



**DOCUMENTO DI SINTESI
DEL CEPS**

CHI LAVORERÀ PER L'EUROPA? IN CHE MODO L'ALLARGAMENTO DELL'UE PUÒ AIUTARE A COLMARE LE CARENZE DI FORZA LAVORO DELL'EUROPA

Tinatin Akhvlediani

Settembre 2026-06

SINTESI

Il declino demografico dell'Europa sta frenando la crescita economica. Poiché la popolazione in età lavorativa dell'UE si riduce e il numero di anziani aumenta, si stanno diffondendo in tutti gli Stati membri carenze di forza lavoro. L'allargamento dell'UE è tornato in auge principalmente per ragioni geopolitiche e per le preoccupazioni relative alla sicurezza, tuttavia potrebbe consentire di aumentare la forza lavoro dell'UE e la base di competenze in un momento in cui la forza lavoro sta diventando sempre più scarsa.

L'entità del prossimo allargamento suggerisce che l'adattamento dovrebbe essere gestibile. I nove paesi candidati aggiungerebbero circa 65 milioni di persone all'UE, che è molto meno dei 107 milioni integrati a seguito dei cicli di allargamento avvenuti a partire dal 2004. Inoltre, una parte sostanziale dell'adattamento migratorio ha avuto già luogo. Quote significative di popolazioni provenienti dai Balcani occidentali vivono attualmente nell'UE e milioni di ucraini sono entrati nei mercati del lavoro dell'UE in virtù del regime di protezione temporanea.

I paesi candidati dispongono di un capitale umano prezioso. In media, i lavoratori dei paesi candidati all'adesione all'UE sono più giovani, più istruiti, competenti ed economicamente integrati nei mercati del lavoro dell'UE. Se assunti in modo regolare, possono aiutare a risolvere i problemi di carenze di forza lavoro e competenze dando al contempo un notevole contributo all'economia attraverso le tasse e i versamenti previdenziali.

L'esperienza derivante dai precedenti allargamenti suggerisce che dopo l'adesione ci si deve aspettare in una certa misura un'ulteriore mobilità verso l'esterno, ma questa non determinerà necessariamente una migrazione unidirezionale permanente. La convergenza economica con l'UE, la maggiore produttività e le migliori prospettive di lavoro nei paesi di origine possono ridurre gli incentivi a partire e sostenere il ritorno e la migrazione circolare.

La questione politica centrale non deve essere come impedire la mobilità del lavoro dovuta al prossimo allargamento dell'UE, ma come gestirla in modo da massimizzarne i benefici e contenerne i costi di adattamento. Il presente documento di sintesi suggerisce di porre la crescita della produttività e la creazione di posti di lavoro al centro dell'assistenza pre-adesione dell'UE. Deve promuovere la migrazione circolare e la migrazione di ritorno e realizzare un sistema più integrato per abbinare le competenze e promuovere una mobilità equa. L'UE deve utilizzare selettivamente i periodi transitori e coordinarli a livello di UE. Infine, deve fornire assistenza finanziaria mirata se alcune regioni e città si trovano a fronteggiare pressioni migratorie dopo l'allargamento.

Gestita in questo modo, la mobilità della forza lavoro derivante dalla prossima ondata di allargamento dell'UE dovrebbe essere un dividendo economico dell'espansione e non un ostacolo ad essa.



Co-funded by
the European Union

Tinatin Akhvlediani è la Responsabile del Programma di Allargamento UE del CEPS.

Il presente documento di sintesi è il secondo di una breve serie per il progetto "Allargamento senza illusioni: scelte, costi e conseguenze per l'orizzonte Europa", che ha ricevuto il sostegno della Direzione generale dell'Allargamento e del vicinato orientale (DG ENEST) della Commissione europea. Tuttavia, le posizioni e le opinioni espresse sono unicamente quelle degli autori e non rispecchiano necessariamente quelle dell'Unione europea. I Documenti di sintesi del CEPS presentano delle analisi politiche concise di temi di attualità riguardanti gli affari europei. In quanto istituzione, il CEPS non prende alcuna posizione sulle questioni di politica europea. Salvo diversamente indicato, le opinioni espresse sono attribuibili soltanto agli autori a titolo personale e non all'istituzione alla quale sono associati.

© CEPS 2026

INTRODUZIONE

L'UE fronteggia una difficile sfida demografica che è destinata a gravare sempre di più sulla sua crescita economica, la sua competitività e la sostenibilità del suo sistema di welfare. Entro il 2050, [si stima](#) che la popolazione in età lavorativa diminuirà in 22 dei 27 Stati membri dell'UE, mentre si prevede che la percentuale di persone di età pari e superiore a 85 anni diventerà più del doppio. Ciò eserciterà una crescente pressione sui sistemi pensionistici, sanitari e di protezione sociale. Se la partecipazione della forza lavoro rimane invariata, calerà di [oltre il 20% entro il 2070](#) e questo si tradurrà in [42,8 milioni](#) di lavoratori in meno in tutta l'UE. Se non affrontato, il declino demografico diventerà ancor più marcato nel corso di questo secolo, con una potenziale [riduzione di 54 milioni](#) della popolazione in età lavorativa dell'UE entro il 2100.

Come affermato da Mario Draghi nel suo [rapporto sulla competitività](#): “l'UE sta entrando nel suo primo periodo nella sua storia recente in cui la crescita non sarà sostenuta dall'aumento delle popolazioni”. Nello stesso tempo, è imperativo per l'Europa sostenere la crescita economica per rimanere competitiva e mantenere il peso economico necessario ad agire in modo efficace sulla scena mondiale.

In questo contesto, la prossima ondata di allargamento dell'UE deve essere considerata, inter alia, come parte della risposta dell'Europa al declino demografico e alle persistenti carenze di forza lavoro. Ampliando la base di forza lavoro e competenze dell'UE, l'allargamento può aiutare ad attenuare le limitazioni demografiche alla crescita rafforzando al contempo la resilienza economica e la competitività a lungo termine dell'Europa.

Tuttavia, nei dibattiti pubblici, gli effetti di questo sulla migrazione della forza lavoro, l'occupazione e i salari sembrano suscitare un'enorme preoccupazione. L'ultimo sondaggio [Eurobarometro Speciale 2025](#) sulle opinioni in merito all'allargamento dell'UE, al quale hanno risposto 26.319 persone in tutti i 27 Stati membri, ha rilevato che il 56% di europei è a favore di un'ulteriore espansione dell'UE. Eppure il 40% ha manifestato timore per la migrazione incontrollata associata all'allargamento, percentuale che ha reso questo il timore più citato, mentre il 27% si è dichiarato preoccupato di un impatto negativo sui posti di lavoro o sui salari. Questi timori sono particolarmente rilevanti considerate le grandi differenze tra i salari, le condizioni di lavoro e la protezione sociale che permangono tra l'UE e i paesi candidati.

I timori riguardo alla concorrenza salariale e al dumping sociale hanno una grande rilevanza tra i [sindacati europei](#). L'[Autorità europea del lavoro](#) ha avvertito circa le vulnerabilità dei lavoratori in mobilità e dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro per lavoro non dichiarato, salari non pagati, orario di lavoro eccessivo e pratiche di

reclutamento illegali. I timori vanno oltre i mercati del lavoro, con il pubblico e i decisori politici propensi a preoccuparsi per l'ulteriore pressione che una maggiore mobilità potrebbe esercitare sulle situazioni abitative, i servizi pubblici e i sistemi di protezione sociale, in particolare nelle regioni che già fronteggiano carenze.

Il presente documento di sintesi tratta di queste preoccupazioni basandosi sulle evidenze della letteratura e le stime empiriche per valutare i possibili effetti del prossimo allargamento dell'UE sui dati demografici e il mercato del lavoro dell'UE. A tal fine, cerca di valutare entrambi i lati dell'equazione: in che misura l'allargamento può aiutare a fronteggiare le carenze demografiche e di forza lavoro dell'Europa e a quali condizioni questi benefici possono essere ottenuti senza esacerbare la preoccupazione per la concorrenza salariale e la disoccupazione negli Stati membri esistenti.

EVIDENZE DERIVANTI DALLE ULTIME ONDATE DI ALLARGAMENTO DELL'UE

Le precedenti espansioni dell'UE sono state accompagnate da molte delle stesse paure manifestate adesso dal pubblico nei confronti di un suo ulteriore allargamento. L'allargamento "big bang" del 2004, che ha portato all'interno dell'UE 10 paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO), ha determinato l'integrazione di [oltre 74 milioni](#) di persone nel blocco. L'adesione della Bulgaria, della Romania e della Croazia ha aggiunto altri 33 milioni o più, aumentando la popolazione totale dell'UE di [circa 107 milioni](#) dal 2004 (vedere la Tabella 1 nel prossimo paragrafo).

Nonostante un significativo afflusso di popolazione e di forza lavoro associata dei paesi in fase di adesione, le [evidenze](#) del periodo post-2004 suggeriscono che questi timori sono stati sostanzialmente esagerati. La mobilità della forza lavoro è aumentata a seguito dell'allargamento, ma la sua portata è stata inferiore a molte delle previsioni pre-adesione. I suoi effetti complessivi sul lavoro, i salari e i sistemi di welfare negli Stati membri esistenti sono stati limitati e, sotto molti aspetti, positivi.

Innanzitutto, **l'entità della migrazione post-allargamento è stata notevolmente inferiore a quanto previsto**. [Le previsioni pre-2004](#) complessivamente stimavano una migrazione netta annua di 300.000–400.000 persone dai nuovi Stati membri nei primi anni dopo l'allargamento. In realtà, i flussi annui dagli otto paesi PECO che sono entrati nel 2004 sono stati più vicini ai 200.000–250.000. Al 2009, [circa l'1,8%](#) della popolazione cumulativa di questi otto paesi si era spostata verso i vecchi Stati membri, incrementando la popolazione di questi ultimi nel complesso solo di circa l'0,4%. L'esperienza indica una notevole ma gestibile tendenza al rialzo della mobilità e non lo spostamento su larga scala di forza lavoro temuto prima dell'allargamento big bang.

Inoltre, **la mobilità della forza lavoro non si è distribuita in modo uniforme nell'UE, ma ha risposto ad accordi transitori, opportunità economiche e legami esistenti**. Le restrizioni

transitorie hanno giocato un ruolo importante nell'influenzare le destinazioni della migrazione. Germania e Austria avevano [ricevuto circa il 60%](#) della migrazione dai paesi in fase di adesione prima del 2004, ma dopo hanno mantenuto restrizioni all'accesso ai loro mercati del lavoro durante i periodi transitori. Germania e Austria sono state superate dal Regno Unito e dall'Irlanda, che hanno aperto i loro mercati del lavoro immediatamente. [Al 2007](#), i lavoratori provenienti dai paesi in fase di adesione del 2004 rappresentavano circa il 5% della popolazione in età lavorativa dell'Irlanda e l'1,2% di quella del Regno Unito. Per contro, la Svezia ha ricevuto comparativamente pochi lavoratori nonostante abbia aperto il suo mercato del lavoro immediatamente. Questo suggerisce che l'accesso formale ai mercati del lavoro è stato solo uno dei fattori che hanno determinato la mobilità: le opportunità di lavoro, le differenze salariali, le reti degli emigrati, la lingua e i legami culturali, come anche gli accordi transitori, tutti insieme hanno influenzato i modelli di migrazione.

I timori circa una diffusa perdita di posti di lavoro e un aumento della disoccupazione negli Stati membri esistenti sono stati ampiamente smentiti. [Studi stimano](#) che, al 2009, la migrazione post-allargamento aveva aumentato la disoccupazione nei vecchi Stati membri di soli 0,06 punti percentuali nel breve periodo e di 0,02 punti percentuali nel lungo periodo. L'effetto era leggermente maggiore per i lavoratori meno qualificati, ma c'erano poche evidenze di un marcato numero di lavoratori locali espulsi dal mercato del lavoro o di un aumento duraturo della disoccupazione.

L'impatto sui salari [è stato altrettanto modesto](#): la migrazione post-allargamento ha ridotto i salari medi nei vecchi Stati membri di circa l'0,1% nel breve periodo, mentre tali effetti si sono ampiamente dissolti nel corso del tempo in quanto gli investimenti e il capitale si sono adeguati alla maggiore forza lavoro. Laddove sono emerse pressioni di adattamento, sono state prevalentemente locali e settoriali e non hanno riguardato l'intera economia. I lavoratori dei nuovi Stati membri si sono concentrati in alcuni settori – in particolare agricoltura, edilizia, produzione, strutture ricettive e ristoranti – e in aree urbane specifiche, tra cui Londra e Vienna. Tuttavia, anche in queste località gli studi hanno riscontrato solo effetti modesti sui salari e sulla disoccupazione. Le evidenze indicano pressioni limitate e localizzate e non un grande sconvolgimento dei mercati del lavoro.

L'impatto fiscale della mobilità della forza lavoro è stato ampiamente positivo per i paesi di accoglienza. [Le evidenze](#) non supportano l'opinione secondo la quale i migranti provenienti dai nuovi Stati membri hanno posto un onere sproporzionato a carico dei sistemi di welfare. I loro tassi di disoccupazione relativamente alti e la partecipazione della forza lavoro hanno contribuito a un saldo fiscale nel complesso positivo, mentre il loro ingresso nel mondo del lavoro ha consentito ai paesi di accoglienza di colmare le

carenze di forza lavoro. I benefici sono stati particolarmente visibili in settori e paesi che registravano carenze persistenti, tra cui [il Regno Unito](#), che ha accolto una grande quota dei migranti post-2004.

Tuttavia, la mobilità della forza lavoro, ha anche rivelato i punti deboli nell'applicazione delle norme sul lavoro e ha fatto sorgere dei rischi di impiego inferiore alle proprie competenze. Sebbene i migranti provenienti dai nuovi Stati membri avessero in generale livelli di istruzione ampiamente comparabili a quelli dei lavoratori dei paesi di accoglienza, spesso sono stati impiegati con qualifiche inferiori alle loro competenze. Nel Regno Unito, ad esempio, il [44,6% dei migranti post-2004](#) provenienti dai nuovi Stati membri hanno ottenuto occupazioni non qualificate. I rischi di sfruttamento si sono [concentrati](#) su forme di impiego non sicure e [scarsamente regolamentate](#), più che essere una generale conseguenza della mobilità della forza lavoro in sé.

La mobilità della forza lavoro è stata ciclica e non una migrazione unidirezionale permanente. La mobilità è aumentata vertiginosamente nei primi anni successivi all'adesione ma aveva già iniziato a ritornare ai livelli pre-allargamento entro il 2009. Nel Regno Unito, la [migrazione netta](#) dai paesi che sono entrati nel 2004 è calata da 87.000 nel 2007 a 16.000 nel 2009 in quanto gli arrivi sono diminuiti e le partenze sono aumentate. In Italia, la migrazione dalla Romania è stata spesso temporanea o circolare, dovuta al lavoro stagionale e alla prossimità geografica. La mobilità circolare e di ritorno ha operato come un meccanismo di adeguamento, consentendo ai flussi di forza lavoro di rispondere alle variazioni della domanda in tutta l'UE più che determinare una migrazione unidirezionale permanente.

Man mano che i nuovi Stati membri sono cresciuti economicamente, hanno iniziato ad attraversare situazioni di declino demografico e di carenze di forza lavoro, diventando destinazioni per i lavoratori extra-UE. La Polonia dimostra bene questo stato di fatto. Subito dopo l'adesione all'UE il paese ha registrato una [maggiore emigrazione](#). Tuttavia, l'accelerazione della crescita economica derivante dall'adesione all'UE ben presto [ha ridotto la disoccupazione](#) fino a raggiungere i livelli più bassi nell'UE. Successivamente, la Polonia ha dovuto fronteggiare le crescenti carenze di forza lavoro nazionale. Queste hanno portato il paese ad aprire progressivamente il proprio mercato del lavoro ai lavoratori non-UE, provenienti ad esempio dall'Ucraina e dalla Bielorussia, consentendo loro di lavorare senza un permesso di lavoro fino a tre mesi in alcuni settori. Alcuni dei lavoratori polacchi sono ritornati dopo l'emigrazione iniziale in quanto l'economia della Polonia continuava a crescere.

L'impatto economico dello spostamento della forza lavoro dopo l'allargamento del 2004 è stato positivo. I [benefici](#) sono derivati principalmente dalla mobilità di una forza lavoro qualificata e relativamente a basso costo che ha consentito la diversificazione della

produzione, il che poi si è tradotto in un aumento dei benefici in termini di competitività e produttività. Le stime suggeriscono che la mobilità della forza lavoro a seguito dell'allargamento [ha aumentato il PIL](#) nell'UE allargata di circa l'0,11% nel breve periodo e dello 0,2% nel lungo periodo, equivalente a circa EUR 24 miliardi.

Nel complesso, l'esperienza dell'UE di assorbimento di oltre 100 milioni di persone grazie all'allargamento suggerisce che gli effetti potrebbero essere più sfumati di quelli [diffusi](#) nell'opinione pubblica. Anche se la mobilità della forza lavoro ha generato pressioni di adattamento in alcuni settori e in alcune regioni, non ha prodotto le perdite di posti di lavoro su larga scala, l'abbattimento dei salari o le pressioni sul welfare che erano stati largamente previsti. Invece ha accresciuto l'offerta di manodopera delle economie di accoglienza, ha consentito di fronteggiare le carenze di forza lavoro e ha generato vantaggi economici aggregati sia per i paesi in fase di adesione che per gli Stati membri dell'UE esistenti.

POSSIBILI EFFETTI DEL PROSSIMO ALLARGAMENTO DELL'UE

LA SUA PORTATA È PIÙ PICCOLA DEL BIG BANG DEL 2004

Integrare i nove paesi che attualmente sono interessati dal processo di allargamento, i sei paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia ed Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e il potenziale candidato Kosovo) e il Trio orientale (Ucraina, Moldova e Georgia) aggiungerebbe circa 65 milioni di persone all'UE¹.

Questo dato è sostanzialmente inferiore ai circa 107 milioni che si sono aggiunti con l'allargamento del 2004. Questa differenza conta. L'UE ha già dimostrato la propria capacità di integrare un aumento di popolazione notevolmente maggiore, ivi compresi i paesi con grandi differenze di reddito e di produttività rispetto agli Stati membri esistenti.

Poiché ogni paese candidato si impegna a fare riforme per soddisfare i criteri di adesione a una velocità differente, è altamente improbabile che tutti i paesi candidati, con la loro popolazione cumulativa di 65 milioni, entrino a far parte dell'UE nello stesso momento. L'Ucraina ha la popolazione più grande tra i paesi candidati, ma il numero totale della sua popolazione dopo la fine della guerra con la Russia è incerto. Persino nello scenario più ambizioso costituito dal contemporaneo ingresso di tutti i paesi candidati, la dimensione

¹ L'elenco dei paesi candidati includeva anche la Turchia, ma il presente documento si occupa solamente dei sei paesi dei Balcani occidentali e del Trio orientale, in quanto i negoziati per l'adesione della Turchia [sono congelati](#) dal 2018. Il paese rimane più un partner strategico – in una “maniera graduale, proporzionata e reversibile” – che un paese candidato.

demografica complessiva del prossimo allargamento non è ancora eccezionale e, in sé, non suggerisce uno shock ingestibile del mercato del lavoro.

Tabella 1. Popolazione dei paesi candidati all'adesione all'UE (milioni) 1° gennaio 2022

Paese	Popolazione
Albania	2,79
Bosnia ed Erzegovina	3,46
Georgia	3,69
Kosovo	1,77
Moldova	2,57
Montenegro	0,62
Macedonia del Nord	1,84
Serbia	6,80
Ucraina	41,00
Totale: WB6 e EN3	64,54
PECO, Romania, Bulgaria e Croazia	107
Unione europea – 27 paesi	446,00

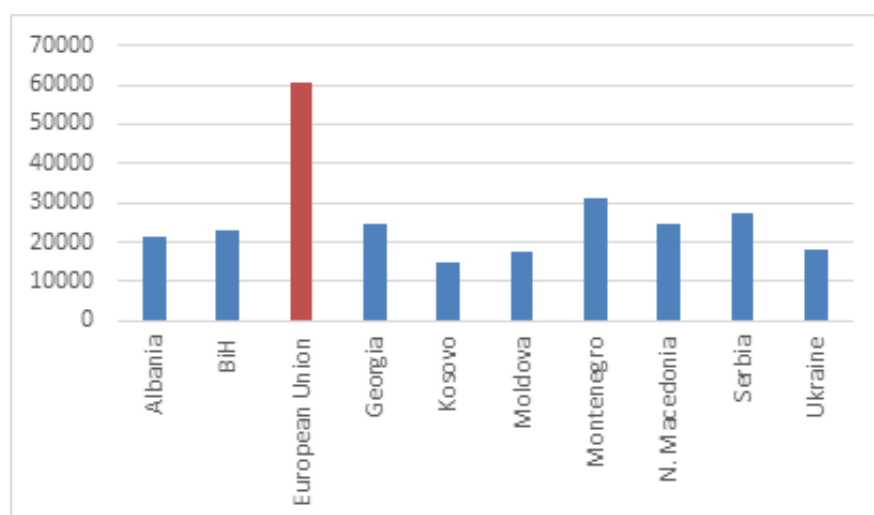
Fonte: raccolta dell'autore basata sui dati tratti da [Eurostat](#).

Note: WB6 = sei paesi dei Balcani occidentali; EN3 = Trio orientale.

LE DIFFERENZE DI REDDITO SONO GRANDI, MA NON STRAORDINARIE

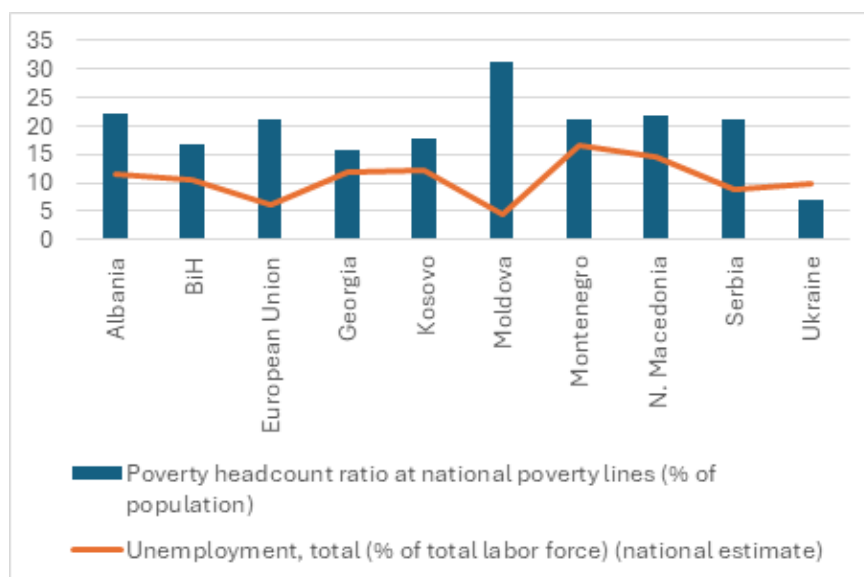
I paesi candidati di oggi sono significativamente più poveri della media dell'UE. Il loro PIL pro capite a parità di potere di acquisto (PPA) è, in media, meno della metà del livello UE (vedere Figura 1). Anche i tassi di disoccupazione e di povertà sono generalmente più alti, benché queste differenze si siano ridotte nel corso dell'ultimo decennio (Figura 2).

Figura 1. PIL pro capite, PPA (in USD), 2023



Fonte: raccolta da parte dell'autore dei dati tratti dagli Indicatori di sviluppo mondiali della Banca Mondiale.

Figura 2. Povertà e disoccupazione (%), 2023



Fonti: raccolta da parte dell'autore dei dati tratti dagli Indicatori di sviluppo mondiali, Banca Mondiale. I dati riguardanti l'UE sono tratti da [Eurostat](#) (2024).

Tuttavia, le differenze sono ampiamente comparabili con [i divari economici](#) osservati quando i paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) sono entrati nell'UE dal 2004 in poi. L'esperienza del precedente allargamento fornisce un importante punto di riferimento: considerevoli differenze di reddito possono generare una notevole mobilità della forza lavoro senza rendere l'allargamento economicamente ingestibile per gli Stati membri esistenti. La variabile fondamentale per spiegare questa dinamica non è soltanto la differenza di reddito al momento dell'adesione, ma se i paesi in fase di adesione sono convergenti con gli Stati membri esistenti.

L'adesione può stimolare questo processo aumentando gli investimenti, migliorando le opportunità di lavoro, sostenendo l'accumulazione di competenze e favorendo una maggiore integrazione delle imprese nel mercato unico. [Studi](#) mostrano come l'aumento di produttività sarà di cruciale importanza per la convergenza in quanto può incrementare i benefici derivanti dagli investimenti in capitale e lavoro. Una maggiore produttività può sostenere i salari, la crescita delle imprese e la creazione di posti di lavoro, il che può quindi rafforzare la partecipazione della forza lavoro e ridurre gli incentivi a partire. [Le ultime stime](#) rilevano che i benefici in termini di produttività potrebbero più che compensare gli effetti negativi dell'emigrazione, dell'occupazione e della produzione.

Tuttavia, in assenza di benefici in termini di produttività, i minori costi della migrazione possono determinare un netto incremento dell'emigrazione dai paesi in fase di adesione al resto dell'UE in cerca di migliori opportunità di lavoro e salari più alti. Inoltre, se la disoccupazione rimane alta e le previsioni economiche rimangono sfavorevoli, le

pressioni migratorie persisteranno, e ancor di più senza la prospettiva di un'adesione all'UE. I prolungati ritardi nell'adesione potrebbero in sé incoraggiare l'emigrazione se i lavoratori considerano migliori le possibilità all'estero e meno probabile la convergenza economica nel proprio paese di origine.

Al riguardo, una più forte crescita dell'occupazione, salari più alti e una maggiore fiducia nelle condizioni economiche nazionali possono ridurre gli incentivi a lasciare il proprio paese e accrescere la volontà dei migranti di ritornare. In tal senso, una politica di allargamento riuscita e una proficua gestione della migrazione si sostengono reciprocamente: maggiore è la convergenza economica dei paesi candidati, minore è la pressione migratoria unidirezionale nel lungo periodo.

GRAN PARTE DELLA MIGRAZIONE POTENZIALE SI STA GIÀ VERIFICANDO

I dati mostrano che una quota apprezzabile della popolazione migrante dei paesi candidati già vive nell'UE. La mobilità è stata facilitata dai legami economici e familiari di lunga data con gli Stati membri dell'UE e dai regimi di viaggio senza visto. La liberalizzazione dei visti non fornisce in sé un diritto a lavorare nell'UE, ma ha reso più facile la mobilità transfrontaliera e ha rafforzato le interconnessioni tra i mercati del lavoro dei paesi candidati e degli Stati membri dell'UE. Alcuni Stati membri hanno introdotto politiche mirate per consentire la mobilità della forza lavoro da alcuni paesi candidati. Ad esempio, [la Polonia le ha nei confronti del Trio orientale](#) e la Germania le ha nei confronti dei [Balcini occidentali](#).

Come mostrato dalla Tabella 2, circa il 18% della popolazione del Kosovo già vive nell'UE, così come il 14% della popolazione dell'Albania e quasi il 10% delle popolazioni di Bosnia ed Erzegovina e Serbia. Per molti altri paesi candidati, la quota corrispondente è stimata in circa il 2–6%. L'Ucraina costituisce un esempio ancor più evidente dell'integrazione del mercato del lavoro precedente all'adesione.

Tabella 2. Popolazione dei paesi candidati all'adesione all'UE che vive all'estero (numero e %)

Paese	Popolazione stimata che vive all'estero, 2024	Popolazione residente stimata, 2024	Percentuale stimata che vive all'estero (%), 2024	Popolazione stimata che vive nell'UE, 2025	Percentuale stimata che vive nell'UE (%), 2025
Albania	1.216.628	2.791.765	30,35	563.258	14,05
Bosnia ed Erzegovina	1.608.324	3.164.253	33,70	459.706	9,63
Montenegro	90.678	638.479	12,44	35.599	4,88
Macedonia del Nord	534.616	1.823.009	22,68	256.355	10,87
Serbia	963.307	6.736.216	12,51	459.270	5,96
Georgia	496.486	3.807.670	11,54	92.167	2,14
Moldova	864.257	3.034.961	22,16	182.119	4,67
Kosovo	800.000	1.602.515	33,30	419.301	17,45

Fonti: Le cifre relative alla popolazione che vive all'estero sono tratte dal database [Consistenza dei migranti internazionali dell'UN DESA 2024 per paese di origine](#). Le cifre relative alla popolazione residente sono tratte dalle [Prospettive della popolazione mondiale delle Nazioni Unite 2024](#), utilizzando la proiezione della variante media per il 1° luglio 2024. Le stime relative alla popolazione del Kosovo che vive all'estero sono tratte da un [Rapporto della Banca Mondiale del 2024](#) e le stime relative alla popolazione residente sono tratte dal [Rapporto di censimento del Kosovo del 2024](#). Le cifre relative alle persone che vivono nell'UE sono tratte da [Eurostat](#).

L'Ucraina è un caso particolare con milioni di migranti forzati dovuti allo scoppio di una guerra su vasta scala. Al 2026, [circa 4,41](#) milioni di persone che sono fuggite dalla guerra in Ucraina hanno ricevuto protezione temporanea dall'UE. Tra loro, come mostrato nella Tabella 3, la maggior parte è attualmente in Germania (1.286.230 persone; il 29,2% del totale dell'UE), Polonia (961.170; il 21,8%) Repubblica Ceca (390.810; l'8,9%). Una percentuale significativa della forza lavoro ucraina che avrebbe potuto altrimenti spostarsi dopo l'adesione all'UE già vive e lavora nell'UE.

La protezione temporanea dell'UE non è permanente; attualmente [si estende fino a marzo 2028](#). Ma anche se la protezione non dovesse continuare dopo il 2028, gli ucraini

che sono diventati ben integrati nei mercati del lavoro dal 2022 probabilmente rimarranno nei loro paesi ospitanti.

Tabella 3. Popolazione ucraina che vive all'estero (numero totale)

Vive all'estero nel 2020	Vive nel paese 2021	Vive all'estero 2024	Vive nell'UE sotto protezione temporanea nel 2026
4.353.031	44.298.640	9.769.216	4.410.000

Fonte: raccolta dell'autore dei dati tratti dalle [stime UN DESA](#) e da [Eurostat](#).

A tal fine, l'adesione all'UE non deve essere intesa nel senso di aprire i cancelli a un gruppo interamente nuovo di lavoratori. Come mostrano i dati, una notevole percentuale della popolazione migrante sta già vivendo nell'UE e gran parte dell'adeguamento del mercato del lavoro ha avuto luogo. In tal senso, l'adesione all'UE dei paesi candidati favorirebbe l'integrazione economica e del mercato del lavoro esistente, che è già in una fase ben avanzata. Inoltre, contrariamente alle paure comuni, l'adesione potrebbe effettivamente ridurre gli incentivi a partire migliorando le prospettive economiche, le opportunità di lavoro e la fiducia nel futuro del proprio paese di origine. Da questo punto di vista, l'allargamento dell'UE potrebbe consentire a un maggior numero di persone di restare nel proprio paese di origine anziché incoraggiarle a trasferirsi altrove.

L'ALLARGAMENTO POTREBBE ATTENUARE LE LIMITAZIONI DEMOGRAFICHE DELL'UE

La mobilità della forza lavoro derivante dalla prossima ondata di allargamento dell'UE deve essere considerata dal punto di vista delle esigenze demografiche dell'UE. L'allargamento dell'UE potrebbe accrescere il gruppo di lavoratori disponibili nel mercato unico nel momento in cui le carenze di forza lavoro stanno diventando una limitazione strutturale alla [crescita](#) del mercato unico dell'UE. I lavoratori dei paesi candidati stanno già colmando le carenze nelle economie dell'UE. Integrare maggiormente questi lavoratori e i loro paesi nel mercato unico potrebbe migliorare la distribuzione della forza lavoro in tutta l'Europa anziché semplicemente aumentare l'immigrazione di lavoratori.

Molti dei paesi candidati attualmente dispongono di popolazioni decisamente più giovani della media dell'UE (sebbene paesi come la Serbia e l'Ucraina fronteggino pressioni demografiche comparabili a quelle di molti membri dell'UE). Ciò implica che è probabile che i lavoratori che si spostano dai paesi in fase di adesione prestino le loro competenze e paghino le tasse anziché aggiungere pressione sul budget e sui programmi sociali dei paesi ospitanti.

Detto ciò, la mobilità della forza lavoro derivante dal prossimo allargamento dell'UE non significa che la mobilità non abbia dei costi. Un'emigrazione rapida può peggiorare le carenze di competenze e il declino demografico nei paesi di origine, mentre afflussi intensi possono causare problemi di adattamento in particolari settori e regioni dei paesi

di destinazione. Nel corso del tempo, anche i paesi candidati fronteggeranno dei problemi demografici. Man mano che la loro popolazione in età lavorativa invecchierà e si ridurrà, potrebbero avere sempre più bisogno di attrarre lavoratori dall'estero, anche da fuori dall'UE; replicando l'esperienza della Polonia.

Tali effetti richiedono risposte politiche, tra cui investimenti in competenze, maggiore partecipazione della forza lavoro, migliore incontro tra domanda e offerta di lavoro e, ove necessario, accordi transitori per la libera circolazione. L'implicazione politica più importante non è impedire la mobilità della forza lavoro, ma far sì che funzioni meglio.

COME GESTIRE LA MIGRAZIONE DELLA FORZA LAVORO?

Gestire la mobilità della forza lavoro dai futuri Stati membri richiederà una combinazione di misure di salvaguardia temporanee e politiche del mercato del lavoro di più lungo periodo. Come nei precedenti cicli di allargamento, gli accordi transitori per la libera circolazione dei lavoratori possono aiutare a regolare l'adattamento iniziale. Tuttavia, [studi](#) suggeriscono che restrizioni prolungate possono rallentare la mobilità solo temporaneamente e fare poco per affrontare i fattori alla base dell'emigrazione. Potrebbero anche [reindirizzare](#) i lavoratori verso altri Stati membri o contratti di lavoro alternativi, tra cui il lavoro autonomo fittizio, anziché impedire completamente la circolazione.

Un approccio più mirato sarebbe applicare misure di salvaguardia temporanee in settori o regioni che fronteggiano pressioni di adattamento dimostrabili. La [letteratura](#) indica altresì i benefici derivanti dal coordinamento di tali misure a livello di UE: le restrizioni puramente nazionali possono dirottare i flussi migratori verso altri Stati membri e generare ripercussioni indesiderate in tutto il mercato unico. Un quadro comune renderebbe il ritmo e la distribuzione della mobilità della forza lavoro più facili da gestire.

Un migliore abbinamento delle competenze sarà essenziale per assicurare che la mobilità risolva le reali carenze di forza lavoro e non determini una diffusa sovraqualificazione e uno spreco di competenze. [Un migliore coordinamento](#) potrebbe collegare in modo più diretto i lavoratori alle occupazioni in cui si registrano tali carenze, mentre la fornitura di informazioni pre-partenza, la formazione linguistica e programmi di mobilità organizzati potrebbero migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro dei lavoratori dopo il loro arrivo negli Stati membri UE ospitanti.

Si deve incoraggiare la migrazione circolare che consente alle competenze e all'esperienza professionale di circolare tra i paesi in modo tale che la mobilità generi benefici per i paesi di origine e anche per quelli di destinazione. [Studi](#) indicano che aiutare i rimpatriati a trovare lavoro, costituire imprese e orientarsi nelle procedure

amministrative potrebbe facilitare notevolmente i ritorni temporanei. Politiche che rendano agevole l'avvio di un'impresa, l'accesso ai finanziamenti e il riconoscimento delle competenze acquisite all'estero potrebbero consentire di convertire la migrazione in un maggiore dividendo di sviluppo.

La migrazione della forza lavoro dai paesi in fase di adesione è spesso percepita come un fattore di pressione sulla situazione abitativa e sui servizi pubblici. Per affrontare questi timori, potrebbe essere necessario un sostegno mirato nelle città e regioni che ricevono i maggiori afflussi di lavoratori. Un [rapporto OCSE-UE](#) raccomanda di distribuire i fondi in linea con le effettive responsabilità sostenute dagli enti locali per l'integrazione delle politiche abitative, dell'istruzione, della sanità e del mercato del lavoro. Lo studio sollecita altresì finanziamenti pluriennali flessibili e un migliore coordinamento tra i governi locali e nazionali.

Assicurare condizioni di lavoro eque sarà altrettanto importante se una maggiore mobilità deve apportare benefici sia ai lavoratori che alle economie di destinazione. I lavoratori in mobilità devono essere coperti dai principi di parità di trattamento ed effettivamente protetti contro il sottopagamento, il lavoro non dichiarato e contratti di lavoro illegali. [Studi](#) inoltre sottolineano l'importanza di un efficace meccanismo di esecuzione transfrontaliera, tra cui la cooperazione tra gli ispettorati del lavoro, ispezioni congiunte, scambio di informazioni e valutazioni dei rischi condivise. Questo dovrebbe consentire di affrontare le percezioni secondo cui la mobilità della forza lavoro stia creando concorrenza sleale tra i lavoratori interni e quelli in mobilità.

La fiducia pubblica nell'allargamento dell'UE dipenderà anche da come la mobilità della forza lavoro è comunicata e governata. [Ricerche](#) suggeriscono che i governi dovrebbero condurre un dibattito equilibrato sull'allargamento, spiegandone i benefici attesi, i costi di adattamento e le misure di salvaguardia disponibili anziché permettere che la discussione sia dominata dalle paure nei confronti dei migranti e della concorrenza nel mercato del lavoro. Richiamando questo messaggio, una [comunicazione della Commissione europea](#) giustamente auspica un maggiore peso dei sindacati e delle organizzazioni dei datori di lavoro nei paesi candidati e il loro più stretto coinvolgimento nel processo di adozione di decisioni politiche riguardanti il mercato del lavoro. Coinvolgere i partner sociali in entrambi gli aspetti del processo di allargamento potrebbe accrescere la fiducia pubblica attribuendo al contempo ai lavoratori e ai datori di lavoro un ruolo diretto nell'elaborazione delle norme volte a disciplinare la mobilità.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Il dibattito sulla mobilità della forza lavoro derivante dal prossimo allargamento dell'UE dovrebbe iniziare dalla realtà demografica propria dell'Europa. L'UE sta invecchiando, la sua popolazione in età lavorativa si sta riducendo e le carenze di forza lavoro stanno diventando una limitazione strutturale alla crescita. L'allargamento non risolverà questi problemi da solo, ma può diventare parte della risposta dell'UE ampliando la sua base economica, di lavoratori e competenze.

Le evidenze suggeriscono che le paure riguardanti una migrazione post-adesione ingestibile sono esagerate. Il prossimo allargamento è più piccolo in termini demografici dei cicli precedenti, e gran parte della migrazione dai paesi candidati ha già avuto luogo. Nel frattempo, il mercato del lavoro dell'UE continua a essere caratterizzato dalla scarsità di forza lavoro invece che da un'eccedenza di offerta di lavoro. Aniché creare un nuovo modello di mobilità della forza lavoro, l'allargamento dell'UE rafforzerebbe quello esistente.

Ciò che più conta è la convergenza economica dei paesi in fase di adesione con gli Stati membri dell'UE. Se la produttività, i salari e le opportunità di lavoro aumentano, l'incentivo per l'emigrazione unidirezionale diminuirà e la mobilità può diventare più circolare. Per contro, se la convergenza economica è lenta, è probabile che le pressioni migratorie persistano indipendentemente dalle restrizioni formali. Ciò rende centrali la crescita della produttività, la creazione di posti di lavoro e mercati del lavoro nazionali più solidi non soltanto sul piano della politica di allargamento, ma anche su quello della gestione della migrazione della forza lavoro.

La questione centrale non è se la forza lavoro si sposterà dopo l'allargamento, ma se la sua circolazione sarà gestita in maniera tale da sostenere la crescita, proteggere i lavoratori e limitare le pressioni di adattamento sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione. Limitare la mobilità non può sostituirsi a mercati del lavoro più resilienti, a un migliore abbinamento delle competenze o alla convergenza economica nell'UE allargata. Un approccio più efficace è concepire la mobilità della forza lavoro in modo che i lavoratori si orientino verso un lavoro produttivo, le competenze circolino anziché andare perse in via permanente e i benefici dell'allargamento siano condivisi in tutta l'UE.

Vista in questa luce, la mobilità della forza lavoro non deve essere considerata principalmente come un costo dell'allargamento. Correttamente gestita, può diventare uno dei suoi dividendi economici.

Le raccomandazioni di cui sotto aiuteranno l'UE a colmare le sue carenze di forza lavoro e a massimizzare i benefici della mobilità per i membri in fase di adesione e quelli esistenti:

- 1) **Mettere la crescita della produttività e la creazione di posti di lavoro al centro dell'assistenza pre-adesione dell'UE.** Una più rapida convergenza economica con l'UE e migliori prospettive di lavoro nei paesi di origine sono tra i modi più efficaci per ridurre l'emigrazione eccessiva e persistente dai paesi candidati. I fondi UE e le priorità di riforma devono porre il massimo accento sulle misure che aumentano la produttività, sostengono la crescita delle imprese e gli investimenti e ampliano l'accesso a lavoro di qualità. Questi fattori devono includere il miglioramento dell'ambiente economico, della formazione professionale e dello sviluppo delle competenze. Sostenere le transizioni scuola-lavoro e incrementare la partecipazione della forza lavoro, soprattutto tra le donne e i giovani, è essenziale, in quanto rimuove barriere evitando che i lavoratori si adattino a un lavoro produttivo formale.

Rafforzando i mercati del lavoro nazionali prima dell'adesione, l'UE può assicurarsi che la futura mobilità sia motivata più dalla scelta e dall'opportunità che da scarse prospettive economiche nei paesi di origine.

- 2) **Promuovere la migrazione circolare e realizzare un sistema più integrato per abbinare le competenze e favorire una mobilità equa.** La graduale integrazione prima dell'adesione all'UE, seguita dalla successiva mobilità della forza lavoro dovrebbe aumentare la migrazione circolare. Questo consentirebbe ai lavoratori di spostarsi temporaneamente, ritornare nei paesi di origine, trasferire competenze, investire i risparmi e applicare l'esperienza che hanno acquisito all'estero. I paesi candidati devono portare avanti politiche che sostengano i rimpatriati, l'imprenditorialità e il riconoscimento delle competenze acquisite nell'UE. Tali politiche potrebbero trasformare la mobilità in un beneficio di sviluppo per i paesi candidati anziché determinare un'emigrazione permanente di capitale umano.

L'UE dovrebbe anche rafforzare l'infrastruttura che collega le competenze dei lavoratori alle carenze di forza lavoro in tutto il mercato unico allargato. Ciò dovrebbe includere un più rapido e trasparente riconoscimento delle qualifiche, una più stretta cooperazione tra i servizi pubblici per l'occupazione negli Stati membri esistenti e futuri e un maggiore collegamento tra gli istituti di formazione professionale e di istruzione superiore e i datori di lavoro. Una migliore informazione sui posti di lavoro disponibili e le competenze richieste, unita alla fornitura di informazioni pre-partenza e al supporto linguistico, potrebbero

aiutare i lavoratori a trovare lavori che corrispondono alle loro qualifiche e a non accontentarsi di posizioni inferiori al loro livello di competenze.

Nello stesso tempo, la mobilità dovrebbe essere sostenuta da un'efficace applicazione delle norme in materia di parità di trattamento, ivi compresa la parità di retribuzione e di condizioni di lavoro, una maggiore collaborazione transfrontaliera tra gli ispettorati del lavoro e misure contro il lavoro non dichiarato e il lavoro autonomo fittizio. Per realizzare questo, l'Autorità europea per il lavoro sarà fondamentale.

- 3) **Utilizzare selettivamente i periodi transitori e coordinarli a livello di UE.** Gli accordi transitori incorporati nei Trattati di adesione possono costituire un'utile base temporanea per monitorare e gestire la mobilità dopo l'allargamento. Tuttavia, dovrebbero puntare principalmente sui settori o le regioni che fronteggiano pressioni di adattamento dimostrabili e non applicare ampie restrizioni sull'intera economia. Per minimizzare le distorsioni all'interno del mercato unico ed evitare lo spostamento della pressione migratoria da uno Stato membro a un altro, l'elaborazione e l'applicazione delle misure transitorie devono essere coordinate a livello di UE.

È improbabile che ampie restrizioni a livello di singolo paese o periodi transitori ingiustificatamente lunghi impediscano la mobilità. Al contrario, potrebbero reindirizzare i lavoratori verso forme di lavoro meno regolamentate o verso Stati membri in cui la domanda di lavoro e le competenze disponibili non siano ben allineate. Gli accordi transitori devono essere proporzionati, limitati nel tempo e attenti alle effettive condizioni del mercato del lavoro.

- 4) **Fornire assistenza finanziaria mirata alle regioni che fronteggiano la pressione maggiore.** Se la mobilità post-allargamento è concentrata in particolari città o regioni, l'assistenza finanziaria dell'UE dovrebbe essere indirizzata verso i luoghi che registrano la maggiore pressione di adattamento. Potrebbero essere necessarie risorse aggiuntive per l'integrazione delle politiche abitative, dell'istruzione, della sanità, dei trasporti pubblici e del mercato del lavoro locale, soprattutto dove gli afflussi sono rapidi rispetto alla capacità amministrativa e dei servizi locali.

Anche se questi e altri servizi pubblici sono principalmente responsabilità degli Stati membri e dei loro enti regionali e locali, vi è un chiaro precedente in merito alla capacità del budget dell'UE di aiutare gli Stati membri ad assorbire gli effetti della migrazione geograficamente concentrata, anche mediante la politica di coesione. Tale assistenza dovrebbe essere temporanea e basata su indicatori

obiettivi della pressione locale, anziché essere distribuita in modo uniforme in tutti gli Stati membri. Sarebbe necessario anche un coordinamento più stretto tra l'UE e gli enti nazionali e locali per garantire che le risorse raggiungano i comuni velocemente e siano correlate alle loro responsabilità.



CEPS

Place du Congres 1

B-1000 Brussels