
FRECCE | 34_2022

Migrazioni stagionali in Europa: opportunità e aspetti da salvaguardare

I programmi di migrazione stagionale ormai rappresentano un *trend* comune delle politiche migratorie della maggior parte dei Paesi più sviluppati. La loro proliferazione e la crescente attenzione riservata dagli Stati nei confronti di questo tema viene ricondotta a due ordini di motivi.

Il primo è connesso alla necessità di alcuni – molti – Paesi di colmare le carenze di manodopera nell’ambito delle professioni poco o non qualificate, in particolare in settori fortemente guidati dalle dinamiche della stagionalità quali agricoltura, l’orticoltura e turismo, ma anche nell’edilizia, nell’assistenza e nell’industria agroalimentare, poco attrattivi per la forza lavoro locale, proprio per la discontinuità tipica dei rapporti di lavoro instaurati in questi comparti, ma anche per il carattere *labour intensive* delle prestazioni e (soprattutto per il comparto agricolo) la dislocazione dei luoghi di lavoro in aree remote e difficili da raggiungere.

Il secondo motivo può essere ricondotto alle scelte politiche nazionali, che “preferiscono” incentivare forme di migrazione non permanenti, che non necessitano l’attivazione di procedure e strumenti di integrazione, considerate impegnative dal punto di vista finanziario e sociale¹.

Inoltre, se si considera che le politiche comunitarie e dei singoli Stati Membri nell’ambito delle migrazioni economiche finora si sono sempre focalizzate in via prioritaria sull’attrazione dei lavoratori altamente qualificati, le migrazioni stagionali risultano ad oggi una delle limitate possibilità per gli *unskilled* e *low-skilled worker* dei Paesi terzi di accedere in maniera legale al mercato del lavoro dei Paesi destinatari.

Alcuni Paesi europei hanno una lunga storia di migrazione stagionale di manodopera da altri paesi europei, mentre altri reclutano principalmente lavoratori stagionali da paesi terzi attraverso accordi bilaterali o programmi appositamente concepiti. Le dinamiche di reclutamento sono guidate da un *mix* di fattori, sempre legati alle vicissitudini storico-politiche, ai legami culturali ed economici, alla contiguità geografica. La Germania, ad esempio, che è sempre stata meta delle migrazioni provenienti dai vicini Paesi dell’Europa orientale, oggi riesce a soddisfare una buona parte del proprio fabbisogno interno di lavoratori

¹ Fondazione ISMU, Settore Economia e Lavoro (2021), Libro Verde sul governo delle migrazioni economiche. Analisi, indicazioni e proposte per la stesura di un Libro Bianco sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l’incontro di domanda e offerta di lavoro straniera, disponibile al link https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/10/Libro-Verde-migrazioni-economiche_Settore-Economia-e-lavoro.pdf

stagionali impiegando manodopera comunitaria, per effetto del processo di allargamento dell'UE a molti Stati dell'Est. Al contrario, la gran parte dei permessi rilasciati da Francia e Spagna per lavoro stagionale vanno a cittadini marocchini, per effetto sia della prossimità geografica tra Paese d'origine e Paesi di destinazione sia del retaggio dei vecchi legami storici e politici.

Gli sforzi di armonizzazione dell'Ue

Negli ultimi anni, la Commissione europea ha cercato di armonizzare i programmi per i lavoratori stagionali extracomunitari, soprattutto con l'obiettivo di dotare gli Stati membri di standard comuni per l'ammissione e la permanenza degli stranieri, ma anche di far fronte ai possibili rischi e problemi connessi a questo tipo di migrazione. Il carattere temporaneo dei soggiorni e il carattere di informalità che spesso assumono i canali di reclutamento possono, infatti, generare dei fenomeni di sfruttamento dei lavoratori, ma anche un transito verso la migrazione irregolare. È il caso, questo, del fenomeno degli *overstayers*, cioè quei lavoratori che, pur avendo esaurito il periodo di validità del loro visto temporaneo, permangono irregolarmente nel Paese di destinazione e alimentano il fenomeno del lavoro sommerso.

Questo tentativo di armonizzazione da parte dell'UE è culminato nell'adozione della Direttiva sui lavoratori stagionali del 2014², che cerca da un lato di promuovere la parità di trattamento del lavoratore stagionale, dall'altro di prevenire potenziali rischi di irregolarità. La Direttiva, infatti, consente ai migranti stagionali una permanenza nel Paese di destinazione per un periodo compreso tra i cinque e i nove mesi nell'arco di un anno, limita le possibilità di ricongiungimento familiare, consente ai lavoratori di cambiare datore di lavoro nel corso del medesimo soggiorno e consente ai datori di lavoro di riassumere i lavoratori che soddisfano le condizioni previste dai loro permessi di soggiorno e di lavoro. Tuttavia, nella pratica, resta in capo agli Stati membri la facoltà di decidere sul volume e sulla valutazione delle ammissioni stagionali in un dato anno, in base agli schemi migratori dei singoli Paesi³. Inoltre, molti sono stati i ritardi nel recepimento di questo atto da parte dei vari Stati europei, smorzando ulteriormente l'intento iniziale di armonizzazione.

L'impatto del Covid-19 sulle migrazioni stagionali in Europa

L'emergenza causata dalla pandemia mondiale e le conseguenti misure di confinamento adottate hanno messo in luce quanto sia importante il contributo dei migranti stagionali nelle economie di pressoché in tutta Europa.

² Direttiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali.

³ Fondazione ISMU, Settore Economia e Lavoro (2021), Libro Verde sul governo delle migrazioni economiche. Analisi, indicazioni e proposte per la stesura di un Libro Bianco sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro di domanda e offerta di lavoro straniera, disponibile al link https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/10/Libro-Verde-migrazioni-economiche_Settore-Economia-e-lavoro.pdf

A fronte delle restrizioni dei movimenti all'interno dello spazio Schengen, disposte tra l'altro durante i picchi delle stagioni di raccolta, la Commissione europea ha fornito nuove e specifiche indicazioni agli Stati membri per garantire la mobilità dei lavoratori stagionali. Queste misure sono state applicate a tutti i lavoratori stagionali, cittadini comunitari e non, considerati "lavoratori essenziali".

Parallelamente, ciascun governo nazionale si è mosso in autonomia adottando dei provvedimenti specifici per far fronte alle esigenze interne. Le tipologie di azioni che sono state messe in atto contemplano, ad esempio, la stipula di accordi bilaterali, l'estensione dei visti e dei permessi di lavoro "temporanei" e l'implementazione di piani di regolarizzazione. Il Ministero del Lavoro italiano, ad esempio, ha esteso i permessi di lavoro dei migranti già in territorio italiano, ha aperto un "corridoio verde" con la Romania e introdotto disposizioni per la regolarizzazione dei lavoratori italiani e migranti nell'economia informale nel settore agricolo e in quello domestico⁴.

Gli interventi più consistenti hanno riguardato proprio il settore agricolo. A luglio 2021 la Germania ha concluso nuovi accordi bilaterali sul lavoro stagionale con la Repubblica di Moldova. Tra il 2021 e il 2022 Austria e Italia hanno aumentato le loro quote annuali di lavoratori stagionali, soprattutto gli agricoli. I lavoratori stagionali assunti in Estonia sono esentati dalla quota annuale di immigrazione e dai *market test*⁵. Da marzo 2021, la regione fiamminga (Belgio) ha ridotto il requisito della soglia salariale minima per i lavoratori stagionali.

Nonostante le restrizioni – e per effetto delle misure eccezionali adottate dagli Stati – nei Paesi OCSE i flussi di lavoratori stagionali nel 2020 sono rimasti stabili rispetto al 2021, mentre quelli di altre tipologie di lavoratori temporanei si sono più che dimezzati⁶.

Qualche spunto di riflessione dalle buone prassi europee

Le migrazioni stagionali potenzialmente rappresentano un elemento chiave nelle strategie di sviluppo delle economie internazionali, dal momento che si configurano – in una logica *win-win* – come uno strumento indispensabile per i Paesi di destinazione per soddisfare il fabbisogno interno di manodopera in alcuni settori, da un lato; come un possibile motore di crescita e innovazione per le economie dei Paesi d'origine, dall'altro. Tramite le migrazioni stagionali, infatti, i lavoratori stranieri hanno la possibilità di percepire salari più alti rispetto alla media nazionale, oltre che di acquisire esperienza professionale e sviluppare nuove competenze. Per sfruttare al massimo questo potenziale, è necessario che gli Stati agiscano adottando tutte le misure necessarie per rendere questo tipo di migrazione sempre più sicura, sia per i lavoratori che per i datori di lavoro. E

⁴ *Ibid.*

⁵ Meccanismo che mira a garantire che i lavoratori migranti siano ammessi solo dopo un accertamento dell'indisponibilità di lavoratori nazionali o altri cittadini dell'UE a ricoprire una certa posizione lavorativa

⁶ Le altre tipologie di lavoratori temporanei, così come vengono individuati dall'OCSE all'interno dell'*International Migration Outlook 2022* sono: "working holidaymakers", "international trainees", "intra-company transferees". Per maggiori informazioni: https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2022_30fe16d2-en#page19

questo richiede un'attenta progettazione delle politiche, che sappia integrare sia i bisogni del mercato del lavoro che gli obiettivi strategici di sviluppo.

- *Prevenire il fenomeno degli overstayers*

Come precedentemente accennato, uno dei rischi connessi alle migrazioni di carattere stagionale è che i lavoratori, una volta esaurito il visto di ingresso temporaneo, continuino a soggiornare (ed anche lavorare) irregolarmente nel Paese di destinazione. A tal proposito, la Direttiva europea sul lavoro stagionale del 2014, tra le varie disposizioni, consente agli Stati membri di poter imporre ai datori di lavoro di coprire le spese di viaggio dei loro lavoratori stagionali al fine di prevenire che questi ultimi siano portati a prolungare il loro visto (o permangano irregolarmente) per poter far fronte ad eventuali debiti contratti per intraprendere il viaggio di partenza.

Alcuni Paesi europei hanno impiegato, nel corso degli anni, svariate strategie per prevenire il problema degli *overstayer* stagionali. Spagna, ad esempio, richiede ai migranti stagionali di ritorno di effettuare, al momento del rientro, una registrazione presso il consolato spagnolo nel loro Paese d'origine, quale condizione vincolante affinché venga accordato loro nuovamente il visto per l'anno successivo. Una misura analoga è stata adottata dal governo Francese, che dà priorità alla riammissione e alla riassunzione anno dopo anno presso lo stesso datore di lavoro ai lavoratori stranieri che dimostrano di aver fatto ritorno nel Paese d'origine⁷. Oppure ancora, il *Seasonal Worker Pilot*, lanciato nel 2018 dal Regno Unito per mitigare gli effetti della Brexit, prevede una stretta collaborazione tra il sistema di *recruitment* britannico e le università della Repubblica di Moldova, Russia e Ucraina al fine di favorire l'ingresso temporaneo di studenti di agraria che desiderano lavorare stagionalmente nel Regno Unito, ma che al contempo hanno forti incentivi a tornare in patria per completare il loro percorso di studi⁸.

- *Meccanismi di salvaguardia dei lavoratori per evitare rischi di sfruttamento*

A causa della natura temporanea della loro attività e dei deboli legami con i Paesi di destinazione, i lavoratori stagionali possono essere particolarmente vulnerabili alle condizioni di lavoro precarie e allo sfruttamento.

In Finlandia, Paese che – così come anche la Svezia – impiega sistematicamente lavoratori stagionali di nazionalità thailandese per la raccolta dei frutti di bosco, si sono spesso verificati episodi di sfruttamento che hanno spinto le autorità ad adottare delle misure preventive. Innanzitutto, il Paese scandinavo ha reso più semplice per i lavoratori stagionali stranieri cambiare datore di lavoro; una misura che, ponendosi in continuità con le disposizioni emanate dalla Commissione Ue nel 2014, consente ai lavoratori stagionali di sfuggire a cattive condizioni di lavoro senza rischiare la loro permanenza nel Paese di destinazione.

⁷ K. Hooper, C. Le Coz (2020), *Seasonal Worker Programs in Europe: Promising Practices and Ongoing Challenges*, Migration Policy Institute, disponibile al link <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIE-Seasonal-Workers-Policy-Brief-Final.pdf>

⁸ *Ibid.*

Dal giugno del 2021, inoltre, la modifica del *Seasonal Workers Act* ha inasprito le sanzioni per i datori di lavoro inadempienti agli obblighi garanzia di condizioni di lavoro accettabili e, parallelamente, è stato istituito un apposito *status* giuridico per “raccoltori di prodotti naturali stranieri” che garantisce nuove e sicure tutele a questa categoria di lavoratori, definendo anche dei criteri di affidabilità che le aziende che assumono devono rispettare⁹. In Svezia, poi, i contratti di lavoro devono ora essere allegati alla domanda di permesso di lavoro affinché l’Agenzia svedese per l’immigrazione possa controllare le condizioni di lavoro della posizione offerta.

Un’altra strategia che alcuni Paesi hanno adottato per ridurre i rischi di sfruttamento passa attraverso campagne di informazione volte a rendere i lavoratori stranieri più consapevoli dei loro diritti, delle condizioni di impiego che dovrebbero aspettarsi, i rimedi esperibili in caso di abuso. L’orientamento prima della partenza su questi ed altri argomenti, così come l’acquisizione delle competenze linguistiche di base, sono ora abbastanza comuni nei programmi pre-partenza per lavoratori stagionali e, in alcuni casi, sono addirittura dei requisiti obbligatori.

Il supporto pre-partenza può essere fornito sia dal Paese di destinazione che dal Paese d’origine. Ad esempio, l’Italia ha firmato diversi accordi che la impegnano a erogare corsi di lingua italiana gratuiti per i lavoratori nel loro Paese di origine. All’opposto, Filippine e Thailandia, richiedono ai propri cittadini che hanno intenzione di emigrare di frequentare dei seminari per essere informati sul mercato del lavoro di destinazione, le principali norme nazionali, le modalità di accesso ai servizi, compresi quelli sanitari, ecc.

In alternativa, il supporto prima della partenza può essere offerto da organizzazioni non governative o altri attori del settore privato. È il caso, ad esempio, del servizio di orientamento che l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM) fornisce ai lavoratori agricoli ghanesi che si trasferiscono in Italia¹⁰.

➤ *La necessità di semplificare il reclutamento*

Nel lavoro stagionale, i datori di lavoro devono essere in grado di assumere lavoratori abbastanza rapidamente per soddisfare fabbisogni mutevoli e contingenti. Procedure rapide di reclutamento sono particolarmente importanti in settori come l’agricoltura, dove può essere difficile prevedere l’entità o la tempistica esatta dei raccolti con molto anticipo. Anche il settore turistico, soprattutto per effetto delle misure restrittive degli spostamenti adottate per far fronte all’emergenza pandemica, ha scontato difficoltà nella previsione e pianificazione del fabbisogno di lavoratori, con importanti conseguenze sui meccanismi di reclutamento dei lavoratori dall’estero. I ritardi nel processo di

⁹ Per maggiori informazioni si rimanda al sito del governo finlandese: <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410877/improvements-to-the-status-of-foreign-berry-pickers>

¹⁰ K. Hooper, C. Le Coz (2020), *Seasonal Worker Programs in Europe: Promising Practices and Ongoing Challenges*, Migration Policy Institute, disponibile al link <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIE-Seasonal-Workers-Policy-Brief-Final.pdf>

assunzione o di approvazione del visto possono avere conseguenze economiche significative per i datori di lavoro, per questo è necessario rendere le procedure di reclutamento più flessibili.

Il governo francese, ad esempio, già dal 2007 ha istituito un permesso di lavoro triennale finalizzato a garantire la continuità di afflusso di manodopera, che consente ai lavoratori stagionali di tornare a lavorare in Francia per tre anni consecutivi, a condizione che la loro residenza principale rimanga altrove e abbiano un contratto di lavoro. Inoltre, alcune aziende francesi (quelle più grandi che si servono di un gran numero di lavoratori stagionali) hanno anche negoziato con le autorità locali procedure semplificate per accelerare le procedure burocratico-amministrative.

Risulta strategico attivare delle forme di cooperazione più strutturate e sistematiche tra gli attori coinvolti nel reclutamento, anche nell'ambito di accordi bilaterali tra Paesi d'origine e Paesi di destinazione. Alcune agenzie governative degli Stati membri dell'UE lavorano direttamente con le loro controparti nei Paesi di emigrazione per sviluppare la loro capacità di identificare e selezionare lavoratori migranti. Ad esempio, nel 2018 l'agenzia governativa per l'impiego francese ha messo in campo un nuovo programma di cooperazione con l'Agenzia nazionale marocchina per la promozione dell'occupazione e delle competenze (ANAPEC) e l'OFII (Office of Immigration and Integration), per facilitare le procedure di reclutamento dei lavoratori, soprattutto nel settore primario.

Anche la Spagna ha lavorato a stretto contatto con le agenzie nazionali per l'impiego nei paesi di origine, tra cui l'ANAPEC e l'Ufficio nazionale per la migrazione del lavoro della Colombia, attraverso accordi bilaterali che hanno stabilito procedure comuni di assunzione per i lavoratori stagionali¹¹. Questa cooperazione tra le agenzie pubbliche per l'impiego può essere un passo verso un più ampio partenariato sulle migrazioni economiche, oltre che un'occasione di *capacity building*.

11 K. Hooper, C. Le Coz (2020), Seasonal Worker Programs in Europe: Promising Practices and Ongoing Challenges, Migration Policy Institute, disponibile al link <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIE-Seasonal-Workers-Policy-Brief-Final.pdf>