

Convegno 'Emergenza romeni o romeni emergenti?'

Caritas Ambrosiana, 27 novembre 2009

La Romania nella riunificazione europea

Enrico Panero

Cooperativa Apiceuropa e direttore della rivista d'informazione sociale europea "euronote"

«La più grande operazione politica di questo inizio Millennio», così l'allora segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, definì l'estensione dell'Unione europea (UE) a 10 nuovi Stati membri avvenuta il 1° maggio 2004. Un processo avviato nel 1993 a Copenaghen, quando il Vertice dei capi di Stato e di governo europei stabilì i criteri economici e politici per un eventuale allargamento verso Est dell'UE, e completato il 1° gennaio 2007 con l'ingresso di Bulgaria e Romania che ha portato a 27 il numero degli Stati membri e a quasi mezzo miliardo la popolazione complessiva dell'UE. Quello del 2007 è stato il quinto allargamento (o meglio, il completamento del quarto avvenuto nel 2004) in circa mezzo secolo di storia dell'UE, da quando cioè sei Paesi europei diedero vita alla Comunità economica europea nel 1957.

Con l'ingresso di Bulgaria e Romania si è chiusa una fase importante dell'allargamento dell'UE, che in poco più di un anno e mezzo ha registrato l'ingresso di 12 nuovi Stati membri e un significativo spostamento a Est dei suoi confini esterni. Tuttavia si tratta di un **processo ancora in corso**, rivolto ora seppur con non poche difficoltà ai Paesi dei Balcani occidentali e alla Turchia, tanto che risulta probabilmente piuttosto riduttivo parlare di estensione o allargamento dell'UE. Forse sarebbe più corretto definire questa operazione come **"riunificazione" europea**, almeno per quanto riguarda le due parti divise dalla "guerra fredda" e, soprattutto, da vissuti politici, culturali, economici e sociali profondamente diversi che hanno caratterizzato gli ultimi decenni di storia.

L'importanza politica e geostrategica dell'estensione dell'UE è evidenziata dal fatto che neanche la crisi politico-istituzionale, creatasi con il traumatico stop del 2005 al progetto costituzionale e proseguita con il tortuoso percorso del Trattato di riforma, ha bloccato il processo in corso. Secondo alcuni ciò ha dimostrato una schizofrenia o perlomeno un azzardo politico per un'UE che, entrata in crisi nel momento del suo allargamento più impegnativo, ambiva e ambisce a ulteriori allargamenti anche più problematici di quelli già realizzati. Altri, invece, considerano coraggioso e necessario continuare il processo di allargamento per estendere, attraverso il cosiddetto *soft power*, l'area dei diritti e della pacificazione che l'UE intende rappresentare, soprattutto ora che l'impegno è rivolto verso i Paesi più problematici dei Balcani occidentali e verso quel "ponte" tra culture rappresentato dalla Turchia.

Un'adesione problematica

L'ingresso nell'UE di Romania e Bulgaria è stato posticipato rispetto a quello degli altri 10 nuovi Stati membri per i **ritardi** rilevati in alcuni importanti capitoli dei trattati di adesione. Il monitoraggio dell'UE è dunque passato attraverso alcune Relazioni di verifica del grado di preparazione redatte dalla Commissione europea. In particolare, nel settembre 2006 la Commissione aveva rilevato significativi **miglioramenti** rispetto ad alcune materie carenti nei mesi precedenti (soprattutto giustizia, corruzione e diritti delle minoranze), considerando così i due Paesi «sufficientemente» pronti a soddisfare i criteri politici ed economici per l'ingresso nell'UE ma fissando contemporaneamente dei meccanismi di verifica e di ulteriore cooperazione per **completare il processo di riforme** necessarie. I

due nuovi Stati membri devono quindi redigere ogni anno una Relazione sui progressi compiuti per quanto concerne l'applicazione di importanti riforme nel sistema giudiziario e nella lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Anche il Parlamento europeo, pur ribadendo l'obiettivo di accogliere insieme i due Paesi nell'UE nel 2007, aveva chiesto ai due governi «sforzi ulteriori» esprimendo preoccupazione soprattutto per la Romania, Paese che mostrava ritardi persistenti nel campo della corruzione e dell'applicazione dell'*acquis* comunitario in settori quali l'agricoltura, i mercati pubblici, l'ambiente, l'integrazione della minoranza rom.

Con l'estensione a Romania e Bulgaria l'UE ha spostato le sue frontiere fino alla riva occidentale del Mar Nero, pur non aumentando il suo benessere relativo: al momento dell'adesione rumeni e bulgari avevano un reddito pro-capite che si aggirava su un terzo della media europea, la Romania aveva un'inflazione che superava il 15% e la Bulgaria una disoccupazione vicina al 13%. Ma non sono questi dati che hanno reso problematica l'adesione fino all'ultimo momento: è esperienza ormai consolidata che le dinamiche dell'integrazione sono tali che in tempi relativamente contenuti i Paesi con difficoltà economiche al momento dell'ingresso recuperano terreno e migliori livelli di vita nell'ambito dell'UE. Tuttavia, per Romania e Bulgaria non si poteva immaginare un recupero "miracoloso", soprattutto per i ritardi nella realizzazione delle riforme **non solo** nel **mercato** ma più ancora nel **funzionamento democratico**.

La situazione due anni dopo

Come detto in precedenza, data la situazione di partenza non si poteva immaginare un veloce adeguamento della Romania agli standard dei "vecchi" Stati membri dell'UE né di molti dei nuovi. Analizzando alcuni dati contenuti nelle varie e periodiche rilevazioni eseguite dall'Ufficio statistico dell'UE, Eurostat, si può notare una situazione-Paese che generalmente si attesta agli ultimi posti delle graduatorie europee ma comunque in miglioramento in molti ambiti.

Per quanto concerne i **conti pubblici**, ad esempio, si registra un rapporto deficit/PIL passato dall'1,2% del 2004 al 2,6% del 2007, ma sempre inferiore al parametro di Maastricht del 3%, mentre il rapporto debito/PIL è sceso dal 18,8% del 2004 al 12,9% del 2007, cioè ben al di sotto del parametro del 60%, della media dell'UE (58,7%) e tra i più bassi a livello europeo insieme ai Paesi baltici e al Lussemburgo (cioè sul fronte opposto rispetto al record negativo segnato dall'Italia che supera il 104%).

In **materia occupazionale**, probabilmente anche grazie alla significativa emigrazione e al costante calo dell'incremento demografico, si registrano tassi nella norma, tra l'altro molto simili a quelli relativi all'Italia. La **disoccupazione** nella seconda metà del 2008 mostra tassi in diminuzione e spesso inferiori alla media europea: 5,9% il tasso generale (7% nell'UE, 7,5% nella zona euro, 6,8% in Italia); 6,9% tra gli uomini (6,6% nell'UE, 6,9% nella zona euro, 5,5% in Italia); 4,6% tra le donne (7,4% nell'UE, 8,2% nella zona euro, 8,9% in Italia); 18,9% tra i giovani (15,3% nell'UE e nella zona euro, 20,9% in Italia). I tassi di **occupazione**, invece, naturalmente sono lontanissimi dalle punte massime registrate in Danimarca e Paesi Bassi (77% e 76%), decisamente inferiori a quelli di alcuni altri nuovi Stati membri (quali Cipro col 71%, Lettonia col 68,3% e Lituania col 64,9%), ma solo leggermente inferiori alla media europea e piuttosto simili a quelli dell'Italia. Così, nella fascia d'età 15-64 anni il tasso di occupazione nel 2007 è stato in Romania del 58,8% (65,4% nell'UE, 58,7% in Italia), del 64,8% tra gli uomini (72,5% la media UE, 70,7% il tasso in Italia) e del 52,8% tra le donne (58,3% nell'UE, 46,6% in Italia); tra i lavoratori più anziani, di 55-64 anni, i tassi rumeni sono stati invece del 41,4% (44,7% nell'UE, 33,8% in Italia), del 50,3% tra gli uomini (53,9% nell'UE, 45,1% in Italia) e del 33,6% tra le donne (36% nell'UE, ma solo 23% in Italia). Particolarmente bassa invece in Romania la percentuale di lavoratori impiegati a **tempo parziale**: solo il 9,7% del totale degli occupati

rispetto al 18,2% della media UE, ma in linea con molti altri nuovi Stati membri dell'UE (9,2% in Polonia, 8,6% in Lituania e Croazia, 7,3% a Cipro e 6,4% in Lettonia).

Per quanto riguarda il **PIL pro capite**, invece, tutti i nuovi Stati membri presentano valori inferiori alla media dell'UE ma con la seguente distribuzione: Slovenia, Repubblica Ceca, Malta, Portogallo ed Estonia presentano livelli di PIL pro capite inferiori del 10-30% alla media dell'UE; Slovacchia, Ungheria, Lituania, Lettonia e Polonia sono al 30-50% sotto la media, mentre i livelli più bassi si registrano in Romania e Bulgaria dove il PIL pro capite è di circa il 60% inferiore a quello medio dell'UE. Ciò è dovuto anche al fatto che i due Paesi registrano i **salari minimi** mensili più bassi dell'UE: 92 euro in Bulgaria e 114 in Romania nel 2007 (1570 il record detenuto dal Lussemburgo, anche se le correzioni in base al potere d'acquisto riducono in parte le differenze). Nella generale tendenza globale (rilevata dall'OCSE) ed europea (denunciata dalla Confederazione europea dei sindacati - CES) a una diminuzione della quota dei salari nel PIL, con una redistribuzione di fatto dai salari ai profitti e alle rendite e cioè un passaggio di ricchezza «dai poveri verso i ricchi», la Romania si trova ai primi posti: mentre nel periodo 2002-2007 i dati Eurostat evidenziano una riduzione media di oltre il 6% della massa salariale all'interno del PIL europeo, tale riduzione è stata di oltre il 10% in Romania.

Considerando le **retribuzioni** dei lavoratori (che includono salari e contributi), mentre in valore assoluto la Romania, insieme ai Paesi baltici e alla Polonia, con cifre inferiori ai 10.000 euro annui è al penultimo posto seguita solo dalla Bulgaria, per quanto concerne la crescita delle retribuzioni nel periodo 2000-2007 si trova ai primi posti con i Paesi baltici e un incremento del 70% circa (meno del 7% la media UE degli incrementi), cosa che segnala una tendenza verso una seppur ancora lontana convergenza retributiva europea.

Anche la **spesa per protezione sociale** è ancora piuttosto bassa in Romania ma in forte aumento: i dati relativi al 2005 mostrano una spesa per protezione sociale equivalente al 14,2% del PIL (rispetto a una media UE del 27,2% e al 26,4% dell'Italia), con una spesa pro capite addirittura al 18% della media UE in parità di potere d'acquisto, ma un aumento medio annuo di quasi l'11% nel periodo 2000-2005 rispetto al 2,1% di aumento della media europea (1,7% per l'Italia).

Nonostante il basso livello di spesa sociale, i trasferimenti sociali in Romania contribuiscono comunque alla riduzione del **rischio di povertà**, meno che nella media dell'UE ma addirittura di più che in Italia: il rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali è infatti del 24% in Romania e in Italia, del 26% nell'UE, mentre grazie ai trasferimenti scende al 16% nell'UE, al 19% in Romania e al 20% in Italia.

Resta del tutto aperta invece la questione dei diritti della **minoranza rom**, che nei mesi scorsi è stata al centro di forti polemiche tra le autorità rumene e italiane e tra queste e le istituzioni europee. Secondo le stime del Consiglio d'Europa, dei 12-15 milioni di rom che vivono in Europa, di cui circa 7-9 milioni nei Paesi dell'UE (e l'approssimazione delle varie stime è già indicativa dell'interesse verso queste popolazioni), la maggior parte risiede nei Paesi dell'Europa centro-orientale con al primo posto la Romania: quasi 2 milioni di persone e un'incidenza sulla popolazione complessiva di circa l'8,5% a fronte di una media UE dell'1,5% (0,21% in Italia).

Dopo l'omicidio di Giovanna Reggiani, avvenuto a Roma il 30 ottobre 2007 ad opera di un rumeno di etnia rom, e le misure d'emergenza proposte dal governo italiano, mass media e rappresentanti politici di tutta Europa si sono affrettati ad accusare l'Italia di razzismo. Non che non sia vero, ma tutti i più autorevoli studi effettuati negli ultimi anni a livello europeo mostrano un livello di discriminazione e di vero e proprio anti-ziganismo molto elevato e diffuso in tutti i Paesi europei.

Sgomberi forzati, gravi carenze nell'individuazione di soluzioni abitative adeguate, ghettizzazione delle comunità rom, segregazione dei bambini nelle scuole, evidenti discriminazioni sociali attuate dalle pubbliche amministrazioni, diffusa intolleranza delle

comunità locali fino a veri e propri atti di razzismo e violenza praticati da gruppi di cittadini autoctoni e, in alcuni casi, da membri delle forze dell'ordine, senza (quel che è peggio) adeguati interventi delle autorità pubbliche, sono pratiche osservate in tutti i Paesi dell'UE e più in generale dell'Europa. Emergono solo differenze correlate al numero di rom e nomadi residenti in un Paese: nell'Est europeo e in Romania, ad esempio, i casi di forti discriminazioni sono più numerosi anche perché le comunità rom sono molto più ampie. Indicativa a questo proposito la dichiarazione riferita ai rom rilasciata in un'intervista del 4 novembre 2007 dal ministro degli Esteri rumeno, Adrian Cioloianu: «Mi domandavo se non potremmo comperare un pezzo di terra nel deserto egiziano, dove spedire queste persone». La triste disputa italo-rumena dei mesi scorsi ha evidenziato soprattutto un aspetto: il forte sentimento discriminatorio e spesso razzista nei confronti delle popolazioni rom e nomadi supera i confini nazionali e attraversa tutta l'Europa.

Libera circolazione positiva per l'UE

Dalla recente Relazione sulle ripercussioni della libera circolazione dei lavoratori nel contesto dell'allargamento dell'UE, resa nota dalla Commissione europea lo scorso 18 novembre, emerge chiaramente che i «lavoratori mobili» dei nuovi Stati membri hanno avuto un **impatto positivo** sull'economia dei Paesi dell'UE in cui si sono recati e non hanno causato gravi turbative ai loro mercati del lavoro.

Secondo la Commissione, infatti, sia per l'UE nel suo insieme sia per la maggior parte dei suoi Stati membri questi flussi di manodopera sono stati «**limitati** rispetto alle dimensioni dei mercati del lavoro e agli afflussi da Paesi terzi». In generale, i lavoratori dei Paesi UE8 (cioè i 10 nuovi Stati membri del 2004 tranne Cipro e Malta) come anche quelli della Bulgaria e della Romania hanno recato un «contributo significativo per assicurare una crescita economica sostenuta senza penalizzare in modo significativo i lavoratori locali e senza determinare un dumping salariale». Essi hanno recato negli ultimi anni un «**importante contributo**» ad una crescita economica sostenuta, permettendo di risolvere carenze di manodopera e senza comportare oneri eccessivi per il sistema di welfare. Così come «vi sono ben poche prove» del fatto che i lavoratori dei nuovi Stati membri abbiano soppiantato i lavoratori locali o abbiano comportato un sensibile dumping dei salari persino nei Paesi in cui gli afflussi sono stati maggiori, «anche se in certi settori specifici vi sono stati problemi temporanei di adattamento».

Per questo motivo, la Commissione invita gli Stati membri a «**riesaminare**» le **restrizioni** alla libera circolazione al fine di valutare se siano ancora necessarie, perché l'eliminazione di tali restrizioni «non sarebbe solo opportuno sul piano economico, ma contribuirebbe anche a ridurre problemi quali il lavoro non dichiarato e il lavoro autonomo fittizio». In pratica, suggerisce la Relazione, la libera **mobilità** della manodopera **tende ad autoregolarsi** con flessibilità in entrambe le direzioni: i lavoratori vanno dove c'è domanda di lavoro e molti vanno via quando le condizioni occupazionali diventano meno favorevoli.

Va ricordato che il 31 dicembre 2008 scadrà la prima fase di disposizioni transitorie che consentono agli Stati membri di limitare temporaneamente il libero accesso dei lavoratori bulgari e rumeni, restrizioni introdotte nel gennaio 2007 da 15 Stati membri su 25 (tranne Finlandia, Svezia, Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovenia e Slovacchia). Per i Paesi entrati nell'UE nel 2004 (tranne Cipro e Malta), invece, la seconda fase delle disposizioni transitorie scadrà nell'aprile 2009: quattro Stati membri (Germania, Austria, Belgio e Danimarca) continuano a limitare in diversa misura l'accesso di questi lavoratori, ma dopo il 30 aprile 2009 le restrizioni potranno essere mantenute solo in caso di grave turbativa (o di minaccia di grave turbativa) del mercato del lavoro.

Cittadini bulgari e rumeni in altri Stati dell'UE

Le statistiche e i dati demografici analizzati dalla Relazione della Commissione europea indicano che la presenza di cittadini bulgari e rumeni residenti nell'UE25 è aumentata dalla fine del 2003 al 2007, passando da circa 690.000 persone a circa 1,8 milioni. Cifre che corrispondono a una crescita netta media di circa 290.000 persone all'anno. Il 19% circa dei cittadini dell'UE che negli ultimi quattro anni hanno stabilito la loro residenza in un altro Stato membro erano rumeni e il 4% circa bulgari. Si tratta però di un **processo iniziato già molto prima dell'adesione** all'UE dei due Paesi, come rilevato anche da uno studio dell'organizzazione European Citizen Action Service (ECAS): il numero di cittadini rumeni e bulgari giunti nei Paesi dell'UE dopo l'allargamento del 2007 non è aumentato significativamente rispetto a quanto avveniva prima, perché «il grosso dell'emigrazione da Romania e Bulgaria ha avuto luogo ben prima dell'accesso nell'UE di questi due Paesi e ha continuato a riguardare sempre gli stessi Paesi di destinazione, cioè Grecia, Italia, Spagna e Portogallo». Secondo l'ECAS, le restrizioni agli ingressi devono essere abbandonate urgentemente per la loro «**natura discriminatoria**» e perché basate su previsioni esagerate di flussi migratori in ingresso.

La Relazione della Commissione conferma che il principale **Paese di destinazione** nell'UE è stata la **Spagna**, che ha accolto il 57% circa dei cittadini rumeni trasferitisi recentemente; al secondo posto tra i Paesi di accoglienza dei cittadini rumeni c'è l'**Italia** (circa il 26%), mentre i flussi migratori verso altri Stati membri sono stati molto più contenuti e non hanno mai superato il 2% della cifra complessiva.

Pur significativo in termini assoluti, il numero dei cittadini bulgari e rumeni immigrati all'interno dell'UE è modesto rispetto all'**incidenza** sulla popolazione dei Paesi d'accoglienza: nel periodo 2003-2007 la percentuale di bulgari e rumeni nella popolazione dell'UE15 è aumentata dallo 0,2 allo 0,5%; in Spagna e Italia, i Paesi con la maggior presenza di cittadini rumeni e bulgari, le percentuali nel 2007 sono state rispettivamente dell'1,9% e dell'1,1%.

Il **tasso di occupazione** medio dei nuovi arrivati da Bulgaria e Romania corrisponde all'incirca a quello dell'UE15 e supera nettamente il tasso di occupazione globale in Romania e in Bulgaria, mentre il tasso medio di **disoccupazione** è più alto della media UE15 ma più basso di quello dei nuovi arrivati da Paesi terzi. Si tratta soprattutto di **lavoratori dipendenti** (gli autonomi non raggiungono il 10%), con un'età media nettamente inferiore a quella dell'insieme della popolazione attiva dei Paesi d'origine e di accoglienza: quasi il 70% dei lavoratori provenienti da Romania e Bulgaria hanno **meno di 35 anni**.

I nuovi arrivati da Romania e Bulgaria lavorano prevalentemente nei settori agricolo, alberghiero, della costruzione, della ristorazione e dei servizi domestici; solo il 3% circa occupa posti di lavoro altamente qualificati, mentre quasi il **40%** è occupato in **attività non qualificate**. Il tasso dei laureati tra gli emigrati recenti dai nuovi Stati membri è di poco inferiore a quello della forza lavoro dell'UE15, la percentuale di lavoratori con un livello d'istruzione medio è più elevata di quella della forza di lavoro dell'UE15, la percentuale di lavoratori scarsamente qualificati è praticamente uguale a quella dell'UE15, tuttavia la Relazione evidenzia come non tutti occupino posti di lavoro corrispondenti al loro livello di competenza.

Il recente flusso migratorio di cittadini rumeni verso altri Paesi comunitari negli ultimi quattro anni ha interessato il **2,5%** della **popolazione rumena in età lavorativa**, rispetto al 3,1% in Lituania, al 3% a Cipro, al 2% in Polonia e Slovacchia, all'1,7% in Bulgaria. La Commissione ipotizza che molti di coloro che avevano l'intenzione di emigrare l'hanno già fatto e che le possibilità di un'ulteriore migrazione siano limitate. Inoltre, nel corso degli ultimi anni si sono registrati un rapido incremento dei redditi e un calo della disoccupazione nei nuovi Stati membri dell'UE, cosa che dovrebbe portare a un'ulteriore **contrazione dell'offerta di manodopera** proveniente da Romania, Bulgaria e gli altri

nuovi Paesi UE. Infine, la sensibile diminuzione della popolazione giovanile e la conseguente riduzione del numero di lavoratori potenzialmente mobili frenerà probabilmente la mobilità geografica del lavoro all'interno dell'UE, mentre l'attuale crisi economica e la probabile flessione della domanda di manodopera porterà ad una **riduzione dei flussi** migratori nell'UE.

La mobilità dei lavoratori verificatasi finora nell'UE ha avuto dei costi economici e sociali, tuttavia secondo la Commissione europea «esistono **soluzioni diverse** dalla limitazione dell'accesso dei cittadini dell'UE al mercato del lavoro, che permettono di **ridurre** più efficacemente tali **costi**». Misure orientate a risolvere i problemi che riguardano i servizi pubblici, la disponibilità di alloggi, la coesione sociale, lo sfruttamento e il lavoro sommerso: «L'**assenza di condizioni favorevoli** che permettano ai lavoratori migranti di integrarsi nella società del Paese d'accoglienza può tradursi in difficoltà di carattere sociale e nella perdita dei vantaggi economici che la mobilità di per sé comporta», per questo la Commissione raccomanda agli Stati membri di **rafforzare** le loro **politiche d'integrazione e di inclusione sociale** a favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, sottolineando poi come la **libertà di circolazione** dei lavoratori sia uno dei diritti fondamentali dell'UE, rappresenti un elemento essenziale della strategia europea per l'occupazione nonché un **simbolo «forte e positivo** del significato dell'Europa per ciascun cittadino dell'UE».