoratori "neocomunitari" a scopo statistico. Per bulgari e rumeni (2007) il datore di lavoro deve richiedere un permesso di lavoro e il lavoratore deve richiedere una Accession Worker Card. I lavoratori con qualifica bassa sono sottoposti al regime delle quote nei settori dell'agricoltura e della trasformazione alimentare; per i lavoratori qualificati invece è necessario il permesso di lavoro o l'inserimento in un "programma per i migranti altamente qualificati".

Normativa di riferimento

[Relazione HC130](#)

Per saperne di più

[Working in the eu](#)

Spagna

Le disposizioni transitorie previste dai trattati di adesione del 2003 (UE-8) sono state abrogate il 1° maggio 2006. Per rumeni e bulgari è ancora necessario il permesso di lavoro il cui rilascio è direttamente collegato a una concreta offerta di lavoro in relazione alla quale il datore di lavoro abbia introdotto e visto accettare specifica domanda.

Normativa di riferimento

[Legge organica 4/2000 - Regio decreto 178/2003](#)

Per saperne di più

[Governo spagnolo - Ministero degli Affari sociali](#)

Svezia

Sin dal 2004 la Svezia non applica alcuna restrizione all'accesso al suo mercato del lavoro da parte di cittadini provenienti dai nuovi Stati membri, sia per quanto riguarda gli otto Stati entrati nell'UE nel 2004 sia in merito a Romania e Bulgaria. Le persone alla ricerca di un'occupazione provenienti dai nuovi Stati membri saranno trattate esattamente come i cittadini dei vecchi Stati membri, potranno registrarsi presso gli uffici di collocamento e ricevere assistenza per la ricerca di un'occupazione. Gli stessi requisiti di disponibilità varranno per le persone alla ricerca di un'occupazione che hanno diritto di ricevere le prestazioni di disoccupazione dal loro Paese di origine come pure per le altre persone in cerca di occupazione.

Normativa di riferimento
Per saperne di più

Normative comunitarie
[Pagina web sito Eures](#)

2.4. Le scelte dei nuovi Stati membri

Tra il 2004 e il 2006 **tre Stati dell'UE-8** (Polonia, Slovenia e Ungheria) hanno applicato la **clausola di reciprocità** agli Stati membri che applicavano restrizioni, mentre non si è registrato alcun caso di richiesta di autorizzazione all'applicazione di restrizioni alla libera circolazione tra Stati dell'UE-8. Malta, che secondo i trattati non poteva essere oggetto di restrizioni da parte dei vecchi Stati membri, ha utilizzato un'opportunità offertale dal Trattato: la concessione automatica di permessi di soggiorno a scopi di monitoraggio.

Nel 2006 (inizio della seconda fase per l'UE-8) si sono registrati **alcuni cambiamenti** importanti: il 25 maggio la Slovenia ha abbandonato la clausola di reciprocità ed è stata seguita dalla Polonia il 17 gennaio 2007; soltanto l'Ungheria applica ad oggi restrizioni alla circolazione dei lavoratori provenienti dall'UE-15.

Al loro ingresso nell'UE, Romania e Bulgaria hanno deciso di non applicare restrizioni all'ingresso sui loro mercati del lavoro di cittadini provenienti da altri Paesi dell'UE-25.

2.5. La situazione dei Paesi candidati

La fotografia più aggiornata e recente, anche in tema di libera circolazione dei lavoratori, è contenuta nei documenti adottati dalla Commissione europea nel novembre 2007. In ognuno di essi un capitolo è dedicato ai **progressi** compiuti o alle **difficoltà** incontrate da ogni singolo Paese candidato nella creazione delle condizioni per la realizzazione della libera circolazione dei lavoratori.

A proposito della **Croazia** la Commissione registra che è stato compiuto qualche progresso in tema di accesso al mercato del lavoro; nel luglio 2007 il Parlamento croato ha infatti adottato un provvedimento che mira all'abolizione dei permessi di lavoro. Maggiori difficoltà di ordine linguistico, tecnologico e di accessibilità dell'informazione – soprattutto in merito ai posti vacanti nella pubblica amministrazione – si sono rilevate invece per la partecipazione della Croazia alla rete EURES, caposaldo della creazione di un mercato del lavoro europeo e veicolo cruciale nella promozione della mobilità dei lavoratori. Inoltre, il sistema croato di sicurezza sociale sembra ancora lontano da un buon livello di coordinamento con gli altri sistemi europei: mancano le competenze amministrative necessarie per l'applicazione dell'acquis e della legislazione comunitaria. La Commissione ritiene che anche l'introduzione della tessera europea di assicurazione sanitaria non abbia ancora permesso al sistema di compiere i necessari progressi.

Una situazione analoga si registra nella **ex Repubblica Jugoslava di Macedonia**, dove è stata adottata una legge sul lavoro dei cittadini stranieri che prevede la parità di trattamento; tale legge però, incontra ancora ostacoli di implementazione nel settore pubblico. Anche la Macedonia, così come la Croazia, è ancora "lontana" dalla rete EURES per questioni legate sia alle dotazioni tecnologiche sia alle competenze delle risorse umane che gestiscono i servizi per l'impiego nazionali e decentrati. Il sistema di protezione sociale dà invece maggiori segnali di integrazione

La libera circolazione nell'UE

grazie agli accordi bilaterali intercorsi con Slovenia, Polonia, Lussemburgo e Belgio. Molti sono ancora i progressi da compiere per una piena implementazione delle regole comunitarie.

Per quanto riguarda la **Turchia**, infine, la Commissione registra una semplificazione delle procedure relative ai permessi di lavoro: alcune professioni sono a oggi esentate da questo iter e per le altre i tempi sono più celeri; alcuni progressi nel campo del pubblico impiego e della sua apertura e sforzi continuativi per un'integrazione europea del sistema di protezione sociale; necessità di ulteriori sforzi per una piena adesione della Turchia alla rete EURES. La Commissione definisce limitati i progressi compiuti dalla Turchia e la invita a perseguire gli obiettivi enunciati.

Stato membro	Disposizioni applicate verso		
	UE-15	UE-8	Romania e Bulgaria
Austria		PL – sist sempl	PL –sist sempl
Belgio		PL – sist sempl	PL –sist sempl
Bulgaria	No reciprocità	LC 01/01/2007	
Cipro	LC dal 01/05/2004		LC dal 01/01/2007
Danimarca		PL – sist sempl	PL – sist sempl
Estonia	No reciprocità		LC dal 01/01/2007
Finlandia		PL - parziale	PL – parziale
Francia		PL - parziale	PL – parziale
Germania		PL	PL
Grecia		LC dal 01/05/2006	PL – sist sempl
Irlanda		LC dal 01/05/2004	LC dal 01/01/2007
Italia		LC dal 27/07/2006	PL – sist sempl
Lettonia	No reciprocità		LC dal 01/01/2007
Lituania	No reciprocità		LC dal 01/01/2007
Lussemburgo		LC dal 01/11/2007	PL – sist sempl
Malta	LC dal 01/05/2004		LC dal 01/01/2007
Olanda		LC dal 01/11/2007	PL – parziale
Polonia	LC dal 17/01/2007		LC dal 01/11/2007
Portogallo		LC dal 01/05/2006	PL
Regno Unito		LC dal 01/05/2004	PL
Repubblica Ceca	No reciprocità		LC dal 01/11/2007
Romania	No reciprocità	No reciprocità	
Slovacchia	No reciprocità		No reciprocità
Slovenia	LC dal 25/05/2007		LC dal 01/01/2007
Spagna		LC dal 01/05/2006	PL – sist sempl
Svezia		LC dal 01/05/2004	LC dal 01/01/2007
Ungheria	Reciprocità		LC dal 01/01/2007

Legenda

LC dal ...	Data di inizio della Libera circolazione
No reciprocità	Lo Stato membro (UE-8) non applica clausole di reciprocità verso i Paesi che applicano norme transitorie
PL	Lo Stato membro applica il sistema dei Permessi di Lavoro, con procedure semplificate (sist sempl) o con l'eccezione di alcuni settori particolarmente necessitanti di manodopera (parziale)
Reciprocità	Lo Stato membro (UE-8) non applica clausole di reciprocità verso i Paesi che applicano norme transitorie

3. SCHENGEN: LA COOPERAZIONE INTERGOVERNATIVA DIVENUTA COMUNITARIA

Il dibattito europeo sul concetto di libera circolazione delle persone, aperto negli anni Ottanta, registrò divisioni tra gli Stati membri che ritenevano necessario mantenere i controlli alle frontiere per distinguere i cittadini europei da quelli dei Paesi terzi e alcuni Stati che invece auspicavano l'abolizione dei controlli e una libera circolazione per tutti.

Data l'impossibilità di giungere a un accordo comunitario, nel 1985 Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi decisero di stipulare un **accordo intergovernativo** per creare tra loro un'area senza frontiere interne: nacque così il cosiddetto "**spazio Schengen**", dal nome della città lussemburghese dove furono siglati i primi accordi.

Nel 1990 i cinque Paesi fondatori firmarono una **convenzione**, entrata poi in vigore nel 1995, che permise di **abolire i controlli interni** tra gli Stati firmatari e di creare una frontiera esterna unica con controlli all'ingresso effettuati secondo procedure identiche. Furono così adottate **norme comuni** in materia di visti, diritto d'asilo e controllo alle frontiere esterne, mentre per conciliare libertà e sicurezza la libera circolazione fu affiancata dalle cosiddette "**misure compensative**", volte a migliorare la cooperazione e il coordinamento fra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie. In tale contesto fu creato il **Sistema d'Informazione Schengen (SIS)**, una banca dati che consentiva alle autorità competenti dei Paesi Schengen di scambiare dati relativi all'identità di determinate categorie di persone e di beni.

Lo **spazio Schengen** si è quindi **esteso progressivamente agli altri Stati membri dell'UE**: gli accordi furono firmati nel 1990 dall'Italia, nel 1991 da Spagna e Portogallo, nel 1992 dalla Grecia, nel 1995 dall'Austria, nel 1996 da Danimarca, Finlandia e Svezia. Con la firma del **Trattato di Amsterdam**, nel 1997, le decisioni adottate dal 1985 in poi dai membri dello spazio Schengen e le strutture operative create sono state **integrate** nell'Unione europea il 1° maggio 1999. Sempre nel 1999, il Regno Unito ha chiesto di partecipare ad alcuni aspetti della cooperazione Schengen: la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, la lotta contro il narcotraffico e il SIS, mentre nel 2000 anche l'Irlanda ha chiesto di partecipare alle stesse disposizioni del Regno Unito (ad eccezione di una). La Commissione europea ha poi specificato che la partecipazione parziale di questi due Stati all'acquis di Schengen non deve ostacolare la coerenza dell'insieme delle disposizioni che costituiscono l'acquis stesso. Altra particolarità riguarda la Danimarca che, nonostante abbia firmato la convenzione nel 1996, può scegliere se applicare o meno ogni nuova misura basata sul titolo IV del Trattato CE pur essendo vincolata da alcune misure in materia di politica comune dei visti.

Dal **21 dicembre 2007**, infine, lo spazio Schengen è stato **esteso a nove dei dieci Stati membri entrati nell'UE nel 2004**: Estonia, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. L'abolizione dei controlli riguarda per ora solo le frontiere terrestri e marittime, mentre per quelle aeree bisognerà attendere il 30 marzo 2008 quando l'area Schengen senza controlli interni di alcun tipo riguarderà 24 Stati membri dell'UE. Per quanto riguarda invece Cipro, Romania e Bulgaria, al momento non è possibile prevedere i tempi esatti dell'ingresso nello spazio Schengen perché prima dovranno essere sottoposti alle necessarie valutazioni.

3.1. Principali misure previste dalla cooperazione Schengen

La cooperazione tra i Paesi che hanno adottato gli accordi e la convenzione di Schengen comprende alcune importanti misure, tra queste:

- **l'abolizione dei controlli** alle frontiere comuni e il loro trasferimento alle frontiere esterne;
- la **definizione comune delle condizioni** di attraversamento delle frontiere esterne nonché le norme e le procedure uniformi per il controllo delle persone che si trovano a tali frontiere;
- la **separazione**, negli aeroporti e nei porti, dei viaggiatori che si spostano all'interno dello spazio

Schengen da quelli di diversa provenienza;

- l'**armonizzazione** delle condizioni di ingresso e di concessione dei visti per i soggiorni brevi;
- l'avvio di un **coordinamento** fra le diverse amministrazioni per la sorveglianza delle frontiere;
- la definizione del **ruolo dei trasportatori nella lotta contro l'immigrazione illegale**;
- la **dichiarazione obbligatoria** per tutti i cittadini di Paesi terzi che circolino da un Paese all'altro;
- la definizione di norme sulla **responsabilità dell'esame delle domande d'asilo**, contenute nella Convenzione di Dublino che è stata sostituita nel 2003 dal regolamento Dublino II;
- l'istituzione di un **diritto di osservazione e di inseguimento transfrontaliero** per gli agenti di polizia degli Stati Schengen;
- il rafforzamento della **cooperazione giudiziaria** mediante un sistema di estradizione più rapido e una migliore trasmissione dell'esecuzione delle sentenze penali;
- la creazione del Sistema d'Informazione Schengen (**SIS**).

Queste misure costituiscono il cosiddetto "**acquis di Schengen**", insieme alle decisioni e alle dichiarazioni adottate dal comitato esecutivo istituito dalla convenzione di applicazione del 1990, agli atti adottati per l'attuazione della convenzione dagli organi a cui il comitato esecutivo ha affidato poteri decisionali, all'accordo firmato nel 1985, alla convenzione di applicazione dell'accordo firmata nel 1990 e ai successivi protocolli e accordi di adesione.

3.2. Relazioni Schengen con alcuni Paesi terzi

Anche alcuni Paesi europei che **non sono Stati membri dell'UE** hanno deciso di partecipare in qualche modo alla **cooperazione Schengen**. Si tratta di una partecipazione che consente loro di: essere inclusi nello spazio costituito per l'assenza di controlli alle frontiere interne; applicare le disposizioni della convenzione di Schengen (quelle riguardanti il SIS) e tutti i testi adottati riguardanti i principi ispiratori; essere associati al processo decisionale riguardante i testi.

Tale associazione si basa su comitati misti che si riuniscono a margine dei gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE e che comprendono rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'UE, della Commissione europea e dei governi dei Paesi terzi. I Paesi associati partecipano pertanto alle discussioni sullo sviluppo dell'acquis di Schengen ma non alle votazioni.

Nel 1999 è stato firmato un accordo tra l'UE e **Islanda e Norvegia**, che appartengono all'Unione nordica dei passaporti con Svezia, Finlandia e Danimarca, i cui membri hanno abolito i controlli alle frontiere comuni. Pur non disponendo di un diritto di voto nel comitato esecutivo di Schengen, Islanda e Norvegia possono quindi esprimere pareri e formulare proposte.

Nel 2000 il Consiglio dell'UE ha deciso che dal marzo 2001 l'acquis di Schengen deve essere attuato nei cinque Paesi dell'**Unione nordica dei passaporti**, mentre dal 2000 le disposizioni relative al SIS sono state messe in applicazione.

L'UE ha poi siglato nel 2004 un accordo con la **Svizzera**, mentre nel 2006 la Commissione ha presentato un progetto di decisione relativo alla firma del protocollo con il **Liechtenstein** che è ancora oggetto di discussione presso il Consiglio.

4. IMMIGRAZIONE E ASILO: LA CIRCOLAZIONE NELL'UE DEI CITTADINI NON COMUNITARI

Per quanto riguarda la circolazione nell'UE dei **cittadini di Paesi terzi**, cioè non comunitari, nonostante fin dal **Consiglio di Tampere** dell'ottobre 1999 le istituzioni europee siano impegnate nel tentativo di definire una **politica comune** e molte iniziative abbiano portato a una sensibile armonizzazione delle politiche e a principi condivisi, la materia è **ancora** sostanzialmente **regolata a livello nazionale**. Se infatti sui diritti dei residenti non comunitari di lungo periodo, sul diritto ai ricongiungimenti familiari e sul diritto allo studio, così come sul contrasto dell'immigrazione illegale, sono stati fatti passi avanti nella legislazione europea, per la maggior parte delle problematiche connesse alla sempre più necessaria immigrazione legale si è ancora nella fase delle proposte.

Sostanzialmente, ormai da qualche anno la politica migratoria europea si basa su **tre pilastri** prioritari: il **contrasto dell'immigrazione illegale**, la **selezione qualitativa dei flussi** d'ingresso di immigrati in base alle esigenze europee, la **migliore integrazione** dei cittadini di Paesi terzi residenti regolarmente nell'UE. La sua realizzazione è però molto più complessa di quanto può apparire, per vari motivi e responsabilità, e quel che è peggio è che le conseguenze ricadono inevitabilmente sulle persone più deboli che costituiscono la numerosa e alquanto eterogenea popolazione dei migranti. Di fronte alla difficoltà di definire, e soprattutto applicare, una politica migratoria comune a tutti gli Stati membri, nel 2004 col **Programma dell'Aia** si è cercato di rilanciare il cosiddetto "spirito di Tampere", ma di fatto la materia migratoria inizia ad avere caratteri comunitari quasi esclusivamente nel contrasto all'immigrazione illegale, cioè in quello che si potrebbe definire lo "spirito di Schengen", per tutto il resto gli Stati membri dell'UE continuano a difendere strenuamente la loro sovranità.

4.1. Il contrasto dell'immigrazione illegale

Varie le iniziative in atto sul fronte dell'immigrazione illegale, e "fronte" è termine appropriato dato che si stimano quasi **12.000 vittime delle migrazioni verso l'UE negli ultimi 20 anni**, circa 1860 nel solo 2007. L'Agenzia europea per il controllo delle frontiere (**Frontex**, con sede a Varsavia), in pochi mesi di attività ha già coordinato diverse operazioni congiunte di pattugliamento costiero al fine di limitare l'immigrazione via mare verso il territorio europeo. Inoltre, su indicazioni della Commissione e del Consiglio, dovrebbe avviare un Rete di pattugliamento e un Sistema europeo di sorveglianza, oltre che un'assistenza operativa per migliorare la capacità degli Stati membri dell'UE di gestire i flussi illegali d'ingresso. Se da un lato, però, controlli più intensi riducono quantitativamente i flussi illegali delle migrazioni, dall'altro **aumentano i rischi per i migranti** perché spingono gli organizzatori dei traffici a ricercare nuove e più pericolose vie d'ingresso: a una diminuzione degli sbarchi di migranti sulle coste europee negli ultimi mesi è corrisposto un aumento delle tragedie dell'immigrazione.

Un grave problema umanitario che l'UE non può sottovalutare. E infatti, come dimostrato dal primo Vertice Europa-Africa svoltosi nel novembre 2006 a Tripoli, l'UE chiede ai principali Paesi di provenienza e transito dei flussi migratori maggior cooperazione nel controllo delle frontiere e nel rispetto degli accordi di riammissione. Una sorta di **delocalizzazione dei controlli** sulle migrazioni illegali che andrebbe però monitorata meglio dall'UE: le ispezioni svolte in alcuni Paesi nordafricani dalla commissione del Parlamento europeo e varie denunce di organizzazioni umanitarie mostrano **gravi violazioni dei diritti umani** nelle pratiche di contrasto delle migrazioni e condizioni inaccettabili nei Centri di trattenimento per migranti.

Quello dei luoghi di **detenzione amministrativa** per gli immigrati illegali è un problema che investe anche l'UE al suo interno: negli oltre **200 Centri** esistenti in tutta Europa sono state rilevate gravi **violazioni** di diritti fondamentali nonché enormi **differenze di trattamento**; ad esempio, il periodo di trattenimento varia negli Stati membri da un minimo di 36 ore a un termine illimitato. Per questo la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva, attualmente al vaglio del Parlamento europeo, per definire regole comuni sui rimpatri che prevede un fermo massimo di 18

mesi: anche in questo caso, però, le critiche espresse da forze politiche e sociali sono numerose, perché si ritiene comunque un termine esagerato per procedere alla semplice identificazione del migrante e che implica un carattere estremamente **punitivo** verso persone che non hanno commesso reato (l'UE non ha mai riconosciuto infatti il **reato di immigrazione illegale**).

4.2. Tentativi di selezionare l'immigrazione

Altro aspetto della politica europea è poi quello della **selezione all'ingresso**, così da stabilire quanti cittadini di Paesi terzi possono entrare e soprattutto con quali caratteristiche. A tale proposito, la Commissione europea ha presentato una proposta che prevede l'istituzione di una **"Carta blu"** per l'ingresso legale e agevolato (ispirata alla "Carta verde" statunitense). Secondo il commissario europeo responsabile per Libertà, Sicurezza e Giustizia, Franco Frattini, la politica migratoria europea deve rispondere a una duplice sfida: «Il declino demografico europeo e la penuria di lavoratori qualificati in alcuni settori». Il vicepresidente della Commissione ha aggiunto che, attualmente, «l'85% dei lavoratori non qualificati va verso l'UE e solo il 5% negli USA, mentre il 55% del lavoro qualificato si dirige verso gli USA e solo il 5% verso l'UE». L'intenzione della Commissione è dunque di invertire questa tendenza, ma esistono due rischi principali. Quello di creare una sorta di **"tratta globale dei cervelli"**: secondo uno studio della Banca Mondiale, i Paesi poveri "donano" a quelli ricchi fino all'89% dei propri cittadini con alti livelli di istruzione e qualifica professionale, con un conseguente circolo vizioso di povertà e arretratezza sociale, e sono costretti a importare know how dai Paesi sviluppati per un costo complessivo di 14 miliardi di dollari ogni anno. Un altro rischio è che nel selezionare qualitativamente l'immigrazione si determini anche un **diversa garanzia di diritti fondamentali**, ai danni di quella maggioranza di migranti che sono già più deboli perché poco qualificati. Senz'altro più egualitaria pare essere la proposta della Commissione di facilitare e incoraggiare la "migrazione circolare e temporanea", intensificando la collaborazione con i Paesi di provenienza dei migranti.

4.3. Europarlamento favorevole al lavoro immigrato, meglio se qualificato

Sulla necessità di migrazioni temporanee, così da evitare gli effetti dannosi della "fuga di cervelli" stimolando invece la **"circolazione dei cervelli"**, concorda il **Parlamento europeo** che nel settembre 2007 ha adottato una relazione sull'immigrazione legale. Secondo l'Europarlamento è necessario un **approccio globale e coerente** in materia d'immigrazione a livello europeo, «poiché una modifica della politica d'immigrazione in uno Stato membro influenza i flussi migratori e l'evoluzione in altri Stati membri». A tale proposito, i deputati condividono il piano d'azione sull'immigrazione legale presentato dalla Commissione, perché «l'apertura di canali di immigrazione legale contribuirà alla lotta a quella illegale e al traffico di esseri umani». Sottolineando che i controlli sull'immigrazione legale nell'UE «sono sempre più severi», gli eurodeputati ritengono «sbagliato far credere che l'immigrazione non sia controllata» e chiedono alla Commissione di procedere a una previsione del fabbisogno di manodopera supplementare nei vari Stati membri, che dovrebbe tener conto anche degli immigrati non economici, di profughi e persone che necessitano di protezione sussidiaria, nonché dei ricongiungimenti familiari.

Gli eurodeputati considerano **«indispensabile»** l'adozione di una direttiva generale per garantire, ai cittadini di Paesi terzi che lavorano legalmente nell'UE, «un **quadro comune di diritti corredato da un certo numero di obblighi da rispettare**». In proposito, sottolineano la necessità di evitare una gerarchia dei diritti tra le diverse categorie di lavoratori e di proteggere in particolare i lavoratori stagionali e i tirocinanti retribuiti. Approvando poi l'idea di un'unica richiesta per un **permesso combinato soggiorno/lavoro**, i deputati europei ritengono che la direttiva debba includere proposte che consentano agli immigrati di cambiare status o lavoro restando nell'UE.

L'Europarlamento appoggia poi «ogni misura volta ad aumentare l'attrattiva dell'UE agli occhi dei lavoratori maggiormente qualificati, al fine di soddisfare le esigenze del mercato del lavoro europeo». Per questo, sostiene «ogni misura di semplificazione che agevoli l'entrata di questi lavoratori», pur riconoscendo il diritto di ogni Stato membro di definire le quote di immigrazione

economica. Il Parlamento europeo è quindi pienamente **favorevole alla Carta blu** e ha chiesto alla Commissione uno **studio sulla possibilità di attuare un sistema simile anche per gli immigrati non comunitari in ricerca di lavoro**. Sottolineando il «contributo essenziale» a settori come l'agricoltura, l'edilizia e il turismo portato dai lavoratori immigrati stagionali, l'Europarlamento ritiene che questi debbano beneficiare di un accesso prioritario alle altre forme d'immigrazione legale, mentre condivide la proposta di direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano immigrati illegali (*vedi box di seguito*).

Sanzioni per i datori di lavoro che sfruttano l'immigrazione illegale

Nel maggio 2007 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva che prevede sanzioni comuni agli Stati membri per i datori di lavoro che assumono lavoratori immigrati in situazione di illegalità. Partendo dal principio che l'offerta di un lavoro in nero rappresenta una spinta all'immigrazione illegale, la proposta definisce alcuni strumenti per sanzionare le imprese responsabili e complici di tale fenomeno.

Oltre a mettere in evidenza il carattere disumano e inaccettabile dell'immigrazione illegale, non solo in termini di costo in vite umane e in termini di condizioni di lavoro (orari di lavoro elevati, esposizione a rischi senza alcuna protezione, retribuzioni minime), la proposta mette anche in evidenza l'aspetto più legato alla distorsione di concorrenza fra le imprese e al funzionamento del mercato interno. Si stima che ogni anno circa mezzo milione di persone entrino illegalmente nell'UE e che l'economia informale contribuisca fra il 7% e il 16% al PIL europeo, anche se queste percentuali non sono da attribuire completamente all'immigrazione illegale. I settori maggiormente coinvolti sono l'edilizia, l'agricoltura, il lavoro domestico, i servizi di pulizia e i servizi alberghieri. La proposta di direttiva prevede un rafforzamento fino al 10% delle ispezioni nelle imprese ogni anno, a raffronto del 2% massimo praticato finora. Inoltre, il datore di lavoro dovrà effettuare verifiche prima di assumere un lavoratore proveniente da Paesi terzi e informare le autorità competenti. Coloro che non saranno in grado di dimostrare di aver rispettato queste procedure, incorreranno in sanzioni amministrative e multe. Inoltre, gli Stati membri dovranno applicare sanzioni penali in quattro casi: quando si verificano ripetute violazioni della legge; in caso di impiego di un numero significativo di lavoratori illegali provenienti da uno stesso Paese terzo; in caso di sfruttamento significativo nelle condizioni di lavoro; se il datore di lavoro è a conoscenza del fatto che il lavoratore illegale è vittima di traffico di esseri umani.

4.4. Migliorare l'integrazione dei cittadini immigrati

Al di là delle modalità di ingresso nell'UE dei cittadini di Paesi terzi, restano da definire regole comuni europee per tutti i **cittadini non comunitari che già vivono e lavorano** regolarmente negli Stati membri, molti dei quali **da parecchi anni**. Secondo le stime contenute nel recente **Rapporto su migrazioni e integrazione** presentato dalla Commissione europea, si tratta di almeno **18,5 milioni di persone**, pari al 3,8% della popolazione totale dell'UE. L'integrazione di questi cittadini va migliorata in tutti gli Stati membri, perché come riportano i vari Rapporti dell'ex Osservatorio europeo sul razzismo e dell'attuale Agenzia europea per i diritti fondamentali, le **discriminazioni** sono **ancora diffuse** in molti ambiti della vita sociale ed economica.

Come osserva il commissario europeo per l'Occupazione e gli Affari sociali, Vladimir Špidla, «non si tratta di scegliere tra un futuro con o senza immigrazione», perché «il mercato del lavoro europeo avrà inevitabilmente bisogno di nuovi migranti». Il vero problema, nota giustamente Špidla, «sarà riuscire a integrare gli immigrati di oggi e di domani, inserirli cioè non solo nel mondo del lavoro ma anche in tutte le sfere delle nostre società».

A tale proposito, nel novembre 2003 è stata adottata un'importante **direttiva (2003/109/CE)** relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi **soggiornanti di lungo periodo**. Questa direttiva, pur recepita con grave ritardo dagli Stati membri dell'UE perché al termine del tempo previsto per la sua ratifica pochissimi Paesi l'avevano acquisita nelle rispettive legislazioni nazionali, ha segnato un deciso passo in avanti in materia di diritti degli immigrati sulla base del "jus solis", perché **riconosce ai cittadini di Paesi terzi residenti regolarmente da molti anni nell'UE gli stessi diritti di cui godono i cittadini nati nell'UE**.

4.5. Europa sempre meno terra d'asilo

Non tutte le persone che emigrano lo fanno per motivi economici, seppur legittimi, molte fuggono da conflitti o persecuzioni in corso nel proprio Paese chiedendo asilo politico. Le **domande d'asilo** presentate ai Paesi più industrializzati, e quindi anche agli Stai membri dell'UE, sono però **in forte calo** (vedi box di seguito) e non certo perché meno persone hanno bisogno di protezione. Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (**ACNUR-UNHCR**), infatti, se sono oggettivamente migliorate le condizioni in alcuni Paesi da cui è giunta la maggior parte dei richiedenti asilo negli ultimi anni, è indubbio che un ruolo determinante nella flessione delle domande è da attribuire alle **restrizioni sulla concessione dell'asilo** introdotte dalla quasi totalità dei Paesi di accoglienza. Dati gli ostacoli crescenti nei canali d'asilo, dunque, un numero crescente di persone si affida sempre più frequentemente alla sorte dei viaggi clandestini o controllati dalle organizzazioni criminali del traffico di esseri umani. Tendenza grave e preoccupante, dimostrata dal numero crescente di potenziali richiedenti asilo tra le vittime delle migrazioni e tra le persone fermate per immigrazione illegale.

Il **sistema comune di asilo europeo**, che si basa sulla **Convenzione di Ginevra**, ha fissato il **2010** come data limite per disporre di **standard comuni** per l'asilo e la relativa protezione in tutta l'UE. La pratica dimostra però che spesso le cose non stanno così. Ogni Stato dispone infatti di un sistema proprio e la Convenzione di Ginevra non chiarisce come un Paese debba definire un rifugiato e un immigrato. In pratica, il sistema funziona come una «**vera e propria lotteria**», secondo la definizione delle organizzazioni per i rifugiati. La diversità delle norme applicabili negli Stati membri causa un notevole spostamento dei richiedenti asilo tra un Paese e l'altro, il cosiddetto «**asylum shopping**»: nel periodo 2003-2005, **Eurodac** ha rilevato che circa il 12% delle domande d'asilo è stato presentato da persone che avevano già fatto in precedenza richiesta in un altro Paese. Anche quando una normativa comune esiste, spesso gli Stati membri mostrano gravi ritardi nel recepirla. È il caso ad esempio della **direttiva sugli standard minimi di asilo** (2005/85/EC): allo scadere, il 1° dicembre scorso, del termine per la sua trasposizione solo 6 Stati membri dell'UE avevano comunicato le misure nazionali adottate per recepirla pienamente, altri 4 avevano notificato una parziale trasposizione. «Questo **ritardo** manda un pessimo messaggio» aveva commentato il commissario europeo Frattini, sottolineando come la direttiva introduce una serie di misure necessarie a garantire chi ha diritto a chiedere protezione negli Stati membri dell'UE. Tra queste, la velocizzazione dell'analisi delle domande, informazioni esaustive all'inizio del processo circa le procedure da seguire e particolare attenzione alle necessità dei minori non accompagnati. La completa implementazione delle norme obbligatorie contenute nella direttiva è una preconditione fondamentale per procedere verso la normativa comune sull'asilo, come descritta nelle conclusioni di Tampere e reiterata nel Programma dell'Aia.

Alla base della difficile situazione di richiedenti asilo e rifugiati, osserva l'UNHCR, vi è sempre una forma di intolleranza, sia essa politica, culturale, religiosa o sociale, che non lascia loro scelta. «Purtroppo oggi, sull'onda delle preoccupazioni sulla sicurezza, i rifugiati sono spesso vittime di sentimenti ostili che talvolta degenerano in **razzismo e xenofobia** perfino nelle società più sviluppate. I rifugiati si trovano così ad affrontare, oltre all'intolleranza che li ha costretti alla fuga, una **nuova intolleranza nel Paese d'asilo** che mina la loro integrazione e rende la loro vita ancora più difficile» sostiene l'UNHCR. L'Alto commissariato ONU per i rifugiati ha anche presentato alcune **raccomandazioni** alla presidenza dell'UE, invitandola a lavorare affinché le misure prese al fine di scoraggiare la migrazione irregolare non comportino violazioni dei diritti fondamentali, fra cui il diritto di cercare e godere dell'asilo. L'UNHCR ha inoltre chiesto all'UE di impegnarsi affinché la cooperazione europea con i Paesi terzi sulla protezione dei rifugiati sia intrapresa in uno spirito di effettiva collaborazione, in modo da far fronte ai bisogni dei rifugiati e trovare soluzioni durature ai loro problemi.

Dimezzate in cinque anni le domande d'asilo

Il numero complessivo delle domande d'asilo presentate nei 27 attuali Stati membri dell'UE è stato di circa 192.000 nel 2006, con una diminuzione di oltre il 15% rispetto all'anno precedente, mentre negli ultimi cinque anni si è più che dimezzato. Tale diminuzione ha riguardato soprattutto i nuovi Stati membri: mentre infatti il calo delle domande è stato di circa il 15% nei 15 "vecchi" Stati membri, nei 12 Paesi entrati nell'UE dal 2004 ha superato il 30%. Altra caratteristica europea riguarda la differente tendenza tra un aumento nell'estremo nord e sud e la forte diminuzione negli altri Paesi. Infatti, nei 5 Paesi nordici le domande presentate nel 2006 sono aumentate del 17%, con la Svezia al primo posto dove l'incremento è stato del 39%; nei 6 Paesi del sud (Cipro, Grecia, Italia, Malta, Portogallo e Spagna), il numero di richieste d'asilo del 2006 è stato il secondo più alto degli ultimi 15 anni. Con alcune differenze importanti anche in questo gruppo, comunque: mentre in Grecia sono aumentate del 35%, a Cipro sono diminuite del 41%. Per il resto dei Paesi dell'UE è significativo osservare come il calo delle domande abbia riguardato alcuni Paesi di tradizionale accoglienza, quali Austria, Francia, Lussemburgo, Germania e Belgio. Le diminuzioni più rilevanti si sono registrate in Slovenia (-72%), Lettonia (-60%), Austria (-41%), Francia e Polonia (-38%), Lussemburgo (-35%), Germania e Belgio (-27%).

Nonostante il forte calo rispetto alle oltre 100.000 richieste d'asilo del 2002, il Regno Unito è tornato a essere nel 2006 il primo Paese dell'UE per domande ricevute, con 27.850 richieste, anche se il dato va preso con cautela perché non distingue tra domande presentate per la prima volta o ripresentate. Al secondo posto si trova la Francia, con 26.270 domande, che era stato il Paese europeo con più richieste nei due anni precedenti e che raggiungerebbe quota 34.800 nel 2006 se non separasse le domande presentate una o più volte, come fanno il Regno Unito e la maggior parte dei Paesi dell'UE. Seguono la Svezia (24.320 domande), la Germania (circa 21.000), i Paesi Bassi (14.465) e l'Austria (13.250). In Italia sono state presentate 10.350 domande nel 2006, con un leggero aumento rispetto ai due anni precedenti ma un numero decisamente inferiore alle 16.000 circa del 2002.

Links Utili

[Sintesi della legislazione su libera circolazione, asilo e immigrazione](#)

[Sintesi della legislazione su libera circolazione dei lavoratori](#)

[Libertà di movimento dei lavoratori ed eguale trattamento](#)

[Portale europeo della mobilità professionale Eures](#)

[Anno europeo 2006 della mobilità dei lavoratori](#)

[Distacco dei lavoratori](#)

[Vivere e lavorare nel mercato unico europeo](#)

[Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale](#)

[Piano d'azione europeo 2007-2010 per la mobilità lavorativa](#)

[Programma europeo Progress 2007-2013](#)

[Servizio di orientamento per i cittadini](#)

[Portale europeo su opportunità di apprendimento Ploteus](#)

[Guida CES su mobilità nel mercato del lavoro](#)

[Mobil-net di Eurocadres](#)

[Guida interattiva per studiare e lavorare all'estero](#)

[Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico \(OCSE\)](#)

5. I DATI

Nei 27 Stati membri dell'UE si stimano quasi **28 milioni di residenti stranieri in regola** con le norme del soggiorno e circa **6-7 milioni di irregolari**. Tra i residenti stranieri regolari, circa il 57% proviene da altri Paesi del continente europeo e di questi circa il 27,5% da altri Stati membri dell'UE. Si ritiene dunque che siano poco più di 7 milioni i cittadini dell'UE che, avendo esercitato il diritto alla libera circolazione, vivono attualmente in un altro Stato membro.

Si tratta di stime attendibili ma non di dati certi, perché **non esiste ancora un sistema europeo ufficiale di rilevazione statistica in materia di migrazioni** e l'ufficio statistico dell'UE, Eurostat, attinge a dati nazionali non sempre completamente comparabili tra loro. Per quanto riguarda poi gli immigrati non comunitari, il numero complessivo è soggetto a continui cambiamenti dovuti alle variabili quote annuali d'ingresso nei singoli Paesi, alle procedure di espulsione e soprattutto alle difficoltà di quantificare la quota di immigrazione illegale e irregolare, probabilmente superiore a quella stimata. L'International Organization for Migration (IOM), ad esempio, nel 2005 stimava un numero complessivo di stranieri residenti legalmente e illegalmente nell'attuale UE a 27 Stati compreso tra i 35 e i 38 milioni.

L'incidenza degli immigrati nell'UE è di circa il **5,6% sulla popolazione complessiva**, con variazioni notevoli però tra lo 0,5% nei due nuovi Stati membri (Romania e Bulgaria) e il 4-8% nei "vecchi" Quindici. I **due terzi della popolazione immigrata sono costituiti da cittadini non comunitari**: il 32% da europei extracomunitari (in gran parte russi, turchi e balcanici), il 22% da africani (di cui due terzi provenienti dalle regioni settentrionali), il 16% da asiatici (equamente distribuiti tra immigrati dell'Estremo Oriente, Cina in testa, e del subcontinente indiano) e il 15% da americani (in gran parte latinoamericani).

Secondo le stime più recenti riportate dall'ultimo Rapporto Caritas/Migrantes, **la Germania è il primo Paese dell'UE per numero di stranieri regolari comunitari e non** (quasi 7,3 milioni), seguono Spagna (circa 4 milioni), **Italia (circa 3,7 milioni)**, Francia (circa 3,3 milioni) e Regno Unito (poco più di 3 milioni). Rispetto all'**incidenza** dei cittadini stranieri sulla popolazione complessiva, al primo posto nell'UE si trova invece il **Lussemburgo** (circa il 37% di residenti stranieri), seguito da Lettonia (circa 22%) ed Estonia (circa 20%), mentre con percentuali decisamente inferiori seguono altri Paesi quali Austria (9,4%), Germania (8,8%) e Belgio (8,4%); la Slovacchia, con lo 0,4%, è invece lo Stato membro dell'UE con l'incidenza più bassa di stranieri sulla popolazione.

Se si considerassero però tutti coloro che, nati in un altro Paese, hanno poi acquisito la **cittadinanza** di uno Stato membro dell'UE, allora il numero complessivo degli immigrati raggiunge quasi i **50 milioni** nell'intera UE, con numeri significativamente diversi in alcuni Paesi: nel Regno Unito, ad esempio, sono circa il doppio rispetto ai 3 milioni di cittadini stranieri, così come sono molto numerosi in Francia, Germania e in altri Stati dove l'accesso alla cittadinanza è stato storicamente agevolato dalle legislazioni nazionali. Altro elemento importante da considerare riguarda le seconde e le terze generazioni nate sul posto da genitori immigrati.

In generale, **nei Paesi di vecchia immigrazione** la presenza degli immigrati è **rimasta stabile** negli ultimi anni, o è leggermente diminuita come in Germania, mentre nei Paesi di nuova immigrazione (quelli mediterranei) è andata aumentando. Così, dal 2000 al 2005 gli **incrementi più elevati** di stranieri regolari si sono verificati in **Portogallo** (numero quasi raddoppiato), **Italia** (+70%, soprattutto per la sanatoria) e **Spagna**, dove le presenze ufficiali si sono quasi triplicate anche per effetto della vasta regolarizzazione attuata nel 2005 (quasi 700.000 regolarizzati), ma che registra anche un sensibile aumento nei flussi d'ingresso (+50% tra il 2003 e il 2005).

Per quanto concerne poi i circa 7 milioni di **cittadini comunitari** che vivono in uno Stato membro dell'UE diverso da quello di nascita si registra una **distribuzione poco omogenea**, come dimostrano i dati relativi alla percentuale di comunitari sulla popolazione straniera residente che varia notevolmente tra gli Stati dell'UE. In un piccolo gruppo di Paesi, soprattutto Belgio, Irlanda e

Lussemburgo, gli stranieri comunitari costituiscono circa i due terzi o più della popolazione straniera residente. Sul fronte opposto, vi sono alcuni Paesi in cui i comunitari rappresentano solo una piccola parte degli immigrati stranieri: l'1,5% circa nei tre Paesi baltici e in Grecia, il 5% in Slovenia e l'8% circa in Italia. Una quota intermedia (circa un terzo) di comunitari tra gli stranieri residenti si registra invece a Malta (35%), nei Paesi Bassi (33%), in Germania (31%) e in Portogallo (28%). Secondo la Commissione europea, la mobilità dei lavoratori nell'UE è comunque piuttosto bassa e, nonostante gli aumenti registrati negli ultimi anni, solo il 2% circa della forza lavoro dei 27 Stati membri vive e lavora attualmente in un altro Stato membro, anche e soprattutto per i troppi vincoli amministrativi e giuridici

Acquisizione di cittadinanza da parte di cittadini stranieri

	2001	2002	2003	2004	2005
Austria	-	-	-	41.645	34.876
Belgio	62.160	-	-	-	-
Cipro	-	126	247	-	3.952
Danimarca	-	17.300	6.583	14.976	10.197
Estonia	-	4.091	3.706	6.543	7.072
Finlandia	-	3.049	4.526	6.880	5.683
Francia	-	-	139.938	168.826	154.827
Germania	-	154.547	-	127.153	117.241
Grecia	-	-	1.896	-	-
Irlanda	-	-	-	3.784	4.073
Italia	-	-	13.406	-	-
Lettonia	-	9.421	9.951	17.178	20.106
Lituania	-	-	471	610	435
Lussemburgo	-	754	785	841	954
Paesi Bassi	-	45.321	28.799	26.171	28.488
Polonia	-	1.182	1.653	1.937	2.866
Portogallo	-	255	2.479	1.346	-
Regno Unito	-	-	124.295	140.740	161.755
Repubblica Ceca	-	3.261	2.199	5.020	2.626
Romania	-	242	139	-	767
Slovacchia	-	3.484	3.492	4.016	1.393
Slovenia	-	2.808	3.306	3.333	2.684
Spagna	-	21.805	26.517	38.220	42.860
Svezia	-	37.792	33.222	28.893	39.573
Ungheria	8.590	3.369	5.261	5.432	-
Croazia	-	-	12.654	8.940	-
Macedonia	-	1.914	-	2.625	2.660
Turchia	-	-	24.785	8.238	6.901
Islanda	423	434	-	-	-
Norvegia	-	9.041	7.867	8.154	12.655
Svizzera	-	36.515	35.427	35.685	38.437

- dato non disponibile

Fonte: Eurostat

Domande d'asilo presentate nei Paesi europei

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UE27	-	-	-	312.415	378.790	405.220	424.170	421.475	337.235	268.670	227.520	192.300
UE15	263.655	227.805	242.780	295.505	352.225	370.290	375.455	385.425	297.795	228.980	201.785	173.030
Austria	5.920	6.990	6.720	13.805	20.130	18.285	30.125	39.355	32.360	24.634	22.460	13.350
Belgio	11.410	12.435	11.790	21.965	35.780	42.690	24.505	18.800	13.585	12.400	12.575	8.870
Bulgaria	-	-	370	835	1.350	1.755	2.430	2.890	1.320	985	700	500
Cipro	-	-	-	225	790	650	1.620	950	4.405	9.675	7.715	4.540
Danimarca	5.105	5.895	5.100	5.700	6.530	10.345	12.510	5.945	4.390	3.235	2.280	1.795
Estonia	-	-	0	25	25	5	10	10	15	10	10	5
Finlandia	850	710	970	1.270	3.105	3.170	1.650	3.445	3.090	3.575	3.595	2.275
Francia	20.415	17.405	21.415	22.375	30.905	38.745	47.290	51.085	52.205	50.545	42.580	26.270
Germania	127.935	117.335	104.355	98.645	94.775	78.565	88.285	71.125	50.565	35.605	28.915	21.030
Grecia	1.280	1.640	4.375	2.950	1.530	3.085	5.500	5.665	8.180	4.470	9.050	12.265
Irlanda	420	1.180	3.880	4.625	7.725	10.940	10.325	11.635	7.485	4.265	4.305	4.240
Italia	1.760	680	1.890	13.100	18.450	15.195	17.400	16.015	13.705	9.630	9.345	10.350
Lettonia	-	-	-	35	20	5	15	25	5	5	20	10
Lituania	-	-	240	160	145	305	425	365	395	165	100	145
Lussemburgo	280	265	435	1.710	2.930	625	685	1.040	1.550	1.575	800	525
Malta	-	-	70	160	255	160	155	350	455	995	1.165	1.270
Paesi Bassi	29.260	22.855	34.445	45.215	39.275	43.895	32.580	18.665	13.400	9.780	12.345	14.465
Polonia	840	600	3.580	3.425	3.060	4.660	4.480	5.170	6.810	7.925	5.240	4.225
Portogallo	330	270	250	355	305	225	235	245	115	115	115	130
Regno Unito	43.965	29.640	32.500	46.015	71.160	80.315	71.365	103.080	60.045	40.625	30.840	27.850
Rep. Ceca	-	-	2.110	4.085	7.355	8.790	18.095	8.485	11.400	5.300	3.590	2.730
Romania	-	600	-	-	-	-	2.280	1.000	885	545	485	380
Slovacchia	360	415	645	505	1.320	1.555	8.150	9.745	10.300	11.395	3.550	2.850
Slovenia	35	35	70	335	745	9.245	1.510	650	1.050	1.090	1.550	500
Spagna	5.680	4.730	4.975	4.935	8.405	7.925	9.490	6.310	5.765	5.365	5.050	5.295
Svezia	9.045	5.775	9.680	12.840	11.220	16.285	23.500	33.015	31.355	23.160	17.530	24.320
Ungheria	-	1.260	-	7.120	11.500	7.800	9.555	6.410	2.400	1.600	1.610	2.115
Islanda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	85	40
Norvegia	1.460	1.780	2.270	8.375	10.160	10.845	14.770	17.480	16.20	7.950	5.400	5.320
Svizzera	16.889	18.059	23.185	39.736	43.933	15.780	18.722	24.253	18.921	12.732	8.648	8.578

- dato non disponibile

Fonte: Eurostat

Cittadini stranieri residenti regolarmente nei Paesi europei

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Austria	677.061	758.498	743.863	744.435	749.126	758.024	766.055	731.631	755.124	765.303	788.609	814.065
Belgio	922.338	909.769	911.921	903.120	850.630	853.369	861.682	846.734	850.077	860.287	870.862	900.500
Bulgaria	-	-	-	-	-	-	25.634	-	-	-	-	-
Cipro	36.600	41.300	45.800	50.000	53.900	57.800	61.600	-	-	83.500	98.100	-
Danimarca	196.705	222.753	237.695	249.628	256.276	259.361	258.630	266.729	265.424	271.211	267.604	270.051
Estonia	-	-	-	-	-	274.309	-	-	-	-	-	-
Finlandia	62.012	68.566	73.574	80.600	85.060	87.680	91.074	98.577	103.682	107.003	108.346	113.852
Francia	-	-	-	-	3.263.186	-	-	-	-	-	-	-
Germania	6.990.510	7.173.866	7.314.046	7.365.833	7.319.593	7.343.591	7.296.817	7.318.628	7.335.592	7.334.765	7.287.980	-
Grecia	-	-	-	-	-	-	761.438 ^(p)	-	-	891.197 ^(e)	-	-
Irlanda	96.400	117.000	114.400	111.100	112.856	126.533	155.528	187.200	215.473	198.732	255.400	314.100
Italia	685.469	737.793	884.555	991.678	1.116.394	1.270.553	1.464.589	1.334.889	1.549.373 ^(p)	1.990.159	2.402.157	2.670.514
Lettonia	-	-	-	-	-	619.611	581.508	556.801	532.534	514.966	487.212	-
Lituania	-	-	-	-	-	-	35.094	-	-	-	32.327	32.862
Lussemburgo	132.500	138.050	142.850	147.700	152.900	159.400	162.285	-	170.700	174.200	177.400	181.800
Malta	6.982	7.231	7.447	7.663	7.879	8.558	8.890	9.564	10.358	11.000	11.999	-
Paesi Bassi	757.138	725.421	679.869	678.155	662.290	651.532	667.802	690.393	699.954	702.185	699.351	691.357
Polonia	-	-	-	-	-	-	-	700.329	-	-	-	-
Portogallo	157.073	168.316	172.912	175.263	178.137	191.143	207.607	224.932	238.746	-	-	-
Regno Unito	-	1.992.000	2.121.000	2.227.505	2.297.947	2.459.934	-	-	2.760.031	2.941.400	3.066.055	-
Rep. Ceca	104.343	159.207	199.152	210.311	220.187	228.862	180.261	163.805	179.154	195.394	193.480	258.360
Romania	-	-	-	-	-	-	-	178.154	-	25.645	25.929	25.993
Slovacchia	-	-	-	-	-	-	-	-	29.854	29.855	22.251	25.563
Slovenia	48.000	48.202	43.373	41.729	33.454	42.524	42.279	-	44.693	45.294	44.285	48.968
Spagna	461.364	499.773	538.984	637.089	748.954	923.879	1.370.657	1.977.946	2.664.168	2.772.200	3.371.394	4.002.509
Svezia	537.441	531.797	526.594	522.049	499.931	487.175	477.312	475.986	474.099	476.076	481.141	479.899
Ungheria	138.101	139.954	142.506	148.263	150.239	153.125	115.809	116.429	115.888	130.109	143.774	156.160
Croazia	-	-	-	-	-	-	38.096	-	-	-	-	-
Islanda	4.715	4.807	5.148	5.561	6.521	7.271	8.824	9.850	10.221	10.180	10.636	13.778
Liechtenstein	-	-	-	-	-	-	11.320	-	11.566	11.786	11.852	-
Norvegia	-	-	-	-	-	-	-	-	197.668	204.731	213.303	222.277
Svizzera	-	-	-	-	-	-	-	-	1.484.755	1.500.907	1.524.663	1.541.912

- dato non disponibile

Fonte: Eurostat