



Bruxelles, 29.5.2015  
COM(2015) 233 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO**

**sul funzionamento delle disposizioni transitorie in materia di libera circolazione dei  
lavoratori provenienti dalla Croazia (Prima fase: 1 luglio 2013 - 30 giugno 2015)**

{SWD(2015) 107 final}

## **1. INTRODUZIONE**

### **1.1 Finalità della relazione**

La Commissione presenta questa relazione in conformità dell'allegato V, parte 2, paragrafo 3, dell'atto di adesione della Croazia del 2011. Essa deve servire da base per l'esame del funzionamento delle disposizioni transitorie in materia di libera circolazione dei lavoratori da parte del Consiglio, esame che deve essere completato entro due anni dall'allargamento, vale a dire entro il 30 giugno 2015.

### **1.2 Libera circolazione dei lavoratori**

La libera circolazione delle persone è una delle libertà fondamentali sancite dal diritto dell'UE. Prevede il diritto dei cittadini dell'UE di spostarsi in un altro Stato membro per motivi di lavoro e di stabilirvisi insieme alle loro famiglie, e il diritto alla parità di trattamento in base alla nazionalità nelle questioni legate al lavoro e per quanto riguarda vantaggi sociali e fiscali, l'appartenenza alle organizzazioni sindacali, gli alloggi di edilizia pubblica, e l'accesso dei figli al sistema scolastico, all'apprendistato e alla formazione professionale.

### **1.3 Disposizioni transitorie sulla libera circolazione dei lavoratori**

L'atto di adesione del 2011 consente agli Stati membri dell'UE-27<sup>1</sup> di applicare restrizioni temporanee al libero accesso dei lavoratori croati ai rispettivi mercati del lavoro, disciplinando tale accesso in base al diritto nazionale. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha sistematicamente affermato che le deroghe alle libertà fondamentali devono essere interpretate restrittivamente.

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

- per il primo biennio il diritto interno degli Stati altri stati membri disciplina l'accesso dei lavoratori croati ai singoli mercati del lavoro nazionali;
- il 1° luglio 2015 ha inizio la seconda fase del periodo transitorio. Gli Stati membri che intendano continuare ad applicare restrizioni nella seconda fase devono preventivamente informare la Commissione; in mancanza di tale comunicazione si applica la normativa UE che riconosce il diritto alla libera circolazione dei lavoratori;
- uno Stato membro che alla fine della seconda fase mantenga in vigore le misure nazionali può, qualora si verificano o rischiano di verificarsi gravi perturbazioni del suo mercato del lavoro e previa comunicazione alla Commissione, mantenerle in vigore fino al termine del periodo di sette anni.

Le disposizioni transitorie hanno irrevocabilmente termine il 30 giugno 2020.

---

<sup>1</sup> Per UE-27 si intendono gli Stati membri dell'Unione europea alla data del 30 giugno 2013; Per UE-15 si intendono gli Stati membri dell'Unione europea alla data del 30 aprile 2004.

Uno Stato membro che abbia cessato di disciplinare l'accesso al mercato del lavoro per mezzo di disposizioni nazionali e applichi il diritto dell'UE sulla libera circolazione dei lavoratori può inoltre reintrodurre restrizioni prima della fine del periodo di sette anni qualora si verifichino o rischino di verificarsi gravi perturbazioni del mercato del lavoro.

Le disposizioni transitorie si applicano soltanto all'accesso al mercato del lavoro. Una volta ammessi al mercato del lavoro, i lavoratori croati godono pienamente di tutti gli altri diritti previsti dal diritto dell'Unione europea.

Le disposizioni transitorie non incidono sul diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, sancito dall'articolo 21 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Esse non si applicano ai lavoratori autonomi che si siano stabiliti o forniscano i propri servizi all'interno dell'UE. In alcuni settori l'Austria e la Germania sono autorizzate ad applicare restrizioni ai lavoratori distaccati da imprese stabilite in Croazia nel contesto della prestazione di servizi, e hanno deciso di avvalersi di tale possibilità. Non vi sono disposizioni transitorie per quanto concerne l'applicazione del diritto dell'UE in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

#### **1.4 Stati membri che applicano restrizioni durante la prima fase**

Attualmente i lavoratori croati hanno libero accesso ai mercati del lavoro di 14 Stati membri dell'UE-27. Gli Stati membri che applicano restrizioni sono:

- Austria
- Belgio
- Cipro
- Francia
- Germania
- Grecia
- Italia
- Lussemburgo
- Malta
- Paesi Bassi
- Spagna
- Slovenia
- Regno Unito

In genere questi Stati membri richiedono ai lavoratori croati un permesso di lavoro, sebbene applicando talvolta procedure semplificate o esenzioni per l'esercizio di professioni in determinati settori.

La Croazia ha deciso di introdurre restrizioni reciproche nei confronti dei lavoratori di questi Stati membri cui è richiesto un permesso di lavoro.

## **2. PORTATA DELLA MOBILITÀ DEI LAVORATORI CROATI ALL'INTERNO DELL'UNIONE EUROPEA**

### **2.1 Cittadini croati residenti in altri Stati membri**

Il numero di cittadini croati residenti nell'UE-27 è basso<sup>2</sup> e la maggior parte di essi si è trasferita da tempo. Nel 2013, prima dell'adesione della Croazia, erano circa 347 000<sup>3</sup>, vale a dire circa lo 0,07 % della popolazione complessiva, concentrati in Germania (236 900, ossia il 68 % del totale dei croati mobili), Austria (58 700, 17 %), Italia (17 200, 5 %), Regno Unito (8 900, 3 %) e Slovenia (8 300, 2 %)<sup>4</sup>.

In termini di forza lavoro, i dati forniti dall'indagine sulla forza lavoro dell'UE (IFL) indicano che nel 2014 circa 229 000 cittadini croati economicamente attivi risiedevano nell'UE-27, dove rappresentavano circa lo 0,1 % della forza lavoro totale. Questa percentuale era superiore alla media, anche se relativamente bassa, in Austria (1,0 %), Germania (0,4 %) e Slovenia (0,2 %). In tutti gli altri paesi era inferiore allo 0,05 % o troppo ridotta per essere determinata in modo affidabile.

Nel decennio precedente l'allargamento del 2013 la Germania, l'Austria e l'Italia hanno accolto la maggior parte (76 %) dei flussi di cittadini croati in età lavorativa<sup>5</sup>.

### **2.2 Flussi di mobilità dal punto di vista della Croazia**

Nel 2013 i cittadini croati residenti in altri Stati membri dell'Unione europea rappresentavano circa il 10 % della popolazione in età lavorativa della Croazia, una delle percentuali più elevate nell'UE<sup>6</sup>. Rappresentavano circa il 2,8 % di tutti i cittadini mobili in età lavorativa (15-64) dell'UE, una percentuale maggiore rispetto al peso della Croazia nella popolazione totale dell'UE (0,9 %)<sup>7</sup>.

Tali cifre riflettono tuttavia principalmente gli andamenti migratori precedenti al 2000: 9 su 10 di questi cittadini croati mobili risiedevano nell'UE-27 da più di dieci anni<sup>8</sup>. Dopo un'ondata migratoria di lavoratori dalla Croazia verso l'Austria e la Germania negli anni '60 e '70, l'ondata maggiore verso i paesi dell'UE ha avuto luogo negli anni '90 a causa delle guerre nei Balcani<sup>9</sup>. Da allora i flussi sono limitati e nel 2014 i cittadini croati trasferitisi di recente (vale a dire migrati meno di 10 anni prima) rappresentavano solo l'1,6 % della popolazione in età lavorativa della Croazia, percentuale molto più bassa rispetto a quella della maggior parte degli Stati membri dell'Europa centrale e orientale<sup>10</sup>.

---

<sup>2</sup> Basso dal punto di vista dei paesi di accoglienza ma rilevante dal punto di vista della Croazia (si veda la sezione 2.2).

<sup>3</sup> Fonte: Statistiche demografiche Eurostat (tabella migr\_pop1ctz, ultimi dati: 1 gennaio 2013) integrate da altre fonti per Regno Unito e Francia, cfr. grafico 1. Tutte le tabelle e i grafici, come pure i riferimenti completi dei documenti citati, sono contenuti nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

<sup>4</sup> Grafico 1.

<sup>5</sup> Grafico 2, basato sull'IFL.

<sup>6</sup> Grafico 3, basato sull'IFL.

<sup>7</sup> Dati dell'IFL.

<sup>8</sup> Grafico 3: secondo l'IFL quasi due terzi (63 %) dei cittadini croati in età lavorativa (15-64) residenti in altri Stati dell'Unione nel 2014 si erano trasferiti più di 10 anni prima e il 21 % era nato nell'attuale paese di residenza, mentre solo il 16 % si era trasferito meno di 10 anni prima.

<sup>9</sup> European Integration Consortium (2009).

<sup>10</sup> Grafico 3,

### 2.3 Altri flussi di mobilità legati al lavoro

La mobilità lavorativa croata ha assunto anche la forma del lavoro frontaliero nei paesi vicini (Italia, Slovenia) e del lavoro stagionale, in particolare in Germania<sup>11</sup>.

Nel 2013 circa 35 000 persone residenti in Croazia lavoravano in altri paesi, rappresentando circa il 2,3 % dei lavoratori dipendenti della Croazia (rispetto all'1,4 % nel 2010)<sup>12</sup>.

Nel 2013 sono inoltre stati rilasciati circa 8 700 documenti portatili A1 a lavoratori distaccati dalla Croazia in altri Stati membri, in particolare in Germania (5 400), Austria (850), Italia (700), Slovenia (480) e Finlandia (380)<sup>13</sup>. Oltre il 90 % di tali documenti è stato rilasciato per paesi che hanno introdotto restrizioni temporanee.

### 2.4 Flussi di mobilità dei cittadini croati dopo l'adesione

Sebbene l'adesione della Croazia sia avvenuta solo il 1° luglio 2013 e nonostante un ritardo nella raccolta e pubblicazione dei dati migratori, i dati attualmente disponibili consentono una prima valutazione dell'evoluzione della mobilità verso altri paesi dell'UE dopo l'adesione.

Secondo l'IFL il numero di cittadini croati che vivono in altri Stati membri dell'UE non ha subito grandi variazioni dopo l'adesione, ma con ogni probabilità questa fonte di dati non tiene conto nel suo campione dei trasferimenti più recenti. Esistono inoltre alcuni segnali di un aumento del tasso di attività tra chi si trovava già all'estero<sup>14</sup>.

Secondo dati ufficiali croati<sup>15</sup> il numero dei cittadini croati trasferitisi nell'UE-27 è recentemente aumentato – principalmente in Germania, Austria e Italia – passando da 3 216 nel 2012 a 4 058 nel 2013 (+ 26 %). Le statistiche migratorie ufficiali sottovalutano tuttavia i deflussi (Božić, 2007).

Infine, secondo una raccolta dati che copre i principali paesi UE di destinazione<sup>16</sup>, a partire dall'adesione si sono registrati, rispetto agli anni precedenti, segnali di un aumento della mobilità dalla Croazia. Nonostante le restrizioni applicabili, il fenomeno riguarda soprattutto gli Stati membri che ospitano già un numero elevato di cittadini croati:

- in Austria la popolazione croata è aumentata di 3 340 unità (+ 6 %) tra il 2013 e il 2014, con un afflusso doppio nel 2013 rispetto al 2012; le assunzioni di cittadini croati sono aumentate di 2 000 unità (+ 10 %) tra il 2013 e il 2014, raggiungendo le 22 450 persone;
- in Germania la popolazione croata è aumentata di 22 800 unità (+ 10 %) tra il 2014 e il 2015 e le assunzioni di cittadini croati sono aumentate di 10 000 unità (+ 10 %) tra giugno 2013 e giugno 2014, raggiungendo le 108 120 persone;

---

<sup>11</sup> European Integration Consortium (2009).

<sup>12</sup> IFL, tabella lfst\_r\_lfe 2ecomm.

<sup>13</sup> Grafici 4 e 6.

<sup>14</sup> Tabella 6.

<sup>15</sup> Istituto di statistica croato (2014).

<sup>16</sup> Cfr. tabelle da 2 a 5.

- la popolazione croata è aumentata anche in Italia e Slovenia, ma a un ritmo inferiore e non vi sono prove di un aumento del numero degli occupati. Nel Regno Unito l'afflusso di cittadini croati è rimasto limitato.

Questi Stati membri ospitavano circa il 95 % di tutti i cittadini croati mobili nell'UE<sup>17</sup>.

Fra gli Stati membri che hanno aperto il proprio mercato del lavoro l'afflusso di lavoratori croati resta limitato in termini assoluti e relativi. L'aumento più evidente si è osservato in Irlanda (2 091 nuove iscrizioni nei registri nel 2014 rispetto alle 486 del 2013), ma ci sono stati incrementi anche in Svezia (aumento netto dei residenti croati pari a 857 unità nel 2014, ossia + 52 %) e nella Repubblica ceca.

Infine i dati indicano che **fino ad ora non c'è stata alcun significativo spostamento dei flussi** dovuto alle differenze di accesso al mercato del lavoro tra i 27 Stati membri dell'UE, in quanto la maggior parte dei cittadini croati mobili dopo l'adesione si sono trasferiti nei paesi di destinazione tradizionali.

Per la Croazia, la portata della mobilità post-adesione è stata modesta in termini assoluti e in rapporto alla popolazione dei paesi ospitanti, soprattutto rispetto a quanto avvenuto in seguito agli allargamenti del 2004 e del 2007. Tra il 2004 e il 2010 nell'UE-15 il numero di cittadini mobili dei paesi aderenti dell'epoca è aumentato di circa 3,7 milioni (aumento del 240%). L'aumento più elevato della mobilità si è verificato nei primi due anni immediatamente successivi agli allargamenti del 2004 e del 2007, mentre negli anni successivi i movimenti sono stati più ridotti<sup>18</sup>.

### 3. MOBILITÀ POTENZIALE DALLA CROAZIA E FATTORI CHE INCIDONO SULLA MOBILITÀ

Per via delle dimensioni della Croazia in termini di popolazione (4,2 milioni di abitanti nel 2014, ovvero 0,8 % della popolazione totale dell'UE<sup>19</sup>), i possibili flussi di lavoratori verso altri Stati membri dell'UE in seguito all'adesione saranno con ogni probabilità relativamente limitati, almeno in percentuale rispetto alla forza lavoro dell'UE e della maggior parte dei paesi di destinazione.

#### 3.1 Fattori che incidono sui futuri flussi di mobilità dalla Croazia

I fattori che incidono sui flussi di mobilità sono molteplici e legati a fattori tanto di spinta quanto di attrazione.

Per quanto riguarda i di fattori di spinta, **l'analisi della situazione economica e del mercato del lavoro in Croazia indica l'esistenza di alcuni stimoli chiari, seppur in lieve diminuzione, al trasferimento all'estero**. La Croazia ha infatti il terzo PIL pro capite più basso dell'UE. A partire dal 2010 esso ha tuttavia iniziato a crescere raggiungendo nel 2013 il 61 % della media dell'UE. Il reddito pro capite lordo disponibile delle famiglie croate (in standard di potere d'acquisto) è aumentato costantemente durante la crisi e nel 2012 era pari al 59 % della media UE.

<sup>17</sup> Supponendo la comparabilità dei dati migratori di Eurostat, ONU e OCSE con i dati amministrativi nazionali.

<sup>18</sup> Centre for Migration Research (2015).

<sup>19</sup> Eurostat, Statistiche demografiche.

Nel 2014 la Croazia era terza nell'UE per tasso di disoccupazione (17 %) e tasso di disoccupazione giovanile (45 %). Benché il tasso di occupazione sia il quarto più basso (57 % nel terzo trimestre del 2014), su base annua ha registrato uno degli aumenti più elevati (+ 3,2 punti percentuali).

In Croazia la percentuale di persone a rischio povertà o esclusione sociale è superiore alla media UE (29,9 % contro 24,5 % nel 2013).

Nel 2013 i salari (retribuzione per dipendente) in Croazia erano i secondi più elevati tra gli Stati membri dell'Europa centrale e orientale.

Secondo l'indagine Eurobarometro del 2013<sup>20</sup> i motivi che spingono i croati a prendere in considerazione la possibilità di trasferirsi all'estero sono simili a quelli della maggior parte degli altri cittadini dell'UE: salari più elevati (80 %), migliori condizioni di lavoro senza considerare le retribuzioni (31 %) e difficoltà a trovare lavoro in Croazia (30 %).

Infine i fattori economici (come tasso di disoccupazione, offerta di lavoro e livelli salariali nei paesi di destinazione) giocano probabilmente un ruolo per quanto riguarda la distribuzione tra i paesi ospitanti. I precedenti allargamenti dimostrano tuttavia che la distribuzione è stata influenzata anche dalla vicinanza geografica, dai legami storici e culturali e i contatti con i connazionali già presenti in alcuni Stati membri. Ciò sembra valere anche per i croati<sup>21</sup>.

### **3.2 Stime della mobilità potenziale dalla Croazia**

Nel 2013 circa il 43 % dei cittadini croati di età superiore ai 15 anni ha dichiarato che "prenderebbe in considerazione la possibilità di lavorare in un altro Stato membro dell'UE nei prossimi 10 anni" (una delle percentuali più elevate di tutta l'UE), ma soltanto la metà di essi ha espresso un forte desiderio di farlo (21 %). Secondo un'altra indagine condotta nel 2014 circa il 3,3 % dei cittadini croati intervistati ha dichiarato di avere concretamente l'intenzione di trasferirsi all'estero<sup>22</sup>, percentuale doppia rispetto a quella del 2009 (1,5 %).

Le previsioni per il periodo 2013-2019 (basate su un modello macrogravitazionale<sup>23</sup>) indicano che la migrazione netta dalla Croazia verso l'UE-27 dovrebbe essere compresa tra +166 000 unità (scenario in cui vengono mantenute le restrizioni vigenti) e +217 000 unità (se tutti gli Stati membri aprissero il proprio mercato del lavoro il 1° luglio 2015), ossia rispettivamente tra lo 0,03 % e lo 0,04 % della popolazione dei paesi di destinazione. Alcuni paesi di destinazione registreranno una migrazione netta dalla Croazia superiore alla media in termini percentuali rispetto alla loro popolazione, ma il rapporto sarà comunque notevolmente inferiore all'1 %; si raggiungerà infatti al massimo lo 0,55 % in Austria, lo 0,34 % in Slovenia e lo 0,13 % in Germania. La mobilità post-adesione dalla Croazia sarà quindi molto probabilmente limitata, a prescindere dalla disciplina giuridica in materia di accesso al lavoro.

---

<sup>20</sup> Eurobarometro "Mercato interno", 2013.

<sup>21</sup> Vidovic e Mara (2015). Cfr. anche i dati nella sezione 2.4 relativi ai principali paesi UE di destinazione dei cittadini dell'Unione.

<sup>22</sup> Pilar (2014).

<sup>23</sup> Vidovic e Mara (2015). Il modello tiene conto di determinanti macroeconomiche, prossimità geografica e culturale e caratteristiche istituzionali. Le previsioni di migrazione netta riguardano i cittadini di tutte le età.

Le previsioni indicano infine che revocare le restrizioni a decorrere dal luglio 2015 invece che mantenerle determinerebbe un saldo totale positivo di + 51 000 cittadini croati, vale a dire appena lo 0,01 % della popolazione dell'UE-27.

Indipendentemente dalle future decisioni in materia di restrizioni, è probabile che più dell'80 % dell'incremento netto della mobilità dalla Croazia interesserà i principali tre paesi di destinazione (Germania, Austria e Italia).

#### **4. PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEI CITTADINI CROATI TRASFERITISI NELL'UE**

Gli effetti dei flussi di mobilità nei paesi di destinazione e di origine sono influenzati dalle caratteristiche di chi si trasferisce. Data la limitata disponibilità di dati, questa sezione si concentra su un periodo più ampio, ossia sui cittadini croati che nel 2014 risiedevano nell'UE-27 da meno di dieci anni ("cittadini trasferitisi di recente"). Si tratta prevalentemente di giovani con un tasso di occupazione superiore e un tasso di inattività inferiore alla media.

##### **4.1 Età, sesso e istruzione**

Dei cittadini trasferitisi di recente dalla Croazia l'87 % è in età lavorativa (15-64 anni), contro una media del 66 % per la popolazione dell'UE-27. Rispetto alla popolazione autoctona hanno dunque una probabilità molto maggiore di essere nella fase economicamente produttiva della vita. Sono inoltre piuttosto giovani, dato che il 62 % è di età compresa tra 15 e 34 anni, contro appena il 37 % tra la popolazione in età lavorativa dell'UE-27 (grafico 12). Per quanto riguarda la distribuzione per sesso, la percentuale di donne (52%) tra i cittadini trasferitisi di recente dalla Croazia è simile a quella media nella popolazione in età lavorativa dell'UE-27 (50%).

Nel 2014 solo il 19 % circa dei cittadini trasferitisi di recente dalla Croazia aveva un livello di istruzione basso, rispetto a circa il 27 % nella popolazione in età lavorativa dell'UE-27, mentre la percentuale di coloro che avevano un livello di istruzione elevato era di poco inferiore (rispettivamente 19 % e 26 %).

##### **4.2 Situazione del mercato del lavoro e composizione professionale e settoriale**

Nel 2014 il tasso di occupazione dei cittadini in età lavorativa trasferitisi di recente è stato elevato (71,3 %), in particolare rispetto al tasso medio di occupazione nell'UE-27 (65,0 %). Ciò è dovuto soprattutto a un tasso di inattività di molto inferiore (19,4 %) a quello dell'UE-27 (27,6 %) e a un basso tasso di disoccupazione<sup>24</sup>. Ciò conferma che i lavoratori croati si trasferiscono nell'UE-27 principalmente per lavorare, apportando così verosimilmente un contributo economico positivo.

I cittadini croati che lavorano nell'UE<sup>25</sup> tendono a operare prevalentemente nel settore manifatturiero (20 %), delle costruzioni (12,7 %) e della sanità e assistenza sociale (11,9 %)<sup>26</sup>. Sono inoltre sovrarappresentati nei settori di attività dei servizi di alloggio e ristorazione (10,4 %) e in quelli amministrativi e di sostegno (7,6 %).

---

<sup>24</sup> Nel 2014 era il 5,8 % tra tutti i cittadini croati che vivevano nell'UE-27, fatta eccezione per quelli nati nel paese di residenza.

<sup>25</sup> I dati relativi ai settori e alle occupazioni coprono tutti i lavoratori croati nell'UE-27, esclusi quelli nati nell'attuale paese di residenza.

<sup>26</sup> Tabella 7.



Nel complesso sono concentrati (54 %) in occupazioni che richiedono qualifiche di livello intermedio, in linea con la quota rilevante di chi possiede tra loro un livello di istruzione medio<sup>27</sup>. Circa un quarto è occupato in occupazioni altamente qualificate, in particolare come personale tecnico e figure professionali affini.

Le restrizioni che si applicano al lavoro dipendente possono avere un effetto limitato sul flusso totale di lavoratori poiché non riguardano il lavoro autonomo e il distacco dei lavoratori<sup>28</sup>. In Austria il numero di lavoratori autonomi croati è aumentato rapidamente tra il 2013 e il 2014 (+ 772 o + 56 %), in particolare rispetto al numero di lavoratori dipendenti (+ 2 023 o + 10 %)<sup>29</sup>.

## **5. POTENZIALI EFFETTI SU ECONOMIA E MERCATO DEL LAVORO**

### **5.1 Effetti su economia e mercato del lavoro dei paesi di destinazione**

Benché l'adesione della Croazia sia troppo recente per poter stimare gli effetti della mobilità verso altri Stati membri su economia, mercato del lavoro e bilancio, vari fattori indicano per i paesi di destinazione un potenziale effetto positivo della mobilità dalla Croazia.

Le caratteristiche di chi si è trasferito di recente dalla Croazia, descritte nella sezione 4, dimostrano che il trasferimento nell'UE-27 è avvenuto principalmente per motivi di lavoro e apporterà quindi verosimilmente un contributo economico positivo. I cittadini che si trasferiscono dalla Croazia sono prevalentemente in età lavorativa e più giovani rispetto alla media dei cittadini nei paesi di destinazione, hanno un livello di istruzione relativamente buono e maggiori probabilità di essere occupati. Condividono queste caratteristiche con i cittadini mobili dell'UE-27 in generale e in particolare con i cittadini trasferitisi a seguito dell'allargamento del 2004, categoria quest'ultima i cui effetti sull'economia e sul mercato del lavoro dei paesi di destinazione sono stati valutati positivamente nella maggior parte degli studi<sup>30</sup>. I lavoratori mobili dell'UE, impiegati principalmente in settori e occupazioni in cui esistono carenze di manodopera, hanno permesso alle economie dei paesi ospitanti di migliorare la varietà di competenze professionali<sup>31</sup>. Gli effetti della mobilità post-allargamento sul tasso di occupazione e sui salari dei paesi di destinazione sono stati piuttosto marginali, almeno a lungo termine<sup>32</sup>. Alcuni studi hanno mostrato che gli effetti dei cittadini mobili dell'UE sui bilanci sono spesso neutri e nella maggior parte dei casi possono essere considerati positivi<sup>33</sup>.

---

<sup>27</sup> Tabella 8.

<sup>28</sup> Per quanto riguarda gli allargamenti precedenti cfr. Galgoczi et al. (2012) e Centre for Migration Research (2015).

<sup>29</sup> Dati della sicurezza sociale austriaca.

<sup>30</sup> Si veda una rassegna di studi della Commissione europea, ESDE 2011, capitolo 6; European Policy Centre (2013).

<sup>31</sup> Commissione europea, ESDE, 2011, pagg. 268-276.

<sup>32</sup> National Institute of Economic and Social Research – NIESR (2011). Cfr. anche Martins et al. (2012) e Wadsworth, J. (2015).

<sup>33</sup> Cfr. analisi in ICF-GHK (2013) e, in particolare, ECAS (2014) e Social Situation Monitor (2013). Sugli effetti dei migranti UE e non UE sulla finanza pubblica cfr. OCSE (2013).

## 5.2 Prospettive demografiche, fuga di cervelli e carenza di manodopera in Croazia

Tra il 1999 e il 2008 la migrazione netta della Croazia è stata positiva, ma dal 2009<sup>34</sup> è negativa soprattutto a causa del calo dei flussi migratori verso la Croazia<sup>35</sup>.

Inoltre, come illustrato in precedenza, i deflussi nell'ultimo decennio sono stati relativamente modesti. I flussi di mobilità sono tuttavia aumentati dopo l'adesione e la mobilità dei giovani istruiti potrebbe far peggiorare le prospettive demografiche<sup>36</sup> e il potenziale di crescita della Croazia. I cittadini trasferitisi di recente dalla Croazia sono infatti più giovani rispetto alla media della popolazione croata in età lavorativa e i diplomati dell'istruzione terziaria sono leggermente sovrarappresentati<sup>37</sup>.

Nel 2012 la Croazia aveva inoltre uno dei più elevati tassi di iscrizioni a corsi di istruzione terziaria (giovani tra i 20 e i 24 anni) dell'UE<sup>38</sup>, in aumento costante per quasi un decennio. Ciò si è tradotto in un netto aumento del numero di laureati, che sono passati dai 17 000 annui del 2003 ai quasi 40 000 del 2012. Nel 2013 la percentuale di diplomati dell'istruzione terziaria tra la popolazione in età lavorativa era tuttavia relativamente bassa (17 %) in Croazia, situazione controbilanciata in parte da una percentuale di forza lavoro scarsamente qualificata inferiore alla media UE (22,4 %) e da uno dei tassi di abbandono scolastico più bassi dell'UE (4,5 %).

I dati riguardanti gli effetti dell'emigrazione sulla Croazia non indicano al momento che essa abbia causato carenze di competenze in alcuni settori. Le strozzature riguardano l'intera gamma delle qualifiche e si concentrano per lo più nei settori dei servizi di alloggio e ristorazione, dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria<sup>39</sup>. La maggior parte delle occupazioni per le quali si registrano carenze di manodopera in Croazia risente della mancanza di competenze tecniche e professionali. In alcuni casi, in particolare in ambito sanitario, vi è una mancanza di specialisti con esperienza. Le carenze di manodopera individuate sono in parte dovute a un'insufficienza dell'adeguamento e della pianificazione delle capacità a livello regionale.

Benché siano necessari sforzi per garantire che il paese trattiene e attiri la forza lavoro necessaria, gli studi attuali hanno rilevato l'importanza e il potenziale complessivi della mobilità dei lavoratori nell'UE come meccanismo di aggiustamento economico. Altrettanto importanti sono gli eventuali vantaggi derivanti dall'impiego in un altro Stato membro rispetto alla disoccupazione nel paese di origine<sup>40</sup>. L'esperienza dimostra inoltre che i flussi di mobilità nell'UE sono spesso circolari e che molti ritornano nel paese d'origine dopo vari anni, portando con sé esperienze e competenze preziose<sup>41</sup>.

---

<sup>34</sup> Istituto di statistica croato (2014).

<sup>35</sup> Eurofound (2014).

<sup>36</sup> Dal 2007 la Croazia registra una riduzione della popolazione e del quoziente grezzo di natalità. In termini di invecchiamento, nel 2013 aveva un indice di dipendenza degli anziani inferiore alla media europea (27,1 % contro 27,5 %), ma con una proiezione di raggiungere quasi il 50 % entro il 2050.

<sup>37</sup> Grafico 12,

<sup>38</sup> Eurostat, Statistiche in materia di istruzione.

<sup>39</sup> Commissione europea (2014), Bottleneck Vacancies in EU Labour Markets.

<sup>40</sup> European Policy Centre (2013).

<sup>41</sup> Eurofound (2012).

### 5.3 Rimesse

Uno degli effetti positivi della mobilità dei cittadini croati sull'economia del loro paese è costituito dalle rimesse in patria. Nel 2013 il loro saldo netto è stato di + 702 milioni di EUR<sup>42</sup>, ossia l'1,6 % del PIL, la sesta percentuale più alta nell'UE e la rimessa netta pro capite più elevata dell'UE (quasi 500 EUR per residente in Croazia nel 2013). Vi sono indicazioni secondo cui le rimesse sono utilizzate principalmente per il risparmio e gli investimenti, il che significa che possono contribuire a una crescita a più lungo termine<sup>43</sup>. Lo stesso studio indica che le rimesse hanno contribuito a ridurre il livello, la profondità e la gravità della povertà in Croazia. Si ritiene infine che le rimesse, insieme ai compensi dei lavoratori stagionali e frontalieri, abbiano una funzione rilevante nel compensare il saldo negativo dei redditi da investimenti<sup>44</sup>.

## 6. CONCLUSIONI

A causa della sua popolazione contenuta e come dimostrato sia dai flussi dal 2013 sia dalle proiezioni sulla mobilità post-adesione, i potenziali flussi futuri di lavoratori croati verso altri Stati membri dell'UE saranno probabilmente modesti, almeno in percentuale rispetto alla forza lavoro dell'UE e della maggior parte dei paesi di destinazione. È improbabile che essi possano dar luogo a perturbazioni del mercato del lavoro, anche nei principali paesi di destinazione (Germania, Austria, Italia).

Nonostante le restrizioni, i flussi post-adesione si sono diretti verso i tradizionali paesi di destinazione, malgrado un lieve aumento in termini assoluti in alcuni paesi che hanno aperto i rispettivi mercati del lavoro. Ciò conferma che i flussi di mobilità sono influenzati da fattori che vanno al di là delle restrizioni, quali opportunità di lavoro, effetti di rete, fattori storici, culturali e linguistici.

Le restrizioni che si applicano al lavoro dipendente possono avere un effetto limitato sul flusso totale di lavoratori poiché non riguardano il lavoro autonomo e il distacco dei lavoratori.

La giovane età e l'alto tasso di occupazione tendono a confermare che i lavoratori croati si sono trasferiti in altri Stati membri principalmente per svolgere attività lavorativa e che essi apportano probabilmente un contributo positivo all'economia dei paesi ospitanti.

La Croazia sta subendo un certo deflusso di lavoratori giovani e istruiti, ma in rapporto alle dimensioni e caratteristiche della forza lavoro autoctona della Croazia tali flussi sono relativamente modesti, pur essendo aumentati dopo l'adesione. Le rimesse verso la Croazia svolgono un ruolo importante nella stabilizzazione dell'economia, che si trova attualmente in una difficile situazione macroeconomica.

La libertà di circolazione dei lavoratori è una libertà fondamentale sancita dall'UE. Restrizioni temporanee costituiscono deroghe a tale libertà fondamentale. La Commissione confida che la presente relazione permetterà al Consiglio di avere le informazioni necessarie per riesaminare il funzionamento delle disposizioni transitorie e consentirà agli Stati membri che applicano restrizioni di riesaminare le decisioni riguardanti l'accesso dei lavoratori croati ai loro rispettivi mercati del

---

<sup>42</sup> Eurostat (2014).

<sup>43</sup> Poprženović (2007).

<sup>44</sup> Commissione europea (2015) – Relazione per paese sulla Croazia.

lavoro. Si ricorda che gli Stati membri che intendano continuare ad applicare restrizioni nella seconda fase (dal 1° luglio 2015 al 30 giugno 2018) devono preventivamente informare la Commissione.