



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di laurea magistrale

in Lingue e istituzioni economiche e giuridiche dell'Asia e  
dell'Africa Mediterranea

ex D.M. 270/2004

Tesi di Laurea

**“I programmi di migrazione circolare promossi  
dall’Unione Europea: il caso delle lavoratrici immigrate  
marocchine nella provincia spagnola di Huelva”**

**Relatore:**

Ch.ma Prof.ssa Iside Gjergji

**Correlatore:**

Ch.ma Prof.ssa Barbara De Poli

**Candidata:**

Eleonora Fantozzi

Matricola 988466

**Anno accademico 2016/2017**



## Indice

<b>Ringraziamenti</b> .....	5
مقدمة .....	6
<b>Introduzione</b> .....	10
<b>1. Mercato del lavoro globalizzato e migrazioni internazionali: un legame indissolubile</b> .....	19
1.1. Introduzione.....	19
1.2. L’affermazione storica del neoliberismo.....	21
1.2. Le conseguenze del neoliberismo sul mercato del lavoro in un’economia globalizzata .....	24
1.3. Il collegamento tra la concentrazione diseguale della ricchezza e le migrazioni internazionali	29
<b>2. La “win-win-win solution” della migrazione circolare</b> .....	38
2.1. Introduzione.....	38
2.2. La migrazione circolare: un concetto non facile da definire .....	43
2.2.1. Difficoltà di raccogliere statistiche sulla migrazione circolare .....	50
2.2.2. Politiche migratorie in linea con le necessità del mercato del lavoro.....	53
2.3. Migrazione circolare e standard del lavoro internazionali .....	56
2.3.1. La migrazione circolare agli occhi dei sindacati .....	61
<b>3. L’evoluzione della politica comune in materia di immigrazione dell’Unione Europea: la strada verso la migrazione circolare</b> .....	64
3.1. Introduzione.....	64
3.2. La competenza giuridica in materia di immigrazione dell’Unione Europea.....	64
3.1. Le fasi delle politiche migratorie dell’UE .....	67
3.3.1. Dal Trattato di Roma al Programma di Tampere: un approccio prevalentemente securitario ...	67

3.3.2.	Il “Global Approach” sotto il Programma de L’Aia: i partenariati e la migrazione circolare come strumenti innovativi per scoraggiare la migrazione illegale .....	77
3.1.	Partenariati e migrazione circolare: quale certezza per i diritti degli immigrati?.....	90
<b>4.</b>	<b>La migrazione circolare tra Spagna e Marocco: il caso delle lavoratrici marocchine nelle coltivazioni agricole di Huelva .....</b>	<b>99</b>
4.1.	Introduzione.....	99
4.2.	La globalizzazione del settore agroalimentare e i suoi effetti sulla segmentazione del mercato del lavoro: il caso dei “contratti in origine” nella produzione di fragole a Huelva, in Andalusia .....	108
4.2.1.	La preferenza per una manodopera stagionale femminile nel sistema dei “contratti in origine”: una politica di divisione sessuale del lavoro nel settore agricolo andaluso.....	116
4.3.	La migrazione circolare a Huelva sotto il “Programme de gestion intégrale de l’immigration saisonnière” co – finanziato dall’UE .....	123
4.4.	La vulnerabilità lavorativa delle immigrate marocchine sotto la modalità della contrattazione in origine	127
	<b>Conclusioni.....</b>	<b>136</b>
	<b>Bibliografia .....</b>	<b>143</b>
	<b>Sitografia.....</b>	<b>149</b>



## **Ringraziamenti**

Addentrarmi nello studio di una materia tanto complessa come quella delle migrazioni internazionali e della loro gestione non è stato facile. Ringrazio la professoressa Iside Gjergji per aver colto il mio interesse nella materia, aver avuto fiducia nelle mie capacità e avermi sostenuta nonostante io non abbia pregressi studi nell'ambito dell'immigrazione. Ringrazio altresì la professoressa Barbara De Poli per la sua collaborazione e il professor Yaser Odeh per il suo prezioso aiuto con la lingua araba. Un grazie alle amiche di Venezia, Giulia e Giorgia, che in questi ultimi mesi di studio, pieni di alti e bassi, hanno continuato a darmi la carica, supportandomi e incoraggiandomi, comprendendo le mie assenze e sopportando i miei discorsi monotematici sulla tesi: anche loro ci sono passate da poco. All'amica di sempre Giulia, che seppur lontana, da Roma non ha smesso di rispondere ai miei messaggi di sfogo e ha continuato a farmi reagire di fronte ai momenti più bui. Alle coinquiline, Chiara, Valentina, Silvia, Chiara e Anna che ogni giorno, dentro casa, hanno assistito a cosa vuole dire "stare sotto tesi": grazie per esser state pazienti di fronte ai miei cambi di umore, per avermi ascoltata e dato forza. Infine un immenso grazie ai miei genitori e alla mia famiglia, senza i quali non sarebbe stato possibile iniziare e finire questo percorso, di studio e crescita. Grazie per essere sempre presenti e aver sopportato la mia lontananza da casa.

## مقدمة

هذه الأطروحة حول العلاقة بين برامج الهجرة الدائرية واحتياجات سوق العمل المعولم لقوة العمل المرنة ومنخفضة التكلفة. وأنها تأخذ بعين الاعتبار هجرة العمال من الجنوب إلى الشمال من العالم، فهما مجموعتي الجغرافيا السياسية التي تختلف جدا من حيث التنمية الاقتصادية. خاصة، تدرس الأطروحة حالة الهجرة الدائرية من المهاجرات المغربيات في حقول الفراولة ذات الزارعة المكثفة في محافظة الأندلسية هويلفا، اسبانيا. في عام 2005، وقعت بلدية كارتايا اتفاق تعاون مع "ANAPEC"، الوكالة الوطنية للتوظيف والمهارات في المغرب، كجزء من مشروع ممول من قبل الاتحاد الأوروبي. هذا المشروع، الذي يسمى رسميا "برنامج الإدارة المتكاملة للهجرة الموسمية"، يمثل السمة المميزة لاستراتيجية سياسة الهجرة من الاتحاد الأوروبي، الذي منذ السنوات الأولى من هذا العقد، يقدم الهجرة الدائرية كحل "ثلاث مرات الفوز": يستفيد البلد المضيف من المهاجرين الذين يحتاج إليهم، في الحقول وفي الفترة التي كان معظم الاحتياجات، دون الحاجة إلى القلق بشأن الاندماج الاجتماعي على المدى الطويل؛ يستفيد البلد الأصلي من عروض فرص العمل لمواطنيه وتحويلاتهم؛ يستفيد المهاجرون من عمل، أجور ودخول شرعي إلى أوروبا. الغرض من هذا النمط من الهجرة هو تشجيع حركة دائرية للمهاجرين من وإلى البلدين. يصرح الاتحاد الأوروبي بأن هذا النمط يسمح، في نفس الوقت، بسد النقص في اليد العاملة في الاتحاد الأوروبي، السيطرة على ظاهرة الهجرة غير الشرعية ويكون لها تأثير إيجابي على تنمية البلدان الثالثة. وراء الفوائد الواضحة للأعمال والبلدان، ما هي آثار هذا البرنامج نحو حقوق العمال المهاجرين المؤقتين؟ ردا على هذه المسألة، تشير الأطروحة إلى أن برامج الهجرة الدائرية لم تكن الحل الأفضل بنسبة لحقوق وحرريات العمال المهاجرين. مثال توضيحي على ذلك هو حالة الهجرة الدائرية للنساء المغربيات في محافظة الأندلسية هويلفا.

لشرح هذا، قسمت الدراسة في أربعة فصول. يركز الفصل الأول على الإثبات التاريخي لليبرالية الجديدة وعواقبها على إعادة تشكيل الاقتصاد العالمي وتكوين حركات الهجرة لغرض العمل. في السبعينات، تأسس الليبرالية الجديدة نفسها كالبرنامج الاقتصادي السياسي الوحيد الذي يمكنه أن يحل الأزمة الاقتصادية. تأسس نظرية الليبرالية الجديدة على الثقة في قدرة السوق الحر لضمان مجتمع عادل: يتم استعادة الازدهار من خلال المنافسة الحرة بين الشركات في السوق. في الثمانينات والتسعينات، مد التوسع في ظاهرة العولمة المنافسة التجارية الحرة في جميع أنحاء العالم. في هذا الوضع، نفذت الشركات استراتيجيات رئيسية لحفظ القدرة التنافسية: عدم استقرار القوى العاملة في العالم. وفي هذه العمليات كانت القوى العاملة المهاجرة مصدرا لزيادة الربحية للشركات. كان استخدام اليد العاملة المهاجرة منخفضة التكلفة ممكنا سواء في مراكز الاقتصاد العالمي، مثل أوروبا والولايات المتحدة، سواء في ضواحيها، البلدان النامية. في الأولى، يبلغ الهدف بواسطة تطبيق سياسات الهجرة منع بقاء المهاجرين على المدى الطويل لخفض التكاليف من التكامل؛ في الثانية، استخدمت الشركات بمصادر خارجية. أدت هذه الإجراءات إلى زيادة في خلاقات التنمية وفي نفس الوقت ارتفع ضغط الهجرة.

يشدد الفصل الثاني على تعريف مفهوم الهجرة الدائرية، انتشارها في سياسات الهجرة وآثارها من حيث ضمان حقوق المهاجرين المؤقتين. لا يوجد تعريف قياسي للهجرة الدائرية. وقد أوضح العديد من الكتاب كيف أن الهجرة الدائرية هي شكل محدد من أشكال الهجرة حيث يتحرك الأشخاص لأكثر من مرة من وإلى بلدانهم الأصلية بغرض إحداث فترة العمل المؤقت في البلد المضيف. تقوم برامج الهجرة الدائرية التي تشجعها مؤسسات مثل الاتحاد الأوروبي، بمعايير الاختيار الصارمة جدا: يتم اختيار المهاجرين على أساس جنسيتهم وفقا لمتطلبات التي تملئها



الشركات. على أساس المعيار الأول، وجهت برامج الهجرة الدائرية إلى المهاجرين من تلك البلدان التي وقعت معها الدول المضيفة اتفاقات إعادة القبول؛ على أساس المعيار الثاني، يتم اختيار الشركات للمهاجرين وفقا لخصائص محددة، مثل العمر والجنس والخبرة المهنية والمهارات، التي تسمح لهم لاستغلال قوة عمل مرنة تمشيا مع دورات الإنتاج. هذه المعايير وظيفية كخدمة سياسة تحديد الهجرة وعدم تشجيعهم. وهي تقلل من الإقامة الطويلة الأمد للمهاجرين وتخفيض أيضا تكاليف اندماجهم. اعتبرت المنظمة الدولية للعمل والنقابات المختلفة بأن برامج الهجرة الدائرية معارضة لمعايير العمل الدولية.

الفصل الثالث حول تطور السياسة الأوروبية المشتركة بشأن الهجرة وخصوصا حول إدماج الهجرة الدائرية في السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي. الجزء الأول من الفصل يوضح الأهلية القانونية للاتحاد الأوروبي في مجال الهجرة. الفقرات التالية حول مراحل سياسة الهجرة المشتركة منذ معاهدة روما حتى برنامج لاهاي للفترة 2005 - 2009. في عام 2007، نشرت المفوضية الأوروبية بيان بعنوان "الهجرة الدائرية والشراكات للتنقل بين دول الاتحاد الأوروبي والدول الثالثة" ردا على الحاجة إلى التوفيق بين مراقبة الهجرة غير النظامية والطلب على القوى العاملة من قبل سوق الاتحاد الأوروبي وقضية تطور الدول الثالثة. تنشأ هذه شراكات التنقل من اتفاقيات التعاون الثنائية بين بلدان المنشأ وبلدان الاستقبال: منحت حصص الوصول إلى سوق العمل الأوروبي إلى البلدان الثالثة التي وقع الاتحاد الأوروبي معها اتفاقيات إعادة القبول. هذا تعبيراً عن تعاون مشروط لاحترام البلدان الثالثة لسياسة الاتحاد الأوروبي القمعية. عودة المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية بعد انقضاء عقد العمل المؤقت هو الشرط الضروري لنجاح نظام الهجرة الدائرية.

يعرض الفصل الأخير كدراسة حالة برنامج الهجرة الدائرية بين المغرب وإسبانيا و آثارها في مجال حقوق الإنسان للعاملات المهاجرات المغربيات. الهدف المعلن للمشروع الممول من الاتحاد الأوروبي "برنامج الإدارة المتكاملة للهجرة الموسمية" للفترة 2005 - 2008، هو تحسين إدارة هجرة العمال المغربيين إلى جنوب إسبانيا من خلال تسهيل عملهم الموسمي ودائري في الحقول الزراعية في محافظة الأندلسية هويلفا ولحد من طرق الهجرة غير الشرعية. في أول سنتين، استعمل المشروع أساسا المهاجرين الذكور وفشل في ضمان عودتهم الطوعية إلى المغرب. منذ عام 2007، تم تغيير معايير القبول في المشروع. "ANAPEC"، الوكالة الوطنية للتوظيف والمهارات في المغرب، صدر العقود حصريا للنساء المغربيات اللاتي لديهن هذه المتطلبات: أن تكون عمرها بين 18 و40 عاما؛ أن تكون متزوجة، أرملة أو مطلقة؛ أن تكون لديهن أطفالا؛ أن تكون لديهن بصحة جيدة؛ أن تكون لديهن الخبرة في مجال الأعمال الزراعية والأصل من منطقة ريفية؛ أن تكون لديهن موافقة خطية من زوجها للانضمام إلى البرنامج. أدت معايير الاختيار هذه إلى تأنيث العمالة في قطاع إنتاج الفراولة. أشادت المؤسسات الأوروبية والحكومة الإسبانية بهذا البرنامج كمثال للهجرة "الأخلاقية": على جانب واحد، سمح لسد الحاجة لقوة العمل الموسمية لإسبانيا ومن جانب آخر، منح النساء الأمهات المغربيات فرص للإستقلالية. بالعكس أظهرت منظمات غير الحكومية والباحثون إلى أن استخدام القوى العاملة المختارة حسب الجنس والجنسية وظيفيا لفرض ظروف عمل غير ثابتة وانخفاض الأجور. تعرض الأطروحة على أن هذه الشروط نتيجة عن تقسيم سوق العمل المترتب على نظام الإنتاج المعولم، شروط عملية مضمونة، في نفس الوقت، بواسطة سياسات الهجرة المنفعية والقمعية من قبل الاتحاد الأوروبي مثل الهجرة الدائرية.

## Introduzione

Lo scorso dicembre, mentre ero a Bruxelles per uno stage presso la *Camera di Commercio Belgio-Italiana*, ho avuto modo di partecipare a diverse conferenze relative alla gestione del fenomeno migratorio in Europa. Una di queste, “Migration Talks#01: Beyond Saving Lives”, tenuta dall’associazione *Uphold Europe* e dal *World Solidarity Forum* il 13 dicembre 2016, poneva l’attenzione sull’importante contributo della forza lavoro straniera al sostentamento dell’economia dell’Europa e sulla conseguente necessità di un cambiamento di rotta delle politiche migratorie europee per permettere una migliore integrazione economica dei lavoratori immigrati. I moderatori dell’incontro, hanno messo in luce come le tendenze demografiche dell’Unione Europea (UE), caratterizzate da un costante invecchiamento della popolazione, stiano determinando una forte riduzione della forza lavoro nel mercato europeo. Secondo le ultime statistiche dell’*Eurostat*<sup>1</sup>, la percentuale della popolazione in età lavorativa dell’UE<sup>2</sup>, vale a dire le persone appartenenti al gruppo di età che va dai 20 ai 64 anni, si ridurrà gradualmente dal 60,2% registrato nel 2015 al 58,9% nel 2020, comportando una perdita di 4,3 milioni di lavoratori. Allo stesso tempo, è stato sottolineato come l’ammontare di persone al di fuori dell’età lavorativa (65+) crescerà di 8,6 milioni, raggiungendo il 20% della popolazione totale nel 2020. Nella successiva decade, si prevede che la percentuale di popolazione in età lavorativa scenderà ulteriormente fino a raggiungere il 55,9%, mentre gli ultra sessantacinquenni toccheranno la percentuale del 23,9%, quasi un quarto della popolazione totale nel 2030. A fianco di questa tendenza, la conferenza ha messo in luce come il continuo aumento della popolazione dell’Africa, la quale, secondo i dati del recente report “Generation 2030” dell’*UNICEF*<sup>3</sup>, salirà dall’1,2 miliardi ai 2,4 miliardi tra il 2015 e il 2050, sarà fonte di una crescente pressione migratoria sulle coste meridionali europee. Nei diversi interventi dei relatori partecipanti all’incontro<sup>4</sup>, è stato discusso come la direzione restrittiva presa dalle politiche europee sull’immigrazione finisca per ostacolare l’integrazione di lungo termine dei lavoratori immigrati, favorendone così il soggiorno temporaneo. È stato evidenziato come, in Europa, si ha la tendenza a vedere l’integrazione degli immigrati come un “costo”, quando in realtà questa costituisce piuttosto un “investimento”.<sup>5</sup> Questa dichiarazione e la chiarezza dei dati statistici hanno fatto nascere in me la volontà di approfondire il modo in cui

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe\\_2020\\_indicators\\_-\\_employment](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_employment)

<sup>2</sup> Calcolata sulla base del totale della popolazione dell’Unione Europea che stante ai dati Eurostat aggiornati al 2015 contava 509 milioni di persone. *Ibid.*

<sup>3</sup> Il Report, citato durante la conferenza, è disponibile in PDF on-line sul sito ufficiale dell’UNICEF: [https://www.unicef.org/publications/index\\_74751.html](https://www.unicef.org/publications/index_74751.html)

<sup>4</sup> Hanno partecipato all’incontro: László Andor, economista ungherese e ex commissario europeo per la DG “Occupazione, affari sociali e inclusione”, e Giles Merritt, fondatore e presidente della think-tank *Friends for Europe*, nonché corrispondente per il giornale *Financial Times* e l’ONG *Project Syndicate*.

<sup>5</sup> Dichiarazione di Giles Merritt durante la conferenza: “We see including migrants as a cost, but it’s actually an investment”.

le politiche dell'UE favoriscano o meno le immigrazioni per lavoro e quale sia il tipo di forza lavoro ad esser considerata un "investimento" per il mercato europeo. Diversi autori<sup>6</sup> hanno dimostrato come l'enfasi delle politiche dell'UE sia posta sull'importanza di attrarre e favorire l'integrazione dei lavoratori altamente qualificati (*highly-skilled*) ai quali sarebbero aperti più canali di immigrazione legale; al contrario, l'entrata dei lavoratori poco qualificati (*low-skilled*), sarebbe permessa solo in quote ristrette e nell'ambito di lavori di tipo temporaneo e stagionale nei paesi di accoglienza. La stessa agenda politica dell'attuale presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker include nei suoi punti prioritari per l'UE il "bisogno di sviluppare una politica comune in materia d'immigrazione legale per soddisfare la crescente domanda di competenze e talenti"<sup>7</sup>. A tal fine, nel 2012 l'UE ha introdotto il permesso di lavoro (della durata minima di un anno), chiamato "Carta Blu UE", rivolto ai cittadini dei Paesi Terzi (e alle loro famiglie) che vogliono svolgere dei lavori altamente qualificati in un paese dell'UE (ad eccezione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito). Questi lavoratori, tra cui figurano ad esempio gli esperti di informatica, i manager e i medici professionisti, ricevono spesso numerosi incentivi dagli stati per estendere il loro soggiorno temporaneo a titolo permanente.<sup>8</sup> All'opposto, i lavoratori poco qualificati, quelli cioè nei settori di lavoro stagionale come quello agricolo, turistico ed edile, non solo sono generalmente oggetto di condizioni di accesso molto restrittive, ma incontrano anche consistenti limiti riguardo alla possibile durata del loro soggiorno, al diritto di cambiare lavoro, e al ricongiungimento familiare. Secondo Stephen Castles, sarebbe la mancanza di "cervelli" per lavori ad alta qualifica e il loro alto contributo alla competitività del mercato europeo a portare gli stati ad approvare l'implementazione di politiche europee comuni che ne assicurino la loro integrazione lavorativa: la concessione di condizioni di soggiorno vantaggiose è finalizzata a garantirne la loro permanenza; dall'altro lato, benché l'UE abbia più volte confermato la carenza di una manodopera in settori tradizionalmente a bassa qualifica<sup>9</sup>, come l'agricoltura e il turismo, la natura stagionale di questi lavori spingerebbe gli stati a riservare a queste categorie di lavoratori un trattamento meno preferenziale, ad escluderle cioè dalla possibilità di stabilirsi in Europa a titolo permanente. Lo stesso autore ha evidenziato come, a partire dagli anni 2000, le esigenze del mercato del lavoro europeo affiancate ad una maggiore attenzione al problema dello sviluppo per i paesi di emigrazione, abbia portato le istituzioni a formulare politiche per la gestione delle migrazioni per

---

<sup>6</sup> S. Castles (2006), "Guestworkers in Europe: A resurrection?", *International Migration Review*, vol. 40, n. 4, pp. 741-766; S. Castles, D. Ozkul (2014), "Circular Migration, Triple Win or a New Label for Temporary Migration?", in Battistella, G., a cura di, *Global and Asian Perspectives on International Migration*, Global Migration Issues 4, Springer International Publishing Switzerland; K. Newland, D.R. Agunias, A. Terrazas (2008), "Learning by Doing: Experiences of Circular Migration", *Insight*, Washington: Migration Policy Institute (MPI).

<sup>7</sup> Agenda del presidente Jean-Claude Juncker: <http://juncker.epp.eu/node/153>.

<sup>8</sup> S. Castles, D. Ozkul (2014), *Op. cit.*, p. 30.

<sup>9</sup> European Commission (2000), "On a community immigration policy", COM(2000), 757 final, Brussels, 22 novembre, p. 24.

lavoro capaci di ridurne l'impatto negativo sui paesi di origine. Ciò che ha gradualmente indotto ad un cambio di vedute sul fenomeno dell'immigrazione è stata la crescente attenzione sull'impatto diseguale della globalizzazione in termini di sviluppo tra il "Nord" e il "Sud" del mondo.<sup>10</sup> Il report della GCIM, la *Global Commission on International Migration* dell'ONU, nel 2005 notava come il processo di globalizzazione ha reso le diverse parti del mondo sempre più integrate e connesse tra loro.<sup>11</sup> Le nuove tecnologie hanno permesso il rapido trasferimento di capitali, beni, servizi, informazioni ed idee da un continente all'altro. Ciò, riporta la GCIM, ha portato ad una notevole crescita dell'economia globale. Il benessere che ne è derivato, tuttavia, non è stato equamente distribuito tra le diverse parti del mondo: mentre milioni di persone hanno visto notevolmente migliorare le proprie condizioni di vita, altre hanno continuato ad assistere ad un loro peggioramento. L'impatto della globalizzazione è stato, dunque, asimmetrico. Le disparità in termini di standard di vita e certezza del lavoro, si è tradotta in un aumento del volume delle migrazioni internazionali. Gli imponenti flussi migratori in direzione Sud-Nord generati dalla globalizzazione sono costituiti fundamentalmente da persone in cerca di lavoro. Questo risulta evidente dal recente report dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), la quale stima come su un totale di 232 milioni di immigrati nel mondo, 150,3 milioni siano lavoratori immigrati. Già nel 2000 però, sempre secondo l'ILO, la somma ammontava a 86,2 milioni e nel 2010 cresceva a 105,5 milioni.<sup>12</sup> La consistenza di questi flussi, riduce ulteriormente la capacità di sviluppo dei paesi di emigrazione che si vedono privati della propria forza lavoro nazionale. Ciò è stato dimostrato esser particolarmente vero nel caso siano i lavoratori altamente qualificati a partire, lasciando posti scoperti in settori quali la sanità, l'istruzione, il settore delle tecnologie, fenomeno che viene chiamato con il nome di "*brain drain*"<sup>13</sup>, all'italiana "fuga dei cervelli". La risposta data dall'UE a questo fenomeno è stata la promozione della *migrazione circolare*, ovvero di uno schema di migrazione che vede i lavoratori immigrati muoversi "in circolo" da e per i loro paesi di provenienza con lo scopo di effettuare un periodo lavorativo temporaneo nei paesi di accoglienza escludendo loro la possibilità di un insediamento a titolo permanente. Condizione necessaria alla riuscita di questo schema è il rientro in patria del lavoratore allo scadere del suo contratto di lavoro. La migrazione circolare viene presentata come una soluzione "tre volte vincente": in primo luogo, è capace di soddisfare le esigenze di manodopera del mercato del lavoro europeo ovvero una manodopera dalla natura flessibile e priva dei costi derivati dall'integrazione; in secondo luogo, è in grado di ridurre l'impatto negativo del *brain drain* sullo sviluppo dei paesi

---

<sup>10</sup> S. Castles (2006), *Op. cit.*, p. 746.

<sup>11</sup> GCIM (2005), *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Geneva: Report of the Global Commission on International Migration: p. 1.

<sup>12</sup> ILO (2015), *ILO global estimates on migrant workers*, Geneva: ILO, p. 5.

<sup>13</sup> S. Castles (2006), *Op. cit.*, p. 746.

di emigrazione, i quali si vedrebbero privati solo temporaneamente della loro forza lavoro e potrebbero giovare delle rimesse degli immigrati lavoratori finché all'estero, e delle loro competenze acquisite, al loro rientro; infine, la migrazione circolare farebbe distaccare gli immigrati dalle persone a loro care nei paesi di origine solo per brevi periodi, alleviandone così il sentimento di nostalgia.<sup>14</sup> Come dimostra Steven Vertovec, questo modello di migrazione viene visto come la risposta migliore alle contemporanee tendenze migratorie le quali, a detta dei suoi sostenitori, avrebbero un carattere sempre meno permanente.<sup>15</sup> L'esistenza di mezzi di trasporto *low-cost* inviterebbe gli immigrati a mantenere maggiori legami con il proprio luogo di origine e a separarsene solo temporaneamente. Tuttavia, diversi autori hanno espresso come, mentre nei discorsi pubblici e nelle Comunicazioni ufficiali la migrazione circolare è presentata come una "novità" della politica migratoria europea e una componente importante per lo sviluppo dei Paesi Terzi, in realtà tale modello non fa altro che ricalcare la direzione repressiva dell'UE in materia di immigrazione: l'apertura ai Paesi Terzi di canali di migrazione legale per motivi di lavoro temporaneo è condizionata alla loro sottoscrizione di accordi di riammissione degli immigrati. I programmi di migrazione circolare sono da sempre incorporati in strumenti che assicurano il rientro dei lavoratori. La migrazione circolare per lavoro viene, infatti, inclusa nell'ambito di già esistenti programmi comunitari di cooperazione allo sviluppo con i Paesi Terzi, come ad esempio l'AENEAS (*Programme for Financial and Technical Assistance to Third Countries in Areas of Migration and Asylum*) sotto il quale sono stati finanziati 107 progetti inerenti il controllo delle frontiere e la mobilità dei lavoratori immigrati, e la cui gran parte del budget (un totale di 120 milioni di euro) è stata finalizzata ad indurre i Paesi Terzi a cooperare nella riammissione dei propri cittadini.<sup>16</sup> Dal 2008, la migrazione circolare viene incorporata all'interno dei *partenariati per la mobilità*, i quali, conclusi sotto forma di accordi bilaterali tra i due paesi, di accoglienza e di origine, prevedono, a carico di tutte le parti coinvolte, una serie di impegni da rispettare, essenzialmente volti a combattere l'immigrazione illegale. Tutti i partenariati<sup>17</sup>, non a caso, prevedono al loro interno delle clausole sulla riammissione degli immigrati allo scadere del loro permesso di soggiorno/contratto di lavoro. È stato discusso come, l'incorporazione della migrazione circolare all'interno di entrambi gli strumenti (i programmi comunitari di cooperazione allo sviluppo e i partenariati per la mobilità) sia stata funzionale alla creazione di una forza lavoro immigrata, sì regolare ma temporanea e flessibile che si muova in circolo, in linea con le altalenanti

---

<sup>14</sup> I. Gjergji (2016), *Sulla governance delle migrazioni*, Milano: Franco Angeli, p. 57.

<sup>15</sup> S. Vertovec, (2007), "Circular Migration: The Way Forward in Global Policy?", *Working Papers*, International Migration Institute: Oxford, p. 2.

<sup>16</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 67.

<sup>17</sup> Ad oggi l'Unione Europea ha concluso un totale di otto partenariati per la mobilità con i seguenti paesi: Moldova (2008), Capo Verde (2009), Georgia (2009), Armenia (2011), Marocco (2013), Azerbaigian (2013), Tunisia (2014) e Giordania (2014). *Id.*, p. 52.

esigenze del ciclo produttivo delle imprese.<sup>18</sup> Deve essere notato come la selezione dei lavoratori immigrati sotto questi programmi avvenga innanzi tutto in base alla loro nazionalità e in secondo luogo in base alle loro competenze, esperienze professionali, ma anche caratteristiche quali il genere e l'età. Il primo criterio è funzionale a coinvolgere soprattutto immigrati provenienti da quei paesi con i quali l'UE ha firmato accordi di riammissione; i restanti criteri sono invece interamente basati sulle diverse e cangianti esigenze delle imprese.<sup>19</sup> Alcuni autori tra cui Stephen Castles e Kathleen Newland, hanno dimostrato come anche nel caso dei programmi di migrazione circolare è la categoria dei lavoratori coinvolti, *highly-skilled vs low-skilled*, ad influenzare l'implementazione di condizioni più o meno rigide in ciascun programma. La scarsità di lavoratori qualificati e il loro ampio contributo alla produttività dell'economia guiderebbe la concessione di condizioni meno rigide e maggior diritti tra cui, la possibilità di prolungare il proprio soggiorno, dimenticando l'impatto del *brain drain* sui paesi di origine. Per quanto riguarda i programmi di migrazione circolare dedicati ai lavoratori poco qualificati, diversi autori<sup>20</sup> hanno finito per paragonarli ai vecchi programmi di reclutamento temporaneo dei lavoratori stranieri attuati dal secondo dopoguerra fino ai primi anni settanta nei principali paesi europei industrializzati: vista la carenza di forza lavoro nazionale, l'importazione di lavoratori stranieri, dei *gastarbeiter*, specialmente poco qualificati, era una condizione necessaria a questi paesi per incentivare la ricostruzione economica post-bellica e stare al passo con il crescente ritmo di produzione del boom economico.<sup>21</sup> Questi programmi dovevano assicurare la circolarità dei lavoratori reclutandoli per periodi di tempo limitati (fino a quando utili alle imprese), restringendo i loro diritti e minimizzando le possibilità di ricongiungimento familiare, sperando così di scoraggiare il loro insediamento permanente.<sup>22</sup> Quello che ci si aspettava è che gli immigrati accettassero salari bassi e condizioni di lavoro precarie, che esercitassero poca pressione sul *welfare* e che non venissero coinvolti nelle lotte sindacali dei lavoratori. I programmi di lavoro temporaneo, regolati da accordi bilaterali tra gli stati, fornirono per due decenni manodopera temporanea alle imprese europee, principalmente dal Maghreb nel caso di Francia, Belgio e Paesi Bassi, e dalla Turchia nel caso dell'allora Germania Ovest.<sup>23</sup> Questi programmi vennero interrotti con il manifestarsi della crisi

---

<sup>18</sup> *Id.*, p. 59.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> S. Castles (2006), *Op. cit.*; S. Castles, D. Ozkul (2014), *Op. cit.*; I. Gjergji (2016), *Op. cit.*; R. Skeldon (2012), "Going Round in Circles: Circular Migration, Poverty Alleviation and Marginality", *International Migration Review*, vol. 50, n. 3; M. Ruhs (2005), "The potential of temporary migration programmes in future international policy migration", *International Labour Review*, Vol. 145, n. 1-2, Geneva: ILO.

<sup>21</sup> S. Castles (1986), "The guest-worker in Western Europe – An Obituary", *International Migration Review*, vol. 20, n. 4, p.774.

<sup>22</sup> *Id.*, p.770.

<sup>23</sup> F. Fargues (2008), "Circular migration: Is it relevant for the south and east of the Mediterranean?", *CARIM Analytic and synthetic notes 2008/40*, Florence: European University Institute, p. 6.

economica degli anni settanta: da quegli anni gli stati europei presero la strada verso una politica migratoria restrittiva, tanto da far parlare di “blindatura dell’Europa” (“*Fortress Europe*”)<sup>24</sup>. Dagli anni 2000, la Commissione Europea metteva in luce come i cambiamenti demografici e la mancanza di forza lavoro sia altamente qualificata che poco qualificata richiedessero un cambio di rotta della politica migratoria comune: la migrazione circolare, introdotta nell’ambito di partenariati di mobilità tra gli stati, viene presentata come il nuovo elemento chiave per bilanciare la necessità di lavoratori stranieri con le tematiche dello sviluppo dei paesi terzi. Tuttavia, se si guarda indietro ai programmi dei *gastarbeiter*, è facile intuire come la migrazione circolare, non è nulla di nuovo per l’Europa: sia in passato come adesso, lo scopo di questi programmi è quello di creare una massa di lavoratori immigrati temporanei, selezionati in base alla nazionalità, alle competenze e altre caratteristiche quali il sesso o l’età, che permetta alle imprese di ridurre i costi di produzione imponendo condizioni lavorative precarie e bassi salari.<sup>25</sup>

Questa tesi vuole dimostrare come la necessità di una forza lavoro flessibile e a basso costo, alla cui creazione sono funzionali le politiche europee pro migrazione circolare, sia dettata dalla globalizzazione dell’economia e in particolare dai suoi effetti sul mercato del lavoro e sulla struttura del sistema di produzione. Come esempio di questa prassi, la tesi presenta come caso studio la migrazione circolare delle donne immigrate marocchine da diverse zone rurali del Marocco ai campi agricoli di produzione intensiva delle fragole nella provincia andalusa di Huelva, in Spagna, sotto il progetto “Programme de gestion intégrale de la migration saisonnière”, co-finanziato nell’ambito del programma AENEAS dell’UE e implementato nel periodo 2005-2008. Il progetto, offre un esempio di come un sofisticato sistema di selezione etnica e di genere della forza lavoro immigrata, abbia reso possibile l’imposizione di condizioni lavorative precarie e l’abbassamento dei salari. Da qui la critica rivolta al progetto da parte delle organizzazioni non governative e da diversi ricercatori che hanno effettuato delle missioni direttamente sul campo a Huelva, sulla sua incapacità di garantire un lavoro dignitoso alle immigrate marocchine: una soluzione non proprio “tre volte vincente” quella della migrazione circolare.

La tesi si struttura in quattro capitoli. Il primo capitolo della tesi vuole illustrare lo stretto legame tra l’odierna struttura dell’economia globalizzata e l’impulso alle migrazioni per fini lavorativi. La configurazione dell’attuale sistema economico globale, con i suoi effetti sul mercato del lavoro e sullo sviluppo delle aree meno industrializzate del mondo, viene interpretata prendendo come punto di riferimento storico l’affermazione del neoliberismo: imposto come teoria economico-

---

<sup>24</sup> P. Basso (2004), “Politiche migratorie e precarizzazione del lavoro”, in Coin F., a cura di, *Gli immigrati, il lavoro, la casa. Tra segregazione e mobilitazione*, Milano: FrancoAngeli, p. 77.

<sup>25</sup> I. Gjergji (2006), *Op. cit.*, p. 60.



politica già a partire dagli anni settanta, con l'espandersi degli effetti del fenomeno della globalizzazione negli anni novanta e duemila, il neoliberismo ha progressivamente riconfigurato, a livello globale, tutti gli aspetti della società, in primis l'economia e il lavoro.<sup>26</sup> Come spiega Luciano Gallino, in un mercato globalizzato, le varie imprese nel mondo sono poste in una continua e sfrenata competizione le une con le altre; per rimanere competitive hanno messo in atto una strategia principale: la svalorizzazione della forza lavoro su scala globale. Questa è potuta avvenire sia nei *centri* del sistema economico mondiale tramite il ricorso ad una forza lavoro immigrata e alla sua messa in concorrenza con i lavoratori locali; sia nelle *periferie* del sistema grazie alla pratica dell'esternalizzazione dei segmenti produttivi delle imprese. Come conseguenza di queste pratiche le popolazioni del Sud del mondo si sono ritrovate a lavorare sempre più per arricchire le élite capitaliste dei paesi industrializzati e sempre meno per garantire la crescita della propria economia locale.<sup>27</sup> L'ultima parte del capitolo è dedicata a mostrare, facendo ricorso anche alle statistiche riportate dall'ILO<sup>28</sup> e dall'istituto Credit Suisse<sup>29</sup>, come l'impatto diseguale della globalizzazione in diverse aree del mondo, abbia alimentato la pressione ad emigrare di quelle persone lasciate ai margini del sistema globale.

Il secondo capitolo si focalizza sulla definizione del concetto di migrazione circolare, sulla sua comparsa nel dibattito pubblico europeo e sulle implicazioni del modello riguardo ai diritti che dovrebbero essere garantiti ai lavoratori immigrati dalle convenzioni internazionali. A partire dagli anni 2000, la migrazione circolare viene presentata dall'UE come la "novità" del nuovo approccio globale alla migrazione, ovvero la soluzione migliore che, incorporata in accordi bilaterali di cooperazione con i Paesi Terzi, sia in grado di ridurre la spinta all'immigrazione irregolare, di ridurre gli effetti negativi del *brain drain* nei paesi di emigrazione ma pur soddisfacendo la richiesta di lavoratori nell'UE. Una soluzione "tre volte vincente", che in realtà, come discusso nell'ultima parte del capitolo, è stata fortemente criticata da parte dell'ILO e di diversi sindacati<sup>30</sup> per non esser stata in grado di garantire il rispetto degli standard di lavoro internazionali.

Il terzo capitolo ripercorre l'evoluzione della politica comune in materia di immigrazione dell'UE, considerando, in particolar modo, come la migrazione circolare dei lavoratori immigrati, prevista in presenza di accordi bilaterali per la riammissione con i Paesi Terzi, sia gradualmente diventata

---

<sup>26</sup> F. Perocco (2014), "Cittadinanza sociale, trasformazioni sociali, crisi globale", in D. Costantini, F. Perocco, L. Zagato, a cura di, *Trasformazioni e crisi della cittadinanza globale*, Venezia: Edizioni Ca' Foscari - Digital Publishing, p. 12.

<sup>27</sup> P. Basso (2003), "Sviluppo diseguale, migrazioni, politiche migratorie", in Basso P., Perocco F., a cura di, *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*, Milano: FrancoAngeli, p. 10.

<sup>28</sup> ILO (2015), *ILO global estimates on migrant workers*, Geneva: ILO.

<sup>29</sup> Credit Suisse (2015), *Global Wealth Report 2015*, pubblicazione online: <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=F2425415-DCA7-80B8-EAD989AF9341D47E>

<sup>30</sup> Vengono citati nella tesi: ACTRAV, ETUC, AFL-CIO, PSI, ITUC.

una parte fondamentale della sua politica estera. Nel primo paragrafo si chiarisce brevemente la competenza giuridica dell'UE in materia di immigrazione; vengono citati direttamente gli articoli dei due trattati ad oggi in vigore, il Trattato dell'Unione Europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che ne stabiliscono e delimitano le competenze in materia. Viene specificato come lo strumento utilizzato dall'UE per implementare il programma legislativo previsto dai Trattati sia quello del MAC, ovvero il “metodo aperto di coordinamento” che può essere definito come uno strumento giuridico di *soft law*<sup>31</sup>, ovvero non vincolante, che, vale a dire, non obbliga gli Stati Membri ad applicare o modificare le proprie leggi nazionali: si basa sull'approvazione da parte del Consiglio di proposte pluriennali avanzate dalla Commissione che vanno ad integrare il già esistente quadro normativo nazionale su questioni di interesse comune e che richiedono dunque un'azione europea. Le proposte vengono adottate sotto degli specifici “piani di azione”, inseriti in Programmi, generalmente della durata di cinque anni, che hanno lo scopo di raggiungere obiettivi di breve, medio e lungo periodo. La seconda parte del paragrafo ripercorre le fasi delle politiche migratorie dell'UE, dal Trattato di Roma del 1958 fino al Programma de L'Aia (2005-2009), sotto il quale, nel 2007, è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione Europea “Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione Europea e i Paesi Terzi” che viene ampiamente analizzata nel paragrafo. Benché il MAC è considerato in grado di superare la resistenza degli Stati Membri nel cedere parte della loro sovranità nazionale in ambito d'immigrazione, in particolar modo per quanto riguarda l'ammissione di quote di lavoratori stranieri nel loro mercato nazionale, l'ultima parte del capitolo espone come l'implementazione di strumenti di *soft law*, come i partenariati per la mobilità, finiscano per creare dei benefici asimmetrici tra le due parti contraenti: il carattere normativo morbido aumenta la discrezionalità degli Stati Membri mentre va ad indebolire la posizione dei lavoratori immigrati.<sup>32</sup> L'unica parte vincolante degli accordi di partenariato sono le clausole di riammissione che costringono gli immigrati ad essere dei lavoratori temporanei, con pochi diritti sul lavoro e pronti a ritornare nei paesi di origine allo scadere del contratto.

L'ultimo capitolo della tesi propone come caso studio il progetto di migrazione circolare tra la Spagna e il Marocco denominato “Programme de gestion intégrale de la migration saisonnière” e co-finanziato dall'UE per il periodo 2005-2008, che è stato criticato per le condizioni lavorative precarie riservate alle lavoratrici immigrate marocchine nei campi di coltivazione di fragole a Huelva. L'obiettivo dichiarato del progetto è il miglioramento della gestione del flusso migratorio dei lavoratori marocchini verso il Sud della Spagna, facilitandone l'impiego stagionale e circolare

---

<sup>31</sup> L. Saporito (2008), *Per un diritto europeo dell'immigrazione*, Torino: Giappichelli Editore, p. 30.

<sup>32</sup> I. Gjergji, (2016), *Op. cit.*, p. 55.

nei lavori agricoli, e scoraggiandone il ricorso a vie di immigrazione irregolari.<sup>33</sup> L'ammissione dei lavoratori al progetto avveniva previo rilascio di un "contratto in origine" da ottenere direttamente in Marocco dall'agenzia ANAPEC, l'Agenzia nazionale per la promozione dell'impiego e delle competenze. Nei primi due anni, il programma ha coinvolto principalmente immigrati maschi e si è reso fallimentare nel garantire il loro ritorno volontario in Marocco. Dal 2007, cambiarono i criteri di ammissione: l'ANAPEC, cominciò a rilasciare contratti alle sole donne marocchine che dimostravano di essere in possesso dei seguenti requisiti: avere un'età compresa tra i 18 e i 40 anni, essere sposate, vedove o divorziate, avere dei figli a carico, godere di buona salute, avere esperienza nei lavori agricoli e provenire da zone rurali, possedere il consenso scritto del marito per partecipare al programma. Questi criteri hanno portato diversi autori<sup>34</sup> a parlare di etnicizzazione e seguente femminilizzazione del settore di produzione delle fragole a Huelva. Le istituzioni europee e il governo spagnolo hanno elogiato questo programma come un esempio di migrazione "etica"<sup>35</sup>: da un lato, ha permesso di colmare la domanda di forza lavoro stagionale in Spagna, dall'altro, ha concesso un'occasione di emancipazione alle donne marocchine madri. Al contrario, le organizzazioni non governative e diversi ricercatori hanno mostrato come, il ricorso ad una forza lavoro selezionata in base alla nazionalità e al sesso, è stata funzionale all'imposizione di condizioni di lavoro precarie e all'abbassamento dei salari. La tesi mostra come queste condizioni siano il risultato della segmentazione del mercato del lavoro derivante dal sistema di produzione globalizzato; condizioni di lavoro garantite, allo stesso tempo, dalle politiche utilitaristiche e repressive promosse da parte dell'Unione Europea, tra cui la migrazione circolare.

---

<sup>33</sup> C. González Enríquez, M. Reynés Ramón (2011), "Circular Migration between Morocco and Spain", *Metoikos Project*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence: European University Institute, p. 12.

<sup>34</sup> S. E. Mannon et al. (2011), "Keeping Them in Their Place: Migrant Women Workers in Spain's Strawberry Industry", *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, Vol. 19, n. 1; A. Reigada Olaizola (2012), "Más allá del discurso sobre la 'inmigración ordenada': contratación en origen y feminización del trabajo en el cultivo de la fresa en Andalucía", *Política y Sociedad*, Vol. 49, n. 1; J. Nieto Moreno (2009), "Los contratos en origen de temporada: mujeres marroquíes en la agricultura onubense", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos – REIM*, n. 7.

<sup>35</sup> S. E. Mannon et al. (2011), *Op. cit.*, p. 84.

# 1. Mercato del lavoro globalizzato e migrazioni internazionali: un legame indissolubile

## 1.1. Introduzione

In questo primo capitolo è stato ritenuto necessario fare un'analisi dello stretto nesso esistente tra l'attuale organizzazione del sistema economico globale e la natura "forzata" delle migrazioni internazionali per lavoro. Vengono in particolar modo affrontati due effetti paralleli e interconnessi della ristrutturazione neoliberista dell'economia mondiale: la precarizzazione e segmentazione del mercato del lavoro e l'ampliamento delle disuguaglianze nello sviluppo tra il "Nord" e il "Sud" del mondo. Per ricostruire le basi dell'odierna configurazione dell'economia globale, delle caratteristiche del mercato del lavoro internazionale e del loro impatto sulle migrazioni, si è ritenuto sensato partire, dunque, dall'affermazione del programma politico-economico del neoliberismo. Questo perché, come ha espresso Fabio Perocco in un suo saggio, già dagli anni ottanta, ma con maggiore intensità dagli anni novanta e duemila, "il pensiero neoliberista ha prodotto significativi cambiamenti nel modo di pensare e nel modo di guardare alla società, alla vita sociale. Nel corso degli ultimi decenni esso è diventato il pensiero dominante in gran parte del globo e costituisce la matrice dottrinale delle politiche pubbliche che vengono implementate nella maggior parte del mondo."<sup>1</sup> Seppur con modalità e impatti differenti a seconda del contesto economico, culturale e politico delle diverse aree del mondo, il neoliberismo ha dato vita ad una serie di trasformazioni estese a tutti gli ambiti della società che "costituiscono nel loro insieme un processo unitario che ha agito a livello globale e che dal macro al micro ha ristrutturato le economie, gli apparati produttivi, l'organizzazione del lavoro, le strutture e le forme degli Stati, gli ordinamenti giuridici, la vita quotidiana, e gli stessi diritti sociali."<sup>2</sup>

Diversi autori e organizzazioni internazionali hanno evidenziato lo stretto legame tra le migrazioni per lavoro e la globalizzazione neoliberista. In un suo report del 2005<sup>3</sup>, ad esempio, la GCIM, la *Global Commission on International Migration* dell'ONU, spiega come, benché il processo di globalizzazione abbia, da una parte, tramite le nuove tecnologie, reso le diverse parti del mondo sempre più integrate e interconnesse economicamente, dall'altra, lo stesso fenomeno, estendendo lo spazio del mercato privo di regole ai confini del mondo, ha portato la totalità delle imprese e

---

<sup>1</sup> F. Perocco (2014), "Cittadinanza sociale, trasformazioni sociali, crisi globale", in D. Costantini, F. Perocco, L. Zagato, a cura di, *Trasformazioni e crisi della cittadinanza globale*, Venezia: Edizioni Ca' Foscari - Digital Publishing, p. 12.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> GCIM (2005), *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Geneva: Report of the Global Commission on International Migration: p. 1.

dei lavoratori ad essere in continua competizione gli uni con gli altri;<sup>4</sup> questo scenario, ha spinto le imprese ad attuare delle strategie per ridurre i costi di produzione in modo da poter rimanere competitive sul mercato: da una parte, hanno fatto ricorso alla svalorizzazione della forza lavoro su scala mondiale, sia “in loco” tra i lavoratori dei *centri* dell’economia mondiale e tra questi facendo ricorso ai lavoratori immigrati, sia “fuori” tra i lavoratori dei paesi ai *margini* dell’economia mondiale, tramite l’esternalizzazione dei segmenti produttivi. Alcuni autori, hanno mostrato come, benché inizialmente, il neoliberismo si presentasse, come un programma economico-politico capace di risolvere la crisi economica e ristabilire l’equa distribuzione del benessere nella società, tramite un mercato il più possibile libero dall’intervento dello stato, ciò per cui, in realtà, questa teoria si è resa funzionale è stata la restaurazione del potere delle élite economiche capitalistiche a scapito della maggioranza della classe lavorativa. David Harvey e Raúl Delgado Wise, definiscono l’iniziale progetto neoliberista di “ridistribuzione equa del capitale” come un’utopia o un mito:

“È possibile quindi interpretare la neoliberalizzazione come un progetto utopico finalizzato a una riorganizzazione del capitalismo internazionale, oppure come un progetto politico per ristabilire le condizioni necessarie all’accumulazione di capitale e ripristinare il potere di élite economiche. Nelle pagine che seguono sosterrò che ha prevalso il secondo di questi obiettivi. La neoliberalizzazione non è stata molto efficace nel determinare una ripresa dell’accumulazione di capitale a livello globale, però è riuscita in misura considerevole a ripristinare – o in alcuni casi, come in Russia e Cina, a creare, – il potere di un’élite economica. L’utopismo teorico delle argomentazioni neoliberiste ha funzionato in primo luogo come sistema di giustificazione e legittimazione di tutto ciò che doveva servire per raggiungere questo scopo.”<sup>5</sup>

Wise argomenta lo stesso punto di vista, aggiungendo come la globalizzazione, estendendo la competizione del mercato su scala mondiale, abbia moltiplicato gli effetti del neoliberismo soprattutto in termini di sviluppo diseguale e giustizia sociale:

“The nature of contemporary capitalism has been inaccurately represented and distorted by an apologetic notion of globalization, which emphasizes the increase in international flows of capital, information, technology, and workers. Underlying this partial and limited vision is a blind faith in a supposedly free and self-regulating market as a route to achieving a just and equitable society, but which has instead provided political cover for a project of

---

<sup>4</sup> L. Gallino (2007), *Globalizzazione e disuguaglianze*, Roma: Editori Laterza, p. 24.

<sup>5</sup> D. Harvey (2005), *Breve storia del neoliberismo*, Milano: Il Saggiatore, p. 29.

capitalist expansion, neoliberal globalization, that has had severe consequences in terms of development and social justice for the past three and half decades. One of the main features of the new global architecture [...] is the assault on the labour and living conditions of the majority of the working class. The migrant workforce features among the most vulnerable segments of the global working class.”<sup>6</sup>

Il benessere derivato dalla globalizzazione non è stato equamente distribuito tra le diverse parti del mondo: mentre milioni di persone hanno visto notevolmente migliorare le proprie condizioni di vita, altre hanno continuato ad assistere ad un loro peggioramento. L’impatto della globalizzazione è stato, dunque, asimmetrico. Le disparità in termini di standard di vita e certezza del lavoro, si sono tradotte in un aumento del volume delle migrazioni internazionali.<sup>7</sup>

## 1.2. L’affermazione storica del neoliberalismo

Come riporta David Harvey, a partire dagli anni settanta, tanto in Europa quanto negli Stati Uniti, il neoliberalismo si affermava come la soluzione più efficace in risposta alla crisi economica che, già dalla metà degli anni sessanta, aveva cominciato a manifestarsi tramite l’aumento della disoccupazione e l’accelerazione dell’inflazione.<sup>8</sup> Il neoliberalismo prendeva la strada opposta al precedente approccio economico-politico definito sotto il nome di “*embedded liberalism*”, applicato dopo la seconda guerra mondiale per evitare il ripetersi delle condizioni che, negli anni trenta, avevano portato alla forte recessione ricordata con il nome di Grande Depressione. Nel secondo dopo guerra, l’assunzione di un governo di stampo liberal-democratico, riporta David Harvey, era vista come l’unica soluzione plausibile a garanzia della stabilità politica ed economica del mondo.<sup>9</sup> Ciò che accumulava i governi dei diversi stati era la convinzione della necessità di una commistione tra stato e mercato per garantire il benessere dell’intera società:

“Ciò che queste forme statali avevano in comune era l’idea che lo stato dovesse porsi come obiettivi la piena occupazione, la crescita economica e il benessere dei cittadini, e che il potere statale dovesse agire liberamente accanto ai meccanismi di mercato, se necessario addirittura sostituendosi ad essi, al fine di conseguire tali obiettivi. Per attenuare l’effetto dei cicli economici e assicurare un’occupazione ragionevolmente piena, si faceva ampio

---

<sup>6</sup> R. D. Wise (2016), “Migration and Labour under Neoliberal Globalization”, in C. U. Schierup et al., a cura di, *Migration, Precarity, and Global Governance: Challenges and Opportunities for Labour*, Oxford: University Press Oxford Scholarship Online, p. 2.

<sup>7</sup> GCIM (2005), *Op. cit.*, p. 1.

<sup>8</sup> D. Harvey (2005), *Op. cit.*, p. 21.

<sup>9</sup> *Id.*, p. 19.

uso di politiche fiscali e monetarie definite «keynesiane»; in generale si riteneva che per garantire la pace e la tranquillità interna fosse essenziale raggiungere un «compromesso di classe» tra capitale e lavoro. Gli stati intervenivano attivamente nella politica industriale e si assumevano l'iniziativa di definire i livelli del salario sociale attraverso la creazione di vari sistemi di welfare (sanità, istruzione e così via).»<sup>10</sup>

Con un ampio intervento dello stato, l'*embedded liberalism* riuscì ad assicurare alti tassi di crescita economica nei paesi a “capitalismo avanzato” per tutto il corso degli anni cinquanta e sessanta.<sup>11</sup> Questo era in parte dovuto alla disponibilità monetaria derivata dagli enormi prestiti elargiti dagli Stati Uniti a questi paesi allo scopo di risanare il loro *deficit* economico del dopo guerra. I prestiti degli Stati Uniti vennero rivolti anche al Giappone, e ad alcuni paesi del Sudamerica allo scopo di controllarne l'ascesa socialista. I prestiti si tradussero in un aumento della crescita economica per questi paesi, la quale, fu comunque limitata al breve termine. Dalla crescita, inoltre, furono escluse grandi aree del mondo, i paesi dell'Africa in primis. A partire dagli anni sessanta, la crescita degli stati capitalisti cominciò ad arrestarsi: le politiche keynesiane cominciarono a non funzionare più e l'intero sistema cominciò a sfaldarsi, sia a livello internazionale sia a livello nazionale. Lo scoppiare della crisi nel 1973 fece dell'*embedded liberalism* un programma fallimentare:

“L'*embedded liberalism*, che a partire dal 1945 aveva prodotto alti tassi di crescita, se non altro ai paesi a capitalismo avanzato, aveva chiaramente esaurito la sua spinta. Se si voleva superare la crisi, occorreva trovare un'alternativa. ”<sup>12</sup>

Le teorie neoliberali circolavano da tempo tra diverse personalità del mondo accademico. Tra queste spiccavano l'economista Milton Friedman e il filosofo Ludwig von Mises, i quali abbracciarono l'ideale di “libero mercato” ponendolo a fondamento della dottrina della società fondata nel 1947 a Mont Pèlerin (in Svizzera) dal filosofo e economista Friedrich von Hayek. Il nocciolo del neoliberalismo si basa sulla necessità di limitare al massimo l'intervento dello stato nell'economia come presupposto per la realizzazione di un mercato libero che, con la forza della libera concorrenza dei prezzi, è capace di ridistribuire equamente la ricchezza tra gli individui. L'intervento regolatore dello Stato doveva essere limitato al minimo e poteva avvenire solo in funzione del corretto funzionamento del mercato, in contrasto, dunque, con l'approccio keynesiano dell'*embedded liberalism*. La credibilità del neoliberalismo venne rafforzata grazie al conferimento del premio Nobel per l'economia agli economisti Friedrich von Hayek e Milton Friedman nel 1974 e 1976 rispettivamente. Da lì, con l'elezione in politica di Margaret Thatcher nel Regno Unito nel

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Id.*, p. 21

<sup>12</sup> *Id.*, p. 22.

1979 e la vittoria di Donald Reagan su Jimmy Carter negli Stati Uniti nel 1980, il neoliberismo cominciò a guidare ufficialmente le politiche statali dei paesi a capitalismo avanzato.

David Harvey definisce il neoliberismo come:

“una teoria delle pratiche di politica economica secondo la quale il benessere dell’uomo può essere perseguito al meglio liberando le risorse e le capacità imprenditoriali dell’individuo all’interno di una struttura istituzionale caratterizzata da forti diritti di proprietà privata, liberi mercati e libero scambio. Il ruolo dello stato è quello di creare e preservare una struttura istituzionale idonea a queste pratiche.”<sup>13</sup>

Il neoliberismo afferma il primato del mercato su quello dello stato, estendendo la portata del primo in settori che fino agli anni cinquanta e sessanta erano rimasti caratterizzati da un forte intervento statale, come ad esempio la sicurezza sociale, la sanità, l’istruzione:

“Inoltre, laddove i mercati non esistono (in settori come l’amministrazione del territorio, le risorse idriche, l’istruzione, l’assistenza sanitaria, la sicurezza sociale o l’inquinamento ambientale), devono essere creati, se necessario tramite l’intervento dello stato. Al di là di questi compiti lo stato non dovrebbe avventurarsi. Gli interventi statali nei mercati (una volta creati) devono mantenersi sempre a un livello minimo, perché secondo la teoria neoliberista lo stato non può in alcun modo disporre di informazioni sufficienti per interpretare i segnali del mercato (i prezzi)”.<sup>14</sup>

Per il neoliberismo, l’intervento protezionista dello stato nel mercato è di per sé negativo:

“Quando siano liberamente fissati, i prezzi di qualsiasi risorsa – materie prime, semilavorati, prodotti finiti, forza lavoro, capitali, tecnologia – indicano con precisione, in teoria, a tutti i soggetti economici quale di esse è scarsa e quale abbondante. Le aziende sono poste così in grado di calcolare esattamente sia i tipi sia le quantità di beni da produrre, tenuto conto del prezzo che hanno pagato o pagheranno per le risorse impiegate nel processo produttivo.”<sup>15</sup>

È la concorrenza tra più imprese produttrici di uno stesso prodotto a ristabilire l’equilibrio dei prezzi in quanto ne permette la loro libera fissazione. Il mercato libero permette alla libertà economica individuale di manifestarsi, ristabilendo così anche l’equilibrio sociale. David Harvey sottolinea come il neoliberismo riuscì ad affermarsi in poco tempo anche grazie alla capacità dei

---

<sup>13</sup> *Id.*, p. 10.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> L. Gallino (2007), *Op. cit.*, p. 10.



suoi teorici di far leva sul persuasivo concetto di libertà individuale, la quale deve essere svincolata dall'intervento coercitivo dello stato:

“Perché un modo di pensare diventi dominante è necessario mettere a punto un apparato concettuale in grado di sollecitare le nostre intuizioni e i nostri istinti, i nostri valori e i nostri desideri, oltre che le possibilità intrinseche del mondo sociale in cui viviamo. Una volta rivelatosi idoneo allo scopo, questo apparato concettuale si radica a tal punto nel senso comune da apparire scontato e non essere più messo in discussione. I fondatori del pensiero neoliberista adottarono come fondamenti, ovvero come «valori centrali della civiltà», gli ideali politici di dignità umana e di libertà individuale; fu una scelta accorta poiché si tratta di concetti di indubbio potere seduttivo.”<sup>16</sup>

I paragrafi successivi di questa tesi vogliono mostrare come nella pratica l'applicazione delle misure neoliberiste siano state funzionali alla portata a compimento di un processo di concentrazione del capitale nelle mani della sola classe capitalista. Una realtà, come hanno dimostrato gli autori David Harvey e Raúl Delgado Wise, molto lontana da quella prevista dal “progetto utopico” del mercato libero e globalizzato come presupposto essenziale per l'equa redistribuzione delle ricchezze decantato dalla teoria neoliberista.

## 1.2. Le conseguenze del neoliberismo sul mercato del lavoro in un'economia globalizzata

Nella teoria del neoliberismo l'azione dello stato nell'economia deve essere limitata al minimo e deve essere comunque volta a favorire l'espansione del libero mercato. Come riporta Fabio Perocco, nelle teorie neoliberiste di Friedrich von Hayek e Milton Friedman, l'intervento dello stato deve essere ridotto anche nell'ambito dei diritti sociali, partendo, *in primis*, dal diritto del lavoro; l'intervento dello stato nel ristabilire l'equilibrio sociale è ritenuto nocivo e superfluo, in quanto è la “mano invisibile” del libero mercato a risanare la questione della disparità sociale. Il neoliberismo, fa, *in extremis*, delle diseguaglianze un “prodotto della sorte”, fonte di scelte individuali sbagliate. In un mercato libero e competitivo l'individuo viene posto nelle condizioni di migliorare le sue condizioni economiche, calcolando l'utile, dirigendo le sue azioni verso la convenienza, se non lo fa si ritroverà posto in una classe sociale inferiore. La disuguaglianza è un'implicazione inevitabile del mercato libero, è un fatto naturale che “dipende dalla buona volontà dei singoli, dal talento e dal merito del singolo soggetto. L'ineguaglianza nei redditi o nelle

---

<sup>16</sup> D. Harvey (2005), *Op. cit.*, p. 14.

condizioni di vita è il frutto delle scelte personali, delle preferenze individuali: essa deriva dalla scelta del tipo di occupazione, dalla preferenza per l'alloggio, dalla preferenza accordata dalle famiglie al tipo di scuola.”<sup>17</sup>

Come evidenzia Fabio Perocco nel suo saggio, la dura conquista dei diritti sociali, avvenuta storicamente tramite la mobilitazione e la lotta delle classi lavoratrici nel corso dell'ottocento e del novecento, metteva in luce come le disuguaglianze fossero socialmente e strutturalmente determinate, e non, come al contrario propone il neoliberismo, “fenomeni naturali ed ineluttabili”. L'importante conquista della cittadinanza sociale, ovvero l'insieme dei diritti sociali di cittadinanza – quali il diritto al lavoro, il diritto alla salute, il diritto alla malattia, il diritto all'istruzione – ottenuti dal movimento del lavoro, vengono messi in dubbio e sfaldati dai neoliberisti:

“I programmi e gli interventi a favore dei gruppi svantaggiati o delle fasce sociali che stanno peggio non sono opportuni poiché c'è già l'azione liberatoria e democratica del mercato; è sufficiente la competizione economica, che risana un po' tutto. Il welfare è superfluo, va ridotto al minimo, meglio se eliminato; inoltre esso costituisce sia un ostacolo alla crescita economica sia un illegittimo strumento di tutela dei lavoratori che snatura l'efficienza del mercato, che disturba la volontaria cooperazione esistente tra i soggetti presenti nel mercato.”<sup>18</sup>

Il *welfare* ha un costo ed è nocivo alla ripresa economica: per i neoliberisti è dunque necessario ridurre l'ingerenza dei sindacati, difensori dei “privilegi” garantiti ai lavoratori:

“Il diritto del lavoro e i sindacati costituiscono un complesso di privilegi legali che interferisce sul funzionamento del mercato, incidendo negativamente sull'economia e sulla stessa prosperità dei lavoratori. I sindacati, sostenendo la legislazione sul lavoro e i diritti previdenziali, causano recessione economica e malessere sociale; appoggiando politiche pubbliche di determinazione dei salari e misure inflazionistiche pro crescita, determinano l'incremento della disoccupazione; limitando il libero funzionamento del mercato con l'introduzione di regole per il mercato del lavoro e di norme per la fissazione di minimi salariali, ostacolano l'adattamento dei prezzi relativi e dei salari alla distribuzione della domanda, impediscono al mercato di guidare il lavoro nel luogo in cui esso può essere venduto e di aumentare così l'occupazione e i salari.”<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> F. Perocco (2014), *Op. cit.*, p. 16.

<sup>18</sup> *Id.*, p. 14.

<sup>19</sup> *Id.*, p. 15.

L'aumento di forme di lavoro sempre più precarie e lo smantellamento delle tutele dei lavoratori possono essere interpretati come obiettivi/risultati delle politiche neoliberiste. La riconfigurazione del mercato del lavoro promossa dal neoliberismo assume delle conseguenze enormi con l'espansione del fenomeno della globalizzazione economica che si fa risalire alla fine degli anni ottanta. Come ha evidenziato Luciano Gallino, se si prende come dato il principio secondo il quale la forza lavoro è merce, la globalizzazione ha accentuato la necessità delle imprese di sfruttare una manodopera dal costo sempre minore per poter rimanere competitive sul mercato:

“La globalizzazione dei mercati ha spinto in tutto il mondo le imprese a perseguire con rinnovata determinazione due obiettivi che per certi aspetti sono insiti fin dalle origini nella natura stessa dell'impresa capitalistica: utilizzare la minor quantità possibile di forza lavoro per unità di prodotto, ovvero accrescere senza posa la produttività del lavoro; e acquistare esclusivamente in ogni dato momento – il che vuol dire in molti casi ogni giorno – la quantità di lavoro necessaria per soddisfare la domanda a breve termine.”<sup>20</sup>

Le assunzioni di un'azienda sono sempre più determinate dall'andamento della domanda dei consumatori per un tale bene sul mercato. Con la globalizzazione del mercato il numero delle imprese che produce uno stesso bene cresce a dismisura e in tempi ravvicinatissimi; come conseguenza la domanda è molto variabile, in quanto il consumatore, posto davanti a molteplici scelte, sarà spinto ad acquistare il bene più a buon mercato. La forza lavoro delle imprese produttrici deve adattarsi all'andamento “insicuro” del mercato e le imprese devono attrezzarsi dei mezzi adatti per far sì che ciò avvenga. Come riporta Iside Gjergji, a partire dalla metà degli anni settanta, il lavoro precario va progressivamente a sostituirsi ad un lavoro dalle caratteristiche “*standard*” tra le quali si possono riscontrare:

“un carattere formale (essere contrattualizzato); una retribuzione regolare e adeguata (secondo i criteri stabiliti nei contratti collettivi); una certa stabilità temporale (contratto a tempo indeterminato); la garanzia dei contributi previdenziali; essere circondato da regole che impediscono il licenziamento o i comportamenti arbitrari del datore di lavoro o di altri soggetti; la garanzia di una tutela sindacale; la possibilità di avanzamento di carriera e l'aumento della retribuzione.”<sup>21</sup>

Ciò non vuol dire che nel periodo politico-economico “keynesiano” del secondo dopoguerra il mercato del lavoro fosse tutto “rose e fiori”. La ripresa economica aveva garantito, insieme alle

---

<sup>20</sup> L. Gallino (2007), *Op. cit.*, p. 36.

<sup>21</sup> I. Gjergji (2017), “Lasciate ogni speranza o voi che entrate! Politiche del lavoro, formazione in contesto lavorativo e precarietà” in R. Cillo, a cura di (2017), *Nuove frontiere della precarietà del lavoro. Stage, tirocini e lavoro degli studenti universitari*, Venezia: Edizioni Ca' Foscari – Digital Publishing, p. 130.

lotte del movimento operaio, dei miglioramenti nelle condizioni di lavoro e dei progressi nelle tutele giuridiche dei lavoratori. Tuttavia, alcuni ricercatori hanno dimostrato come alcuni gruppi sociali, tra cui le donne, i giovani e gli immigrati, rimanessero esclusi da queste sicurezze sul lavoro anche negli anni cinquanta e sessanta della stabilità economica.<sup>22</sup> Nel suo recente articolo Iside Gjergji cita ad esempio il saggio dell'economista italiano Paolo Sylos Labini, il quale, già nel 1964, affermava come “i lavoratori precari in Italia includevano prevalentemente i lavoratori saltuari in agricoltura, industria e commercio, la cui condizione era contrassegnata dai bassi salari e dall'instabilità occupazionale. L'autore stimava che fossero circa 3,7mln i lavoratori precari in Italia alla fine degli anni Sessanta, un record europeo all'epoca.”<sup>23</sup> Come evidenzia anche Fabio Perocco, ciò che avvenne con il neoliberismo va quindi piuttosto considerato come un processo di “istituzionalizzazione della precarietà” del lavoro:

“La nuova regolazione del lavoro all'insegna della massima precarietà e la riduzione delle tutele del lavoro in nome della ‘crescita’ costituiscono le fondamenta delle politiche neoliberiste. L'istituzionalizzazione della precarietà in tutti gli ambiti della vita sociale, la generalizzazione della precarietà a regola-cardine dell'esistenza dei lavoratori, rappresentano il presupposto per l'intensificazione dello sfruttamento del lavoro richiesta dalla mondializzazione del capitale a regime finanziario; l'introduzione di forme lavorative di tipo precario (lavoro part-time, condiviso, a chiamata, volontario, esternalizzato, appaltato, formalmente autonomo, formalmente cooperativo) costituiscono gli strumenti maggiormente utilizzati per rilanciare la crescita, per rianimare l'accumulazione capitalistica producendo di più, lavorando in meno e di più.”<sup>24</sup>

Per garantire la competitività delle imprese lo stato si è mosso adottando una serie di “molteplici interventi legislativi” con lo scopo di rendere il lavoro sempre più pieghevole alle esigenze del mercato, ovvero un lavoro privato delle tutele giuridiche e caratterizzato da una remunerazione molto bassa. Alla luce di questa realtà, come ha evidenziato Iside Gjergji<sup>25</sup>, si dovrebbe piuttosto parlare di una “ri-regolamentazione” del mercato del lavoro, piuttosto che di una sua deregolamentazione, in cui è insita l'idea di una totale assenza della mano interventista dello stato. L'intervento dello stato al contrario è stato essenziale alla trasformazione del mercato del lavoro così come si presenta oggi. La proliferazione di contratti di lavoro sempre più flessibili e una minore tutela giuridica dei lavoratori, si è tradotta in una maggiore capacità per le imprese di

---

<sup>22</sup> *Id.*, p. 133.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> F. Perocco (2014), *Op. cit.*, p. 20.

<sup>25</sup> I. Gjergji (2017), *Op. cit.*, p. 142.

disfarsi dei lavoratori in eccesso. La flessibilità va intesa come uno “strumento” in risposta alla crisi ciclica di profittabilità del capitale, insita nel sistema di produzione capitalistico:

“È dunque nel modo di produzione capitalistico e nelle sue cicliche crisi di profittabilità che si devono cercare le cause ultime della precarietà, nonché la creazione della «popolazione in eccesso», ovvero l’esercito di disoccupati, sotto-occupati, flessibilizzati, che finisce per minacciare le condizioni lavorative ed esistenziali della classe-che-vive-di-lavoro, al fine di potenziare i dispositivi di estrazione di plusvalore.”<sup>26</sup>

Fabio Perocco e Pietro Basso evidenziano come negli ultimi decenni il neoliberismo abbia contribuito ad omologare le condizioni di lavoro della totalità della classe lavorativa su scala globale. Se, riprendendo la definizione di globalizzazione di Luciano Gallino, secondo la quale “ciascun attore economico, collettivo o individuale che sia – cioè impresa o lavoratore – è in competizione con qualunque altro attore che offra sul mercato-mondo una merce o una forza lavoro dello stesso tipo”<sup>27</sup>, la strada che si pone davanti ad un’azienda al fine di restare competitiva e quindi di poter sopravvivere sul mercato globale, è quella, da una parte, di ridurre i costi della sua forza lavoro locale e, dall’altra, di andare in cerca di una fonte di manodopera nei paesi dove il suo costo è più basso. Se, come ha affermato Karl Marx, il capitale è “un perpetuum mobile alla insonne ricerca della propria valorizzazione via impiego-sfruttamento del lavoro vivo, allora la nuova mondializzazione degli ultimi decenni si può raffigurare come un movimento (a trecentosessanta gradi) finalizzato al rilancio della redditività delle imprese attraverso un nuovo giro di vite nella spremitura la più libera e razionale possibile della forza-lavoro mondiale.”<sup>28</sup> L’assalto alle condizioni di lavoro per ridurre i costi della manodopera è una delle conseguenze dell’architettura della globalizzazione neoliberista. La spremitura della manodopera è avvenuta su due piani paralleli: nei paesi in via di sviluppo tramite la delocalizzazione e il subappalto del ciclo produttivo e, nei paesi industrializzati, per mezzo, da un lato, per mezzo dello smantellamento della sicurezza sociale con una “ri-regolamentazione”<sup>29</sup> del mercato del lavoro, e dall’altro, tramite la diretta messa in concorrenza dei lavoratori autoctoni con i lavoratori immigrati provenienti dalle “periferie” dell’economia mondiale.<sup>30</sup> I programmi di aggiustamento strutturale implementati dagli anni ottanta dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale, i quali consistevano, essenzialmente, nel rilascio ai paesi in via di sviluppo di prestiti (per sanare il debito già accumulato dai precedenti prestiti statunitensi) condizionati all’attuazione di politiche di libero

---

<sup>26</sup> *Id.*, p. 144.

<sup>27</sup> L. Gallino (2007), *Op. cit.*, p. 24.

<sup>28</sup> P. Basso (2004), “Politiche migratorie e precarizzazione del lavoro”, in F. Coin, a cura di, *Gli immigrati, il lavoro, la casa. Tra segregazione e mobilitazione*, Milano: FrancoAngeli, p. 88.

<sup>29</sup> I. Gjergji (2017), *Op. cit.*, p. 142.

<sup>30</sup> P. Basso (2004), *Op. cit.*, p. 88.

mercato,<sup>31</sup> hanno costituito il presupposto per l'appropriazione, da parte dei paesi industrializzati, di manodopera e risorse a buon mercato al di fuori dei propri mercati nazionali. La liberalizzazione dei mercati dei paesi in via di sviluppo è stata infatti strumentale all'aumento della circolazione degli investimenti diretti esteri (IDE)<sup>32</sup>. Questi investimenti avevano come scopo quello di delocalizzare segmenti del ciclo produttivo delle imprese multinazionali nelle “periferie” dell'economia mondiale:

“Europa e Stati Uniti si assicurano anche la possibilità di impiegare direttamente in essi [ndr. *i paesi in via di sviluppo* ], delocalizzandovi molti segmenti delle proprie produzioni, grandi masse di lavoratori a prezzi stracciati, costringendo i paesi periferici a lavorare sempre più per il ‘centro’ che per sé stessi.”<sup>33</sup>

I programmi di aggiustamento strutturale e gli IDE sono stati funzionali allo sfruttamento della manodopera e delle risorse dei paesi in via di sviluppo. Hanno entrambi contribuito ad ampliare il divario economico tra questi paesi e i centri capitalisti dell'economia mondiale (tra cui Europa e Stati Uniti in primis). I meccanismi di sviluppo diseguale hanno prodotto delle “condizioni strutturali” quali disoccupazione e diseguaglianze sociali che hanno stimolato la migrazione massiccia delle popolazioni marginalizzate dall'economia globale.<sup>34</sup>

### 1.3. Il collegamento tra la concentrazione diseguale della ricchezza e le migrazioni internazionali

Il sociologo algerino Abdelmalek Sayad definiva l'immigrazione come un “sistema di rapporti determinati, necessari e indipendenti dalle volontà individuali”, tra cui al “primo posto figurano i rapporti di dominio prevalenti su scala internazionale”<sup>35</sup>. Nella concezione di Abdelmalek Sayad si pone l'accento sul carattere storico-strutturale delle migrazioni internazionali e si afferma come queste derivino dal rapporto diseguale tra “due insiemi geopolitici diseguali”: il mondo ricco e sviluppato, quello dell'immigrazione, e il mondo povero e sottosviluppato, quello dell'emigrazione. Tenendo in considerazione questo rapporto di forza si può vedere la condizione dell'immigrato come una condizione socialmente determinata da condizioni che prescindono dalla

---

<sup>31</sup> M. C. Paciello (2010), *Manuale di introduzione all'economia del mondo arabo*, Roma: Edizioni Nuova Cultura, p. 97.

<sup>32</sup> “flussi netti di investimento per acquisire un interesse duraturo nella gestione di un'impresa che opera all'interno di un'economia diversa da quella dell'investitore”. *Id.*, p. 173.

<sup>33</sup> P. Basso, F. Perocco (2003), *Gli immigrati in Europa. Disuguaglianze, razzismo, lotte*, Milano: FrancoAngeli, p. 10.

<sup>34</sup> R. D. Wise (2016), *Op. cit.*, p. 16.

<sup>35</sup> A. Sayad (2002), *La doppia assenza*, Milano: Cortina, p. 220.

sua volontà individuale. L'approccio storico-strutturale è stato condiviso da numerosi autori tra cui hanno avuto un'influenza particolare l'economista e sociologo americano Immanuel Wallerstein e il sociologo inglese Stuart Hall<sup>36</sup>. I due studiosi interpretano l'attuale divisione del mondo come il risultato del processo di arricchimento del *centro* dell'economia globale (o il *West* come definito da Stuart) a discapito dell'impoverimento delle *periferie* (o il *Rest*). Secondo questo filone di pensiero, l'emigrazione da un polo (sottosviluppato) verso l'altro (sviluppato) è lo strumento attraverso il quale le popolazioni del Sud del mondo, manifestano il bisogno di umanizzare le proprie condizioni di esistenza tramite l'accesso a mezzi di sussistenza migliori.<sup>37</sup>

“L’immigrazione, infatti, per dirla con Stuart Hall, deriva dalla secolare penetrazione coloniale del *West* nel *Rest*. È la secolare conquista delle risorse umane e naturali del “resto” del mondo da parte dell’Occidente ciò che determina la migrazione del *Rest* nel *West*. È nel quadro della penetrazione coloniale dell’Occidente nelle periferie, pertanto, che dobbiamo inserire lo studio delle attuali condizioni di vita e lavoro degli immigrati in Occidente.”<sup>38</sup>

L'approccio storico-strutturale va oltre la teoria economico-demografica dei *push-pull factors* la quale spiega le migrazioni internazionali in soli termini di disuguaglianze economiche esistenti tra i paesi di emigrazione e i paesi di immigrazione. Secondo la teoria gli individui sarebbero, da una parte, spinti a fuggire da condizioni di povertà e disoccupazione nei loro paesi, e dall'altra, attratti dal trovare possibilità di occupazione e salari migliori, nei paesi di destinazione.<sup>39</sup> Con questa visione, spiega Saskia Sassen, si potrebbe affermare per assurdo che la totalità delle popolazioni che rientra nelle condizioni sopra citate sia spinta ad effettuare delle migrazioni di massa.<sup>40</sup> Tuttavia, molti paesi con alti picchi di povertà e disoccupazione non hanno avuto un'importante storia di emigrazione. Saskia Sassen evidenzia come ci sono un numero di altre condizioni a fare di una generale condizione di povertà un fattore di spinta all'emigrazione, tra queste i vecchi legami storico-coloniali. Questi hanno posto le basi per lo sfruttamento dei popoli e delle risorse delle *periferie*, sfruttamento che viene oggi perpetuato dai centri capitalisti nella nuova organizzazione dell'economia globale. Dal colonialismo fino ai tempi della globalizzazione l'accumulazione di ricchezza/capitale ha giustificato l'espropriazione di risorse umane e naturali da parte dei colonizzatori/potenze capitalistiche occidentali nelle colonie/paesi in via di sviluppo:

---

<sup>36</sup> F. Coin, a cura di (2004), *Gli immigrati, il lavoro, la casa. Tra segregazione e mobilitazione*, Milano: FrancoAngeli, p. 13.

<sup>37</sup> *Id.*, p. 15.

<sup>38</sup> *Id.*, p.13.

<sup>39</sup> S. Sassen (2008), *Una sociologia della globalizzazione*, Torino: Einaudi: p. 130.

<sup>40</sup> *Id.*, p. 131.

*“Le colonie sono state essenziali per lo sviluppo iniziale del capitalismo e la sua primitiva accumulazione, un insieme di eventi non esattamente idilliaci che hanno segnato il “distacco” del mondo bianco da quello dei popoli di colore, con il primo che alla lontana si è avviato a diventare l’Occidente super-sviluppato e dominatore degli ultimi due secoli. Il colonialismo è stato essenziale, poi, anche per il consolidamento e l’ulteriore allargamento del raggio di azione dell’economia di mercato che ha la “vocazione” ad assoggettare al proprio modo di produzione tutti i popoli onde poter mettere al lavoro senza restrizioni tutta la (potenziale) forza-lavoro mondiale.”<sup>41</sup>*

Come evidenzia anche Francesca Coin, è, dunque, nell’antica “inferiorizzazione” coloniale dei popoli del Sud del mondo, centrale per l’affermazione del “primato economico e politico dell’Occidente”, perpetuata ad oggi dal processo di internazionalizzazione del mercato del lavoro che vanno ritrovate le cause dell’odierna divisione diseguale del mondo:

*“L’inferiorizzazione dei popoli e dei lavoratori del Sud del mondo ha legittimato la diseguale distribuzione delle risorse umane e naturali mondiali attraverso legislazioni schiavistiche e modelli sociali di brutale segregazione ed *apartheid* durante il colonialismo storico, ed oggi serve la medesima funzione di fondo creando le condizioni per lo sfruttamento differenziale intensivo ed estensivo dei lavoratori immigrati a mezzo di politiche di segmentazione del mercato del lavoro e forme più *soft* di segregazione residenziale e sui luoghi di lavoro.”<sup>42</sup>*

A partire dagli anni ottanta, e con maggiore intensità dagli anni novanta, il numero delle imprese in paesi a capitalismo avanzato che hanno fatto ricorso, da una parte, allo sfruttamento di una forza lavoro immigrata a basso costo nei ‘centri’ dell’economia mondiale e, dall’altra, alla delocalizzazione dei segmenti del loro ciclo produttivo nelle ‘periferie’ del sistema, è aumentato drasticamente:

*“In questa spremitura [ndr. della forza lavoro] hanno avuto una parte per così dire strategica l’impiego diretto sempre più ampio, da parte del capitale più concertato (quello che fa capo alle società multinazionali e ai maggiori stati occidentali), del lavoro dei popoli “di colore”, sia in loco sia negli Stati Uniti e in Europa, e la diretta messa in concorrenza dei lavoratori del “centro” dell’economia mondiale con quelli delle “periferie”. Sul piano cronologico sono venute prima la implementazione dei prestiti esteri ai paesi “in via di sviluppo” e la delocalizzazione di parti delle produzioni industriali mature dell’Occidente,*

---

<sup>41</sup> P. Basso (2003), “Sviluppo diseguale, migrazioni, politiche migratorie”, in Basso P., Perocco F., a cura di, *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*, Milano: FrancoAngeli, p. 59.

<sup>42</sup> F. Coin, a cura di (2004), *Op. cit.*, p. 10.



e dopo il nuovo consistente ricorso alla manodopera da quei paesi. Ma si tratta di due lati della stessa medaglia: la svalorizzazione della forza-lavoro alla scala – mondiale, attuata attraverso l’uso del differenziale di sviluppo esistente tra “Nord” e “Sud” del mondo, due momenti di uno stesso processo che si alimentano l’un l’altro.”<sup>43</sup>

Pietro Basso interpreta il processo di sfruttamento della forza lavoro sia ‘di colore’ che ‘bianca’ come il risultato della divisione internazionale del lavoro continuamente “rifoggiata” dal capitalismo internazionale. Il processo di accumulazione capitalista ha alimentato il processo di divisione internazionale del lavoro che ha, a sua volta, facilitato il processo di polarizzazione economica, sociale e politica tra le diverse aree geografiche del mondo:

“La restaurazione del potere dell’élite economica, o dei ceti elevati negli Stati Uniti e in altri paesi a capitalismo avanzato si è basata soprattutto sui surplus prelevati dal resto del mondo attraverso i flussi internazionali e le pratiche di aggiustamento strutturale.”<sup>44</sup>

Si può dire che della globalizzazione dei mercati abbiano beneficiato soltanto i centri dell’economia, i paesi, cioè, nei quali si è concentrata la ricchezza mondiale; al contrario, una buona parte della popolazione del Sud del mondo ha assistito ad un continuo peggioramento delle proprie condizioni di vita. Secondo il “Global Wealth Report” dell’istituto svizzero Credit Suisse, nel 2015, il totale della ricchezza globale<sup>45</sup> ammontava a 250 mila miliardi di dollari (\$250 trillion) e il totale della popolazione adulta a 4,8 miliardi di persone. L’istituto ha dimostrato come al 2015 l’1% della popolazione più ricca del mondo deteneva quasi la metà, il 45%, della ricchezza totale del mondo. Lo squilibrio geografico nella distribuzione della ricchezza si può evincere dal seguente grafico che compara la ricchezza netta totale di ogni regione geografica con la percentuale della sua popolazione:

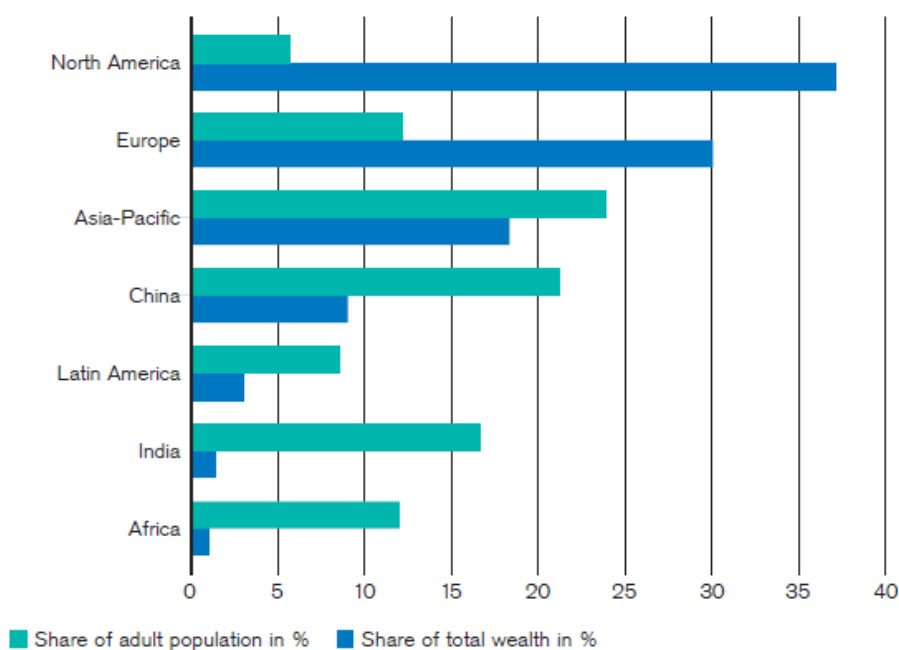
---

<sup>43</sup> P. Basso, F. Perocco (2003), *Op. cit.*, p.10.

<sup>44</sup> D. Harvey (2005), *Op. cit.*, p. 41.

<sup>45</sup> Ricchezza netta, calcolata sulla base del totale delle azioni finanziarie più i beni reali posseduti dalle famiglie intese come “adulti”. Non sono calcolati i loro debiti. Credit Suisse (2015), *Global Wealth Report 2015*, nota a p. 13. PDF disponibile online: <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=F2425415-DCA7-80B8-EAD989AF9341D47E>

Figure 2  
Wealth and population by region, 2015



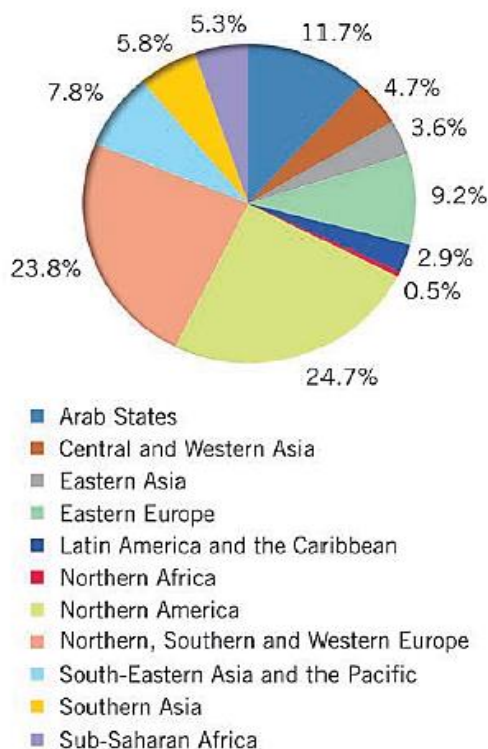
Source: James Davies, Rodrigo Lluberas and Anthony Shorrocks, Credit Suisse Global Wealth Databook 2015

Fonte: Credit Suisse (2015), p. 6.

L'America del Nord e l'Europa, pur accogliendo soltanto il 18% della popolazione adulta globale, posseggono insieme il 67% della ricchezza globale. Agli opposti si trovano l'India e l'Africa dove la quota di popolazione è di 10 volte superiore alla quota della ricchezza. La distribuzione squilibrata della ricchezza globale ha accresciuto a dismisura le spinte alla migrazione da paesi ai margini del sistema verso i paesi al suo centro. Questo è evidente nel report dell'ILO<sup>46</sup>, il quale, con dati aggiornati al 2013, dimostra chiaramente come, nonostante le migrazioni per lavoro siano un fenomeno riguardante tutte le regioni del mondo, quasi la metà (il 48,5%) dei lavoratori migranti sono concentrati nelle due grandi regioni geografiche che detengono la quota maggiore della ricchezza mondiale: l'America settentrionale (con il 24,7% degli immigrati lavoratori mondiali) e l'Europa settentrionale, occidentale e meridionale (con il 23,8%). Al contrario, nelle aree ai margini dell'economia globale si registra tendenzialmente una bassa concentrazione di lavoratori immigrati: 5,3 % in Asia orientale, 3,6% nell'Africa subsahariana, 2,9% in America Latina e Caraibi, e solo lo 0,9% nell'Africa settentrionale:

<sup>46</sup> ILO (2016), *Op. cit.*, p. xii.

Distribution of migrant workers, by broad subregion, totals (male + female), 2013



Fonte: ILO (2015), p. 17.

Il report dell'ILO inoltre mette a disposizione i dati sulla presenza di lavoratori immigrati in 176 paesi del mondo e la loro spartizione in base alla classificazione dei paesi in quattro categorie fondate sul reddito: paesi a reddito elevato (58 paesi); paesi a reddito medio-elevato (44 paesi); paesi a reddito medio-basso (44 paesi); paesi a reddito basso (30 paesi). Secondo il report dell'ILO, nel 2013 di 150,3 milioni di immigrati lavoratori presenti nel mondo, 112,3 milioni (il 74,4%) erano in paesi classificati come a reddito elevato ("high income countries") 17,5 milioni (l'11,7%) in paesi a reddito medio-elevato ("upper-middle income countries") e 16,9 milioni (l'11,3%) in paesi a reddito medio-basso ("lower-middle income countries"). Il numero più basso di immigrati lavoratori si registrava nei paesi a reddito basso ("low-income countries") stante a 3,5 milioni (il 2,4%).<sup>47</sup>

L'asimmetrica distribuzione della ricchezza nel mondo, intensificata dal processo di sfruttamento di manodopera a basso costo tramite la delocalizzazione dei segmenti produttivi nei paesi del Sud

<sup>47</sup> Le quattro categorie economiche nelle quali sono suddivisi i paesi del mondo nel report dell'ILO si rifanno alle classifiche della Banca Mondiale condotte in base al reddito nazionale lordo, RNL ("GNI per capita" in inglese) per cui: sono definiti paesi a reddito basso quelli con un RNL giornaliero inferiore a \$ 1,025; paesi a reddito medio-basso quelli con un RNL tra \$ 1,026 e \$ 4,035; paesi a reddito medio-elevato quelli con un RNL tra \$ 4,036 e \$ 12,475; paesi a reddito elevato quelli con un RNL di \$ 12,476 o più. In: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>.

del mondo ha generato, dagli anni ottanta e novanta una forte spinta all'emigrazioni. Queste prendono infatti vita dalla spostamento di quei lavoratori, che spinti dalla necessità di migliorare le loro condizioni di vita, decidono di cercare un lavoro con una retribuzione migliore nei paesi del Nord del mondo. Luciano Gallino sottolinea come in un mondo globalizzato, la popolazione del Sud del mondo, grazie alla diffusione delle nuove tecnologie di comunicazione, abbia un migliore accesso ad informazioni riguardanti le condizioni di lavoro e di vita delle popolazioni del Nord e di come agisca di conseguenza:

“Il mondo-mercato è diventato anche un gigantesco insieme di gruppi di riferimento. La teoria di questi dice che se un individuo o un gruppo si rendono conto che un altro individuo o gruppo aventi caratteristiche simili appare trattato in modo diverso, sia sul piano economico sia su quello politico e culturale, prima o poi pretenderanno di essere trattati allo stesso modo. Il contadino, il manovale, la domestica, l'operaio che vivono in Tunisia, in India, in Nigeria, nelle Filippine, e i giovanissimi che vanno in cerca di lavori analoghi, sanno che mentre loro guadagnano 70 centesimi di dollaro all'ora, i loro simili in Europa guadagnano quindici o venti volte tanto, e si chiedono perché loro no. Né sono soli. Anche l'ingegnere, il medico, l'esperta di informatica, il meccanico specializzato, il docente universitario, l'infermiera diplomata degli stessi paesi, sanno con altrettanta precisione che i loro simili professionali in Europa guadagnano quindici o venti volte tanto, in condizioni di lavoro assai migliori: perciò si pongono lo stesso interrogativo.”<sup>48</sup>

Ed è a questo punto, quando i lavoratori dei paesi ai *margini* decidono di emigrare in cerca di un lavoro nei paesi industrializzati, che il processo di sfruttamento si autoalimenta. La forza lavoro immigrata per la sua vulnerabilità è per i paesi di destinazione una risorsa molto redditizia. Costituisce ciò che è stata definita una “sottoclasse del proletariato”<sup>49</sup>, vale a dire maggiormente soggetta ad esclusione sociale, discriminazioni salariali, diniego dei diritti sociali e lavorativi e con il costante rischio di cadere nella criminalizzazione. Nel 2012, la London Metropolitan University ha condotto uno studio sulle forme di lavoro precarie e i diritti sociali per la DG (Direzione Generale) “Occupazione, affari sociali e inclusione” della Commissione Europea. La ricerca ha coinvolto dodici paesi europei<sup>50</sup> ed i suoi risultati sono stati pubblicati in un report dal titolo “Study on precarious work and social rights”. Il report spiega come nel mondo odierno siano da considerarsi forme precarie di lavoro “il lavoro nero, il lavoro part-time, il lavoro interinale, il lavoro autonomo mascherato, il lavoro a chiamata, il contratto a zero ore, il lavoro stagionale, il

---

<sup>48</sup> L. Gallino (2007), *Op. cit.*, p. 46.

<sup>49</sup> R. D. Wise (2016), *Op. cit.*, p. 15.

<sup>50</sup> Bulgaria, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Spagna, Svezia, Regno Unito.

lavoro a domicilio.” Il report evidenzia come tra i settori maggiormente interessati da condizioni di lavoro precarie rientrano principalmente l'alberghiero, l'edile, l'agricolo, il commercio al dettaglio e le pulizie. Questi settori sono spesso dominati da imprese multinazionali o comunque grandi imprese. Si è rivelato come a trovarsi in condizioni di maggiore precarietà siano soprattutto gli immigrati e tra questi soprattutto coloro che si trovano in condizioni di irregolarità:

“The findings in terms of the perceptions of the risks of workers with different demographic profiles working precariously show that third country nationals, young men and young women and migrant workers are considered the most likely to be employed in jobs with the least protection and/or access to welfare entitlements. Undocumented migrants generally were found in the most precarious work and female migrants, specifically are seen as at high risk of being in precarious work, according to the interviews, and the questionnaire survey, as well as labour force survey data.”<sup>51</sup>

Lo studio dell'università ha incluso anche alcune interviste rivolte ai lavoratori immigrati presenti nei paesi partecipanti al report. Queste sono state condotte per individuare quali siano i fattori chiave a spiegazione del maggiore sfruttamento di una forza lavoro immigrata rispetto alla forza lavoro locale. Tra i principali fattori sono emersi: la mancanza di conoscenza della lingua del paese di accoglienza, la mancanza di conoscenza dei diritti a loro concessi, la mancanza di competenze lavorative adeguate e una legislazione molto severa in materia di immigrazione. È emerso come, tra questi fattori, è soprattutto l'ultimo ad incidere negativamente sulla possibilità di conseguire un lavoro sicuro e stabile da parte degli immigrati: i severi controlli sull'immigrazione e la difficoltà di ottenere un permesso di soggiorno per poter lavorare in regola aumentano la probabilità di incontrare condizioni di lavoro precarie. L'assenza di una legislazione che stabilisca i termini del contratto e le condizioni lavorative degli immigrati è servita da incentivo per un maggiore sfruttamento da parte dei datori di lavoro. La difficoltà di rinnovare il permesso di soggiorno si è tradotta nell'accettazione da parte degli immigrati di qualsiasi condizione di lavoro pur degradante che sia.<sup>52</sup>

È dai primi anni 2000 che tra diverse istituzioni internazionali si diffondono preoccupazioni sulle conseguenze negative della natura polarizzante della globalizzazione in termini di distribuzione della ricchezza mondiale. Nel suo report del 2005 “Migration in an interconnected world: new directions for action”, la *Global Commission on International Migration* (GCIM) affermava:

---

<sup>51</sup> European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2012), *Study on Precarious Work and Social Rights* [online]. Final Report, URL [http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7\\_925&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7_925&langId=en), p. 7.

<sup>52</sup> *Id.*, p. 62.

“The world has been transformed by the process of globalization. States, societies, economies and cultures in different regions of the world are increasingly integrated and interdependent. New technologies enable the rapid transfer of capital, goods, services, information and ideas from one country and continent to another. The global economy is expanding, providing millions of women, men and their children with better opportunities in life. But the impact of globalization has been uneven, and growing disparities are to be found in the standard of living and level of human security available to people in different parts of the world. An important result of these rising differentials has been an increase in the scale and scope of international migration.”<sup>53</sup>

Benché la globalizzazione del mercato abbia portato alla formazione di un unico mercato più integrato e ad un aumento della crescita della ricchezza mondiale, questa non ha comunque contribuito alla riduzione della disparità economica tra due regioni contrapposte del mondo, e quindi alla formazione di una società equa e più prospera per tutti come previsto dalla dottrina neoliberista. La globalizzazione ha anzi contribuito alla concentrazione del benessere nelle mani di una stretta nicchia di popolazione, “tra i redentori delle redini dell’economia mondiale, in particolare nelle *upper upper class*, nelle sfere dirigenti delle corporation e delle organizzazioni multilaterali, negli strati agiati dei Paesi del Nord e Sud del mondo”.<sup>54</sup> Chi non ha potuto avere il controllo delle redini ha subito un peggioramento delle proprie condizioni di vita che si è tradotto in una maggiore spinta all’emigrazione. D’altronde anche la stessa logica delle attuali politiche migratorie nazionali e internazionali, riflette un approccio estremamente “occidentalecentrico”, in cui le esigenze del mercato del lavoro ristrutturato dalla globalizzazione neoliberista prevalgono sui diritti degli immigrati.

---

<sup>53</sup> GCIM (2005), *Op. cit.*, p.1.

<sup>54</sup> F. Perocco (2014), in D. Costantini, F. Perocco, L. Zagato, a cura di, *Op. cit.*, p. 23.

## 2. La “win-win-win solution” della migrazione circolare

### 2.1. Introduzione

Negli anni 2000, si afferma tra diverse istituzioni a livello nazionale e internazionale una crescente attenzione per lo sviluppo dei paesi del Sud del mondo e la sua correlazione con le migrazioni internazionali. Da più parti viene sottolineata l'esigenza di un approccio “globale” ed “integrato” al fenomeno migratorio. La *Global Commission on International Migration* (GCIM), il comitato di valutazione istituito dall'ONU per il periodo 2003-2005, in un suo report del 2005 affermava la necessità per gli stati e per le organizzazioni internazionali di formulare politiche e programmi atti a minimizzare le spinte all'emigrazione tramite l'attenzione alla questione dello sviluppo dei paesi di origine:

“the Commission has recognised an increased awareness that the issues of development, human rights and good governance are inseparable, and that an integrated approach to these issues will be required if the international community is to address the pressures that induce people to leave their countries of origin”.<sup>1</sup>

La GCIM invita ad adottare un “integrated approach” (un approccio integrato) alla questione dell'immigrazione e dello sviluppo dei paesi di origine. Negli stessi anni, l'Unione Europea sottolinea la necessità di intraprendere un “approccio globale” per le stesse questioni:

“L'approccio globale in materia di migrazione può essere definito come la dimensione esterna della politica di migrazione dell'Unione europea: si basa su un autentico partenariato con i paesi terzi, è pienamente integrato nelle altre politiche esterne dell'UE e affronta in modo esaustivo ed equilibrato tutte le questioni relative alla migrazione e all'asilo. Adottato nel 2005, manifesta l'ambizione dell'Unione europea di istituire un quadro intersettoriale per gestire la migrazione in modo coerente, tramite il dialogo politico e una stretta cooperazione pratica con i paesi terzi.”<sup>2</sup>

Per gestire efficacemente i flussi migratori è considerato necessario incorporare sempre di più la politica di gestione delle migrazioni nell'agenda della politica estera di cooperazione dell'Unione Europea. La migrazione circolare è recentemente emersa come la soluzione che, meglio di altre, è in grado di tener conto, contemporaneamente, delle problematiche relative allo sviluppo dei paesi di emigrazione, della necessità di massimizzare i profitti e di ridurre i costi dell'immigrazione per

---

<sup>1</sup> GCIM (2005), *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Geneva: Report of the Global Commission on International Migration: p. 8.

<sup>2</sup> Commissione Europea (2008), “Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie”, COM(2008) 611 definitivo, 8.10.2008, Bruxelles, p. 2.

i paesi di accoglienza e della questione relativa alla difesa dei diritti umani dei migranti.<sup>3</sup> Il concetto di migrazione circolare, è già presente nella Comunicazione della Commissione Europea del 2000 (“On a Community Immigration Policy”). Tuttavia, è nella Comunicazione del 2007 (“Communication on Circular Migration and Mobility Partnership Between the European Union and Third Countries”), che la migrazione circolare viene presentata, incorporata all’interno dei partenariati per la mobilità, come l’elemento chiave in grado di migliorare la gestione dei flussi migratori regolari tra l’Unione Europea e i Paesi Terzi.<sup>4</sup> L’idea di fondo è quella che vede i migranti per più di una volta “circolare” indietro verso il proprio paese di origine dopo un soggiorno lavorativo di carattere temporaneo nel paese di accoglienza.<sup>5</sup> La migrazione circolare va infatti considerata come uno schema di mobilità che tramite apposite misure scoraggia l’insediamento permanente degli immigrati e ne incoraggia il ripetuto contatto con il paese di origine:

“La migrazione circolare può essere definita come una forma di migrazione che è gestita in modo tale da autorizzare un certo grado di mobilità legale, nei due sensi, tra due paesi”.<sup>6</sup>

La migrazione circolare così controllata non sarebbe quindi immigrazione<sup>7</sup> e a sottolinearlo, come nota Iside Gjergji, è lo stesso utilizzo del termine “migrante” al posto di “immigrato”<sup>8</sup> nelle stesse dichiarazioni atte a stabilire i partenariati bilaterali per la mobilità, strumenti usati per garantire il carattere circolare delle migrazioni.<sup>9</sup> La migrazione circolare viene presentata come una “soluzione tre volte vincente” (*triple win solution*)<sup>10</sup>, della quale gioverebbero contemporaneamente gli Stati Membri, i Paesi Terzi e gli stessi migranti. Ai primi questo modello garantirebbe un’offerta di manodopera flessibile, sia qualificata che poco qualificata, in risposta alle esigenze delle imprese, e priva dei costi sociali e politici<sup>11</sup> derivanti da un’immigrazione di tipo permanente. Per far sì che ciò avvenga però è necessario che i migranti rientrino a casa non

---

<sup>3</sup> F. Pastore (2008), Circular Migration: Background note for the Meeting of Experts on Legal Migration. Meeting of experts in legal migration, preparatory to the 2<sup>nd</sup> Euro-African ministerial conference on legal migration and development. Rabat, 4-5 March 2008: p. 1.

<sup>4</sup> I. Gjergji (2016), *Sulla governance delle migrazioni*, Milano: Franco Angeli, p. 69.

<sup>5</sup> R. Skeldon (2012), “Going Round in Circles: Circular Migration, Poverty Alleviation and Marginality”, *International Migration Review*, vol. 50, n. 3, p. 43.

<sup>6</sup> Commissione Europea (2007), “Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l’Unione Europea e i Paesi Terzi”, COM(2007) 248 definitivo, 16.5.2007, Bruxelles, p. 10.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 59.

<sup>9</sup> Nella dichiarazione congiunta (“*joint declaration*”) del Consiglio dell’Unione Europea del 3 giugno 2013 per il partenariato di mobilità (“*Mobility Partnership*”) tra il Marocco e l’UE, la parola “*migrant*” compare 77 volte a fronte delle sole 2 ricorrenze di “*immigrant*” (funzione di ricerca avanzata su PDF con Adobe Reader).

<sup>10</sup> P. Wickramasekara (2011), *Circular Migration: a triple win or a dead end?*, Discussion paper n. 15, Geneva: ILO, p. 1.

<sup>11</sup> S. Castles, D. Ozkul (2014), “Circular Migration, Triple Win or a New Label for Temporary Migration?”, in G. Battistella G., a cura di, *Global and Asian Perspectives on International Migration*, Global Migration Issues 4, Springer International Publishing Switzerland, p. 28.



appena la domanda di lavoro nei paesi di accoglienza subisca un calo. Le opzioni messe in atto nel momento in cui i migranti irregolari non vogliono lasciare volontariamente il paese di accoglienza costituiscono la grande prova dei programmi di migrazione circolare in termini di rispetto dei diritti umani.<sup>12</sup> Ai Paesi Terzi tale modello darebbe, invece, la possibilità di beneficiare delle rimesse degli immigrati (finché all'estero), e delle loro capacità acquisite (una volta rientrati), risolvendo così il problema del *brain drain*<sup>13</sup> (all'italiana “fuga di cervelli”): fenomeno con il quale i paesi di emigrazione vedrebbero ridotte le loro capacità di sviluppo in quanto privati della loro risorsa di forza lavoro, in specie altamente qualificata, in settori come quello dell'innovazione e della tecnologia.<sup>14</sup> In quanto ai migranti, la migrazione circolare darebbe loro l'opportunità di optare per una migrazione sicura e regolare<sup>15</sup> che, permettendo di soggiornare all'estero ripetutamente ma solo per brevi periodi, allevierebbe la loro “nostalgia di casa”.<sup>16</sup> Quest'approccio si basa sulla presunta convinzione che sarebbe desiderio dei migranti stessi il voler tornare nei loro paesi di origine dopo un periodo di lavoro all'estero.<sup>17</sup> In linea con gli approcci neoclassici alla teoria delle migrazioni, i quali tendono a considerare i migranti come delle risorse economiche piuttosto che degli “esseri sociali”<sup>18</sup>, i sostenitori del sistema di migrazione circolare la definiscono come una “preferenza naturale”<sup>19</sup> dei migranti: i loro spostamenti sarebbero frutto di scelte individuali fatte sulla base di opportunità di massimizzazione del profitto presenti nel paese di destinazione. Queste scelte sarebbero, allo stesso tempo, influenzate dalle decisioni prese a livello familiare e basate sulla diversificazione delle risorse e la minimizzazione del rischio.<sup>20</sup> La migrazione circolare inizia per migliorare il benessere dei membri della famiglia e viene mantenuta grazie alla creazione di reti sociali tra il paese di origine e di destinazione. Con spostamenti ripetuti i migranti stabiliscono ed espandono dei legami sociali costruendo così un ponte tra i luoghi di origine e di destinazione.<sup>21</sup> Attraverso questi legami transnazionali i migranti si scambiano informazioni pratiche su dove andare, come ottenere un lavoro, come trovare un alloggio e così via. Questo tipo di reti sociali sono sempre esistite su scala minore, ma si sono intensificate su scala transnazionale grazie ai progressi della tecnologia e i costi più ridotti delle comunicazioni e dei trasporti ai tempi della

---

<sup>12</sup> P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 3.

<sup>13</sup> *Id.*, p. 1.

<sup>14</sup> R. D. Wise (2016), “Migration and Labour under Neoliberal Globalization”, in C. U. Schierup et al., a cura di, *Migration, Precarity, and Global Governance: Challenges and Opportunities for Labour*, Oxford: University Press Oxford Scholarship Online, p. 15.

<sup>15</sup> D. R. Agunias, K. Newland, (2007), “Circular migration and development: Trends, policy routes, and ways forward”, *Migration Policy Institute*: Washington DC: p. 1.

<sup>16</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 57.

<sup>17</sup> D. R. Agunias, K. Newland (2007), *Op. cit.*, p. 2.

<sup>18</sup> S. Castles, D. Ozkul (2014), *Op. cit.*, p. 28.

<sup>19</sup> P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 23.

<sup>20</sup> R. Skeldon (2012), *Op. cit.*, p. 45.

<sup>21</sup> S. Vertovec, (2007), “Circular Migration: The Way Forward in Global Policy?”, *Working Papers*, International Migration Institute: Oxford, p. 2.

globalizzazione.<sup>22</sup> È proprio grazie a questi migliori e più economici mezzi, che nell'era della globalizzazione, secondo i suoi sostenitori, la migrazione circolare costituirebbe la naturale scelta migratoria degli immigrati: questi sarebbero sempre meno spinti a stabilirsi permanentemente in un altro paese poiché i mezzi di trasporto economici sono un incentivo per tornare a casa dalle loro famiglie. Piyasiri Wickramasekara nota come pochissimi sondaggi abbiano dimostrato che i migranti opterebbero per una migrazione di breve periodo, mentre nella maggioranza dei casi è un soggiorno più stabile e duraturo ad essere preferito. Egli cita a titolo di esempio i lavoratori qualificati, i quali, avendo spesso la possibilità di emigrare con le loro famiglie, potrebbero pensare all'opzione dell'immigrazione di lungo termine. Come ha evidenziato anche Raúl Delgado Wise, per questa categoria l'emigrazione non si traduce nella necessità di soddisfare bisogni primari, ma è piuttosto un'opzione per appagare il loro potenziale lavorativo e intellettuale.<sup>23</sup> Le migrazioni di questo tipo sono infatti quelle che vedono lavoratori sovra-qualificati emigrare per una mancanza di opportunità appaganti nel mercato del lavoro del loro paese di provenienza, caratterizzato da forte precarizzazione, limitato supporto istituzionale, infrastrutture povere e salari bassi.<sup>24</sup> Tuttavia c'è una rilevante differenza tra il trovarsi in una situazione in cui si può preferire un'opzione ad un'altra e una situazione che invece non presenta alcuna possibilità di scelta. Nella maggior parte dei casi, riporta Wickramasekara, i lavoratori poco qualificati appartengono all'ultimo scenario: spesso non hanno nessun'altra opzione legale se non quella di emigrare nell'ambito di programmi per la migrazione circolare. Le migrazioni di questo tipo sono forzate da povertà, esclusione e disoccupazione e sono principalmente caratterizzate da estremo sfruttamento dei migranti e vulnerabilità dei loro diritti.<sup>25</sup> Quella di emigrare è sempre una scelta difficile<sup>26</sup> che comporta rischi e richiede risorse,<sup>27</sup> per cui non vi è ragion di pensare che i migranti preferiscano andare e tornare ripetutamente da un paese all'altro piuttosto che stabilirvisi in maniera definitiva, o almeno fino a quando non abbiano guadagnato e messo da parte la somma da loro ritenuta necessaria a garantire un ritorno rassicurante al loro paese. Inoltre, le politiche di migrazione circolare sono molto restrittive in termini di ricongiungimento familiare, ed è quindi improbabile pensare che i migranti scelgano naturalmente di vivere senza i loro familiari nei paesi di accoglienza. Per questo motivo, è molto difficile considerare i migranti come vincitori nel sistema di migrazione circolare in quanto hanno scelte molto limitate riguardo il lavoro da svolgere, la possibilità di cambiarlo, la durata del soggiorno e il ricongiungimento con i familiari.<sup>28</sup> I critici degli schemi di migrazione circolare

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> R. D. Wise (2016), *Op. cit.*, p. 18.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> R. Skeldon (2012), *Op. cit.*, p. 48.

<sup>28</sup> P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 3.

sostengono che per far sì che questi portino alla “*win-win-win solution*” è necessario che l’aspetto umano della migrazione venga preso in considerazione.<sup>29</sup> Difatti, sull’impatto della migrazione circolare sugli stessi immigrati si è molto discusso. Un ampio dibattito è nato sulle implicazioni che gli schemi di migrazione circolare possono avere sui diritti dei lavoratori immigrati. L’ILO ha sottolineato l’incapacità degli schemi di migrazione circolare di proteggere i diritti dei lavoratori immigrati così come difesi dagli strumenti internazionali a disposizione:

“The implication for rights of migrant workers under such programmes is a major concern – the short duration of contracts may mean that they may be denied most of the assistance needed in working and living in destination countries.”<sup>30</sup>

A loro volta i sindacati hanno paragonato le condizioni dei lavoratori coinvolti negli schemi di migrazione circolare e temporanea a quelle tipiche dei lavoratori precari:<sup>31</sup>

“ILO–ACTRAV has found that while precariousness is increasingly threatening all types of workers, migrant workers in seasonal and domestic work, are among the categories of workers most frequently affected by precarious working conditions.”<sup>32</sup>

Ciò ha portato diversi autori<sup>33</sup> a paragonare le caratteristiche degli attuali schemi di migrazione circolare con quelle dei vecchi schemi di reclutamento temporaneo di lavoratori definiti anche *Gastarbeiter* (dal tedesco “lavoratore ospite”), i quali, diffusi in Europa nel secondo dopoguerra, erano mossi principalmente dal desiderio delle imprese dei paesi industrializzati di importare “lavoro” senza importare le “persone” (“*import labour but not people*”).<sup>34</sup> La corta durata dei contratti di lavoro degli schemi di migrazione circolare, non consentendo agli immigrati di ottenere la cittadinanza e i diritti ad essi legati (i diritti sul lavoro, il diritto alla salute, all’istruzione, ad una casa ecc.) permette ai governi dei paesi di accoglienza di risparmiare sui costi sociali derivati dall’integrazione dei migranti che invece presenta l’immigrazione di lungo periodo.<sup>35</sup> La

---

<sup>29</sup> S. Castles, D. Ozkul (2014), *Op. cit.*, p. 31.

<sup>30</sup> P. Wickramasekara (2011), *Circular Migration: a triple wind or a dead end?*, Discussion paper n. 15, Geneva: ILO p. 2.

<sup>31</sup> *Id.*, p. 5.

<sup>32</sup> *Id.*, p. 71.

<sup>33</sup> Tra questi ad esempio: S. Castles (2006), “Guestworkers in Europe: A resurrection?”, *International Migration Review*, vol. 40, n. 4, pp. 741-766; R. Skeldon (2012), “Going Round in Circles: Circular Migration, Poverty Alleviation and Marginality”, *International Migration Review*, vol. 50, n. 3; M. Ruhs (2005), “The potential of temporary migration programmes in future international policy migration”, *International Labour Review*, Vol. 145, n. 1-2, Geneva: ILO; S. Castles, D. Ozkul (2014), “Circular Migration, Triple Win or a New Label for Temporary Migration?”, in G. Battistella G., a cura di, *Global and Asian Perspectives on International Migration*, Global Migration Issues 4, Springer International Publishing Switzerland.

<sup>34</sup> P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 1.

<sup>35</sup> S. Castles, D. Ozkul (2014), “Circular Migration, Triple Win or a New Label for Temporary Migration?”, in G. Battistella G., a cura di, *Global and Asian Perspectives on International Migration*, Global Migration Issues 4, Springer International Publishing Switzerland, p. 28.

sponsorizzazione di politiche che prevedono l'assunzione solo temporanea degli immigrati, permette altresì ai governi di risparmiare sui "costi politici" dell'immigrazione di lungo periodo: affermando che gli immigrati torneranno nei loro paesi di origine allo scadere del contratto di lavoro temporaneo, i governi si tolgono l'ostilità dei lavoratori autoctoni che si sentono messi in competizione con il lavoratore straniero.<sup>36</sup> Negli schemi di migrazione temporanea quanto in quelli di migrazione circolare la difesa degli obiettivi economici, tanto dei paesi di origine quanto dei paesi di destinazione, con il trionfo dei secondi sui primi, ha prevalso sulle condizioni sociali e i diritti degli immigrati.<sup>37</sup> È stato discusso come, all'interno delle società occidentali, la categoria di lavoratori immigrati costituisca "un sub-proletariato", messo in concorrenza con i lavoratori autoctoni, e che, in misura maggiore di quest'ultimi, deve affrontare condizioni di pura precarietà e insicurezza sul lavoro.<sup>38</sup> Il ricorso ad una forza lavoro a basso costo è, per l'appunto, la condizione necessaria al mantenimento della competitività delle imprese capitaliste multinazionali esposte alla concorrenza del mercato globale.

## 2.2. La migrazione circolare: un concetto non facile da definire

Non esiste una definizione standard ufficiale per la migrazione circolare per cui distinguerla da altre forme di migrazione non è facile.<sup>39</sup> Tra le definizioni esistenti, se ne possono individuare di molto restrittive, come quella proposta dall'Unione Europea o di più inclusive, proposte da diversi ricercatori. Tutte prendono in considerazione la natura transnazionale di molte comunità moderne di migranti sparse nel mondo e presuppongono che, nel futuro, grazie ai mezzi di comunicazione e trasporto sempre meno costosi e quindi di più facile accesso per tutti, le migrazioni circolari, permettendo ai migranti di mantenere costanti legami con le loro terre di origine, costituiranno la regola e non più l'eccezione.<sup>40</sup> I primi tentativi di catturare il significato dei "movimenti ripetuti" ("*repetitive movement*") nelle società del Sud del mondo si ritrovano già in ricerche condotte a partire dal 1920.<sup>41</sup> Nel 1961 il sociologo inglese J.Clyde Mitchell propose l'idea della mobilità per lavoro nella zona del sud e del centro dell'Africa come "circolare". Gli abitanti dei villaggi africani "oscillavano" continuamente tra le loro comunità locali, le proprietà agricole, le mine, i centri del commercio o i porti per avere un lavoro temporaneo in grado di soddisfare necessità economiche.

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> S. Castles (2006), "Guestworkers in Europe: A resurrection?", *International Migration Review*, vol. 40, n. 4, p. 755.

<sup>38</sup> R. D. Wise (2016), *Op. cit.*, p. 11.

<sup>39</sup> P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 9.

<sup>40</sup> F. Fargues (2008), "Circular migration: Is it relevant for the south and east of the Mediterranean?", *CARIM Analytic and synthetic notes 2008/40*, European University Institute: Florence p. 1.

<sup>41</sup> M. Chapman, R. M. Prothero (1985), "Circulation between 'home' and other places: some propositions", in Chapman, M., Prothero R. M., a cura di, *Circulation in Population Movement: Substance and concepts from the Melanesian case*, Routledge: New York, p. 3.

La forza che portava i lavoratori a rientrare nei loro villaggi era in questo caso l'esistenza di obblighi sociali derivanti da un tipo di società ancora legata all'eredità tribale.<sup>42</sup> Altri studi<sup>43</sup> dimostrano che è a partire dagli anni '60 che la migrazione circolare diventa centrale nei dibattiti sullo sviluppo e l'urbanizzazione nelle zone del Sud del mondo (Asia, Africa, le isole del Pacifico e parti dell'America Latina). La migrazione circolare non è quindi una nuova tendenza né lo è il dibattito sull'interrelazione tra questa e lo sviluppo dei paesi di emigrazione, dominante oggi in Europa. È necessario dunque far chiarezza tra un tipo di migrazione circolare spontanea o volontaria<sup>44</sup> e i programmi di migrazione circolare regolata.<sup>45</sup> Mentre la prima costituisce uno specifico tipo di mobilità umana di cui si ha riprova già in tempi molto lontani, per la seconda si intendono degli specifici programmi ideati per gestire i flussi migratori di natura spontanea in modo tale da garantirne la loro circolarità, e per la cui implementazione si è avuto un crescente interesse in anni relativamente recenti a diversi livelli politici.

Nel tentativo di definire la migrazione spontanea Florin P. Vadean e Matloob Piracha interpretano vari tipi di migrazioni come il risultato di quattro possibili alternative che si presentano davanti ai migranti nel corso della loro vita.<sup>46</sup> La prima opzione è quella di stabilirsi permanentemente in un paese diverso dal loro ("*long-term/ permanent migration*"), la seconda quella di effettuare più di un soggiorno nel paese di accoglienza ritornando ad intervalli regolari nel paese di origine ("*circular/repeat/seasonal migration*"), la terza consiste nel ritornare definitivamente al proprio paese dopo una sola emigrazione ("*return migration*") e infine l'ultima è quella di scegliere di non effettuare alcun tipo di migrazione ("*stay put*"):

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

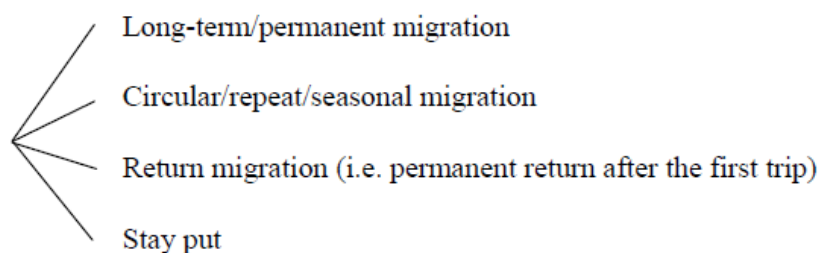
<sup>43</sup> R. Bedford (2009), "Circular migration: Reflections on an enduring debate, Roundtable 2.1: The development potential of circular migration, Labour Migration and its Development Potential in the Age of Mobility", EU Presidency Conference, 15-16 October 2009, Malmo, Sweden, p. 6.

<sup>44</sup> "de facto circular migration" in C. Solé et al., a cura di (2016), *Impact of Circular Migration on Human, Political and Civil Rights: A Global Perspective*, United Nations University Series on Regionalism, Springer: Switzerland, p. 5.

<sup>45</sup> I termini istituzionalizzata ("*institutionalized*"), gestita ("*managed*"), regolata ("*regulated*") sono usati intercambiabilmente. *Ibid.*

<sup>46</sup> F. P. Vadean, M. Piracha (2009), "Circular migration or permanent return: what determines different forms of migration?", Department of Economics discussion papers: KDPE 09/12 University of Kent, p. 4.

### Decision Tree 1: Return and re-migration integral to the initial migration decision



Fonte: Vadean e Piracha (2009), p. 4.

Ferruccio Pastore ha proposto uno schema per definire il periodo minimo e il periodo massimo entro il quale una migrazione può essere considerata circolare:<sup>47</sup>

**Tab. 1: Length of stay and types of mobility**

Under three months	short-term mobility
Under 6-9 months	seasonal migration (circular migration)
Under five years	temporary migration (circular migration)
Over five years	long-term migration

Fonte: Pastore (2008), p. 4.

Secondo questo schema si può parlare di migrazione circolare per quei soggiorni che vanno da un periodo di più di tre mesi fino ad un massimo di cinque anni. Se un soggiorno è inferiore ai tre mesi, stando alla terminologia fornita dall'Unione Europea per definire la libera circolazione all'interno dell'area Schengen, è preferibile parlare di mobilità di breve periodo (“*short-term mobility*”). Entrambe la migrazione stagionale e la migrazione temporanea secondo Pastore rientrano nella migrazione circolare, mentre superati i cinque anni di soggiorno continuo, periodo minimo per l'acquisizione del permesso di soggiorno nell'Unione Europea, si dovrà parlare di migrazione di lungo termine.

Quando si parla di migrazione circolare controllata in un contesto normativo, bisogna distinguere tra programmi o schemi formali di migrazione circolare e politiche che promuovono o facilitano i movimenti circolari dei migranti.<sup>48</sup> Gli schemi di migrazione circolare (SMC) sono generalmente dei programmi di piccola portata che determinano chiaramente il numero dei lavoratori ammessi così come la durata del loro soggiorno nel paese di destinazione. Generalmente prevedono una preselezione nei paesi di origine al fine di individuare il giusto tipo di manodopera di cui il mercato

<sup>47</sup> F. Pastore (2008), Circular Migration: Background note for the Meeting of Experts on Legal Migration. Meeting of experts in legal migration, preparatory to the 2<sup>nd</sup> Euro-African ministerial conference on legal migration and development. Rabat, 4-5 March 2008, p. 3.

<sup>48</sup> *Ibid.*

del lavoro del paese di destinazione ha bisogno in quel momento.<sup>49</sup> Jean-Pierre Cassarino definisce i meccanismi di selezione dei lavoratori migranti degli SMC come “sofiscati”.<sup>50</sup> Gli SMC sono infatti spesso dedicati agli stessi gruppi di lavoratori il cui ritorno a casa viene forzato (“*forced return*”) e incentivato dall’opportunità di ottenere un accesso agevolato per un seguente contratto di lavoro (sempre a seconda delle esigenze del mercato del paese di accoglienza). Un esempio di attenzione particolare nella scelta dei migranti, che ha anche come scopo quella di assicurare il ritorno a casa degli stessi dopo lo scadere del contratto di lavoro, si può ritrovare nel programma di reclutamento delle lavoratrici marocchine nelle coltivazioni agricole di fragole della provincia andalusa di Huelva, in Spagna: Hafid Kamel, l’allora direttore dell’ANAPEC<sup>51</sup>, l’*Agence Nationale de Promotion de l’Emploi et des Compétences* (l’agenzia di Stato per l’impiego in Marocco) ha dichiarato come le donne sposate con bambini in Marocco siano state preferite rispetto alle donne non sposate, in quanto le prime sarebbero state più legate al paese di origine e quindi maggiormente incentivate a farvi ritorno alla scadenza del contratto di lavoro stagionale.<sup>52</sup> All’inizio dell’implementazione del programma la percentuale di ritorno dei migranti verso i loro paesi di origine era molto bassa: nel 2005 solo il 10% dei lavoratori stagionali rientrò in Marocco.<sup>53</sup> Successivamente venne cambiato il processo di selezione: vennero accettate solo le donne con età inferiore ai 40 anni e con bambini in Marocco. Ad esse non era concesso il diritto di far giungere i membri della loro famiglia. Così nel 2007, il 95% delle 12.000 lavoratrici tornò in Marocco volontariamente.<sup>54</sup> Cassarino evidenzia come, inoltre, per la loro sofisticatezza gli SMC comportano spesso dei costi assai elevati in termini di infrastrutture amministrative sia nei paesi di destinazione che nei paesi di origine: poiché coinvolgono spesso paesi caratterizzati da forti differenziali in termini di sviluppo economico e sociale nonché di amministrazione politica, i costi sono spesso insostenibili per i paesi di origine, motivo per cui si dà spesso vita a dei lunghi negoziati per la firma degli accordi bilaterali entro i quali tali schemi sono inseriti.<sup>55</sup> Oltre a quello tra la Spagna e il Marocco, altri recenti SMC sono il programma dei lavoratori stagionali tra Canada e Messico, tra il Canada e le Mauritius, tra la Francia e le Mauritius, i Paesi Bassi con

---

<sup>49</sup> C. Solé et al. (2016), *Op. cit.*, p. 5.

<sup>50</sup> J. P. Cassarino (2008), *Op. cit.*, p. 6.

<sup>51</sup> Sito web dell’ANAPEC: <http://www.anapec.org/sigec-app-rv/>

<sup>52</sup> J. P. Cassarino (2008), *Op. cit.*, p. 6.

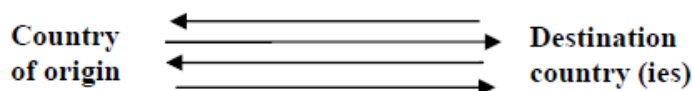
<sup>53</sup> I. Barnes, C. Cherino (2011), “The Role of Circular Migration and Mobility Partnerships – integrating legal migration opportunities into the Union’s external policies”, UACES 41<sup>st</sup> Annual Conference, Cambridge 5-7 September 2011, p. 12.

<sup>54</sup> *Idib.*

<sup>55</sup> A. Triandafyllidou (2009), “Attempting the Impossible? The Prospects and Limits of Mobility Partnerships and Circular Migration”, ELIAMEP Thesis, 1/2009, Policy Paper.

l'Indonesia e il Sud Africa e infine la migrazione circolare proposta dai partenariati per la mobilità dell'Unione Europea.<sup>56</sup>

Sin dalla comparsa dei primi schemi di migrazione circolare si aprì un dibattito sulla misura in cui i nuovi schemi potessero essere distinti dai vecchi schemi di migrazione temporanea attuati nel secondo dopoguerra in Europa fino agli anni '70.<sup>57</sup> A tal proposito Cassarino nota come le premesse della cooperazione bilaterale tra i paesi di origine e i paesi di destinazione dei migranti per sviluppare i programmi di migrazione circolare, possano risultare talmente restrittive in termini di partecipazione da finire per promuovere la temporaneità selettiva della mobilità per lavoro piuttosto che la sua circolarità.<sup>58</sup> Nei discorsi riguardanti gli strumenti di regolazione delle migrazioni, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e le Nazioni Unite hanno sempre usato il termine "migrazione temporanea" senza alcun riferimento alla "migrazione circolare".<sup>59</sup> Ma, pur avendo delle caratteristiche in comune, i due schemi presentano delle differenze che vanno sottolineate. Innanzitutto tanto gli schemi di migrazione circolare (SMC) quanto gli schemi di migrazione temporanea (SMT) ammettono entrambi un soggiorno all'estero temporaneo, inteso a scoraggiare l'immigrazione permanente; ma mentre gli SMT sono generalmente basati su un unico soggiorno temporaneo nel paese di destinazione e il ritorno al paese di origine chiude il ciclo migratorio, gli SMC sono pensati per garantire più di un'emigrazione e di un ritorno tra i due paesi. È dunque, in primo luogo, la ripetizione della mobilità a distinguere i due schemi:<sup>60</sup>



Fonte: Cassarino (2008), p. 6.

Cassarino evidenzia ulteriori similarità e differenze tra i due modelli. Entrambi mirano a reagire flessibilmente alle necessità del mercato del lavoro del paese di accoglienza, condividono l'obiettivo di essere temporanei e sono parte di un più ampio programma di cooperazione bilaterale tra gli stati. Inoltre entrambi gli schemi sono conclusi tra paesi caratterizzati da forti differenze, sia in termini economici che politici, e da interessi divergenti nella gestione delle migrazioni per lavoro. Rispetto agli SMT, gli SMC sono più costosi in termini di risorse finanziarie e logistiche necessarie per assicurare l'implementazione di meccanismi di selezione adeguata dei lavoratori e del loro rimpatrio nel paese di origine. Le clausole di condizionalità dei partenariati di mobilità,

<sup>56</sup> C. Solé et al. (2016), *Op. cit.*, p. 6.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> J. P. Cassarino (2008), *Op. cit.*, p. 1.

<sup>59</sup> P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 9.

<sup>60</sup> J. P. Cassarino (2008), *Op. cit.*, p. 6.



attraverso i quali si incentiva alla migrazione circolare, vengono spesso criticate per essere irrealistiche nelle richieste fatte ai paesi di origine. Questi infatti, mancano spesso di competenze tecniche o capitale umano ed economico per investire nella cooperazione con l'Unione Europea.<sup>61</sup>

Wickramasekara sottolinea come sia difficile categorizzare i programmi di migrazione temporanea e i programmi di migrazione circolare come due programmi totalmente distinti tra loro. Kathleen Newland dichiara che la migrazione circolare si distingue dalla migrazione temporanea in quanto la prima denota la continua partecipazione (“*engagement*”) del migrante sia nel paese di origine che nel paese di accoglienza; generalmente coinvolge sia il ritorno che la ripetizione. Mentre la seconda affermazione sul ritorno e la ripetizione è ovvia, non lo è altrettanto la prima in quanto non si può escludere che la migrazione temporanea non permetta ai migranti di essere coinvolti contemporaneamente in attività nel loro paese di origine e nel paese di destinazione.<sup>62</sup> La difficoltà di categorizzare i due programmi è anche evidente se si vanno a prendere le dichiarazioni sui benefici della migrazione temporanea del *Global Forum on Migration and Development* in un meeting a Bruxelles del 2007, le quali risultano essere identiche a quelle della migrazione circolare:

- Soddisfare la mancanza di lavoro nei paesi a reddito elevato e allo stesso tempo alleviare le pressioni derivanti da problemi demografici e di disoccupazione dei paesi in via di sviluppo;
- Gli accordi di lavoro temporanei tra paesi possono essere di supporto allo sviluppo;
- La migrazione per lavoro temporanea può essere a vantaggio di tutti se è legale, protettiva e legata alle reali necessità dei mercati del lavoro.<sup>63</sup>

In un sondaggio promosso dallo *European Migration Network* del 2008, è emerso come 15 Stati Membri sui 17 partecipanti non implementino nessuno specifico programma di migrazione circolare conforme a quanto promosso dalla *EC Communication on circular migration and mobility partnerships* del 2007. Nella Comunicazione la migrazione circolare viene definita come una forma di migrazione gestita in un maniera tale da consentire un certo grado di mobilità legale ripetuta tra due paesi (“*a form of migration that is managed in a way allowing some degree of legal mobility back and forth between two countries*”).<sup>64</sup> Nell Comunicazione, in seguito ad una descrizione delle misure messe in atto dall'Unione Europea per accompagnare le già esistenti leggi

---

<sup>61</sup> A. Triandafyllidou (2009), *Op. cit.*

<sup>62</sup> P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 12.

<sup>63</sup> Tutti e tre i punti sono tradotti dall'inglese da P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 13.

<sup>64</sup> Commissione Europea (2007), “Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione Europea e i Paesi Terzi”, COM(2007) 248 definitivo, 16.5.2007, Bruxelles, p. 8.

degli Stati Membri per assicurare un certo grado di circolarità delle migrazioni (con prerequisiti, modalità e situazioni coperte che variano da Stato in Stato), viene riportato un allegato in cui si illustrano degli esempi di progetti finanziati dall'Unione Europea per facilitare la gestione dei flussi migratori regolari proveniente dai Paesi Terzi e la migrazione circolare.<sup>65</sup> Tra questi progetti ve ne sono alcuni che riguardano un tipo di migrazione stagionale in settori specifici, soprattutto quello agricolo (è il caso del progetto di gestione integrale della migrazione stagionale tra Spagna e Marocco implementato dal 2005 sotto il finanziamento del programma AENEAS). Wickamasekara ha riportato come i programmi di migrazione stagionale si possono qualificare come programmi di migrazione circolare quando coinvolgono un ritorno degli stessi migranti. A tal fine è meglio considerare la maggior parte dei programmi definiti “circolari” come dei programmi di migrazione temporanea con alcune caratteristiche di circolarità.<sup>66</sup> A tal proposito, Wickramasekara propone uno schema riassuntivo degli schemi rilevati in otto paesi che possono rientrare sotto la definizione di programmi di migrazione circolare:

**Table 3: Evidence of circular migration patterns**

Country	Evidence of circular migration	Source/year
Albania	Out of a sample of 2, 524 migrants, 56.7% permanent; 21.2% are return migrants (one trip); and 22.1% are circular migrants	2005 Albanian Living Standards measurement Survey (Vadean and Piracha 2009)
Germany	60% of foreign workers have returned once: Share of EU workers among these is 41%	(Heckmann et al 2009)
Jordan	10% of migrants to Jordan are first timers: 46% are second time migrants. Overall 90% of non-Jordanians living in Jordan are migrants with multiple entries (2006 survey)	(CARIM 2008: 15)
Kuwait	26% per cent of a sample of 1 ,000 workers have come to work in Kuwait more than once	ILO survey 20095
Morocco and Spain	Less than 10 % of all Moroccan migrants to Spain are circular migrants. Circular migration now limited to seasonal agricultural work	Metoikos project, European University Institute (Enriquez and Ramon 2010)
Philippines	Re-hires among migrant workers leaving Philippines: 2008 – 60.7%                      2009 – 65.2%	Calculated from information in Philippines Overseas Employment Administration Statistics (POEA 2010)
Poland	Polish seasonal migrants to Germany: about 74% have worked in Germany at least twice and 43% at least four times	(OECD 2007a) p. 46
United Arab Emirates	25% of 1,300 sampled migrants have worked in the UAE more than once.	ILO survey of 20096

Fonte: Wickramasekara (2011), p. 19.

<sup>65</sup> *Id.*, p. 18.

<sup>66</sup> P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 49.

### 2.2.1. Difficoltà di raccogliere statistiche sulla migrazione circolare

Data l'esistente difficoltà nel misurare i normali flussi migratori, la misurazione della migrazione circolare, intesa come specifica mobilità umana, risulta ancora più complessa. Nei sistemi di dati sulle migrazioni internazionali, il termine "migrante circolare" non appare. Wickramasekara riporta come nelle raccomandazioni delle Nazioni Unite sulle statistiche delle migrazioni internazionali, ad esempio, al di sotto della categoria dei lavoratori immigrati, definiti come le persone ammesse da un paese diverso dal proprio di origine per l'obiettivo esplicito di esercitare un'attività remunerativa all'interno del paese di accoglienza, vengano incluse le sottocategorie di lavoratori stagionali, lavoratori a contratto, lavoratori a progetto e lavoratori temporanei, ma non compare la categoria di "lavoratori circolari".<sup>67</sup> Le migrazioni circolari costituiscono un'area problematica nelle statistiche sulle migrazioni: le statistiche basate sulle entrate e le uscite degli immigrati e i permessi rilasciati loro sono inadeguate perché sono adattate per stimare le migrazioni permanenti e non quelle temporanee. Lo stesso vale per il metodo demografico che, basato sulla comparazione dei luoghi di nascita dei migranti con i luoghi di residenza attuale, fornisce censimenti ogni dieci anni e raccoglie poche informazioni sui residenti temporanei. Ulteriore difficoltà è data dal fatto che la migrazione circolare può essere misurata solo dopo la conclusione del ciclo migratorio, ovvero dopo l'avvenuto ritorno nei paesi di provenienza.<sup>68</sup> Per ovviare a queste mancanze, dal 2008 l'*Eurostat* raccoglie statistiche fornite dagli Stati Membri sui permessi di soggiorno rilasciati per la prima volta per attività remunerate divisi per motivo, periodo di validità e cittadinanza dei migranti.<sup>69</sup> Gli Stati Membri sono tenuti inoltre a specificare il tipo di attività remunerata per la quale tali permessi sono stati rilasciati, ad esempio se si tratta di attività per lavoratori altamente qualificati oppure per lavoratori stagionali poco qualificati.<sup>70</sup> Queste statistiche possono essere utili per avere a disposizione dei profili sugli immigrati, ma, benché vengano forniti dei dati sulla durata del soggiorno, non vi è alcuna indicazione sull'avvenuto o mancato rinnovo di tali permessi. La difficoltà principale sta nel distinguere tra permessi puramente temporanei e permessi rilasciati per un periodo di tempo limitato e poi rinnovati o estesi.<sup>71</sup> Cinque Stati Membri (Austria, Germania, Paesi Bassi, Svezia) sono stati in grado di fornire dati sulle migrazioni circolari tramite metodi di ricerca innovativi. Nella loro definizione di migrazione circolare rientrano anche i propri cittadini nazionali che non sono invece inclusi

---

<sup>67</sup> *Id.*, p. 18.

<sup>68</sup> F. Fargues (2008), *Op. cit.*, p. 2.

<sup>69</sup> European Migration Network (2011), "Temporary Migration and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States", EMN Synthesis Report, p. 53.

<sup>70</sup> [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_resocc&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resocc&lang=en) gli ultimi dati disponibili sono aggiornati al 2015.

<sup>71</sup> European Migration Network (2011), *Op. cit.*, p. 53.

nella definizione data dall'Unione Europea. La definizione statistica di migrazione circolare preclude che una persona abbia attraversato i confini nazionali per almeno due volte. L'Austria ha raccolto dati sulle registrazioni e de-registrazioni dal "Registro centrale di residenza" (*Central Register of Residence*); la Germania ha analizzato le statistiche dal "Registro centrale dei cittadini stranieri" (*Central Register of Foreign Nationals*) per informazioni sulle uscite e rientrate dei singoli migranti: le informazioni vengono divise in "prime entrate in Germania", "rientro dall'estero" e "partenza per un paese straniero". I Paesi Bassi identificano i migranti stranieri utilizzando il numero del servizio unico del cittadino ("unique citizen's service number" - BSN) che viene assegnato loro dopo che abbiano trascorso un periodo di almeno quattro mesi nello Stato Membro. Utilizzando il BSN, il migrante può essere monitorato tramite la banca dati delle autorità locali e nazionali compresa la banca dati del "Servizio di Immigrazione e Naturalizzazione" (*Immigration and Naturalisation Service*). Le uscite e i rientri, così come i cambi di "status" possono essere monitorati fornendo informazioni sulle migrazioni temporanee e circolari. La Spagna, tramite il servizio di "indagine nazionale degli immigrati" (*National Survey of Immigrants*), ha fornito informazioni sulla durata del soggiorno come programmata dai cittadini dei Paesi Terzi e su degli esempi di brevi visite o ritorni nei loro paesi di origine. Infine la Svezia calcola i migranti che sono stati residenti per almeno dodici mesi.

La migrazione stagionale viene spesso considerata come temporanea ma dal momento che i migranti stagionali possono ritornare ad effettuare lo stesso lavoro negli anni successivi, tale movimento può essere interpretato come circolare.<sup>72</sup> Dal 2008 l'*Eurostat* raccoglie dati sui permessi di soggiorni rilasciati dai Stati Membri per ragioni di lavoro stagionale. Tuttavia, poiché solo alcuni Stati rilasciano permessi specifici per il lavoro stagionale, la maggior parte degli Stati Membri non è in grado di fornire questi dati. La tabella seguente riporta gli ultimi dati aggiornati a marzo 2015 sulle quote di lavoratori annuali calcolate in base ai permessi di soggiorno rilasciati per motivi di lavoro stagionale:

---

<sup>72</sup> *Id.*, p. 59.

**First permits issued for remunerated activities by reason, length of validity and citizenship**

[migr\_resocc]

Last update: 15.11.16

Source of data: Eurostat

**REASON:** Remunerated activities reasons: Seasonal workers **DURATION:** Total **CITIZEN:** Total  
**UNIT:** Person

TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>GEO</b>								
<b>European Union (28 countries)</b>	56,042 <sup>(d)</sup>	54,972 <sup>(d)</sup>	119,664 <sup>(d)</sup>	27,951 <sup>(d)</sup>	20,323 <sup>(d)</sup>	17,092	188,152	333,370 <sup>(d)</sup>
<b>European Union (27 countries)</b>	56,042 <sup>(d)</sup>	54,972	119,664	27,951	20,323	17,065	188,143	333,359 <sup>(d)</sup>
<b>Belgium</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Bulgaria</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Czech Republic</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Denmark</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Germany (until 1990 former territory of the FRG)</b>	0	0	0	0	0	0	0	:
<b>Estonia</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Ireland</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Greece</b>	13,345	13,835	7,937	4,126	16	0	0	0
<b>Spain</b>	18,254	5,314	8,741	4,507	3,780	3,127	3,075	2,900
<b>France</b>	3,860	2,236	1,061	1,059	1,115	1,000	1,205	1,547
<b>Croatia</b>	:	:	:	:	:	27	9	11
<b>Italy</b>	8,423	23,034	22,345	15,204	9,715	7,560	4,805	3,570
<b>Cyprus</b>	1,412	1,256	1,241	0	0	0	6	3
<b>Latvia</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Lithuania</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Luxembourg</b>	:	0	0	0	0	0	0	0
<b>Hungary</b>	884	791	439	244	0	31	15	9
<b>Malta</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Netherlands</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Austria</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Poland</b>	0	0	73,156	0	0	0	176,122	321,014
<b>Portugal</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Romania</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Slovenia</b>	6,125	1,627	360	366	348	367	253	307
<b>Slovakia</b>	0	0	11	3	0	0	0	1
<b>Finland</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Sweden</b>	3,739	6,879	4,373	2,442	5,349	4,980	2,662	4,008
<b>United Kingdom</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Iceland</b>	72	50	62	66	103	109	101	146
<b>Liechtenstein</b>	:	:	:	:	:	37	44	44
<b>Norway</b>	1,458	1,543	1,632	1,644	1,669	1,922	2,089	1,925
<b>Switzerland</b>	:	:	:	:	0	0	0	:

Available flags:

**b** break in time series

**e** estimated

**n** not significant

**s** Eurostat estimate (phased out)

**c** confidential

**f** forecast

**p** provisional

**u** low reliability

**d** definition differs, see metadata

**l** see metadata (phased out)

**r** revised

**z** not applicable

Special value:

: not available

Fonte: Eurostat

Per sopperire alla mancanza di dati, nel 2010 l'European Migration Network ha lanciato una "Ad-Hoc Query"<sup>73</sup> per rilevare i numeri annuali di cittadini di Paesi Terzi impiegati come lavoratori stagionali e dove possibile divisi per Paese di provenienza, settore economico, lunghezza del

<sup>73</sup> Disponibile in PDF: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/ad-hoc-queries/economic-migration/208\\_emn\\_ad-hoc\\_query\\_seasonal\\_workers\\_icts\\_17mar2010\\_wider\\_dissemination\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/economic-migration/208_emn_ad-hoc_query_seasonal_workers_icts_17mar2010_wider_dissemination_en.pdf)

soggiorno. Soltanto otto paesi (Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Slovenia, Spagna, Svezia) hanno fornito i dati come richiesto.

### 2.2.2. Politiche migratorie in linea con le necessità del mercato del lavoro

Le direzioni intraprese dalle politiche migratorie per far fronte ai massicci flussi migratori risentono inevitabilmente della necessità delle imprese di ricorrere ad una forza lavoro a basso costo per mantenere la loro competitività.<sup>74</sup> Stephen Castles e Derya Ozkul mettono in evidenza come nelle politiche per la migrazione circolare si può scorgere una differenziazione di trattamento tra i migranti sulla base delle variabili dei loro livelli di istruzione e formazione professionale. I lavoratori altamente qualificati (*highly-skilled*), tra cui, ad esempio, esperti di informatica, manager e medici professionisti, sarebbero i più incoraggiati dagli stati a prolungare il loro soggiorno temporaneo a titolo permanente.<sup>75</sup> Questa tipologia di lavoratori ottiene facilmente i permessi di soggiorno, sia di breve che di lungo termine, e gode di un trattamento preferenziale riguardo il diritto di ricongiungimento familiare e la concessione di altri privilegi.<sup>76</sup> I lavoratori poco qualificati, al contrario, incontrano generalmente delle condizioni altamente restrittive che comprendono limitazioni sulla durata del soggiorno e sul diritto di cambiare lavoro, così come la frequente proibizione di far giungere i familiari. Per i lavoratori poco qualificati, gli schemi di migrazione circolare sono spesso di natura stagionale o sono ristretti ad alcuni settori con carenza di manodopera nazionale come il settore alberghiero, dell'edilizia e dell'agricoltura, settori che per l'appunto hanno bisogno di una forza lavoro saltuaria. Kathleen Newland nota come evitare l'immigrazione permanente dei lavoratori poco qualificati e dei loro familiari sia una chiara priorità politica per molti paesi a reddito elevato: mentre molti paesi di accoglienza guardano la migrazione di lavoratori altamente qualificati come una forma benefica di integrazione economica e di co-sviluppo, il lavoro poco qualificato è spesso soggetto a molte restrizioni.<sup>77</sup> La migrazione stagionale è la forma più familiare di migrazione circolare tra paesi a basso reddito e paesi a reddito elevato specialmente associata ai settori dell'agricoltura ma anche al turismo e dell'edilizia.<sup>78</sup> Per la categoria di lavoratori di bassa qualificazione i programmi di migrazione circolare contengono misure atte ad assicurare il ritorno puntuale dei migranti a casa, come quella delle obbligazioni o

---

<sup>74</sup> P. Basso (2004), "Politiche migratorie e precarizzazione del lavoro" in F. Coin, *Op. cit.*, p. 74.

<sup>75</sup> S. Castles, D. Ozkul (2014), "Circular Migration, Triple Win or a New Label for Circular Migration?", in G. Battistella, a cura di, *Global and Asian Perspectives on International Migration*, Global Migration Issues 4, Springer International Publishing Switzerland, p. 30.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> K. Newland, D. R. Agunias, A. Terrazas (2008), "Learning by Doing: Experiences of Circular Migration", *Insight*, Washington: Migration Policy Institute (MPI), p. 3.

<sup>78</sup> *Id.*, p. 6.

dei risparmi riscuotibili solo nel paese di provenienza, o più drasticamente la deportazione forzata nel caso di permanenza prolungata oltre la durata del permesso di soggiorno.<sup>79</sup> Castles e Ozkul evidenziano come il rapporto tra l'offerta e la domanda di lavoro sia un fattore cruciale a giustificazione di questi trattamenti differenziati: la mancanza di lavoratori altamente qualificati fa sì che questi siano ben accolti e ricevano concessioni in termini di prolungamento del permesso di soggiorno, mentre l'esistenza di un *surplus* di lavoratori poco qualificati fa sì che questi siano considerati facilmente rimpiazzabili per cui necessari solo in maniera temporanea. Tuttavia, se ufficialmente alcuni governi applicano delle politiche restrittive nei confronti della migrazione dei lavoratori poco qualificati con lo scopo di ridurre l'afflusso, dall'altra chiudono tacitamente un occhio sul protrarsi del loro soggiorno irregolare.<sup>80</sup> Questa strategia dà ai politici la possibilità di prendere parte a discorsi populistici anti-immigrati, attirando così il consenso della popolazione autoctona che vede costantemente il lavoratore immigrato come una minaccia per il proprio lavoro. Allo stesso tempo è in linea con le pretese di alcuni datori di lavoro in cerca di lavoratori in condizioni di irregolarità, senza possibilità di avere un contratto di lavoro e più facilmente sfruttabili.<sup>81</sup> Se si considerano solo gli obiettivi ufficialmente dichiarati dagli stati, senza scorgerne "l'agenda nascosta" ("*hidden agenda*"), si finisce per giudicare le politiche migratorie come fallimentari.<sup>82</sup> In realtà, evidenzia Castles, il fallimento è solo apparente: i veri obiettivi non possono essere apertamente dichiarati, in quanto se così avvenisse i politici non guadagnerebbero più il consenso delle popolazioni.<sup>83</sup> L'agenda nascosta va vista come un tentativo dello Stato di mediare tra interessi economici e sociali diversi. L'assunzione di lavoratori stranieri è vantaggiosa per le imprese di alcuni settori che possono godere di una forza lavoro a basso costo e più flessibile. Allo stesso tempo però, questa viene mal vista dalla popolazione autoctona, che si sente messa sempre più in competizione con gli immigrati per trovare un lavoro: l'attuazione di una politica di reclutamento rivolta agli immigrati lavoratori non verrebbe ben accettata dalle pubbliche opinioni. Per cui, dice Castles, è più facile mobilitare le masse contro l'immigrazione piuttosto che a favore di essa: mentre tra i *media* e i discorsi dei politici si diffonde la retorica anti-immigrazione, in realtà, gli immigrati sono ben accolti dalle imprese e le politiche si muovono nella direzione di fornire sempre più forza lavoro immigrata purché vulnerabile alle richieste del mercato. Secondo Castles, l'aumento delle migrazioni non documentate in Europa può essere vista come una risposta alla "ri-regolamentazione" neoliberale del mercato del lavoro: l'aumento di forme sempre più precarie del lavoro, ha causato un aumento delle richieste di lavoratori immigrati. Come afferma

---

<sup>79</sup> S. Castles, D. Ozkul (2014), *Op. cit.*, p. 30.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> S. Castles, D. Ozkul (2014), *Op. cit.*, p. 30.

<sup>82</sup> S. Castles (2004), "Why migration policies fail", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 27, n. 2, p. 207.

<sup>83</sup> *Ibid.*

Pietro Basso, per poter capire la logica intrapresa dalle politiche migratorie della maggior parte dei paesi europei e la direzione della politica comune dell'Unione Europea, bisogna chiarire quale sia il rapporto di forza tra le politiche e i mercati all'interno dei processi migratori; vale a dire far luce su chi sia l'attore dominante nella gestione delle migrazioni e quale sia l'output di questo rapporto:

“Nella realtà non sono gli stati né i governi e i parlamenti o, non se ne parla neppure!, le “pubbliche opinioni”, opportunatamente fabbricate dagli stati, dai governi e dalle forze economiche dominanti, ad essere sovrani in materia: il vero sovrano (non dico il sovrano assoluto) è il mercato, mentre le politiche dei “pubblici poteri” sono rispetto ad esso, e vanno tenute alla stregua di, variabili dipendenti (il che non vuol dire: totalmente dipendenti).”<sup>84</sup>

Le politiche europee sull'immigrazione, che dagli anni '70 si sono sempre più ravvicinate tra loro in senso restrittivo, non sono quindi in contrasto con il mercato, ma bensì si adeguano alle sue esigenze determinate da periodi di sviluppo o recessione economica. Se si tiene in considerazione la necessità delle imprese di munirsi di manodopera sempre più flessibile e precaria per poter competere nel mercato globale, è facile capire come la retorica contro l'immigrazione risulti solo apparentemente in contrasto alle esigenze del mercato<sup>85</sup>. Secondo Pietro Basso, è proprio grazie alle politiche repressive che si riesce ad ottenere una migrazione a *zero diritti*, la quale sia in grado di soddisfare a pieno la domanda delle imprese per una manodopera precaria e disposta a qualsiasi sacrificio.<sup>86</sup> Privata dei mezzi di auto-difesa, senza un permesso di soggiorno, senza un contratto di lavoro e i diritti sociali associati, la massa dei lavoratori immigrati si ritrova infatti priva di capacità di schierarsi contro le condizioni a lei imposte dalle imprese.<sup>87</sup> L'eventualità di una reale “immigrazione zero”<sup>88</sup> costituirebbe una catastrofe per le imprese occidentali. Considerato il contributo degli immigrati, all'economia informale e specialmente nel settore dell'agricoltura e dell'industria manifatturiera, nonché dei servizi (alberghi, ristoranti, ospedali), la competitività dei mercati europei crollerebbe drasticamente.<sup>89</sup> Dati statistici aggiornati al 2015, dimostrano infatti come gli immigrati costituiscano il 7,3%<sup>90</sup> dei lavoratori occupati dell'Unione Europea (percentuale che crescerebbe se si tenesse conto dei lavoratori in nero). L'Europa è a conoscenza

---

<sup>84</sup> P. Basso (2004), “Politiche migratorie e precarizzazione del lavoro”, in F. Coin, a cura di, *Gli immigrati, il lavoro, la casa. Tra segregazione e mobilitazione*, Milano: FrancoAngeli, p. 73.

<sup>85</sup> P. Basso, F. Perocco (2003), *Gli immigrati in Europa: Disuguaglianze, razzismo, lotte*, Milano: FrancoAngeli, p. 14.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> P. Basso, a cura di (2010), *Razzismo di Stato. Stati uniti. Europa. Italia*, Milano: FrancoAngeli: p. 11.

<sup>90</sup> IDOS, a cura di (2016), *Dossier statistico immigrazione 2016*, Roma, p. 2.



di questa risorsa, per cui quello che realmente vogliono sia gli attori economici che le autorità politiche è una migrazione dalla natura precaria e azzerata dei suoi diritti, che sia perfetta per servire all'accumulazione del capitale dei centri dell'economia mondiale.<sup>91</sup> All'interno del processo migratorio le politiche costituiscono le “*variabili*” funzionali alle necessità momentanee del mercato mondiale di disporre più o meno forza lavoro a basso costo.<sup>92</sup>

### 2.3. Migrazione circolare e standard del lavoro internazionali

Wickramasekara riporta come l'ILO, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, sembra non aver fatto riferimento alla migrazione circolare nelle sue pubblicazioni e dichiarazioni sulle migrazioni internazionali prima degli anni 2000. In un progetto del 2001 sulle migrazioni per lavoratori qualificati con il DFID, il *Department for International Development* (Dipartimento per lo sviluppo internazionale) del governo inglese, l'ILO sottolinea l'utilità del regime di visti temporanei per facilitare la circolazione dei migranti in modo tale da mitigare le conseguenze del *brain drain* per i paesi in via di sviluppo. Qualche anno dopo, nel 2004, la “World Commission on the Social Dimension of Globalization” (istituita nel febbraio del 2002 dall'ILO) fa riferimento all'importanza di stimolare il processo di *skills circulation* per aumentare i benefici della migrazione per i paesi in via di sviluppo, tramite l'applicazione di misure quali: il riconoscimento della doppia cittadinanza da parte di entrambi i paesi, l'allentamento delle restrizioni per il rientro (nei paesi industrializzati) dei migranti non permanenti, tasse e altri incentivi per incoraggiare il ritorno a casa dei migranti altamente qualificati. Ancora, la Risoluzione del 2004 adottata dalla 92esima “International Labour Conference” (che si riunisce ogni anno a Ginevra), contiene dei riferimenti alla migrazione circolare nel contesto dello sviluppo dei paesi di emigrazione e così pure il “Multilateral Framework on Labour Migration” dell'ILO adottato nel 2006, che sotto il paragrafo “Migration and Development” include la *guideline* 15.8 che recita: “adopting policies to encourage circular migration and return migration and reintegration into the country of origin, including by promoting temporary labour migration schemes and circulation-friendly visa policies”.<sup>93</sup> Allo stesso tempo il Framework proponeva delle chiare linee guida sulla necessità di integrare la protezione del lavoratore negli schemi di migrazione per lavoro temporaneo. La *guideline* 5.5, sotto il paragrafo “Effective management of labour migration”, cita ad esempio: “ensuring that temporary work schemes respond to established labour market needs, and that these schemes respect the principle of equal treatment between migrant and national workers and that

---

<sup>91</sup> P. Basso (2004), in F. Coin, a cura di, *Op. cit.*, p. 87.

<sup>92</sup> *Id.*, p. 74.

<sup>93</sup> ILO (2006), *ILO Multilateral Framework on Labour Migration*, ILO: Geneva, p. 30.

workers in temporary schemes enjoy the rights referred to in principles 8 and 9 of this Framework”.<sup>94</sup> Il principio 8, sotto la rubrica “Protection of migrant workers”, enuncia chiaramente che i diritti umani di tutti i migranti lavoratori devono essere promossi e protetti, indipendentemente dal loro status. E il principio 9. (a) precisa che tutti gli standard internazionali del lavoro si applicano ai lavoratori migranti, se non specificato diversamente altrove. Ne consegue che tutti gli strumenti di gestione delle migrazioni devono essere guidati da tali standard. Il punto 9. (b) chiarisce che la protezione dei lavoratori migranti deve essere basata sulla legge internazionale. I governi, nel formulare le leggi nazionali devono essere guidati dai principi contenuti nella “Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No.97)”, la “Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention 1975 (No. 143)” e nelle Raccomandazioni riguardanti l’equo trattamento tra lavoratori nazionali e migranti in situazioni regolari e gli standard minimi di protezione per tutti i migranti lavoratori. Nel paragrafo viene anche dichiarato la necessità di tener conto dei principi contenuti nella “International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members and Their Families” adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1990. Alla fine del paragrafo si specifica: “If these Conventions have been ratified they should be fully implemented”<sup>95</sup>. Nella pubblicazione dell’ILO del 2010 “International labour migration: A rights-based approach”, ci sono più riferimenti alla migrazione circolare e alla migrazione temporanea in quanto alle loro limitazioni in relazione ai diritti dei migranti e al loro impatto sullo sviluppo:

“Special efforts should be made to prevent temporary migration schemes from resulting in limitations on equal access to labour and human rights for migrant workers vis-à-vis native workers. This relates in particular to the principles of equality of opportunity and treatment and non-discrimination, including the right to equal pay for equal work, to decent and safe conditions of work, and to the right of association. Of particular concern is the all-too-common practice of employers withholding migrant workers’ passports in complete breach of internationally recognized human rights standards. Some limitations on the enjoyment of rights may be reasonable, at least for a limited period of time, such as the right to family reunification and the immediate enjoyment of social security and social protection benefits. However, there are others that should never be compromised, such as the fundamental labour rights of freedom of association and collective bargaining.”<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> *Id.*, p. 13.

<sup>95</sup> *Id.*, p. 16.

<sup>96</sup> ILO (2010), *International labour migration: a rights-based approach*, ILO: Geneva, p. 169.

Ciò nonostante, sembra esserci un certo attrito tra i programmi di migrazione circolare e temporanea e i diritti dei lavoratori migranti così come difesi dagli standard internazionali del lavoro. La legislazione di molti paesi spesso fallisce nel proteggere i diritti dei lavoratori coinvolti in questi programmi. La riluttanza dei governi di ratificare i trattati internazionali sulla protezione dei lavoratori migranti è in questo senso strategica: permette ai datori di lavoro di usare i “vuoti” legali per minimizzare i loro obblighi nel garantire buone condizioni di lavoro, un’adeguata sicurezza sociale e i diritti del lavoro fondamentali.<sup>97</sup> Un caso esemplare è la mancata ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite del 1990 da parte dei maggiori stati di accoglienza dei migranti tra cui gli Stati Membri dell’Unione Europea.<sup>98</sup> Le maggiori violazioni dei diritti dei lavoratori migranti sono state riscontrate nei programmi per la migrazione circolare ampiamente utilizzati in paesi non democratici come quelli del Golfo.<sup>99</sup> I migranti provengono soprattutto dai paesi del sud-est asiatico e occupano lavori poco qualificati. Abusi, sfruttamento e negazioni dei diritti umani e del lavoro sono soprattutto comuni tra le lavoratrici migranti donne nel settore domestico. Tuttavia si possono ritrovare esempi anche in paesi a democrazia liberale, come il programma per la migrazione circolare tra Marocco e Spagna (co-finanziato dall’Unione Europea) avente lo scopo di facilitare e regolare l’assunzione delle lavoratrici marocchine nelle coltivazioni di fragole della provincia di Huelva. L’ONG *FIDH, International Federation for Human Rights*, dopo aver svolto una missione nella provincia spagnola nel 2011, ne ha raccolto le testimonianze in un report del 2012.<sup>100</sup> Tre le violazioni in termini di diritti umani e del lavoro il FIDH ha evidenziato: l’assenza della garanzia di una paga minima; l’assenza della protezione da parte dei sindacati; condizioni abitative molto basse; un processo discriminatorio di reclutamento in Marocco che ha coinvolto principalmente donne di età compresa tra i 18 e i 45 anni possibilmente con bambini, senza conoscenza della lingua spagnola, totalmente dipendenti dal loro datore di lavoro, con contratti che non specificano la data di fine del periodo lavorativo, con il conseguente rischio di essere spedite a casa in ogni momento o di rimanere in Spagna più del previsto in condizioni di irregolarità.<sup>101</sup> Mentre quindi l’ILO ribadisce che gli standard internazionali del lavoro vadano applicati a tutte le categorie di lavoratori migranti, i lavoratori migranti temporanei sono la categoria che ha più difficoltà a vedere rispettati i propri diritti. Di conseguenza la relazione tra i programmi circolari o temporanei e gli standard internazionali di lavoro prova l’inefficienza della “soluzione tre volte vincente” della migrazione circolare. Come riportato da Wickramasekara, i

---

<sup>97</sup> P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 70.

<sup>98</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52004IE0960#ntr5-C\\_2004302IT.01004901-E0005](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52004IE0960#ntr5-C_2004302IT.01004901-E0005)

<sup>99</sup> P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 45.

<sup>100</sup> FIDH (2012), *Importing Workers, exporting Strawberries*, Report n. 578 a.

<sup>101</sup> FIDH (2012), *Importing Workers, exporting Strawberries*, Report n. 578 a, p. 4.

principali problemi associati a questi programmi riguardano soprattutto: la libertà di associazione, il trattamento equo, la possibilità di cambiare datore di lavoro, il ricongiungimento familiare, il mancato rispetto dei diritti dei migranti da parte delle agenzie di reclutamento private, le condizioni sul lavoro, carenti e spesso dannose per la salute.

### **Libertà di associazione**

Nel 2009 la “International Trade Union Confederation” (ITUC) ha identificato 22 paesi per sfruttamento dei lavoratori migranti.<sup>102</sup> L’ITUC ha evidenziato come la libertà di associazione e il diritto di organizzazione siano tra i diritti fondamentali dei lavoratori migranti e che la loro partecipazione ai sindacati è importante per la loro integrazione nel luogo di lavoro e nella società. Alcuni paesi del Golfo tra cui gli Emirati Arabi Uniti, il Bahrain, l’Arabia Saudita e il Kuwait, dove i lavoratori temporanei costituiscono la maggior parte della loro forza lavoro, la negazione di tali diritti è molto forte tanto da far suscitare molte manifestazioni tra i lavoratori migranti, che si concludono spesso con la loro espulsione dai paesi di accoglienza. In questi paesi d’altronde il diritto di organizzazione è vietato anche ai lavoratori nazionali. Altri paesi come la Repubblica di Corea, viola il diritto dei migranti in stato di irregolarità di registrarsi alla “Migrants’ Trade Union”, mentre in Malesia, nonostante non vi sia una proibizione legale per i lavoratori migranti temporanei di iscriversi alle unioni, le autorità e i datori di lavoro esercitano forti pressioni intimidatorie sui migranti affinché ciò non avvenga.

### **Equo trattamento**

L’equo trattamento sarebbe tutelato dalle Convenzioni “Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97)” e “Migrant Workers (Supplementary Provisions Convention, 1975 (No. 143)” e dalle Raccomandazioni n. 86 e 151. L’equo trattamento è basato su minimi standard richiesti e si basa sul concetto di un trattamento per i migranti non meno favorevole di quello che è garantito ai cittadini nazionali sul lavoro. L’articolo 6 della Convenzione n. 97 proibisce la discriminazione tra i migranti ammessi regolarmente specificamente in riferimento a: retribuzione, orari di lavoro, lavoro straordinario, giorni feriali retribuiti, restrizioni sul lavoro da casa, età minima di impiego, tirocini, lavoro delle donne e lavoro dei giovani, adesione ai sindacati e godimento dei benefici della contrattazione collettiva, alloggio, previdenza sociale, nella quale vengono fatti rientrare le disposizioni legali in materia di ingiuria, maternità, malattia, invalidità, vecchiaia, morte, disoccupazione e responsabilità familiari, così come qualsiasi altra contingenza che, secondo le leggi e i regolamenti nazionali, è coperta da uno schema di provvidenza sociale. Il

---

<sup>102</sup> P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 71.

divieto di discriminazione vale anche nel pagamento delle tasse da pagare nei confronti della persona assunta.<sup>103</sup>

Molti degli schemi di migrazione circolare e temporanea falliscono il test degli standard minimi.<sup>104</sup>

### **Cambio del datore di lavoro**

L'articolo 14 della Convenzione n. 143 del 1975, stipula che i lavoratori migranti debbano poter cambiare datori di lavoro, per lo meno dopo un periodo massimo di due anni. È un metodo che dovrebbe risultare efficace per ridurre il prodursi di situazioni in cui il datore di lavoro acquisisca un arbitrario e ingiustificato potere di minacciare i lavoratori di terminare o non rinnovare il contratto. Questo metterebbe il lavoratore migrante in una condizione altamente vulnerabile in quanto privato del contratto del lavoro non avrebbe accesso al diritto di residenza e di conseguenza verrebbe forzato a lasciare il paese. Tuttavia, molti degli schemi esistenti, in nome del principio "rotatorio", legano il lavoratore migrante allo stesso datore di lavoro e richiedono ai migranti di lasciare il paese di accoglienza per un certo periodo (dai due mesi ai due anni) prima che possano rientrarvi per lavorare di nuovo.

### **Ricongiungimento familiare**

La Convenzione n. 143 del 1975, all'articolo 13 recita: "Ogni Membro può adottare tutte le disposizioni opportune di sua competenza e collaborare con altri Membri, per favorire il raggruppamento familiare di tutti i lavoratori migranti che risiedono legalmente nel suo territorio."<sup>105</sup> Precisa di seguito che per familiari si intendono il coniuge, i figli e i genitori laddove siano a carico del migrante. Allo stesso tempo, la Convenzione ONU del 1990 all'articolo 44 dichiara che gli Stati sono incoraggiati a facilitare il ricongiungimento familiare e a proteggere i membri di tutta la famiglia. Ciò nonostante, è stato dimostrato come la maggior parte degli schemi di lavoro stagionale, nel Medio Oriente, in Nord America ma anche in molti stati europei, non permettono che i migranti siano accompagnati dai loro membri familiari.

### **Le agenzie di reclutamento e i diritti dei migranti**

La "Private Employment Agencies Convention, 1997 (No.181)" dell'ILO all'articolo 8 riporta che è dovere degli stati consultare le organizzazioni dei lavoratori più rappresentative per adottare delle misure che provvedano a proteggere adeguatamente e prevenire gli abusi dei lavoratori migranti assunti nel loro territorio da agenzie di reclutamento private. Secondo la Convenzione, tutti gli

---

<sup>103</sup> [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312242](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242)

<sup>104</sup> P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 73.

<sup>105</sup> PDF disponibile online: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms\\_153191.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms_153191.pdf)

stati dovrebbero avere leggi e regolamenti che provvedano a penalizzare le agenzie colpevoli di abusi. La linea guida 13 del “Multilateral Framework on Labour Migration” del 2006 ha ribadito la necessità di supervisionare i servizi per l’impiego privati da parte degli stati tenendo in considerazione l’articolo 8 della Convenzione n.181. Tuttavia, i sindacati hanno più volte espresso preoccupazione per la mancanza di regolamentazione delle agenzie di reclutamento coinvolte nei programmi di migrazione temporanea. È un dato di fatto che molti governi si siano dimostrati riluttanti nel regolare le attività di queste agenzie.<sup>106</sup>

### **Sicurezza e salute sul luogo di lavoro**

La “Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155)” dell’ILO prevede l’implementazione di una politica nazionale che abbia come obiettivo la prevenzione degli incidenti, dei danni alla salute emersi, collegati o occorsi durante il lavoro tramite la minimizzazione dei rischi presenti sul luogo di lavoro. I lavoratori migranti temporanei sono tra i più soggetti ad incidenti sul lavoro. I settori più pericolosi in termini di condizioni di lavoro sono infatti quelli dove è maggiore la presenza dei lavoratori migranti temporanei: 170,000 ingiurie e 55,000 incidenti fatali nel settore agricolo, e 12,000 incidenti fatali nelle attività minerarie all’anno.<sup>107</sup>

#### 2.3.1. La migrazione circolare agli occhi dei sindacati

Per i sindacati tanto gli schemi di migrazione temporanea quanto gli schemi di migrazione circolare sollevano le stesse preoccupazioni quando si tratta della mancata protezione dei diritti dei lavoratori migranti. L’ACTRAV, l’Ufficio delle Attività per i lavoratori dell’ILO, ha svelato come, nonostante la precarietà minacci sempre di più tutti i tipi di lavoratori, siano proprio i lavoratori stagionali e in particolar modo quelli nel settore domestico ad essere maggiormente interessati da condizioni di lavoro precarie. L’ETUC, la Confederazione europea dei sindacati (*European Trade Union Confederation*), ha dichiarato che l’efficacia della migrazione circolare nel ridurre gli effetti negativi sullo sviluppo conseguenti alla “fuga dei cervelli” dai paesi di emigrazione, così come promossi dalla Comunicazione della Commissione Europea del 2007, è molto ridotta. Nel 2008 al secondo “Global Forum on Migration and Development” di Manila, i sindacati partecipanti hanno sottolineato come lo scopo principale dei programmi di migrazione circolare e temporanea sia quello di soddisfare le mancanze del mercato del lavoro dei paesi di accoglienza. Tale approccio dovrebbe essere cambiato: al centro dell’attenzione di tali programmi

---

<sup>106</sup> P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 75.

<sup>107</sup> *Id.*, p. 76.

dovrebbero esserci i lavoratori migranti stessi e la difesa dei loro diritti umani fondamentali. In occasione dei “Civil Society Days” organizzati dal GFMD (“Global Forum for Migration and Development”) nel 2009, una rappresentante dell’AFL-CIO, la Federazione americana del lavoro e Congresso dell’organizzazione industriale (*American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*), ha avanzato un’analisi critica nei confronti delle implicazioni dei programmi di migrazione circolare sui diritti dei lavoratori migranti. La rappresentante ha esposto numerose questioni problematiche riguardanti i programmi di migrazione circolare, le quali sono riportate da Wickramasekara:<sup>108</sup>

- “L’approccio della migrazione circolare tratta gli immigrati come poco più che delle merci, giustificatamente non accettati come membri a pieno titolo dei paesi di accoglienza, e [*considera*] i diritti dei lavoratori immigrati come trattabili”;
- “L’approccio, non permettendo la permanenza di lungo termine degli immigrati e esaltandone i vantaggi della loro circolarità, sembra anche accettare la xenofobia e il razzismo come condizioni naturali delle società – fattori che minacciano fortemente la riuscita integrazione dei migranti”;
- “I programmi di migrazione circolare altro non promuovono che un ritorno ai programmi di migrazione temporanea; i vantaggi decantati oggi sono gli stessi che venivano lodati ai tempi dei programmi di reclutamento temporaneo dei lavoratori immigrati, che erano molto lontani dal valorizzare i diritti dei lavoratori ma bensì li trattavano come dei “pacchetti da poter essere barattati in cambio dell’accesso al mercato del lavoro dove le paghe sono più alte di quelle dei paesi di origine”;
- “Il modello di migrazione circolare presenta gli stessi difetti dei modelli temporanei in quanto permettono ai datori di lavoro di ignorare le leggi nazionali sui i diritti umani e l’impiego mettendo in atto delle pratiche contrarie alla legge nazionale”.

Anche il PSI (*Public Services International*) dichiara chiaramente che la migrazione circolare non è la risposta ad uno sviluppo equo e sostenibile tra i vari paesi del mondo, soprattutto per i paesi in via di sviluppo e più poveri. Nel piano d’azione sulle migrazioni e lo sviluppo del 2010 il PSI chiarisce l’importanza di salvaguardare la protezione dei diritti dei lavoratori migranti tramite il coinvolgimento dei sindacati in tutti gli stadi delle politiche: dall’ideazione, all’implementazione, fino al monitoraggio:

“such programmes are prone to abuse by unscrupulous employers if they are undertaken in the absence of government regulation, application of human rights and labour standards,

---

<sup>108</sup> Tradotto da P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 78.

ethical recruitment guidelines, full transparency and involvement of trade unions in all stages of policy development, implementation and monitoring”.<sup>109</sup>

Infine, anche l’ITUC, la Confederazione sindacale internazionale (*International Trade Union Confederation*) in una Risoluzione sui lavoratori migranti del 2010 ha deplorato l’abuso e lo sfruttamento dei diritti dei lavoratori migranti da parte non soltanto dei datori di lavoro ma anche degli agenti di reclutamento e degli intermediari, svelando l’incapacità dei governi di proteggere adeguatamente i migranti. Secondo l’ITUC, i sindacati, sia dei paesi di origine che dei paesi di accoglienza, possono svolgere un ruolo cruciale nel colmare il vuoto della protezione dei diritti nei programmi di migrazione circolare e temporanea. I sindacati devono essere coinvolti nella cooperazione tra i governi dei paesi di origine e di accoglienza, per promuovere la discussione e messa in pratica di politiche che incrementino la difesa di vie legali per le migrazioni per lavoro, rafforzino le ispezioni sul lavoro, nonché la severa supervisione delle attività delle agenzie di reclutamento, e infine assicurino il mantenimento dei diritti alla sicurezza sociale.

---

<sup>109</sup> Riportato da P. Wickramasekara (2011), *Op. cit.*, p. 79.



### **3. L'evoluzione della politica comune in materia di immigrazione dell'Unione Europea: la strada verso la migrazione circolare**

#### 3.1. Introduzione

Questo terzo capitolo si occupa di ricostruire il legame tra la politica estera dell'Unione Europea (UE) e la migrazione circolare all'interno della politica comune in materia di immigrazione, con particolare riferimento all'immigrazione ai fini lavorativi. A tale scopo vengono descritte le varie fasi delle politiche migratorie dell'UE partendo dal Trattato di Amsterdam che per la prima volta attribuì competenza comunitaria all'UE in materia di immigrazione, fino all'approccio globale del 2006 che fa dei partenariati e della migrazione circolare “i due elementi chiave” della nuova politica in materia di immigrazione dell'UE. L'analisi della costruzione della politica migratoria comune è limitata per lo scopo della tesi: vengono presi in considerazione l'ordinamento presente nei Trattati dell'UE e gli strumenti non vincolanti in materia di gestione delle migrazioni legali ai fini lavorativi e per la non discriminazione tra lavoratori immigrati e lavoratori dell'UE.

#### 3.2. La competenza giuridica in materia di immigrazione dell'Unione Europea

L'Unione Europea agisce in conformità alle competenze attribuitele dai trattati e per raggiungere gli obiettivi da essi assegnatele.<sup>1</sup> I trattati ad oggi in vigore sono il Trattato dell'Unione Europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE, prima TCE ovvero Trattato che istituisce la Comunità Europea), modificati dal Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1 dicembre 2009.<sup>2</sup> Le competenze dell'Unione Europea sono delimitate dal principio di attribuzione (articolo 5, paragrafo 2, TUE):

“2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.”<sup>3</sup>

Il TFUE specifica tre tipi di competenze ciascuno dei quali applicabili in diversi settori (Titolo I: categorie e settori di competenza dell'Unione): esclusiva (articolo 3), concorrente (articolo 4) e di

---

<sup>1</sup> E. Nefram (2011), *Ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e i suoi Stati membri in materia di immigrazione*, Parlamento europeo, DG Libertà civili, giustizia e affari interni, Bruxelles, p. 5.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> PDF disponibile online (versione consolidata del TUE e TFUE): [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)

sostegno/coordinamento (articolo 6). Nei settori in cui ha competenza esclusiva, l'UE è la sola che può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo solo se autorizzati dall'UE e il loro ruolo si limita ad attuare gli atti dell'UE. In nome della competenza concorrente, sia l'UE che gli Stati Membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti nei settori interessati. Tuttavia, secondo l'articolo 2, paragrafo 2 del TFUE: "Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare la propria".<sup>4</sup> Infine in taluni settori l'UE può svolgere un'azione di sostegno, coordinamento o completamento all'azione degli Stati membri, senza sostituirne la loro competenza, ovvero non ha potere legislativo in questi settori.

L'esercizio delle competenze assegnate all'UE dal TFUE si fonda sul principio di sussidiarietà e sul principio di proporzionalità (articolo 5 TUE, paragrafo 3 e 4):

"3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale o locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione."

"4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati."

L'elaborazione di una politica comune in materia di immigrazione è uno degli obiettivi comuni dell'UE stabiliti dall'art.79 del TFUE (ex articolo 63 del TCE):

"L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato all'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani".

In base al Regolamento CE n. 862/2007 (articolo 2, paragrafo 1, lettera i) per "cittadino di paese terzo" si intende la persona che non è cittadino dell'UE in quanto stabilito dall'articolo 20,

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

paragrafo 1 del TFUE<sup>5</sup> (ex articolo 17 TCE), e che non goda del diritto di libera circolazione come definito dall'articolo 2, paragrafo 5 del Codice frontiere Schengen.<sup>6</sup>

L'art. 79 rientra sotto il Capo 2 "Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione" del Titolo V "Spazio, libertà, sicurezza e giustizia" del TFUE che è uno dei settori in cui l'UE esercita una competenza concorrente (articolo 4, paragrafo 2, lettera j). L'UE ha quindi una competenza concorrente in materia di immigrazione. Il mezzo considerato più adatto dall'Unione per implementare il programma legislativo in materia di immigrazione così come previsto dall'articolo 79 sopra citato, è uno strumento di "soft law"<sup>7</sup>, cioè non vincolante, definito "metodo aperto di coordinamento" (MAC): "Il metodo di coordinamento aperto nell'Unione europea (UE) può essere descritto come uno strumento giuridico non vincolante (*soft law*). Si tratta di una forma di politica intergovernativa che non si traduce in misure legislative vincolanti per l'UE e non richiede ai paesi dell'UE di introdurre o modificare le loro leggi."<sup>8</sup> Il Consiglio europeo riunitosi a Stoccolma il 21 e 23 marzo 2001 definiva il MAC come lo strumento più adatto a garantire l'applicazione dei due principi di proporzionalità e sussidiarietà nell'implementazione della politica comunitaria.<sup>9</sup> Il Trattato di Amsterdam del 1997 conferendo competenza all'UE in materia di asilo e immigrazione, ha indicato all'articolo 63 i settori prioritari per i quali il Consiglio e la Commissione debbano procedere a proporre ed adottare atti legislativi vincolanti. Tuttavia, nel Trattato resta pur sempre valida l'importanza del principio di sussidiarietà, che si applica a tutte le aree di intervento dell'UE e quindi anche per la "creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Come risultato, a fianco delle misure vincolanti (come le direttive), nel settore dell'immigrazione, settore di competenza concorrente dell'UE, si registra un abbondare di misure non vincolanti quali dichiarazioni, risoluzioni, comunicazioni e linee guida, promosse proprio dalla procedura del metodo aperto di coordinamento.<sup>10</sup> L'adattamento del MAC alla politica di immigrazione è stato proposto dalla Comunicazione della Commissione Europea "relativa ad un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia di

---

<sup>5</sup> "È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce."

<sup>6</sup> Beneficiano del diritto comunitario di libera circolazione: "a) i cittadini dell'Unione ai sensi dell'art.17, paragrafo 1, del trattato, nonché i cittadini di paesi terzi familiari di un cittadino dell'Unione che esercita il suo diritto alla libera circolazione sul territorio dell'Unione europea, ai quali si applicava la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri"; "b) i cittadini di paesi terzi e i loro familiari, qualunque sia la loro nazionalità, che, in virtù di accordi conclusi tra la Comunità e i suoi Stati membri, da un lato, e tali paesi terzi, dall'altro, beneficiano di diritti in materia di libera circolazione equivalenti a quelli dei cittadini dell'Unione". Disponibile online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A114514>.

<sup>7</sup> L. Saporito (2008), *Per un diritto europeo dell'immigrazione*, Torino: Giappichelli Editore, p. 29.

<sup>8</sup> [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open\\_method\\_coordination.html?locale=it](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=it)

<sup>9</sup> L. Saporito (2008), *Op. cit.*, p. 30.

<sup>10</sup> *Id.*, p. 32.

immigrazione”<sup>11</sup> del 2001. Livia Saporito riporta come in questa Comunicazione la Commissione dichiara che esistano diverse ragioni per cui considerare il MAC come lo strumento più opportuno su cui sviluppare una politica comune in materia di immigrazione. Prima tra queste è proprio il mantenimento della competenza legislativa dei singoli Stati Membri in molti aspetti nel settore dell’immigrazione, in particolar modo nell’ammissione dei migranti per motivi economici e nella messa in atto di una politica di integrazione, questioni di intervento prioritario per il Consiglio di Tampere del 1999 e che più di altre sono legate alle diverse peculiarità delle singole realtà nazionali. Uno strumento non vincolante come il MAC è considerato in grado di superare la resistenza degli Stati Membri nel cedere parte della loro sovranità nazionale in questi settori. Il metodo aperto di coordinamento, infatti, si basa sull’approvazione da parte del Consiglio di proposte pluriennali avanzate dalla Commissione che vanno ad integrare il già esistente quadro normativo nazionale su questioni di interesse comune e che richiedono dunque un’azione europea.<sup>12</sup> In base a queste proposte, vengono adottati degli specifici piani di azione, inseriti in Programmi, generalmente della durata di cinque anni, che hanno lo scopo di raggiungere obiettivi di breve, medio e lungo periodo. Fino ad oggi sono stati attuati tre piani quinquennali: il Programma di Tampere (2000-2004), il Programma de L’Aia (2005-2009), il Programma di Stoccolma (2010-2014).<sup>13</sup> Nel post-Stoccolma non si attuerà più un Programma ma ciò che è stata chiamata l’Agenda europea sulle migrazioni, adottata il 13 maggio 2015. Per quanto riguarda gli atti vincolanti invece, questi vengono adottati secondo la procedura legislativa ordinaria:

“La procedura legislativa ordinaria consiste nell’adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all’articolo 294.”<sup>14</sup>

### 3.1. Le fasi delle politiche migratorie dell’UE

#### 3.3.1. Dal Trattato di Roma al Programma di Tampere: un approccio prevalentemente securitario

Il Trattato di Roma del 1957 che istituì la Comunità Economica Europea (CEE) non attribuiva nessuna competenza formale alle istituzioni europee in termini di immigrazione.<sup>15</sup> Riunendo

---

<sup>11</sup> European Commission (2001), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community immigration policy*, COM(2001) 387 final, 11.07.2001, Brussels, citata in *Id.*, p. 29.

<sup>12</sup> L. Saporito (2008), *Op. cit.*, p. 30.

<sup>13</sup> L. Teodorescu (2011), “Lo sviluppo di una politica di immigrazione dell’Unione Europea”, Working Papers n. 4/2011, Roma: Centro Altiero Spinelli, p. 13.

<sup>14</sup> Paragrafo 1, art. 289 del TFUE.

<sup>15</sup> L. Saporito (2008), *Op. cit.*, p. 15

inizialmente l'Italia, la Francia, la Germania e i paesi del Benelux, il Trattato aveva lo scopo di promuovere l'instaurazione di un mercato comune basato sulla libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali. Il Trattato prevedeva delle politiche comuni aventi finalità essenzialmente economiche, mentre la regolamentazione della situazione giuridica dell'immigrato extracomunitario rimaneva di competenza esclusiva dei singoli Stati Membri.<sup>16</sup> Negli anni '70 e '80, tuttavia, l'immigrazione cominciava ad essere sempre più vista come un problema di sicurezza da parte degli stati di accoglienza europei.<sup>17</sup> A nutrire questi sentimenti fu non solo il processo ormai ben definito e incontrollabile dei ricongiungimenti familiari e la formazione di comunità etniche sempre più vaste, ma anche l'aumento dell'immigrazione irregolare come conseguenze delle politiche restrittive attuate con lo stop dei programmi di reclutamento dei lavoratori che erano stati lanciati nel secondo dopoguerra.<sup>18</sup> Benché gli Stati riconoscevano l'esistenza del problema comune dell'immigrazione, le politiche relative all'entrata e al soggiorno dei cittadini di Paesi Terzi continuarono ad essere espressione della sovranità statale.<sup>19</sup> I tentativi delle istituzioni europee di utilizzare strumenti comunitari per armonizzare lo *status* legale dei lavoratori immigrati provenienti da Paesi Terzi si scontravano continuamente con i divergenti interessi nazionali.<sup>20</sup> Tuttavia, negli anni '80 ebbero luogo un gran numero di consultazioni intergovernative tra ministri e funzionari dei diversi paesi europei sui problemi inerenti alle migrazioni, le quali portarono all'istituzionalizzazione di dialoghi informali che contribuirono, in qualche modo, alla realizzazione della necessità dover affrontare a livello comunitario le questioni dell'immigrazione e dell'integrazione.<sup>21</sup> Decisivo al riconoscimento di questa necessità fu l'accordo di Schengen del 1985 che, stabilendo l'abolizione delle frontiere interne entro il 31 dicembre del 1992, destò preoccupazioni riguardo ad una maggiore difficoltà di controllare l'immigrazione: l'accordo prevedeva, infatti, che i confini esterni dei singoli paesi si sarebbero da allora in poi estesi ai confini esterni dell'intera Comunità.<sup>22</sup> Si trattava di un approccio strettamente securitario, dove il controllo delle frontiere rimaneva il primo obiettivo da raggiungere sia tramite la cooperazione tra gli Stati Membri che tramite la cooperazione con i Paesi Terzi per ridurre le pressioni all'emigrazione. L'ideazione di una strategia comune comparve per la prima volta nelle comunicazioni della Commissione Europea del 1991 e del 1994<sup>23</sup>, dove veniva dichiarato che, nonostante l'esistenza

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> S. Castles (2004), "Why migration policies fail?", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 27, n. 2, p. 217.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> La Convenzione del 1977 sullo *status* legale del lavoratore migrante venne allora ratificata da solo cinque Stati: Portogallo, Spagna, Turchia, Svezia e Olanda. In S. Collinson (1994), *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, Bologna: Il Mulino, p. 211. Ad oggi le ratifiche ammontano ad undici:

[https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/093/signatures?p\\_auth=4cpDDyLH](https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/093/signatures?p_auth=4cpDDyLH)

<sup>21</sup> *Id.*, p. 212.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> I. Gjergji (2016), *Sulla governance delle migrazioni*, Milano: FrancoAngeli, p. 62.

di un clima politico generalmente favorevole allo sviluppo di un approccio onnicomprensivo, nessun incontro internazionale tra gli Stati avesse portato all'ideazione di una politica operativa in tal senso.<sup>24</sup> Con il Trattato di Maastricht del 1992, l'ottica difensiva non venne abbondata ma per la prima volta si fece rientrare la questione dell'immigrazione nell'allora terzo pilastro<sup>25</sup> (ovvero della "Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale") che raccoglieva le questioni di interesse comune per le quali è prevista la cooperazione intergovernativa tra gli Stati. È con il Trattato di Amsterdam del 1997 che le materie di immigrazione e di asilo vennero spostate al primo pilastro diventando di competenza comunitaria tramite l'introduzione del titolo III bis "Visti, immigrazione e altre pratiche connesse con la libera circolazione delle persone" (oggi titolo V "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" del TFUE).<sup>26</sup> Il Trattato di Amsterdam pose le basi per l'attuazione del primo programma quinquennale dell'UE (2000-2004), avente lo "scopo di istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia".<sup>27</sup> In particolare l'art. 63, punti 3 e 4, Trattato CE (oggi art.79 TFUE) delineava l'adozione di "misure in materia di politica di immigrazione" relative a: condizioni di ingresso e soggiorno, norme degli Stati Membri di rilascio dei visti e permessi di soggiorno a lungo termine, compresi quelli rilasciati per i ricongiungimenti familiari, immigrazione irregolare e rimpatri, definizione dei diritti e condizioni di soggiorno degli immigrati legalmente soggiornanti in uno Stato Membro. L'art. 63 si chiude precisando il diritto degli Stati Membri di mantenere le proprie disposizioni nazionali nei settori precisati dai punti 3 e 4, a condizione che siano compatibili con il Trattato e gli accordi internazionali in vigore. Anche con il Trattato di Amsterdam, la politica di immigrazione, benché posta nel primo pilastro, non può definirsi totalmente di competenza comunitaria: gli Stati Membri continuarono ad esercitare la loro discrezionalità legislativa, opponendosi ad un approccio comunitario soprattutto per quanto riguarda l'immigrazione regolare per motivi lavorativi.<sup>28</sup> Tuttavia, il Consiglio Europeo, il 15 e 16 ottobre 1999, si riuniva a Tampere per presentare le basi del nuovo programma in materia di asilo e immigrazione, nel quale si auspicava la necessità di un "approccio generale" comprendente quattro elementi principali: i partenariati con i paesi di origine, un regime comune europeo di asilo,

---

<sup>24</sup> "The general political climate remains favourable to the development of a comprehensive approach. No international forum, however, has yet proved capable of making such a policy operational." In Commission of the European Communities (1994), COM(94) final, 23.2.1994, Brussels, p. 11.

<sup>25</sup> Il Trattato di Maastricht introduce il sistema dei pilastri dell'Unione Europea: nel primo si fanno rientrare le questioni di piena competenza comunitaria, mentre sia il secondo, dedicato alla "politica estera e di sicurezza comune", che il terzo sulla "cooperazione in materia di giustizia ed affari interni" si basano sulla cooperazione tra Stati. In L. Saporito (2008), *Op.cit.*, p. 18; il sistema a "tre pilastri" è stato rimosso dal Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 1 dicembre 2009 che sposta la competenza dell'UE dal titolo III bis del Trattato di Amsterdam "Visti, immigrazione e altre pratiche connesse con la libera circolazione delle persone" al titolo V "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" del rinominato TFUE.

<sup>26</sup> L. Saporito (2008), *Op. cit.*, p. 19.

<sup>27</sup> L. Teodorescu (2011), *Op.cit.*

<sup>28</sup> L. Saporito (2008), *Op.cit.*, p. 22.

l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi Terzi, la gestione dei flussi migratori.<sup>29</sup> Come si può leggere nelle conclusioni del Consiglio, la priorità massima era data alla necessità di rendere più accessibili i canali di immigrazione legale tramite un'armonizzazione delle procedure nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini dei Paesi Terzi che tenessero conto allo stesso tempo degli sviluppi economici e demografici dei paesi di accoglienza quanto della situazione nei paesi di origine.<sup>30</sup> Il partenariato con i paesi di origine degli immigrati era presentato dal Consiglio come lo strumento fondamentale per il raggiungimento di questi obiettivi:

“L'Unione europea ha bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito. Ciò significa che occorre combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri sono invitati a contribuire, nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, a una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa. Un altro elemento fondamentale per il successo di queste politiche sarà il partenariato con i paesi terzi interessati, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo comune.”<sup>31</sup>

La cooperazione con i Paesi Terzi cominciava ad essere considerata come la “*condicio sine qua non*”<sup>32</sup> della nuova gestione efficace dei flussi migratori. Favorire lo sviluppo dei Paesi Terzi ha diversi fini. In primo luogo, è uno strumento per ridurre le spinte ad emigrare degli immigrati, tramite la concessione di aiuti economici ai Paesi Terzi, condizionati all'attuazione da parte dei governi di questi paesi di leggi che si impegnino alla lotta alla povertà, al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, alla creazione di maggiori opportunità di lavoro, alla stabilizzazione politica e al rispetto dei diritti umani. La cooperazione dovrebbe rendere possibile all'immigrato di contribuire alla crescita economica del proprio paese non soltanto tramite il sistema delle rimesse, ma anche attraverso la possibilità di finanziare attività imprenditoriali e progetti da portare avanti in patria. In tal modo l'immigrato sarebbe incoraggiato a mantenere un legame con la propria terra di origine, per cui la sua mobilità circolare da e per uno Stato Membro deve essere garantita senza che rischi di perdere il titolo di soggiorno acquisito.<sup>33</sup> Il partenariato è lo strumento eletto per garantire il mantenimento del legame tra gli immigrati e i paesi di origine, e per renderne

---

<sup>29</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm)

<sup>30</sup> L. Saporito (2008), *Op.cit.*, p. 24.

<sup>31</sup> Punto 11 delle conclusioni del Consiglio di Tampere: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm)

<sup>32</sup> L. Saporito (2008), *Op.cit.*, p. 24.

<sup>33</sup> *Id.*, p. 25.

più facile il rimpatrio una volta questi non presentino più le condizioni adeguate per soggiornare nell'UE. Nei partenariati è infatti prevista la negoziazione di accordi di riammissione, i quali sono una misura della politica estera dell'UE per contrastare l'immigrazione irregolare, garantendo, tramite la collaborazione con i paesi di emigrazione o di transito, il rimpatrio degli immigrati in mancanza dei requisiti per entrare nell'UE e di coloro che li hanno persi allo scadere del permesso di soggiorno.<sup>34</sup> Nelle conclusioni del Consiglio di Tampere è chiaro come la politica comunitaria mantenesse un approccio principalmente securitario; dove la cooperazione con i paesi di origine risultava essere più importante era proprio nella lotta alla clandestinità:

“Il trattato di Amsterdam ha conferito alla Comunità competenze nel settore della riammissione. Il Consiglio europeo invita il Consiglio a concludere accordi di riammissione o a includere clausole tipo in altri accordi fra la Comunità europea e i paesi terzi o gruppi di paesi pertinenti. Occorre altresì rivolgere l'attenzione a norme sulla riammissione interna.”<sup>35</sup>

I Paesi Terzi venivano inoltre invitati a diffondere campagne di informazione sulle possibilità di immigrazione legale nell'Unione Europea e sulle procedure di rilascio dei visti tra i cittadini che vogliano emigrare.<sup>36</sup> Benché la gestione dell'immigrazione irregolare fosse l'obiettivo dominante, il Consiglio evidenziava anche la necessità di procedere verso una maggiore integrazione dei cittadini di paesi terzi legalmente soggiornanti in UE e di ravvicinare il loro status giuridico a quello dei cittadini degli Stati Membri:

“Occorre ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri. Alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata dovrebbe essere garantita in tale Stato membro una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE, ad esempio il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno. Il Consiglio europeo approva l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono.”<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm)

<sup>36</sup> *Id.*, punto 4 delle conclusioni del Consiglio di Tampere.

<sup>37</sup> *Id.*, punto 21 delle conclusioni del Consiglio di Tampere.



La Comunicazione della Commissione Europea “Su una politica comunitaria in materia di immigrazione” del 2000 accoglieva le sollecitazioni avanzate dal Consiglio di Tampere, proponendo un quadro legislativo che fosse in grado di soddisfare tutte le quattro aree di intervento delineate dal Consiglio. Sull’esigenza di armonizzare le procedure di ammissione e soggiorno dei cittadini di Paesi Terzi, la Commissione affermava che le modalità di apertura all’immigrazione legale in tutti i Paesi Membri dovessero essere regolate in modo tale da massimizzarne gli effetti positivi per l’Unione, per gli immigrati e per i paesi di origine:

“l’UE deve esaminare e trattare responsabilmente gli effetti dell’immigrazione sui paesi di origine, tenendo conto delle grandi diversità di situazione economica, demografica, sociale, politica e dei diritti umani che in ciascun paese genera i flussi migratori. Non solo per affermare i valori europei, ma anche nell’interesse sia dell’UE che dei paesi interessati”.<sup>38</sup>

La Comunicazione del 2000 ribadiva la necessità di inserire la migrazione nell’ambito della cooperazione allo sviluppo, concentrandosi soprattutto sul bisogno di massimizzare l’impatto positivo delle rimesse e minimizzare l’impatto negativo della fuga dei cervelli per i paesi di origine.<sup>39</sup> Le rimesse possono essere benefiche per migliorare le condizioni di vita delle famiglie dell’immigrato a cui sono rivolte e per contribuire allo sviluppo dell’economia locale. Tuttavia, proprio perché importanti per il bilancio statale, le rimesse possono altresì costituire un disincentivo per i governi dei paesi di origine a collaborare nella riammissione degli immigrati: un loro soggiorno di breve durata ridurrebbe la quantità delle rimesse e il loro impatto positivo. La fuga dei cervelli è una questione parallela che interessa i paesi in via di sviluppo, in particolar modo l’Africa e l’India, dove genera carenze di forza lavoro soprattutto in settori altamente specializzati. La soluzione proposta dalla Comunicazione del 2000 fu quella di integrare sempre di più la politica di asilo e immigrazione nei programmi comunitari destinati ai paesi terzi per il periodo 2000-2006 operanti nei settori del commercio e dello sviluppo. Tra questi, il programma MEDA rivolto ai paesi del Sud del Mediterraneo, il TACIS per i paesi dell’Europa orientale e dell’Asia Centrale e il CARDS destinato ai paesi dei Balcani occidentali.<sup>40</sup> In linea con quanto proposto dal Consiglio, la Commissione accoglieva il partenariato come lo strumento principe per gestire con “flessibilità” i flussi migratori, ai quali va applicato uno “*schema di mobilità* che incoraggi gli immigrati a mantenere e sviluppare i rapporti con i paesi di origine.”<sup>41</sup> Il dialogo con i paesi in via di sviluppo è fondamentale per far sì che l’impatto di questo schema sia positivo sia

---

<sup>38</sup> Commissione Europea (2000), “Su una politica comunitaria in materia di immigrazione”, COM(2000) 757 definitivo, 22.11.2000, Bruxelles, p. 7.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 67.

<sup>41</sup> Commissione Europea (2000), *Op. cit.*, p. 8.

per i paesi di provenienza che per i paesi ospitanti. È inoltre necessario che nell'ordinamento giuridico di entrambi i paesi coinvolti vengano introdotte misure che permettano ai migranti di rientrare nei paesi di origine o di spostarsi altrove senza perdere lo status acquisito nel paese di accoglienza. È fondamentale dunque che gli Stati allentino le loro restrizioni riguardanti le politiche di visti che ostacolano questi movimenti circolari dei migranti. Secondo la Comunicazione 2000 lo schema creato tramite i partenariati avrebbe dato la possibilità ai migranti di contribuire allo sviluppo economico dei propri paesi, non soltanto tramite le rimesse ma anche tramite il sostegno di attività economiche e progetti, incoraggiandoli a tornare volontariamente a casa: si preannunciava così il concetto di migrazione circolare. Negli anni successivi al Consiglio di Tampere, la necessità della messa in atto di un *framework* comune e armonioso in materia migratoria è stata continuamente enfatizzata. A tal fine, la Commissione ha lavorato ad una serie di proposte e numerose sono le direttive adottate in quegli anni tra cui quella sulla “parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza o dall’origine etnica” (2000/43), sulla “parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro” (2000/78), sul ricongiungimento familiare (2003/86), sull’estensione dello status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di Paesi Terzi (2003/109) e più tardi la direttiva relativa all’ingresso per motivi di studio, formazione professionale o volontariato (2004/114).<sup>42</sup> Nel maggio del 2001 veniva inoltre adottata la direttiva 2001/40 CE “relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi” nella quale era prevista la negoziazione di accordi di riammissione con i Paesi Terzi.<sup>43</sup> Nel luglio dello stesso anno la Commissione presentava una proposta di direttiva sulle condizioni di ammissione e residenza degli extracomunitari che vogliono entrare in UE per motivi di lavoro (2001/386).<sup>44</sup> Lo scopo principale di questa direttiva era quello di render più accessibili le possibilità di migrazione regolare e di semplificare le procedure di entrata e soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato nell’UE, lasciando, tuttavia, agli Stati Membri la competenza di stabilire le quote di accesso dei migranti in base alle necessità del mercato del lavoro nazionale.<sup>45</sup> Al punto 20 delle sue conclusioni il Consiglio di Tampere del 1999 riconosceva come prioritaria “la necessità di un ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini di paesi terzi, in base ad una valutazione comune sia degli sviluppi economici e demografici all’interno dell’Unione sia della situazione nei paesi di origine”<sup>46</sup>; tuttavia la direttiva COM(2001) 386 venne rigettata dagli Stati

---

<sup>42</sup> L. Saporito (2008), *Op. cit.*, p. 29.

<sup>43</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32001L0040>

<sup>44</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2001:0386:FIN>

<sup>45</sup> S. Carrera (2007), “Building a Common Policy on Labour Migration: Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU?”, *CEPS Working Document*, n.256, Brussels: Centre for the European Policy Studies, p. 3.

<sup>46</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm)

Membri e nel 2006 la Commissione fu costretta a ritirare la proposta.<sup>47</sup> I successivi Consigli di Laeken (2001) e di Siviglia (2002) hanno riconosciuto l'insuccesso dell'azione comunitaria nell'armonizzare le leggi riguardanti l'ammissione di cittadini di Paesi Terzi che intendano svolgere un'attività lavorativa nell'UE.<sup>48</sup> Oltre la preoccupazione e attenzione degli Stati Membri alla questione dello sviluppo dei paesi terzi, va letta la determinazione a mantenere una politica repressiva dei flussi migratori, funzionale ad assicurare il carattere circolare delle migrazioni, il quale cominciava ad essere proposto in quegli anni.<sup>49</sup> Già nella Comunicazione del 2000, infatti, come hanno riconosciuto alcuni autori, la riammissione dei cittadini dei Paesi Terzi costituiva una misura capace di realizzare un obiettivo economico ben preciso: avere a disposizione degli immigrati lavoratori precari e a pochi diritti, "ospiti" benvenuti fino a quando richiesto dalle necessità dei singoli mercati nazionali.<sup>50</sup> La persistenza di un approccio securitario alle migrazioni è espressione di questi interessi. Gli obiettivi repressivi e le necessità economiche sono strettamente intrecciati tra loro, svelando la natura "condizionata e asimmetrica"<sup>51</sup> della cooperazione così come intesa dall'UE. Il rilascio facilitato dei visti d'ingresso, l'assistenza finanziaria e altri aiuti, sono subordinati all'obbligo del rispetto delle clausole di riammissione da parte dei Paesi Terzi. La selezione dei paesi ai quali aprire canali di migrazione regolare non veniva fatta in nome dell'urgenza del fenomeno migratorio ma era piuttosto guidata dagli obiettivi della politica estera dell'UE: la cooperazione avveniva con quei Paesi Terzi che più di altri si dimostravano volenterosi di rispettare la riammissione dei migranti. Tale priorità venne ribadita nel Consiglio di Siviglia che ha prestato speciale attenzione all'integrazione delle politiche migratorie nelle relazioni esterne dell'UE con i Paesi Terzi per combattere le migrazioni irregolari tramite la conclusione degli accordi di riammissione e il miglioramento dei controlli dei confini.<sup>52</sup> Le conclusioni del Consiglio arrivarono ad affermare che ogni futuro accordo di cooperazione di qualsiasi tipo che l'UE firmerà con i Paesi Terzi, presenterà una clausola di gestione congiunta dei flussi migratori e di riammissione obbligatoria nel caso di immigrazione irregolare (*"in qualsiasi futuro accordo di cooperazione, accordo di associazione o accordo equivalente che l'Unione europea o la Comunità europea concluderà con qualsiasi paese sia inserita una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di*

---

<sup>47</sup> "Proposte della Commissione ritirate in seguito all'esercizio dello screening relativo alla loro pertinenza generale, al loro impatto sulla concorrenzialità e altri aspetti" (2006/C64/03).

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2006.064.01.0003.01.ITA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2006.064.01.0003.01.ITA)

<sup>48</sup> L. Saporito (2008), *Op. cit.*, p. 41.

<sup>49</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 65.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Commissione Europea (2002), "Integrare le questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione Europea con i Paesi Terzi", COM(2002) 703 definitivo, 3.12.2002, Bruxelles, p. 5.

*immigrazione clandestina*”<sup>53</sup>). Il Consiglio degli Affari Generali del 2003, istituiva un meccanismo di valutazione e monitoraggio dello status di cooperazione con i Paesi Terzi e invitava la Commissione a presentare una relazione annuale contenente “un quadro degli sforzi intrapresi dai paesi terzi nella lotta contro la migrazione illegale e dell’assistenza tecnica e finanziaria fornita dall’UE e dagli Stati membri”<sup>54</sup>. Già i Programmi TACIS, CARDS, MEDA discussi nella Comunicazione del 2000 “Su una politica comunitaria di immigrazione”, presentavano specifici strumenti finanziari rivolti ai Paesi Terzi per garantire l’approccio securitario alle migrazioni. Per il periodo 2001-2003 le azioni per la cooperazione venivano finanziate dal Budget B7-667, a cui si sostituì per il periodo 2004-2006 il Programma AENEAS (*Programme for Financial and Technical Assistance to Third Countries in Areas of Migration and Asylum*) che ha finanziato 107 progetti collegati alle migrazioni con un budget totale di 120 milioni di euro.<sup>55</sup> L’obiettivo generale del programma era quello di fornire assistenza finanziaria e tecnica ai Paesi Terzi per supportare il loro impegno in una gestione migliore dei flussi migratori. Tra gli obiettivi specifici del programma vi era anche la promozione della riammissione dei cittadini di Paesi Terzi che siano entrati illegalmente in uno Stato membro dell’UE o che siano rimasti oltre il periodo concesso dal permesso di soggiorno. I risultati della politica migratoria sotto il Programma di Tampere erano ancora molto focalizzati su un approccio strettamente securitario. Secondo alcuni autori, una spiegazione di tale attenzione si può ricercare nel clima di generale tensione venutosi a creare in seguito agli attentati del’11 settembre 2001 che hanno contribuito a porre il controllo dell’immigrazione clandestina al centro dei dibattiti pubblici europei.<sup>56</sup> Tuttavia, ciò che si può scorgere dietro questa strategia è soprattutto la volontà di impedire l’accesso in UE ai migranti provenienti da Paesi Terzi con i quali l’UE non abbia siglato nessun accordo di riammissione o cooperazione.<sup>57</sup> Mentre formalmente nei Trattati, nelle Comunicazioni della Commissione o nelle conclusioni dei vari vertici del Consiglio viene continuamente espressa la necessità per gli Stati Membri di avvicinare le loro norme in materia di condizioni di accesso e soggiorno regolare per gli immigrati, gli Stati Membri, in nome di un eccessivo ricorso ai principi della sussidiarietà e della proporzionalità, continuano ad esercitare la loro discrezionalità in questo campo.<sup>58</sup> La mancata volontà degli Stati a cedere la loro sovranità in quest’area è espressione dell’esistenza di

---

<sup>53</sup> Testo delle conclusioni del Consiglio di Siviglia del 21 e 22 giugno citato in *Id.*, p. 23.

<sup>54</sup> Commissione Europea (2004), “Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale”, COM(2004) 412 definitivo, 4.6.2004, Bruxelles, p. 15.

<sup>55</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-aeneas-programme-projects-funded-2004-2006\\_en\\_7.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-aeneas-programme-projects-funded-2004-2006_en_7.pdf)

<sup>56</sup> L. Saporito (2008), *Op.cit.*, p. 42.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> S. Carrera S., R. Hernandez I Sagrera (2011), “Mobility Partnerships: ‘insecurity partnerships’ for policy coherence and migrant workers’ human rights in the EU”, in R. Kunz., S. Lavenex, M. Panizzon, eds., *Multilayered Migration Governance. The promise of Partnership*, New York: Routledge, p. 98.

interessi economici e politici nazionali ancora molto divergenti tra loro. Ciò nonostante, il rifiuto di adottare la direttiva COM(2001) 386<sup>59</sup> da parte degli Stati Membri non pose fine all'azione della Commissione per raggiungere gli obiettivi comuni connessi alla realizzazione di “uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia” così come stabilito dal titolo V del TFUE. Nel 2004, la Commissione presentò il “Libro verde sull'approccio dell'Unione Europea alla gestione della migrazione economica”<sup>60</sup>, con lo scopo di incoraggiare il dibattito tra le istituzioni UE, gli Stati Membri e la società civile riguardo il valore aggiunto e la forma migliore che dovrebbe assumere la politica comunitaria riguardo l'ammissione dei cittadini di Paesi Terzi per motivi economici.<sup>61</sup> Si ribadiva come, l'ammissione dei lavoratori immigrati fosse una questione molto delicata ma al tempo stesso fondamentale per aumentare la competitività delle imprese presenti nel territorio europeo. La Commissione, tenendo conto dell'impatto che il calo demografico e l'invecchiamento della popolazione stava avendo sull'economia, esortava alla necessità di ammettere un maggior numero di immigrati per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro dell'UE. Per questo motivo è importante che la politica comunitaria per le migrazioni economiche vada a garantire uno status giuridico ben delineato agli immigrati ammessi e che i loro diritti vengano tutelati per far sì che si integrino meglio nella società. La definizione di criteri comuni di ammissione è vista necessaria anche per ridurre il numero di cittadini extracomunitari che entrano illegalmente nel territorio dell'UE. Stante la competenza esclusiva degli Stati Membri nel determinare quote nazionali di entrata degli immigrati nel mercato del lavoro, l'armonizzazione delle condizioni di ammissione e soggiorno rimane importante, in quanto le decisioni di un singolo Stato Membro vanno ad influenzare gli altri Stati in materie quali, ad esempio, il diritto dell'immigrato che abbia raggiunto lo status di residente di lungo periodo di trasferirsi in un altro Stato Membro. Tra le proposte avanzate nel Libro verde vi sono state quelle di adottare norme comuni per certe categorie di lavoratori, come ad esempio i lavoratori stagionali, i distacchi intra societari, o i prestatori contrattuali di servizi.<sup>62</sup> Inoltre proponeva di applicare una “procedura rapida” di ammissione, autorizzata dal Consiglio a ciascun Stato Membro, nel caso di carenza di manodopera con specifiche qualifiche. Il Libro verde affermava anche l'importanza di applicare il cosiddetto

---

<sup>59</sup> È soltanto nel 2011 che viene adottata la direttiva “relativa ad una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro”: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098&from=IT> Viene tuttavia mantenuto il sistema delle quote di ingresso stabilite dagli Stati Membri (art. 1, punto2): “2. La presente direttiva fa salva la competenza degli Stati membri per quanto riguarda l'ingresso di cittadini di paesi terzi nei rispettivi mercati del lavoro”. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32011L0098>

<sup>60</sup> COM(2004) 811 definitivo.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0811&from=EN>

<sup>61</sup> S. Carrera (2007), *Op.cit.*, p. 3.

<sup>62</sup> COM(2004) 811 definitivo.

principio di “preferenza comunitaria”<sup>63</sup> che obbliga gli Stati Membri a cedere un posto di lavoro a un cittadino terzo solo in caso di mancato riscontro di offerta tra i cittadini nazionali. La Commissione proponeva l’estensione di questo principio anche ai lavoratori stranieri già presenti in uno Stato membro *versus* i cittadini di paesi terzi giunti solo recentemente. Veniva proposto inoltre di estendere il trattamento preferenziale a chi abbia già lavorato nell’UE prima di rientrare in patria, promuovendo così la “circolazione di cervelli”. L’ultima parte del Libro verde è infine dedicata alla più volte ribadita necessità di integrare la gestione dei flussi migratori nella cooperazione con i paesi di origine e transito, la quale “volta a facilitare la migrazione legale e l’integrazione sociale ed economica dei potenziali migranti, deve affrontare anche una serie di problematiche quali la fuga dei cervelli, il fatto che i paesi di origine effettuano investimenti per migliorare le qualifiche di persone che lasceranno poi l’economia e la società di origine per andare a lavorare all’estero, le difficoltà dei migranti di mantenere legami sociali e culturali, ecc.”<sup>64</sup> Nel giugno del 2005, la Commissione Europea tenne un’udienza pubblica dove vennero discusse le risposte dei vari Stati Membri alle proposte sollevate dal Libro verde. Nelle diverse risposte degli Stati è stata individuata una tendenza comune, ovvero la diffusione di un approccio che Carrera ha definito “utilitaristico”, “selettivo” ed “economicamente orientato” al tema delle migrazioni per lavoro.<sup>65</sup> La maggior parte degli Stati si sono dimostrati a favore dell’adozione di politiche che offrano delle procedure a trattamento preferenziale (“fast-track procedures”) per una certa categoria di migranti ovvero quelli altamente qualificati redditizi e talentosi, da preferire ad altre categorie meno qualificate.<sup>66</sup> Tuttavia, alcuni Stati Membri dell’Europa meridionale sentivano in quegli anni l’esigenza di ammettere anche lavoratori poco qualificati, per cui specifici schemi di ammissione sono stati aperti anche per questa categoria di lavoratori.<sup>67</sup>

### 3.3.2. Il “Global Approach” sotto il Programma de L’Aia: i partenariati e la migrazione circolare come strumenti innovativi per scoraggiare la migrazione illegale

È nel successivo Programma de L’Aia (2005-2009), inaugurato con il Vertice tenutosi a Bruxelles nel 4 e 5 novembre 2004, che viene avviato il “Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)” in cui la cooperazione è ufficialmente considerata la via principale per assicurare una

---

<sup>63</sup> *Ibid.* Punto 2.2.1.

<sup>64</sup> *Ibid.* Punto 2.7.

<sup>65</sup> S. Carrera (2007), *Op.cit.*, p. 2.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Commissione Europea (2004), *Op.cit.*, p. 4.

migrazione vantaggiosa per tutti i partner coinvolti.<sup>68</sup> Il 27 ottobre 2005 i capi di Stato e di governo dell'UE si riunirono ad Hampton Court e durante l'incontro esortarono ad un "approccio globale" per affrontare i problemi relativi alla migrazione. Il 30 novembre dello stesso anno la Commissione pubblicava una Comunicazione sulle "Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione: prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court"<sup>69</sup> che accoglieva la richiesta dei partecipanti all'incontro di preparare un quadro di azioni prioritarie, pratiche e immediate per affrontare le migrazioni a livello globale, con particolare attenzione alla zona dell'Africa mediterranea, e da intraprendere in cooperazione con i paesi di origine.<sup>70</sup> Nel suddetto documento la Commissione ribadiva l'importante legame tra le migrazioni e lo sviluppo, affermando dunque come la cooperazione continuasse ad essere fondamentale per affrontare le cause storiche delle migrazioni forzate. La politica di sviluppo dell'UE, ribadita nella Comunicazione, è "incentrata sull'eliminazione della povertà e il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM), segnatamente mediante la promozione della crescita economica, la creazione di posti di lavoro, l'incoraggiamento a una buona amministrazione e la tutela dei diritti dell'uomo" che, "aiutando a creare opportunità di sussistenza che offrano delle alternative all'emigrazione, contribuisce ad affrontare le cause profonde della migrazione"<sup>71</sup>. Secondo la Comunicazione la cooperazione deve toccare diversi aspetti delle migrazioni, da quelli collegati alla sicurezza a quelli inerenti allo sviluppo. Per affrontare la migrazione come un fenomeno globale era inoltre necessario che la cooperazione avvenisse su tre fronti contemporaneamente: a) tra gli Stati Membri; b) con i paesi di origine (con quelli africani e dell'Africa subsahariana in particolar modo); c) con i paesi confinanti con l'UE, in quanto anche paesi di transito (Caucaso meridionale, Asia centrale, Nord Africa). La cooperazione tra gli Stati Membri si basava soprattutto sul miglioramento dell'efficienza delle operazioni dell'agenzia FRONTEX. L'aumento del *budget* in questo campo era necessario per contrastare la migrazione clandestina e impedire che si verificassero ulteriori tragedie umane nel Mar Mediterraneo. Forte attenzione è stata posta sulla possibile creazione di una "rete di pattuglie costiere del Mediterraneo" entro il 2006. Tramite l'uso di "tecnologia moderna" la rete avrebbe dovuto garantire il continuo contatto e coordinamento tra le autorità marittime degli Stati Membri e tra queste e le autorità dei paesi nordafricani, nonché dei servizi di salvataggio. A supporto delle attività di FRONTEX veniva prevista inoltre la creazione di "reti di funzionari di collegamento", che dai paesi di origine e di

---

<sup>68</sup> Council of the European Union (2005), "Global Approach to Migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean", 12.12.2005, Brussels, p. 3.

<sup>69</sup> Commissione Europea (2005), "Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court", COM(2005) 621 definitivo, 30.11.2005, Bruxelles.

<sup>70</sup> *Id.*, p. 3.

<sup>71</sup> *Id.*, p. 4.

transito “riferiranno, in stretta cooperazione con le delegazioni dell’UE, sulla situazione, nei paesi in questione, dell’immigrazione clandestina e della tratta degli esseri umani a destinazione dell’UE al fine di organizzare una cooperazione comune tra l’UE e tali paesi.”<sup>72</sup> Venivano inoltre menzionate delle “squadre di azione rapida” che, costituite da esperti nazionali, potessero dare maggiore supporto nelle aree costiere più interessate da flussi migratori straordinari. Nell’ambito della cooperazione con i paesi di origine e in particolar modo dell’Africa subsahariana, la Commissione proponeva un ampio pacchetto di misure che, implementate entro il 2006, avrebbero potuto costituire un elemento positivo per lo sviluppo sia dell’Africa che dell’Europa. Tali misure dovevano in particolar modo riuscire a: intensificare il dialogo tra gli Stati Membri UE, l’Unione Africana e le organizzazioni regionali; fornire l’assistenza tecnica e finanziaria necessaria ai paesi di origine per gestire al meglio le migrazioni; rafforzare l’impatto positivo delle migrazioni sullo sviluppo e ridurre le cause della migrazione; incentivare i governi dei paesi terzi a cooperare nella lotta all’immigrazione clandestina, in particolar modo, tramite il rispetto degli accordi di riammissione; rafforzare la protezione internazionale degli sfollati e dei rifugiati. Più in particolare nell’ambito del settore delle migrazioni e dello sviluppo sono state discusse una serie di “azioni concrete” tra le quali figurava l’importanza dell’apertura di canali di migrazione legale che favorissero il movimento circolare degli immigrati, in modo tale da ridurre l’impatto negativo della “fuga dei cervelli” nei paesi di origine:

“L’UE e i rispettivi paesi di origine devono individuare e sostenere progetti per favorire la circolazione legale degli studenti, dei ricercatori e dei lavoratori, su base permanente o temporanea. Inoltre, la Commissione presenterà presto una serie di proposte per affrontare il problema della crisi di risorse umane nel settore sanitario in Africa, in parte dovuta alla fuga di cervelli verso l’UE. La prevenzione e lotta contro il lavoro nero devono rappresentare un’alta priorità: l’UE e i paesi principali individuati devono cooperare mediante scambi di esperienze e competenze.”<sup>73</sup>

Infine la Comunicazione riteneva importantissima la cooperazione con i paesi confinanti per il loro duplice ruolo di paesi di origine e di transito. Veniva sottolineata la rilevanza dello “strumento europeo di vicinato e partenariato” (ENPI)<sup>74</sup> che darà assistenza finanziaria per il periodo 2007-

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Id.* p. 7.

<sup>74</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/funding/european-neighbourhood-and-partnership-instrument-enpi\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/funding/european-neighbourhood-and-partnership-instrument-enpi_en) I partner beneficiari dell’ENPI erano al sud: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia; e all’est: Armenia, Azerbaigian, Belarus, Georgia, Moldavia, Ucraina. L’ENPI è oggi sostituito dall’ENI (European Neighbourhood Instrument) che copre l’assistenza finanziaria ai paesi partner della Politica europea di vicinato per il periodo 2014-2020. I partner sono, al sud: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia; e all’est: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Repubblica di Moldavia, Ucraina. <http://www.euneighbours.eu/en/policy>



2013 e dei vecchi programmi MEDA (per i paesi del Mediterraneo) e TACIS (per i paesi dell'Europa orientale), attivi nel precedente periodo 2000-2006. Gli obiettivi strategici dichiarati dello strumento ENPI da realizzare nei Paesi Terzi erano: il supporto della transizione democratica e la promozione dei diritti umani, la transizione verso l'economia di mercato, la promozione dello sviluppo sostenibile e di politiche di interesse comune tra le quali l'antiterrorismo, la risoluzione dei conflitti, il ruolo della legge internazionale ecc. Tra i settori di finanziamento dell'ENPI figurava anche "justice and home affairs", sotto il quale rientravano le questioni legate all'immigrazione.<sup>75</sup> Nella Comunicazione del 2005 veniva sottolineata l'importanza dell'assistenza finanziaria dei vecchi programmi e del futuro ENPI per migliorare la gestione delle frontiere e garantire la collaborazione nella lotta all'immigrazione clandestina in cui ancora una volta si poneva l'accento sulla necessità del rispetto degli accordi di riammissione:

“La conclusione di accordi di riammissione è una componente importante dell'approccio globale alla migrazione. Nell'attuazione di tali strumenti, occorre prestare particolare attenzione alle implicazioni in materia di diritti umani e garantire la solidarietà e la cooperazione con i paesi confinanti.”<sup>76</sup>

Nel dicembre del 2005 il Consiglio<sup>77</sup> accoglieva la Comunicazione della Commissione di novembre di quell'anno, dando ufficialmente il via al "Piano di azione" il quale, con priorità rivolta ai paesi dell'Africa e del Mediterraneo, dava ufficialmente inizio al "Global approach to migration". Fu solo nel 2006, però, come riporta Iside Gjergji, che il concetto di *partnership* che proponesse degli schemi di migrazione circolare come strategia per ridurre le migrazioni irregolari verso l'UE, fece la sua prima comparsa nel dibattito europeo. Nell'ottobre del 2006, Nicolas Sarkozy e Wolfgang Schäuble avanzarono l'iniziativa franco-tedesca per una "nuova politica europea sull'immigrazione" ("New European Migration Policy")<sup>78</sup> che aveva come priorità quella di controllare e contenere la pressione migratoria, soprattutto dall'Africa. L'iniziativa affermava la necessità di una maggiore cooperazione con i paesi di origine e faceva riferimento alla possibilità per gli Stati Membri di firmare degli accordi bilaterali con un determinato paese di origine "sulla base di un uniforme trattato europeo" ("on the basis of a uniform European treaty")<sup>79</sup>: la somma di tali accordi avrebbe potuto dar vita ad una *partnership* europea con un gran numero di paesi di origine. I due ministri chiedevano dunque alla Commissione di dare l'avvio a "delle partnership tra gli Stati Membri e i principali paesi di origine degli immigrati, e di presentare al Consiglio un

---

<sup>75</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/funding/european-neighbourhood-and-partnership-instrument-enpi\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/funding/european-neighbourhood-and-partnership-instrument-enpi_en)

<sup>76</sup> Commissione Europea (2005), *Op.cit.*, p. 8.

<sup>77</sup> Council of the European Union (2005), "Note from the Presidency on a Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean", 15744/05, 13.12.2005, Brussels.

<sup>78</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 68.

<sup>79</sup> *Ibid.*

piano per lo sviluppo delle suddette partnership”.<sup>80</sup> Nel dicembre del 2006 il Consiglio invitava la Commissione a presentare una proposta su come poter integrare la lotta alla migrazione irregolare nelle azioni della politica estera dell’UE. A tal fine, esortava ad esplorare come strumenti sia i partenariati con i Paesi Terzi che la migrazione circolare e temporanea.<sup>81</sup> In risposta a questo sollecito, nel maggio del 2007, la Commissione presentava la Comunicazione “Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l’Unione Europea e i Paesi Terzi”<sup>82</sup>. La Comunicazione si divide in due capitoli, uno dedicato ai partenariati per la mobilità e uno dedicato alla migrazione circolare. I due strumenti vengono descritti come uno funzionale all’altro: se ben gestiti e controllati possono garantire ai cittadini di Paesi Terzi un’opportunità di migrazione legale, sicura, senza creare problemi di sviluppo nei paesi di origine e in sintonia con le esigenze del mercato del lavoro dell’UE.

La prima parte della Comunicazione è volta a determinare la natura giuridica e i contenuti dei partenariati per la mobilità. La Commissione specifica che i partenariati hanno una natura giuridica complessa in quanto comprendono degli elementi che rimangono sotto la competenza degli Stati Membri (es: le quote nazionali di cittadini di paesi terzi da essere ammesse a fini lavorativi) e altri che sono sotto la competenza comunitaria. La natura giuridica è inoltre influenzata dalle relazioni politiche e dagli specifici accordi che i diversi Stati Membri o l’UE hanno preso con gli specifici Paesi Terzi. I partenariati costituiscono uno strumento comunitario non vincolante: non vi è un obbligo giuridico ricadente sugli Stati Membri per applicare le disposizioni degli accordi e in vista di una loro violazione, dunque, gli Stati, non sono perseguibili dalla legge. I partenariati nascono sotto forma di “dichiarazioni politiche congiunte” (*policy joint declarations*), nelle quali si discute l’applicazione di un certo pacchetto di misure e iniziative che la Commissione consiglia di attuare.<sup>83</sup> Data la natura non vincolante degli accordi di partenariato, per verificare il rispetto delle disposizioni da parte degli Stati Membri non si può far ricorso all’azione vigilante della Corte Europea di Giustizia. Il controllo viene effettuato dai cosiddetti “meccanismi di monitoraggio tecnico” o “follow-up”: vengono valutati i progressi fatti ma non vi è alcuna possibilità di denunciare eventuali violazioni o irregolarità. In quanto ai contenuti, i partenariati presentano una forte natura condizionante. Nella Comunicazione viene dichiarato che:

“I partenariati per la mobilità dovranno tenere conto delle attuali relazioni dell’UE con il paese terzo interessato, nonché dell’approccio generale nei confronti di tale paese

---

<sup>80</sup> Traduzione del testo dell’iniziativa di Sarkozy e Schauble presente in I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 69.

<sup>81</sup> Council of the European Union (2007), “Brussels European Council, presidency conclusions, 14 and 15 December 2006”, 16879/1/06, 12.2.2007, Brussels.

<sup>82</sup> Commissione Europea (2007), “Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l’Unione Europea e i Paesi Terzi”, COM(2007), 248 definitivo, 16.5.2007, Bruxelles.

<sup>83</sup> I. Gjergji (2016), *Op.cit.*, p. 53.

nell'ambito delle relazioni esterne dell'UE. Saranno concepiti in funzione delle specificità di ogni paese terzo interessato, delle ambizioni di tale paese e di quelle dell'UE, nonché del livello di impegno che il paese terzo è disposto ad assumere per combattere la migrazione illegale e facilitare il reinserimento dei migranti di rientro, anche sforzandosi di offrire ai rimpatriati opportunità di lavoro.”<sup>84</sup>

La cooperazione è prevista quindi soltanto con quei paesi che si siano fino ad allora dimostrati volenterosi e capaci di assicurare il controllo delle migrazioni irregolari tramite, ad esempio, il controllo alle frontiere e il rispetto degli accordi di riammissione (unica clausola vincolante degli accordi di partenariato).<sup>85</sup> I partenariati prevedono una serie di impegni che, le parti coinvolte, Paesi Terzi, Stati Membri e UE, dovranno assumere. Gli impegni dei Paesi Terzi sono essenzialmente volti a combattere la migrazione illegale. Si sottolinea come le misure che dovranno essere intraprese per ottemperare a tali impegni non dovranno mettere a rischio il rispetto dei diritti fondamentali degli immigrati coinvolti. Gli impegni comprendono: la riammissione dei propri cittadini o cittadini di altri paesi non UE che abbiano comunque transitato nel paese terzo in questione per giungere il territorio dell'UE; un migliore controllo delle frontiere, eventualmente supportato dall'assistenza tecnica e finanziaria degli Stati Membri; la diffusione di campagne di informazione in loco sulle possibilità e le modalità legali per raggiungere l'UE; l'attuazione di una legislazione che permetti maggiori possibilità di impiego e migliori le condizioni economiche e sociali dei cittadini come disincentivo all'emigrazione. Gli impegni dell'UE e degli Stati Membri firmatari del partenariato sono raggruppati sotto quattro aree di azione principali: “migliori opportunità di migrazione legale per cittadini del paese terzo”; “assistenza ai paesi terzi per lo sviluppo della loro capacità di gestire i flussi migratori legali”; “misure per affrontare il rischio della fuga di cervelli e promuovere la migrazione circolare o di rientro”; “miglioramento e/o e facilitazione delle procedure per il rilascio di visti di breve durata a cittadini di un paese terzo”.<sup>86</sup> Per la prima area la Comunicazione specifica come l'apertura di canali per la migrazione economica debba avvenire tenendo conto delle esigenze del mercato del lavoro degli Stati Membri e in rispetto del principio di “preferenza comunitaria” già ribadito nel 2004 dal “Libro verde sull'approccio dell'Unione Europea alla gestione della migrazione economica”<sup>87</sup>, per cui l'assunzione di un lavoratore extra-comunitario può avvenire solo dopo aver verificato che non vi sia nessun cittadino UE disponibile per quel posto di lavoro. Dopo aver esplicitato questa premessa, la Comunicazione propone due modalità di selezione principali con le quali si potrebbe

---

<sup>84</sup> European Commission (2007), *Op.cit.*, pp. 3-4.

<sup>85</sup> I. Gjergji (2016), *Op.cit.*, 60.

<sup>86</sup> European Commission (2007), *Op. cit.*, pp. 5-9.

<sup>87</sup> COM(2004) 811 definitivo:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0811&from=EN>

favorire l'ammissione preferenziale di manodopera immigrata all'interno di un partenariato: una in base alla nazionalità degli immigrati e una in base alla "categoria" degli immigrati. In entrambi i casi, sottolinea la Commissione, le disposizioni non devono pregiudicare l'applicazione del principio di non discriminazione previsto dall'articolo 18 del TFUE (ex articolo 12 del TCE):

“Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità.”

In quanto previsto dal primo criterio di selezione, gli Stati Membri offrono una quota nazionale di accesso al loro mercato del lavoro per uno specifico Paese Terzo, che sia calcolata in modo tale da favorire l'incontro tra l'offerta di lavoro dello Stato Membro e la domanda di lavoro nel Paese Terzo con il quale stringere l'accordo di partenariato. La quota complessiva dell'UE offerta al Paese Terzo è dunque la somma delle quote nazionali offertagli dagli Stati Membri. È stato discusso<sup>88</sup> come dietro questa strategia di selezione non vi siano sempre delle ragioni legate all'emergenza di fermare la pressione all'emigrazione illegale nei paesi di origine. Tra gli accordi di partenariato che verranno firmati figurano quelli con Capo Verde (2009), Georgia (2009), Azerbaigian (2011) e Giordania (2014)<sup>89</sup>, paesi che di sicuro non presentano problemi in termini di flussi massicci di migrazione illegale. Come sollevato da Iside Gjergji le ragioni degli accordi sono strettamente legate alle finalità della politica estera dell'UE:

“La selezione non sempre si fonda sulla necessità di fornire possibilità di “sviluppo” e “canali di migrazione legale” ai Paesi Terzi, dai quali proviene la maggior parte degli immigrati in Europa. Se così fosse non si spiegherebbero gli accordi con Capo Verde, Georgia, Azerbaigian e Giordania. Le logiche dietro agli accordi sono evidentemente altre, poiché non è di certo il numero degli immigrati provenienti da questi paesi a creare grattacapi alle istituzioni europee o ai governi degli Stati Membri. Appare evidente, pertanto, che, oltre alle ragioni ufficiali, alla base degli accordi europei per la mobilità e la migrazione vi siano anche altre ragioni, fortemente legate alle finalità specifiche della politica estera dell'Unione”.<sup>90</sup>

La seconda modalità di selezione tende a favorire l'accesso di “determinate categorie” di immigrati. Per categorie si intende un certo tipo di manodopera classificata in base a vari criteri tra cui il livello di istruzione, la competenza professionale, l'età. Questa modalità di selezione è fortemente legata alle esigenze delle imprese del paese di accoglienza per una forza lavoro

---

<sup>88</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 59.

<sup>89</sup> Ad oggi gli accordi di partenariato firmati tra l'UE e i Paesi Terzi sono otto: Moldova (2008), Capo Verde (2009), Georgia (2009), Armenia (2011), Marocco (2013), Azerbaigian (2013), Tunisia (2014), Giordania (2014). *Id.*, p. 52.

<sup>90</sup> *Id.*, p. 59.

“skilled”, qualificata, o “unskilled”, non qualificata, a seconda dell’andamento dei mercati. Di qui l’utilità della migrazione circolare e degli accordi di riammissione previsti nei partenariati per assicurare il rientro dei lavoratori immigrati nei paesi di origine: quando non più utili alle imprese gli immigrati devono essere pronti a rientrare nei loro paesi. Come nota Iside Gjergji, sono il mercato e i ritmi del ciclo di produzione ad “imporre” la “circolarità” dei lavoratori immigrati, la quale è assicurata dal loro rientro nei paesi di origine. Non a caso, ogni partenariato per la mobilità presenta una clausola di riammissione degli immigrati, la quale costituisce l’unica misura vincolante dell’accordo:

“Non a caso, infatti, tutti i partenariati per la mobilità e la migrazione dell’Unione prevedono misure e disposizioni atte a rendere possibile e agile il rimpatrio dei lavoratori immigrati nei paesi di origine. La logica di fondo – spacciata come nuova, ma in realtà assai vecchia, visto che, fin dal diciannovesimo secolo, è proprio questo il modello proposto attraverso gli accordi bilaterali tra Stati in Europa – impone che i lavoratori immigrati si muovano in “circolo”, seguendo i *ritmi del ciclo di produzione* e del mercato: nella fase di bassa produzione delle imprese i lavoratori devono togliere il disturbo e tornare a casa, mentre quando l’impresa ha necessità di aumentare la produzione i lavoratori dei Paesi Terzi devono poter ritornare a lavorare in Europa. Chi non rispetta la *circolarità* imposta dal mercato deve essere rimpatriato, anche con l’uso di mezzi coercitivi, previsti negli accordi bilaterali sulle riammissioni.”<sup>91</sup>

È con questa logica dunque che va letto il senso dell’assistenza finanziaria che gli Stati Membri e l’UE dovrebbero garantire ai Paesi Terzi in vista di un accordo di partenariato. Nella Comunicazione del 2007 si legge come l’assistenza sia anche volta a informare gli immigrati sulle possibilità di impiego nei paesi di accoglienza con lo scopo di colmare l’offerta di lavoro delle imprese dell’UE; a tale scopo, è considerata fondamentale la collaborazione con agenzie di collocamento e servizi per l’occupazione presenti nei Paesi Terzi. L’assistenza da parte di servizi analoghi presenti negli Stati Membri UE permetterebbe, dunque, alle istituzioni poco sviluppate nei Paesi Terzi di gestire meglio il mercato del lavoro locale. La Comunicazione del 2007 vanta del successo ottenuto con questo tipo di iniziative in alcuni Paesi Terzi. In Marocco, ad esempio, il programma di finanziamento MEDA ha sostenuto l’ANAPEC, (“Agenzia nazionale del Marocco per la promozione dell’occupazione e delle competenze”) nell’implementazione di vari progetti europei, come riportato nell’annex II della stessa Comunicazione. L’assistenza deve essere tuttavia anche funzionale ad agevolare il reinserimento economico degli immigrati nei loro paesi di origine

---

<sup>91</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, pp. 58-59.

e rendere più facile il sistema delle rimesse; mosse nelle quali si può leggere, per l'appunto, la volontà di mantenere il carattere circolare delle migrazioni.

Nell'ultimo paragrafo dedicato al partenariato, la Comunicazione avanza delle proposte di agevolazione di rilascio di visti di breve durata per alcuni Paesi Terzi e alcune categorie di immigrati al fine di facilitarne la circolarità. Al 2007 erano state ratificate e quindi rese vincolanti le seguenti direttive: la direttiva 2003/109/CE “relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo”, ovvero che abbiano soggiornato legalmente e ininterrottamente per almeno cinque anni in uno Stato Membro; la direttiva 2004/114/CE “relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato”; e la direttiva 12 ottobre 2005/71/CE “relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica” che vogliono soggiornare per un periodo di oltre tre mesi; tuttavia, non vi era ancora una direttiva relativa alle procedure di ammissione di lavoratori non comunitari per lavori di tipo stagionale o temporaneo. La facilitazione del rilascio di visti per soggiorni di breve durata è intesa come di appoggio a tali normative già esistenti e potrebbe essere negoziata al momento della firma di accordi di partenariato con i Paesi Terzi. Per aiutare i cittadini dei Paesi Terzi coinvolti nei partenariati ad acquisire il permesso di soggiorno di breve durata, gli Stati Membri si devono impegnare a migliorare l'efficienza e l'organizzazione dei loro consolati:

“Coloro che richiedono visti di breve durata per l'UE nei Paesi Terzi si scontrano spesso con difficoltà pratiche, che vanno dalla mancanza di consolati locali degli Stati Membri a code interminabili o attese estremamente lunghe (fino a diversi mesi) per ottenere un appuntamento allo scopo di presentare la domanda. In casi estremi, i richiedenti devono recarsi in un paese vicino per presentare la domanda e quindi ottenere un visto di breve durata dallo Stato in cui si trova il consolato prima di poter chiedere un visto per il viaggio desiderato.”<sup>92</sup>

La Comunicazione continua con il secondo capitolo a proposito della migrazione circolare. La Commissione sottolinea, innanzitutto, che la migrazione circolare deve essere incentivata in quanto costituisce la risposta migliore per gestire l'attuale “modello migratorio nel mondo”. I *policy-makers* dell'UE sottolineano il contributo positivo della migrazione circolare sullo sviluppo del paese di origine, in quanto tramite la “circolarità dei cervelli” (brain circulation) viene massimizzato l'impatto positivo delle rimesse e minimizzato l'impatto negativo della fuga dei cervelli. Secondo i *policy-makers*, poi, una migrazione di tipo circolare è garantita dalla stessa

---

<sup>92</sup> European Commission (2007), *Op. cit.*, p. 8.

natura del movimento volontario degli immigrati. Tramite il loro movimento, dicono, gli immigrati hanno da sempre potuto creare delle reti sociali transnazionali che li hanno incentivati a tornare ad emigrare nello stesso posto. Il sistema delle rimesse ha inoltre permesso loro di mantenere le famiglie a casa. Con la globalizzazione, le nuove tecnologie di comunicazione e i costi ridotti dei trasporti hanno permesso l'intensificazione di queste di reti sociali transnazionali: a detta di questi ideatori, gli immigrati sono sempre meno spinti a stabilirsi permanentemente in un paese altro poiché i mezzi di trasporto dal costo ridotto sono un incentivo per tornare a casa dalle loro famiglie. In vista di questi orientamenti, la migrazione circolare è presentata come l'alternativa più credibile all'immigrazione illegale. Tuttavia, viene ribadito dalla Comunicazione, la migrazione circolare ha necessità di essere gestita con delle misure che ne assicurino l'effettiva circolarità dei lavoratori per poter essere efficace: è necessario che gli immigrati rientrino a casa quando previsto dagli accordi o si ripeteranno gli errori del passato (il riferimento è ai vecchi programmi *Gastarbeiter* di reclutamento temporaneo dei lavoratori nel secondo dopoguerra che si sono tradotti in un aumento degli immigrati presenti irregolarmente per, da una parte, l'assenza di leggi a disposizione degli Stati per forzare il loro rientro e bloccare il flusso dei ricongiungimenti familiari e, dall'altra, per la volontà delle imprese di avere a disposizione una manodopera a basso costo)<sup>93</sup>. Per poter ben gestire la migrazione circolare è necessario che questa venga innanzitutto definita, che se ne vengano individuate le forme più convenienti, e si crei un quadro legislativo a disposizione degli Stati entro il quale favorirle, e in aggiunta ad esso, identificare condizioni e garanzie per la circolarità da inserire negli strumenti politici a disposizione dell'UE (ovvero i partenariati e gli accordi bilaterali).

La definizione che viene data dalla Comunicazione per la migrazione circolare è: “una forma di migrazione che è gestita in modo tale da autorizzare un certo grado di mobilità legale, nei due sensi, tra due paesi”.<sup>94</sup> Di questo tipo di migrazioni se ne distinguono due forme principali:

- a) “Migrazione circolare di cittadini di Paesi Terzi stabiliti nell'Unione Europea”
- b) “Migrazione circolare di persone residenti in un Paese Terzo”<sup>95</sup>

La prima categoria è pensata per dare ai migranti l'opportunità di esser coinvolti in attività (commerciali, professionali, di volontariato o altro) nei loro paesi di origine mantenendo la residenza principale in uno degli Stati Membri. Questa migrazione circolare copre vari gruppi di persone tra i quali:

---

<sup>93</sup> S. Castles (2006), *Op. cit.*

<sup>94</sup> European Commission (2007), *Op. cit.*, p. 10.

<sup>95</sup> *Ibid.*

- imprenditori che lavorano all'interno dell'Unione Europea e desiderino aprire un'attività nel loro paese di origine o in un altro Paese Terzo;
- dottori, professori o altri professionisti desiderosi di supportare il loro paese di origine conducendovi parte della loro attività.

Si tratta quindi di lavoratori che rientrano nella categoria “*highly-skilled*” aventi già ricevuto il permesso di soggiorno. La seconda categoria di migrazione circolare è invece pensata per dare l'opportunità a persone residenti in un Paese Terzo di venire nell'Unione Europea temporaneamente per ragioni di lavoro, di studio, formazione o una combinazione delle tre, a condizione che, al termine del periodo per il quale gli è stato assegnato il permesso di soggiorno, ristabiliscano la loro residenza principale e la loro principale attività nel loro paese di origine. La circolarità verrebbe garantita dando la possibilità ai migranti di, una volta rientrati nei loro paesi, ottenere un certo grado di mobilità ripetuta “privilegiata” verso gli Stati Membri nei quali abbiano già risieduto in precedenza, ricevendo ad esempio una facilitazione delle procedure di riammissione. Tra le forme di lavoro incoraggiate sotto questa forma di migrazione circolare vi è quella di tipo stagionale, quindi rivolta a lavoratori “*low-skilled*”. La Comunicazione propone, in seguito, una serie di proposte di direttive, in aggiunta alle esistenti a livello comunitario e a livello nazionale dei singoli Stati Membri, per andare a formare un quadro normativo più armonizzato che faciliti la migrazione circolare. Tra queste direttive compaiono: la “proposta di direttiva sull'ammissione dei migranti altamente qualificati”, la “proposta di direttiva sull'ammissione dei migranti stagionali”, la “proposta di direttiva sull'ammissione dei tirocinanti retribuiti”. La prima, la cosiddetta “Carta Blu UE” (direttiva 2009/50/CE)<sup>96</sup> è entrata in vigore nel 2012 e ha avuto lo scopo di agevolare e armonizzare le condizioni di ammissione e soggiorno per i cittadini di paesi terzi esercitanti una professione altamente qualificata e che vogliono svolgere un lavoro per più di tre mesi nell'UE. La direttiva prevede il rilascio di una serie di concessioni per questa categoria, tra cui la possibilità di ricongiungimento familiare.<sup>97</sup> La seconda direttiva “sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali” è stata adottata soltanto nel 2014 (direttiva 2014/36/UE)<sup>98</sup> e definisce anche i diritti dei lavoratori stagionali e gli obblighi dei datori di lavoro. La direttiva definisce “lavoratore stagionale” come:

“il cittadino di un paese terzo che conservi la propria residenza principale in un paese terzo e che soggiorni legalmente e temporaneamente nel territorio di uno Stato membro per

<sup>96</sup> PDF online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:it:PDF>

<sup>97</sup> L. Teodorescu (2011), *Op. cit.*, p. 8.

<sup>98</sup> PDF online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0036>



esercitarvi un'attività soggetta al ritmo delle stagioni, sulla base di uno o più contratti a tempo determinato conclusi direttamente tra tale cittadino del paese terzo e il datore di lavoro stabilito in tale Stato membro;”

In cui l'attività “soggetta al ritmo delle stagioni” è:

“un'attività legata a un certo periodo dell'anno da un evento ricorrente o una sequenza ricorrente di eventi connessi a condizioni stagionali che richiedono quantità di forza lavoro notevolmente superiori a quelle necessarie per le attività abituali;”

Nella lunga premessa alla direttiva 2014/36/UE, al punto 34, viene fatto chiaramente riferimento allo scopo della seguente direttiva di incentivare la migrazione circolare al fine che un lavoro stagionale non si trasformi in un soggiorno permanente:

“Tenuti presenti determinati aspetti della migrazione circolare, nonché le prospettive di impiego dei lavoratori stagionali dei paesi terzi per periodi superiori a un'unica stagione, come pure l'interesse dei datori di lavoro dell'Unione di poter contare su una manodopera più stabile e già formata, si dovrebbe introdurre la possibilità di procedure di ammissione semplificate nei confronti di cittadini di paesi terzi in buona fede che siano stati ammessi in qualità di lavoratori stagionali in uno Stato membro almeno una volta nei cinque anni precedenti ed abbiano sempre rispettato tutti i criteri e le condizioni di ingresso e di soggiorno nello Stato membro interessato previsti dalla presente direttiva. Siffatte procedure non dovrebbero incidere sull'obbligo della stagionalità del lavoro, né eluderlo.”

Gli articoli 14, 15 e 16 regolano più nello specifico la durata del soggiorno, l'eventuale possibilità di proroga o rinnovo del soggiorno e le agevolazioni al reingresso nello Stato Membro. In quanto all'articolo 14, la durata di soggiorno per la quale un lavoro è da considerarsi stagionale va da un minimo di cinque mesi ad un massimo di nove mesi in un dato periodo di dodici mesi. Al termine di tale periodo il cittadino del paese terzo è tenuto a lasciare il territorio dello Stato Membro, a meno che quest'ultimo non abbia rilasciato un permesso di soggiorno (in base alla normativa nazionale o comunitaria) per un lavoro di tipo diverso da quello stagionale. L'articolo 15 stabilisce che la proroga del contratto di lavoro stagionale possa avvenire sia con lo stesso datore di lavoro sia con un altro datore di lavoro a patto che non venga superato il periodo massimo stabilito dall'articolo 14. Al punto 4 viene specificato come gli Stati membri possono rifiutarsi di prorogare il contratto di lavoro stagionale quando, in nome del principio di “preferenza comunitaria” il posto di lavoro possa essere preso da un cittadino UE. L'articolo 16 dichiara che gli Stati Membri agevolino il reingresso dei cittadini di paesi terzi che siano stati ammessi almeno una volta nei

cinque anni precedenti come lavoratori stagionali e che abbiano rispettato le condizioni previste dai loro contratti.

Infine, per quanto riguarda la terza direttiva riguardante l'ammissione dei tirocinanti retribuiti, è ancora in atto la valutazione della proposta del 2013 (COM(2013) 151 final) di accorpate la direttiva 2004/114/CE e la direttiva 2005/71/CE in un'unica direttiva "relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, scambio di alunni, tirocinio retribuito e non retribuito, volontariato e collocamento alla pari".<sup>99</sup>

Oltre alle proposte per sviluppare un quadro normativo, la Comunicazione del 2007 evidenzia la necessità di includere una serie di "condizioni pratiche e garanzie per assicurare che la migrazione circolare consegua i suoi obiettivi e produca vantaggi a lungo termine".<sup>100</sup> Tra queste la Comunicazione contempla di inserire negli "strumenti politici" a disposizione dell'UE, degli incentivi alla circolarità e ovvero: offrire la possibilità di future opportunità di impiego legale in cambio del rispetto delle condizioni e regole del presente contratto di lavoro temporaneo in modo tale da ridurre la tentazione di rimanere illegalmente nell'UE dopo lo scadere del permesso di soggiorno. Tra gli strumenti vengono proposti: "permessi di lavoro/soggiorno multipli, che consentano ritorni temporanei al paese di origine; procedure di ammissione semplificate, accelerate, per immigrati che hanno già soggiornato nell'UE per un certo periodo e sono ritornati volontariamente nei paesi di origine alla scadenza del permesso"<sup>101</sup>. Un altro incentivo alla circolarità può essere ottenuto tramite l'agevolazione del reinserimento degli emigrati nei loro paesi di origine. A tal fine l'UE e gli Stati Membri interessati devono impegnarsi a sostenere i paesi di origine nel trovare ai cittadini che rientrano da un periodo all'estero una collocazione nel mercato del lavoro e nella società. Questa potrebbe avvenire ad esempio tramite il riconoscimento delle competenze acquisite, "un premio di reinserimento, depositi risparmio con agevolazioni fiscali nel paese di origine, programmi speciali di alloggio, forme di sostegno per consentire ai ricercatori rimpatriati di proseguire il loro progetto di ricerca nel paese di origine e agli studenti di continuare ad usufruire di borse di studio per un paio di anni dopo il ritorno"<sup>102</sup>. Infine, viene ribadito, una prerogativa della migrazione circolare è che gli immigrati rientrino nei loro paesi al termine dello scadere del permesso di soggiorno e dunque evitare che rimangano a soggiornare illegalmente nel territorio UE. Questa condizione è anche necessaria per minimizzare l'impatto della fuga dei cervelli. Il ritorno "volontario" dei cittadini di paesi terzi è più facile da ottenere in

---

<sup>99</sup> PDF online:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2013\)0151\\_/com\\_com\(2013\)0151\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2013)0151_/com_com(2013)0151_it.pdf)

<sup>100</sup> European Commission (2007), *Op. cit.*, p. 12.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> *Ibid.*

presenza di partenariati per la mobilità. All'interno di un accordo di partenariato i paesi terzi si impegnano a promuovere delle misure per favorire la migrazione circolare.

I partenariati per la mobilità e la migrazione circolare vengono presentati come due strumenti “innovativi” strettamente legati tra loro. In essi, come è stato contestato, si manifesta la volontà dell'Unione Europea di mantenere un approccio strettamente repressivo nei confronti dell'immigrazione e dell'immigrazione per motivi lavorativi nello specifico. Ciò è evidente nella portata vincolante degli accordi di riammissione inseriti nei partenariati e nel loro ruolo a promuovere la circolarità degli immigrati. Nulla di innovativo dunque rispetto all'approccio del precedente piano di azione di Tampere. Ancora una volta a predominare sono le questioni economiche, mentre poca attenzione è data ai diritti degli immigrati. Il seguente paragrafo sottolinea quest'ultimo aspetto e mette in particolar modo in luce come sia l'assenza di strumenti vincolanti e la proliferazione di forme di *soft law* a peggiorare la salvaguardia dei loro diritti.

### 3.1. Partenariati e migrazione circolare: quale certezza per i diritti degli immigrati?

Con lo scopo di fare dell'Unione Europea “uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, il Consiglio di Tampere del 1999 avanzava la necessità del riconoscimento dell'equo trattamento dei cittadini dei Paesi Terzi legalmente residenti nel territorio degli Stati Membri.<sup>103</sup> A tal fine invitava la Commissione ad avanzare proposte per implementare l'allora articolo 13 del TCE ivi di seguito riportato (oggi articolo 19 TFUE):

“Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza e l'origine etnica, la religione o convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.”

Allo stesso tempo approvava i lavori sino ad allora intrapresi per la stesura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, un testo importante per ribadire i “valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà”<sup>104</sup>. Tali valori erano già stati sottoscritti dall'UE con la CEDU, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo firmata nel 1950, in risposta alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite del 1948

---

<sup>103</sup> Conclusioni del Consiglio disponibili online: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm)

<sup>104</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea disponibile in PDF: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=IT>

che incitava gli Stati a promuovere il rispetto e l'osservanza universale dei diritti umani e delle libertà individuali.<sup>105</sup> In risposta all'invito del Consiglio di Tampere, nel 2000 venivano adottate due direttive, la n. 43 che “attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica”<sup>106</sup> e la n. 78 che “stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro”.<sup>107</sup> Nel dicembre dello stesso anno viene proclamata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, anche detta Carta di Nizza. Come riporta Livia Saporito, la CEDU aveva già conferito ai cittadini di Paesi Terzi con permesso di soggiorno regolare per il territorio UE, diritti civili e politici, definiti di “prima generazione”.<sup>108</sup> Era l'articolo 14 che stabiliva la non discriminazione nel godimento dei diritti e delle libertà sancite dalla Convenzione, di cui di seguito riportato il testo originale del 1950 in inglese:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status”<sup>109</sup>

La Carta di Nizza ha esteso ai cittadini extracomunitari i diritti di “seconda generazione”, ovvero quelli aventi contenuto economico e sociale.<sup>110</sup> Tra questi rientrano il diritto di esercitare un lavoro alla pari dei cittadini UE, così come previsto dalla normativa nazionale e comunitaria e riportato dall'articolo 15:

- “1. Ogni persona ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata.
2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro.
3. I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione.”

Le condizioni di lavoro del cittadino extracomunitario così come quelle dei cittadini comunitari devono garantire l'integrità fisica e psichica della persona in base all'articolo 31. Infine, l'articolo

---

<sup>105</sup> La Convenzione istituiva inoltre la Corte europea dei diritti dell'uomo:

[http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu\\_human\\_rights\\_convention.html?locale=it](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu_human_rights_convention.html?locale=it)

<sup>106</sup> PDF online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=IT>

<sup>107</sup> PDF online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:it:PDF>

<sup>108</sup> L. Saporito (2008), *Op.cit.*, p. 47.

<sup>109</sup> CEDU p. 6 PDF online al link: [http://www.echr.coe.int/Documents/Collection\\_Convention\\_1950\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf)

<sup>110</sup> L. Saporito (2008), *Op.cit.*, p. 47.

29 precisa il diritto all'accesso dei servizi di collocamento gratuito, mentre l'articolo 30 regola il diritto di tutela in caso di licenziamento ingiustificato.

Nella Carta di Nizza, la lotta contro la discriminazione è ribadita dall'articolo 20 secondo cui "Tutte le persone sono uguali di fronte alla legge" e dall'articolo 21 sulla "Non discriminazione" ai punti 1 e 2:

“1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.”

La proclamazione della Carta di Nizza nel 2000 non la rese tuttavia vincolante: lo diventa solo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, che benché non la incorpori nei nuovi trattati, la include negli allegati.<sup>111</sup> La natura vincolante della Carta è espressa al punto 1 dell'articolo 6 del Trattato di Lisbona:

“L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.”

Poiché la Carta di Nizza ha lo stesso valore giuridico dei Trattati anche questa va applicata nel rispetto degli stessi principi stabiliti dal TUE e TFUE. Ciò è ribadito nello stesso Titolo VII della Carta dove all'articolo 51 si legge:

“1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati.

---

<sup>111</sup> L. Saporito (2008), *Op. cit.*, p.46.

2. La presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati.”

La Carta non vuole dunque essere un limite alla competenza dei singoli Stati Membri e non vuole neanche accrescere le competenze dell'UE già stabilite dai Trattati. È stato obiettato come i diritti riconosciuti al cittadino di un Paese Terzo nella Carta presentino un problema in termini di pienezza ed effettività.<sup>112</sup> Con particolare riferimento ai diritti conferiti agli immigrati che giungono in UE per fini lavorativi Livia Saporito evidenzia come, ad esempio, la parità tra il lavoratore extracomunitario e il lavoratore UE stabilita dall'articolo 15 è sì un passo importante per la non discriminazione ma al tempo stesso non risolve i veri ostacoli di carattere economico, sociale e culturale, che incontrano gli immigrati nel riuscire a trovare un lavoro regolare nei singoli Stati Membri. I diritti riconosciuti ai cittadini extracomunitari nelle Carte devono fare i conti con delle politiche migratorie molto severe in termini di accesso nel territorio UE. A tale esempio, viene citato il mantenuto sistema delle quote di ingresso, espressione della ribadita discrezionalità della maggior parte degli Stati Membri nel poter decidere sul volume di ammissione di cittadini di Paesi Terzi nei propri mercati del lavoro:

“Il sistema delle quote di ingresso – [...] – rende oltremodo difficile sia l'acquisizione dello status (di lavoratore) regolare, sia il mantenimento di questa condizione nel tempo. La scadenza del permesso di soggiorno, coincidente di fatto con la durata del rapporto di lavoro, ha come risultato quello di sospingere l'immigrato nuovamente nella irregolarità, privandolo dei suoi diritti.”<sup>113</sup>

La volontà di mantenere una certa discrezionalità da parte degli Stati Membri ha influito anche nella forma e i contenuti dei partenariati per la mobilità. Questi, infatti, sono presentati come degli strumenti di *governance* “innovativi” per la politica migratoria dell'UE, in quanto prendono la forma di dichiarazioni politiche congiunte (*policy joint declarations*) dalla natura non vincolante. Come hanno evidenziato gli autori Sergio Carrera e Raul Hernández i Sagrera, la natura normativa morbida (*soft law*), è presentata come l'alternativa necessaria (a fianco dell'ordinamento giuridico dell'UE sancito dai Trattati) per ottenere una maggiore “europeizzazione” in materia di immigrazione per lavoro. A detta delle istituzioni UE, cioè, di fronte alla resistenza degli Stati Membri di “comunitarizzare” le leggi riguardanti l'ammissione e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi lavorativi, uno strumento non vincolante come il partenariato, che non crea cioè

---

<sup>112</sup> *Id.*, p. 48.

<sup>113</sup> *Id.*, p. 49.

obblighi per gli Stati partecipanti, sarebbe più accettato e ben visto dagli stessi, permettendo così alle istituzioni di effettuare dei progressi nella politica comunitaria. Tuttavia, è stato discusso come proprio lo stesso carattere morbido dei partenariati abbia generato un maggiore incentivo per gli Stati ad aumentare la propria sovranità:

“While the normative softness in the rationale of MPs was considered a fundamental condition for having ‘more Europe’ in the inclusion of labour migration provisions in the externalisation processes of the EU immigration policy, this same soft nature presents several challenges in relation to their effectiveness. The joint declaration regime prevents the European Commission from guaranteeing the enforcement of any of the activities and initiatives proposed by the EU Member States. Their national sovereignty remains utterly intact in the context of these partnerships.”<sup>114</sup>

I partenariati per la mobilità, per la loro natura morbida, non possono essere oggetto di nessun controllo giuridico da parte della Corte di Giustizia dell’Unione Europea e di conseguenza non possono essere denunciate le eventuali irregolarità e violazioni. L’unico strumento di valutazione previsto dagli accordi sono infatti i “*meccanismi di monitoraggio tecnico*” che vedono gli Stati membri riunirsi periodicamente per verificare i progressi effettuati in questione.<sup>115</sup> Per Carrera, i partenariati non sono compatibili con la “certezza del diritto” (*legal certainty*)<sup>116</sup> sancita dall’ordinamento dell’Unione. Secondo questo principio, gli individui devono poter conoscere le conseguenze legali delle proprie azioni e la legge al tempo stesso non deve permettere nessun tipo di discriminazione da parte delle autorità (articolo 49 “Principi di legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene” della Carta dei diritti fondamentali dell’UE). Come nota Iside Gjergji, i partenariati, permettendo agli Stati Membri di mantenere spazi di discrezionalità e arbitrio finiscono per ledere la certezza dei diritti dei soggetti più “deboli” coinvolti negli accordi ovvero gli immigrati:

“Un minore livello di formalità crea, nelle condizioni oggettive date, un maggiore spazio di imposizione del soggetto più forte, ovvero crea una «asimmetria nei benefici» (Lispon, 1991, p. 518): in questo caso è l’Unione Europea (e anche i singoli Stati Membri) a trarre maggiori benefici. Le imposizioni e disposizioni contenute negli accordi consentono a questa d’imporre le sue condizioni per la gestione dei movimenti migratori e per la determinazione di fatto dello *status* degli immigrati.”<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> S. Carrera, R. Hernandez I Sagrera (2011), in R. Kunz., S. Lavenex, M. Panizzon, eds., *Op.cit.*, p. 107.

<sup>115</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 55.

<sup>116</sup> S. Carrera, R. Hernandez I Sagrera (2011), *Op. cit.*, p. 106.

<sup>117</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 56.

In questa imposizione del soggetto più forte sul soggetto più debole, i partenariati per la mobilità sono espressione di un intreccio tra interessi economici e politici, di organismi pubblici e privati. Il loro stretto legame con la migrazione circolare, che prevede il soggiorno temporaneo di lavoratori con pochi diritti, è funzionale alle esigenze delle imprese:

“Le *policy joint declarations* sono strumenti che, grazie al loro carattere semi-informale e al livello normativo morbido, rafforzano il ruolo degli esecutivi e la loro discrezionalità in materia di immigrazione, nel mentre, però, eliminano la certezza dei diritti (formali) dei lavoratori immigrati. Il contesto ideale, dunque, per la realizzazione di uno schema migratorio finalizzato a creare una massa di lavoratori temporanei e precari, con pochi diritti e, soprattutto piegabili alle esigenze delle imprese. È questo perfetto incastro tra le caratteristiche peculiari degli accordi bilaterali e quelle del modello di migrazione circolare a rendere indissolubile il loro legame: *l'uno è funzionale all'altro.*”<sup>118</sup>

Il legame tra i partenariati e la migrazione circolare ha portato Sergio Carrera e Raul Hernandez i Sagrera a parlare di “insecurity partnerships”, espressione con la quale si vuole sottolineare la situazione di vulnerabilità nella quale vengono posti gli immigrati e la quale soggiace nella stessa logica dei partenariati: la visione di una migrazione temporanea e il principio di selezione dei migranti. Dietro alla promozione di una migrazione circolare, si nasconde la volontà degli Stati di evitare i fenomeni quali l’insediamento permanente, il ricongiungimento familiare e l’integrazione sociale nei paesi di accoglienza. Questi fenomeni sono visti come delle “deviazioni” dal modello della migrazione circolare che ne vanno a minare l’efficienza: i cittadini di Paesi Terzi devono muoversi in circolo in linea con i ritmi del ciclo di produzione delle imprese; per far sì che ciò avvenga è necessario che ritornino nel loro paese di origine allo scadere del contratto di lavoro e del permesso di soggiorno ma che siano, allo stesso tempo, nella condizione di poter far ritorno del paese di accoglienza quando utile. È per questo motivo che tutti i partenariati per la mobilità con i quali viene promossa la migrazione circolare hanno una base condizionante: sono stipulati con quei paesi terzi che hanno già accettato degli accordi di riammissione, espressione del loro impegno nell’assicurare un controllo delle immigrazioni irregolari. I lavoratori che non rispettano le condizioni dello schema circolare e che quindi decidono di restare irregolarmente sul territorio dell’UE più di quanto permesso sono soggetti all’espulsione forzata dall’UE. In caso di trasgressione, sono previste inoltre forti sanzioni come l’impossibilità di accedere una seconda

---

<sup>118</sup> *Id.*, p. 58.



volta ai programmi di migrazione circolare una volta rientrati nel loro paese.<sup>119</sup> In questo sistema, è evidente come la volontà del singolo migrante non venga minimamente presa in considerazione:

“Naturalmente, in questa *tre-volte-vincente solution*, l’idea che sia il lavoratore a decidere della propria vita, cioè a decidere se restare o meno nel paese dove ha lavorato per mesi o anni, non è minimamente presa in considerazione. La sua volontà non conta nel modello della migrazione circolare; ciò che conta sono le esigenze del mercato e delle imprese.”<sup>120</sup>

Gli immigrati di Paesi Terzi non sono trattati come lavoratori e, soprattutto, come essere umani, ma piuttosto come unità finanziarie (*financial units*) o numeri al servizio dell’economia e del mercato del lavoro degli Stati Membri.<sup>121</sup> La loro selezione, avviene secondo il criterio della nazionalità e si spinge anche oltre: sono spesso le competenze (*skilled vs unskilled*) a determinare l’accesso a certe condizioni di lavoro, protezione e assistenza sociale, e i diritti fondamentali ribaditi dalla Carta di Nizza (articoli 21, 27-35). Come portato alla luce da diversi autori, sono soprattutto i lavoratori meno qualificati a ricevere maggiori restrizioni in termini di rilascio di permessi di soggiorno di lunga durata e di possibilità di ricongiungimento familiare:

“Avoiding the permanent migration of low-skilled workers and their dependents is a clear policy priority for high-income countries; their governments’ interest is therefore focused on circular migration programs for less-skilled workers.”<sup>122</sup>

Al contrario, l’integrazione sociale ed economica dei lavoratori più qualificati, è vista, dai paesi di accoglienza, come positiva e per questo il loro insediamento è ben visto e incoraggiato; d’altra parte però è l’emigrazione di questa categoria di lavoratori che tende a servire di più per lo sviluppo dei paesi di origine, i quali incoraggiano, quindi, il loro ritorno in patria:

“When policymakers consider the mobility of highly skilled individuals, their perspectives on temporary labour migration reverse: those in origin countries promote circularity while those in destination countries encourage settlement.”<sup>123</sup>

La temporaneità del soggiorno, insita nel concetto di circolarità, promossa dai partenariati, insieme al trattamento differenziato dei migranti che porta con sé, ha fatto nascere seri dubbi sulla capacità di questo modello di migrazione di garantire gli standard dei diritti umani e dei diritti dei lavoratori protetti da diversi strumenti internazionali ed europei. Tra questi ad esempio la “European

---

<sup>119</sup> S. Carrera, R. Hernandez I Sagrera (2011), in R. Kunz., S. Lavenex, M. Panizzon, eds., *Op. cit.*, p. 109.

<sup>120</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 58.

<sup>121</sup> S. Carrera, R. Hernandez I Sagrera (2011), in R. Kunz., S. Lavenex, M. Panizzon, eds., *Op. cit.*, p.110.

<sup>122</sup> K. Newland, D. R. Agunias, A. Terrazas (2008), “Learning by Doing: Experiences of Circular Migration”, *Insight*, Washington: Migration Policy Institute (MPI), p. 3.

<sup>123</sup> *Id.*, p. 14.

Convention on the Legal Status of Migrant Workers” del 1977<sup>124</sup>, ratificata da 7 Stati Membri più l’Ucraina, la Moldova e la Turchia; la “International Labour Organisation Convention n. 143” del 1975, ratificata da 23 Stati, di cui solo 6 Stati Membri UE<sup>125</sup>; la “European Social Charter” del 1996, ratificata da 34 Stati, tra cui tutti e 28 gli Stati Membri dell’UE<sup>126</sup>; e infine, la Convenzione Internazionale per la Protezione dei Diritti dei Lavoratori Immigrati e delle loro Famiglie del 1990, che nessun Stato Membro ha mai ratificato. Secondo Iside Gjergji, la mancata ratifica della maggior parte degli Stati Membri di questi strumenti svela il perché del legame tra la migrazione circolare e un accordo di tipo bilaterale non vincolante su cui si fondano i partenariati per la mobilità:

“La fuga dalla multilateralità (specie da quella sotto l’egida delle Nazioni Unite) e la spinta crescente verso la bilateralità *transnazionale*, per di più sotto forma di accordi morbidi (*policy joint declarations*), ha come risultato finale una maggiore facilità nell’imposizione delle condizioni dei soggetti più forti, sia nella fase di negoziazione che in quella di esecuzione degli accordi. Questo processo spinge oggettivamente verso l’apertura di spazi di discrezionalità e di arbitrio, che finiscono per infiacchire ulteriormente il soggetto più debole degli accordi, ovvero i lavoratori immigrati.”<sup>127</sup>

Nella direzione intrapresa dalla politica comune in materia di immigrazione dell’UE è evidente l’influenza di un atteggiamento comune a tutti gli Stati Membri, definito, da Sergio Carrera “utilitaristico”, “selettivo” ed “economicamente orientato” (*utilitarian, selective and economically-oriented*). Con la migrazione circolare si tende a fare degli immigrati una mera fonte di forza lavoro a basso costo, necessaria per le imprese a mantenere la loro competitività nel mercato internazionale. In questa logica i diritti e la volontà degli immigrati sono posti in secondo piano. Le istituzioni europee ribadiscono come la migrazione circolare costituisca l’alternativa più credibile all’immigrazione irregolare, confermando la direzione strettamente securitaria della politica comunitaria in materia di immigrazione, e allo stesso tempo la soluzione più attenta ai problemi dello sviluppo dei Paesi Terzi. Tuttavia, è stato evidenziato come dal momento che la migrazione circolare viene promossa nell’ambito di accordi tra partner fortemente “inequali” (gli Stati Membri e i Paesi Terzi) in termini di capacità economiche, ciò possa portare ad un’impossibilità da parte del partner meno forte in tal senso, i Paesi Terzi, di sostenere i costi per implementare le cospicue condizioni previste dai partenariati. La già citata Comunicazione del

---

<sup>124</sup> PDF online: [http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Documentation/Legal\\_texts/CDMG%20\\_99\\_11\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Documentation/Legal_texts/CDMG%20_99_11_en.pdf)

<sup>125</sup> Ratifiche disponibili online sul sito dell’ILO:

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312288](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312288)

<sup>126</sup> Ratifiche disponibili online:

[https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/signatures?p\\_auth=Afpb1J1j](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/signatures?p_auth=Afpb1J1j)

<sup>127</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 60.

2007 “Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l’Unione Europea e i Paesi Terzi” elenca in maniera esaustiva l’insieme degli impegni che i Paesi Terzi devono assumere come condizioni per poter ricevere in cambio il “premio”: l’apertura a schemi di migrazione circolare facilitata per determinate categorie di migranti. La natura di questi impegni è prevalentemente diretta ad assicurare un maggior controllo delle frontiere, un impegno alla riammissione, un miglioramento dei servizi di occupazione nei Paesi Terzi che diano più possibilità di lavoro dignitose, e allo stesso tempo informino i migranti sulle possibilità di lavoro e migrazione legale negli Stati Membri per scoraggiare la via irregolare. I paesi di emigrazione, tuttavia, spesso non hanno la capacità economica e le infrastrutture adatte a soddisfare queste condizioni. Queste, aggiunte ai criteri di selezione degli immigrati in base alle competenze da parte degli Stati Membri, tendono a rendere i partenariati ulteriormente insostenibili e la migrazione circolare un programma impossibile a cui accedere. Prendendo come esempio il programma di migrazione circolare tra Marocco e Spagna (Huelva), promosso nell’ambito del progetto europeo AENEAS-Cartaya (2005-2008), le lavoratrici marocchine coinvolte, nelle loro interviste, hanno criticato la complessità del sistema burocratico per accedere al programma e hanno chiesto una sua semplificazione. Allo stesso tempo, hanno evidenziato come i costi per ottenere e rinnovare i permessi di soggiorno siano stati troppo eccessivi.<sup>128</sup> La conseguenza più ovvia è un aumento della migrazione irregolare che suddetti strumenti dovrebbero contrastare:

“It may be reasonable to assume that when restrictive policies and highly bureaucratic procedures are in place, making legal migration impracticable, as happens for instance in several southern European countries, migrant workers and their native employers will prefer irregular entry and work.”<sup>129</sup>

Di conseguenza è stato obiettato come non sia chiaro in che modo una specifica forma di migrazione temporanea riesca a scoraggiare la migrazione irregolare. Viene proposto di adottare un punto di vista diverso: considerare gli immigrati come esseri sociali e tener presente il fatto che uno schema di migrazione circolare può avere più o meno successo a seconda delle condizioni sociali, umane ed economiche di ciascun immigrato.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> C. G. Enriquez, M. R. Ramon (2010), “Circular Migration between Morocco and Spain”, *Metoikos Project*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence: European University Institute, p. 9.

<sup>129</sup> A. Triandafyllidou (2009), “Attempting the Impossible? The Prospects and Limits of Mobility Partnerships and Circular Migration”, *ELIAMEP Thesis*, 1/2009, Policy Paper, p. 3.

<sup>130</sup> *Ibid.*

## 4. La migrazione circolare tra Spagna e Marocco: il caso delle lavoratrici marocchine nelle coltivazioni agricole di Huelva

### 4.1. Introduzione

Secondo le stime dell'*Instituto Nacional de Estadística*, nel 2016, la popolazione totale residente in Spagna ammontava alla cifra di 46,438,422 persone, tra cui, 42,019,525 di spagnoli (cittadini nati in Spagna o cittadini nati all'estero che hanno conseguito la cittadinanza spagnola) e 4,418,898 di stranieri (ovvero privi di cittadinanza spagnola e nati sia da stranieri in Spagna che all'estero).<sup>1</sup> Tra la popolazione straniera residente, spiccano al primo e secondo posto la comunità romena (699,502) e la comunità marocchina (678,467), seguite dagli inglesi al terzo posto (297,000). I marocchini formano la comunità di immigrati più antica installatasi in Spagna. L'emigrazione per lavoro dal Marocco alla Spagna comincia infatti a metà degli anni ottanta e si concentra soprattutto nelle aree di lavoro agricolo intensivo nella costa mediterranea della Spagna, in particolare nelle comunità autonome della Catalogna e dell'Andalusia.<sup>2</sup> La Spagna, tuttavia, non si qualifica come un tradizionale paese di immigrazione ai fini lavorativi: prima degli anni ottanta poteva essere definita piuttosto come un paese esportatore di manodopera.<sup>3</sup> Nondimeno, a partire dalla seconda metà del XX secolo, il verificarsi di un insieme di fattori economici e demografici trasformarono il paese in importatore di manodopera straniera: il processo di ristrutturazione del settore agro-alimentare, in aggiunta al calo demografico e all'entrata della Spagna nell'UE, apportarono grandi cambiamenti alle comunità rurali delle regioni del Sud della Spagna. Due sono state le tendenze principali del processo di ristrutturazione del settore agro-alimentare: la globalizzazione della produzione del settore e la flessibilizzazione del lavoro.<sup>4</sup> In quanto alla prima, è stato fatto notare come, benché esista da almeno il XVI secolo un sistema agro-alimentare globale, è, tuttavia, con le innovazioni tecnologiche e i cambi economici della seconda metà del XX secolo che si è intensificato il sistema di esternalizzazione in questo settore industriale. Nello specifico vengono menzionati gli accordi di libero commercio, i progressi apportati ai mezzi di trasporto capaci di coprire lunghe distanze e il miglioramento delle tecniche di refrigerazione, che hanno dato alle imprese la possibilità di rifornire il mercato mondiale alimentare per tutto l'anno.<sup>5</sup> Per quanto

---

<sup>1</sup> INE (2016), "Cifras de Población a 1 de enero de 2016. Estadística de Migraciones 2015. Adquisiciones de Nacionalidad Española de Residentes 2015. *Datos Provisionales*", *Notas de Prensa*, 30 de junio 2016. PDF disponibile online: <http://www.ine.es/prensa/np980.pdf> p. 2.

<sup>2</sup> C. González Enríquez, M. Reynés Ramón (2010), "Circular Migration between Morocco and Spain", METOIKOS Background report, p. 6.

<sup>3</sup> S. E. Mannon et al. (2011), "Keeping Them in Their Place: Migrant Women Workers in Spain's Strawberry Industry", *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, Vol. 19, n. 1, p. 86.

<sup>4</sup> *Id.*, p. 85.

<sup>5</sup> *Ibid.*

riguarda la seconda tendenza, ovvero la flessibilizzazione del lavoro, questa, in un mercato globale altamente competitivo, subentra come condizione necessaria alla riduzione dei costi di produzione:

“In a competitive global market-place, wherein profit margins are slim and consumer tastes are volatile, firms want flexibility in adjusting the size of their work-force, the wages paid to workers, and the conditions under which work is performed.”<sup>6</sup>

Di conseguenza, molte imprese agro-alimentari hanno utilizzato come strategie l'esternalizzazione della produzione in aree dove la forza lavoro costa meno oppure l'assunzione di lavoratori temporanei (contratti a tempo determinato), e tra questi gli immigrati e in particolare le donne immigrate. Gli immigrati impiegati nel settore agro-alimentare sono numerosi perché possono essere pagati meno ed essere assunti e dimessi con facilità: si tratta di persone spesso prive del permesso di soggiorno di lunga durata, le quali non possono accedere ai diritti sociali e del lavoro e a cui quindi possono essere più facilmente imposte condizioni lavorative precarie. Alcuni studi hanno mostrato come, nell'ambito del lavoro stagionale nei campi di fragole a Huelva, tra gli immigrati, vi sia stata una preferenza per le donne, fattore che ha portato a parlare di una “femminilizzazione” del mercato del lavoro agricolo.<sup>7</sup> Susan E. Mannon (et al.), nel suo articolo evidenzia come diversi autori abbiano documentato il ricorso a lavoratrici donne nei settori delle esportazioni dell'industria manifatturiera e della produzione agricola nel ‘Sud del mondo’.<sup>8</sup> Altri studi, invece, attestano il ricorso a donne immigrate nel ‘Nord del mondo’; tuttavia, la maggior parte di questi si focalizza nel settore domestico. Al contrario, in proporzione, sembrerebbe che pochi studi abbiano fino ad oggi analizzato il ricorso di donne immigrate in lavori del settore agro-alimentare del Nord del mondo. Susan E. Mannon, evidenzia come un'eccezione vada ritrovata negli studi sulla partecipazione di donne messicane nel *Canada's Seasonal Agricultural Workers Program* (SAWP) iniziato nel 1974. La selezione dei lavoratori temporanei in questo programma avviene sulla base della nazionalità e del genere. In questo caso, però, solo il 2% della forza lavoro immigrata è costituita da donne, per il resto i datori di lavoro hanno espresso una preferenza per gli uomini: nell'ambito di questo programma, il lavoro agricolo è stato considerato un lavoro da uomini. Mentre nel SAWP la presenza di donne è stata minoritaria, lo stesso non si può dire per il progetto di migrazione circolare tra Spagna e Marocco nominato “Programme de gestion intégrale de l'immigration saisonnière”<sup>9</sup>, che, dal 2007, coinvolse esclusivamente donne immigrate

---

<sup>6</sup> *Id.*, p. 86.

<sup>7</sup> *Id.*, p. 85.

<sup>8</sup> Elson and Pearson (1981), Lee (1998), Salzinger (2003), Collins (1993), Reynolds (1994), Lee (2010) sono tra gli autori citati in: S. E. Mannon (2011), *Op. cit.*, p. 85.

<sup>9</sup> C. González Enríquez, M. Reynés Ramón (2011), “Circular Migration between Morocco and Spain: something more than agricultural work?”, METOIKOS Project, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence: European University Institute, p. 11.

marocchine e che è il caso studio approfondito nell'articolo di Susan E. Mannon e in pubblicazioni di altri autori.<sup>10</sup> Il progetto, co-finanziato dall'Unione Europea per il periodo 2005-2008, per la durata totale di 30 mesi, ha previsto un budget totale di 1,600,000 euro, di cui 1,196,000 euro provenienti dal programma di finanziamento AENEAS dell'UE. L'obiettivo dichiarato del progetto è quello di facilitare la migrazione circolare legale dei lavoratori, selezionati direttamente dall'agenzia ANAPEC (*Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences*) in Marocco per andare a lavorare stagionalmente nelle coltivazioni intensive di fragole a Cartaya, nella provincia di Huelva (Andalusia). Il progetto, promuovendo la migrazione circolare, si pone, in contemporanea, l'obiettivo di incoraggiare lo sviluppo del paese di origine e di combattere l'immigrazione illegale: il ritorno dei lavoratori allo scadere del contratto è la condizione imprescindibile per il suo successo. Nei primi due anni, vennero coinvolti principalmente immigrati di sesso maschile ed il progetto fallì nel garantire il loro ritorno volontario in Marocco: nel 2005 solo il 10% dei lavoratori immigrati ritornò effettivamente in Marocco al termine della stagione, mentre nel 2006 la percentuale di ritorno rimaneva comunque inferiore al 50%: rimanendo in Spagna gli immigrati diventavano così irregolari.<sup>11</sup> A partire dal 2007, per ovviare a questo problema, la strategia implementata dal progetto cambiò e si coinvolsero esclusivamente donne immigrate marocchine, tra i 18 e i 40 anni, sposate, divorziate o vedove, con figli a carico in Marocco con età minore di 14 anni:<sup>12</sup> si considera che, le donne madri, al contrario degli uomini, siano più spinte a rientrare nel loro paese per riunirsi con i loro figli: secondo quanto riportato dai datori di lavoro di Huelva, la responsabilità familiare delle donne marocchine assicura, allo stesso tempo, che lavorino seriamente e senza lamentarsi per tutta la durata del contratto e che, una volta terminata la campagna, rientrino volontariamente al loro paese di origine per riunirsi con la propria famiglia.

Nel 2007 sono state 12,000 le donne emigrate dal Marocco a Huelva sotto il progetto: più del 90% è rientrato nel paese di origine allo scadere del contratto.<sup>13</sup> Viene stimato che tra il 2005 e il 2008 più di 22,000 donne abbiano lavorato nei campi di fragole di Huelva, per un periodo che va dai 2 ai 9 mesi. Le lavoratrici sono state assunte tramite il sistema dei "contratti in origine"<sup>14</sup>: i singoli datori di lavoro, ovvero i coltivatori spagnoli a capo delle aziende agricole, inviano le richieste di

---

<sup>10</sup> Nella tesi sono riportati: Alicia Reigada Olaizola, Zaneidi Djemila, C. González Enríquez e M. Reynés Ramón, I. Barnes e C. Cherino, Chadia Arab e dall'ONG "FIDH".

<sup>11</sup> I. Barnes, C. Cherino (2011), "The Role of Circular Migration and Mobility Partnerships – integrating legal migration opportunities into the Union's external policies", UACES 41<sup>st</sup> Annual Conference, Cambridge 5-7 September 2011, p. 12.

<sup>12</sup> J. Nieto Moreno (2009), "Los contratos en origen de temporada: mujeres marroquíes en la agricultura onubense", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos – REIM*, n. 7, p. 67.

<sup>13</sup> A. Reigada Olaizola (2012), "Más allá del discurso sobre la 'inmigración ordenada': contratación en origen y feminización del trabajo en el cultivo de la fresa en Andalucía", *Política y Sociedad*, Vol. 49, n. 1, p. 90.

<sup>14</sup> *Id.*, p. 59.

manodopera di cui hanno bisogno alle associazioni di produttori che si occupano principalmente dello smistamento, imballaggio e trasporto delle fragole. Le principali associazioni della regione di Huelva sono: Freshuelva (Asociación Onubense de Productores y Exportadores de Fresas), ASAJA (Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores), COAG (Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos), UPA (Union de Pequeños Agricultores y Ganaderos)<sup>15</sup>, le quali inviano a loro volta le richieste dei coltivatori al municipio di Cartaya che è in collaborazione con l'ANAPEC in Marocco; quest'ultimo, sulla base delle richieste ricevute e sui profili dei lavoratori presentati da Cartaya, effettua una prima selezione delle lavoratrici marocchine in collaborazione con gli uffici delle varie località marocchine, prime tra cui Kenitra seguita da Agadir e Khenifra<sup>16</sup>; rinviate le candidature idonee a Cartaya, queste vengono selezionate definitivamente dai datori di lavoro.<sup>17</sup> Tutti i contratti presentano la clausola del ritorno in Marocco delle lavoratrici come condizione per essere riammesse nella campagna agricola dell'anno successivo. È stato riportato come questo programma abbia costituito un'importante fonte di risparmi per le lavoratrici marocchine e come il rinnovo del contratto per le campagne a venire, fosse fondamentale per il mantenimento della loro famiglia: tale rinnovo doveva essere guadagnato a tutti i costi. La maggior parte delle donne marocchine impiegate in questo programma di migrazione circolare ha lasciato il loro paese in cerca di lavoro per aiutare le loro famiglie in una condizione di crisi economica e povertà: quando i salari degli uomini non sono più sufficienti, le donne si vedono obbligate ad entrare nel mercato del lavoro. Qualora questo non offri opportunità nel paese di origine, il ricorso all'emigrazione ai fini lavorativi diventa necessaria.<sup>18</sup> Come conseguenza le lavoratrici hanno accettato qualsiasi condizione lavorativa e, come riporta un articolo del giornale El País, hanno rinunciato a denunciare gli abusi sessuali ricevuti da parte dei datori di lavoro con la sola speranza che, tacendo, sarebbero state riammesse a lavorare per l'anno seguente come promesso dai loro capi.<sup>19</sup> Nonostante questi eventi, il progetto AENEAS-Cartaya è stato presentato, sia dal governo spagnolo che dall'Unione Europea, come un esempio di migrazione 'etica': un progetto in grado, da una parte, di saziare l'esigenza della Spagna di lavoro stagionale, e, dall'altra, di assicurare il ritorno dei lavoratori e delle loro rimesse ai paesi esportatori di manodopera.<sup>20</sup> L'autrice Susan. E. Mannon ha evidenziato come, con il termine "eticità", ci si sia riferiti altresì al fatto che il programma abbia contribuito a dare alle donne lavoratrici madri un certo grado di dignità. La

---

<sup>15</sup> FIDH (2012), *Importing Workers, exporting Strawberries: working conditions on strawberry farms in the Huelva province (Spain)*, Report n. 578 a, p. 9.

<sup>16</sup> C. González Enríquez, M. Reynés Ramón (2011), *Op. Cit.*

<sup>17</sup> A. Reigada Olaizola (2012), *Op. cit.*, p. 111.

<sup>18</sup> *Id.*, p. 115.

<sup>19</sup> El País, 13 juin 2010, "Víctimas del oro rojo"

[http://elpais.com/diario/2010/06/13/domingo/1276401156\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/06/13/domingo/1276401156_850215.html)

<sup>20</sup> S. E. Mannon et al. (2011), *Op. cit.*, p. 84.

maternità, dice l'autrice, viene spesso vista come un ostacolo alla migrazione: ci si attende che le donne si prendano cura della casa e dei figli, rimanendo essenzialmente rilette entro lo spazio domestico; per questo, nell'immaginario comune, l'immigrato che parte e va in cerca di lavoro altrove è quasi sempre il padre di famiglia o il giovane figlio. In quanto alle donne, il loro allontanamento dal nucleo familiare e la partenza in cerca di lavoro, viene considerata una trasgressione delle norme di genere tradizionali.<sup>21</sup> Il progetto AENEAS-Cartaya, al contrario, con i suoi criteri di selezione, ha fatto delle madri immigrate le 'lavoratrici ideali'.

Come anticipato, negli anni ottanta, il processo di globalizzazione del settore agro-alimentare, non è stato l'unico fattore a portare alla progressiva preferenza di forza lavoro immigrata, e in particolare femminile, nell'agricoltura intensiva della Spagna: ad esso vanno aggiunti il calo demografico e l'entrata della Spagna nell'UE che le fece vivere un momento di espansione economica, facendo salire la necessità di forza lavoro.<sup>22</sup> In quella decade, infatti, il tasso di natalità calò drasticamente, facendo della Spagna uno dei paesi con le percentuali di fertilità più basse del mondo. Nel 1986 la Spagna entra nell'Unione Europea, fattore che le fa attraversare un improvviso boom economico che si protrae per tutta la durata degli anni novanta. Questo venne favorito dal fatto che, nel 1993, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il quale stipula la creazione di un mercato interno unico privo di barriere (già previsto con la Convenzione di Schengen del 1990), gli spagnoli acquisirono la libertà di muoversi per lavoro in altri paesi UE. Questi cambiamenti portarono ad una carenza di manodopera concentrata nei settori a lavoro intensivo, tra cui, appunto, soprattutto l'agricoltura: sin dagli anni sessanta la produzione agricola di fragole costituisce un'importante risorsa per la provincia di Huelva: le fragole venivano chiamate 'oro rojo' (oro rosso) della regione. Inizialmente in questi campi venivano impiegate le cosiddette "familias jornaleras" (famiglie giornalieri) andaluse, provenienti in particolare da Sierra de Huelva, e altre province vicine come Cadice e Siviglia.<sup>23</sup> Dal 1986, tuttavia, con l'accesso al mercato UE i lavoratori spagnoli furono spinti a trovare opportunità di lavoro più redditizie altrove. Molti lasciarono il paese, oppure, ad esempio, trovarono lavoro come responsabili dei magazzini, divennero manager della produzione oppure entrarono a far parte delle cooperative; come risultato, dal 1985 al 2005, la percentuale di forza lavoro spagnola impiegata nell'agricoltura è scesa dal 16% al 5%. Di conseguenza, dagli anni ottanta, vista l'espansione della produzione agricola delle fragole, si generò una forte domanda di forza lavoro immigrata, disposta ad affrontare estreme condizioni di lavoro, una paga bassa e un contratto flessibile.<sup>24</sup> Ma l'entrata

---

<sup>21</sup> S. E. Mannon et al. (2011), *Op. cit.*, p. 97.

<sup>22</sup> *Id.*, p. 86.

<sup>23</sup> A. Reigada Olaizola (2012) p. 108.

<sup>24</sup> S. E. Mannon et al. (2011), *Op. cit.*, p. 89.



nell'UE della Spagna, fu anche una spinta ad adottare un approccio diverso riguardo all'immigrazione. Fino al 1985 la Spagna aveva una politica lassista nei confronti degli immigrati ('open door policy')<sup>25</sup>. La Spagna non era la meta di destinazione desiderata dai lavoratori marocchini e subsahariani, ma costituiva piuttosto una terra di transito per raggiungere gli stati del nord Europa. Di conseguenza a questi immigrati non veniva richiesto di essere in possesso di un permesso di soggiorno per entrare il paese in quanto si supposeva che rimanessero sul territorio solo temporaneamente. Con l'entrata nell'UE e l'espansione economica, anche la Spagna divenne una meta di immigrazione: la presenza di immigrati irregolari crebbe e con essa anche le tensioni sociali, portando il governo spagnolo a muoversi verso un maggior controllo delle frontiere. Le esigenze securitarie dovevano tuttavia fare i conti con le necessità economiche di una forza lavoro immigrata.<sup>26</sup> A tal fine nel 1985 la Spagna inizia ad implementare la sua politica di immigrazione con l'approvazione di una legge che prevedeva delle multe per i datori di lavoro che assumevano gli immigrati irregolari. Dal 1991 inoltre, agli immigrati marocchini venne richiesto di possedere il permesso di soggiorno per entrare in Spagna.<sup>27</sup> L'immigrazione irregolare però continuò ad essere la forma di immigrazione più comune tra le due sponde. Questo fu dovuto ad una serie di fattori: l'inadeguatezza dei canali legali per la migrazione, la continua domanda di forza lavoro e la continua preferenza dei datori di lavoro per gli irregolari, la mancata sorveglianza e azione della polizia nelle coste per contrastare l'immigrazione illegale.<sup>28</sup> Durante gli anni novanta, come risultato, migliaia di giovani marocchini, ma anche subsahariani, attraversavano lo stretto di Gibilterra, partendo principalmente dai porti di Ceuta e Melilla, sulle cosiddette 'pateras', piccole barche, per trovare lavori irregolari principalmente nel settore agricolo in Almería, Murcia, Alicante o in Catalogna.<sup>29</sup> Nel 1992, la Spagna e il Marocco firmarono un accordo di riammissione che prevedeva il rimpatrio degli immigrati subsahariani in Marocco qualora avessero attraversato il suolo marocchino per giungere in Spagna.<sup>30</sup> Questo accordo non fu mai rispettato, fino a quando l'UE svilupperà nel 2003 la politica europea di vicinato che prevedeva la cooperazione allo sviluppo diretta ai paesi vicini del Mediterraneo in cambio di una loro collaborazione in vari campi tra cui anche la lotta all'immigrazione clandestina e il rispetto delle relazioni internazionali:

“Nel 2003 l'Unione ha iniziato ad elaborare la politica europea di vicinato (PEV) per rafforzare la stabilità e la sicurezza ai nuovi confini dell'Unione, attraverso la promozione dello sviluppo politico ed economico e della cooperazione regionale tra i nuovi vicini del

---

<sup>25</sup> *Id.*, p. 87.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> C. González Enríquez, M. Reynés Ramón (2011), p. 16.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Id.*, p. 1.

Mediterraneo meridionale (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Autorità Palestinese, Siria e Tunisia), dell'Europa Orientale (Bielorussia, Moldavia e Ucraina) e del Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaijan e Georgia). [...] Nel lungo periodo l'Unione offrirà ai paesi vicini una relazione più stretta comportante “un livello significativo di integrazione economica e l'approfondimento della cooperazione politica”. In cambio di questa offerta, l'Unione europea chiede ai paesi vicini il loro impegno nel promuovere i valori comuni, in particolare la democrazia, lo stato di diritto, il rispetto per i diritti umani, compresi quelli delle minoranze, buone relazioni di vicinato, i principi dell'economia di mercato e dello sviluppo sostenibile, e alcuni aspetti dell'azione esterna dell'Ue, come la lotta al terrorismo e alla proliferazione della armi di distruzione di massa, così come il rispetto del diritto internazionale e la risoluzione dei conflitti.”<sup>31</sup>

Nel 1993, la Spagna adottò un sistema chiamato ‘contingente’ per concedere dei permessi di lavoro temporaneo sia ad immigrati in regola che a quelli presenti clandestinamente. Di fatto questi *work visas* potevano essere richiesti dagli immigrati una volta presenti sul suolo spagnolo, il che portò all'istituzione di un sistema di “regolarizzazione nascosta” (‘hidden regularization’)<sup>32</sup> degli immigrati entrati come *undocumented*. Sotto questa ondata di regolarizzazione di massa tra il 1997 e il 2000 furono emessi annualmente 25,000 permessi per la sola provincia di Huelva, la maggior parte dei quali destinati a marocchini di sesso maschile.<sup>33</sup> Ciò nonostante, raramente i lavoratori marocchini rientravano nel loro paese di origine al termine del contratto, rimanendo invece in Spagna irregolarmente. È per questo motivo e su pressione dell'UE che, nel 2000, il governo spagnolo varò una nuova legge (Ley de Extranjería LO 8/2000) per implementare un nuovo sistema di rilascio dei permessi di soggiorno per lavoro. La legge del 2000 diede agli immigrati regolarmente presenti sul suolo spagnolo diritti e libertà simili a quelli dei cittadini spagnoli ma pose fine alle regolarizzazioni di massa, esigendo che i lavoratori stranieri possedessero i permessi di lavoro *prima* di entrare nel paese. Come parte di questa riorganizzazione della politica migratoria la Spagna firmò una serie di accordi bilaterali con quei paesi che concordarono di assistere la Spagna nella lotta all'immigrazione irregolare. In cambio, i lavoratori di questi paesi ricevevano preferenza per il rilascio di permessi di lavoro temporaneo. Dietro la gestione delle migrazioni tramite gli accordi bilaterali si rifletteva la direzione securitaria e strumentale intrapresa dalla politica migratoria dell'UE: le offerte nel mercato del lavoro sono destinate in particolar

---

<sup>31</sup> E. Baracani (2006), “L'Unione Europea e la democratizzazione di Turchia e Marocco”, *CIRES, Italian Research Centre for European Studies*, Working Papers Series: University of Florence, p. 7.

<sup>32</sup> S. E. Mannon et al. (2011), *Op. cit.*, p. 87.

<sup>33</sup> *Id.*, p. 89.

modo a quei paesi con i quali la Spagna ha firmato degli accordi di riammissione.<sup>34</sup> Nell'ambito di questi accordi si disegnava il *framework* della migrazione circolare che, nel caso della Spagna, era ridotta al solo settore agricolo.<sup>35</sup> I paesi con i quali la Spagna firmò gli accordi sono stati: la Polonia, la Romania, la Colombia, l'Ecuador, la Repubblica Domenicana e il Marocco. Da quel momento in poi, l'unica via legale a disposizione degli immigrati per lavorare e soggiornare in Spagna era quella di ottenere un contratto di lavoro temporaneo già nel loro paese di origine. Questi contratti, che iniziano ad essere implementati ufficialmente nel 2001, prendono, come già accennato, il nome di "contratti in origine" (*contracts in origin*) perché sono negoziati nei paesi di appartenenza dei lavoratori. Nei primi anni, i contratti saranno principalmente rilasciati per i cittadini della Polonia e della Romania desiderosi di venire in Spagna, mentre il numero di contratti in origine per i marocchini crescerà solo a partire dal 2004 e, in particolare, per le donne marocchine solo dal 2007.<sup>36</sup> Uno dei motivi per cui nel sistema dei contratti in origine si manifestò inizialmente una preferenza per i lavoratori polacchi e romeni, fu dovuta al verificarsi di una serie di conflitti tra la Spagna e il Marocco che impedirono l'efficace implementazione dell'accordo bilaterale fino al 2005 e ne impedivano le buone relazioni diplomatiche. Fino al 2005, dunque, l'immigrazione irregolare dal Marocco continuava ad essere elevata. È a partire dal riconoscimento dell'indipendenza del Marocco nel 1956, che le relazioni tra i due paesi sono state travagliate per una serie di motivi politici ed economici. Primi tra questi è da considerare la rivendicazione da parte del Marocco delle due città autonome di Ceuta e Melilla, che situate nella costa nord-africana, sono sotto possesso spagnolo fin dal XV secolo. Le due città portuali, dal 1986, costituiscono l'unico territorio dell'Unione Europea sul suolo africano, benché non rientrino nell'area Schengen. Dalla sua indipendenza nel 1956 il Marocco rivendica la sua sovranità sulle due "colonie" ma le Nazioni Unite non le considerano colonie in quanto sono state abitate dagli spagnoli da molto prima che il Marocco diventasse un Regno indipendente. Il secondo motivo di attrito va individuato nella forte competizione commerciale tra i due paesi per diversi prodotti agricoli, tra cui anche le fragole, e un conflitto per lo sfruttamento delle acque mediterranee del Marocco per la pesca. Negli anni 2000 l'industria ittica della Spagna fuori dalle coste dell'Andalusia e delle Isole Canarie, ha sofferto di un forte calo produttivo dovuto al rifiuto del Marocco di rinnovare un accordo che permetteva alla barche spagnole di pescare nelle sue acque in cambio di un compenso economico.<sup>37</sup> Tutte queste relazioni incisero in negativo sulla volontà del Marocco di rispettare gli accordi per il controllo delle migrazioni. Per questo motivo la prima ondata di lavoratori marocchini in arrivo a Huelva con i contratti in origine nel 2001 fu

---

<sup>34</sup> A. Reigada Olaizola (2012), *Op. cit.*, p. 110.

<sup>35</sup> C. González Enríquez, M. Reynés Ramón (2011), *Op. Cit.*, p. 4.

<sup>36</sup> S. E. Mannon et al. (2011), *Op. cit.*, p. 90.

<sup>37</sup> C. González Enríquez, M. Reynés Ramón (2011), *Op. Cit.*, p. 2.

di volume molto ridotto rispetto a quello di lavoratori di altre nazionalità: solo 198 marocchini a fronte dei 540 polacchi.<sup>38</sup> L'immigrazione irregolare continuava a crescere e, nel 2002, nel tentativo di ridurla, il governo spagnolo mise all'opera un meccanismo di sorveglianza elettronica chiamato "Sistema Integrado de Vigilancia Exterior" (SIVE) che, attivo prima nello stretto di Gibilterra e poi esteso anche alle coste delle Isole Canarie, era capace di localizzare le imbarcazioni in avvicinamento alla costa spagnola. Questo sistema fu in grado di individuare un gran numero di barche trasportanti immigrati clandestini, i quali furono immediatamente rimpatriati in Marocco.<sup>39</sup> Come conseguenza dell'attuazione di questo sistema di controllo, l'arrivo di immigrati irregolari dal Marocco diminuì significativamente. Allo stesso tempo, nel 2005, vennero rinforzate le recinzioni circondanti le città di Ceuta e Melilla, rendendo più difficile entrare in Spagna da questi due porti.<sup>40</sup> Questi fattori, aggiunti alle ultime "regolarizzazioni straordinarie" del 2005, fecero, da quel momento in poi, della comunità marocchina una tra le più regolari e stabili presenti in Spagna. In aggiunta alle poco favorevoli relazioni tra Spagna e Marocco, un'altra ragione per la quale, dalla sua implementazione nel 2000, il sistema dei contratti in origine (contrariamente a quanto avvenuto con il passato sistema "contingente" che riguardò soprattutto i marocchini) fu applicato soprattutto per i lavoratori provenienti dalla Polonia, è da ritrovarsi nei seguenti fattori. La Polonia, nei primi anni 2000, stava per entrare nell'UE e quindi costituiva un mercato nuovo dove poter investire: la Spagna aveva un interesse a rafforzare i legami con questo paese. Anche la Polonia, d'altro canto, ebbe i suoi vantaggi a firmare l'accordo bilaterale con la Spagna: il tasso di disoccupazione era molto alto, per cui era interessata ad offrire opportunità di lavoro ai suoi cittadini all'estero. I polacchi rimasero la fonte di forza lavoro preferita a Huelva fino al 2004: il numero di lavoratori temporanei polacchi crebbe da 540 nel 2001 a 8,811 nel 2004. In quest'ultimo anno, tuttavia, la Polonia fu ammessa all'UE, il che si tradusse in maggiori e migliori opportunità di lavoro per i suoi cittadini sia in patria sia in altri paesi UE. Prevedendo la dipartita dei lavoratori polacchi dai campi agricoli, la provincia di Huelva, già dal 2002, cominciò a rilasciare dei contratti temporanei ad immigrati romeni. Come risultato nel 2004, il numero di lavoratori temporanei romeni (10,933) sorpassò quello dei polacchi (8,811). La preferenza per la forza lavoro romena si manifestò fino al 2007, anno di entrata della Romania nell'UE. Anche questa volta, come per la Polonia, per affrontare la mancanza di lavoratori romeni che si sarebbe verificata a breve, la provincia di Huelva assicurò un sempre maggior numero di posti lavoro agli immigrati marocchini a partire dal 2005. Di conseguenza, nel 2008, 12,000 dei 34,500 lavoratori contrattati a Huelva erano marocchini (il 35%) a fronte dei soli 635 nel 2004:

---

<sup>38</sup> S. E. Mannon et al. (2011), *Op. cit.*, p. 90.

<sup>39</sup> C. González Enríquez, M. Reynés Ramón (2011), *Op. Cit.*, p. 4

<sup>40</sup> *Id.*, p. 1.

**Table 1.** Huelva's temporary foreign workers by country of origin, 2001–2008.

Country	2000– 2001	2001– 2002	2002– 2003	2003– 2004	2004– 2005	2005– 2006	2006– 2007	2007– 2008
Bulgaria	0	0	0	508	604	941	2,577	4,000
Colombia	0	149	177	105	82	8	2	0
Ecuador	0	0	15	8	64	26	12	0
Morocco	198	336	95	635	1,094	2,330	1,946	12,000
Poland	540	4,954	7,535	8,811	7,361	9,796	-	3,500
Romania	0	970	4,178	10,933	13,186	19,153	26,278	11,000
Ukraine	0	0	0	0	0	0	724	4,000
Total	738	6,409	12,000	21,000	22,391	32,254	31,539	34,500

Source: Plewa, 2009.

Fonte: S. E. Mannon et al. (2011), p. 90.

#### 4.2. La globalizzazione del settore agroalimentare e i suoi effetti sulla segmentazione del mercato del lavoro: il caso dei “contratti in origine” nella produzione di fragole a Huelva, in Andalusia

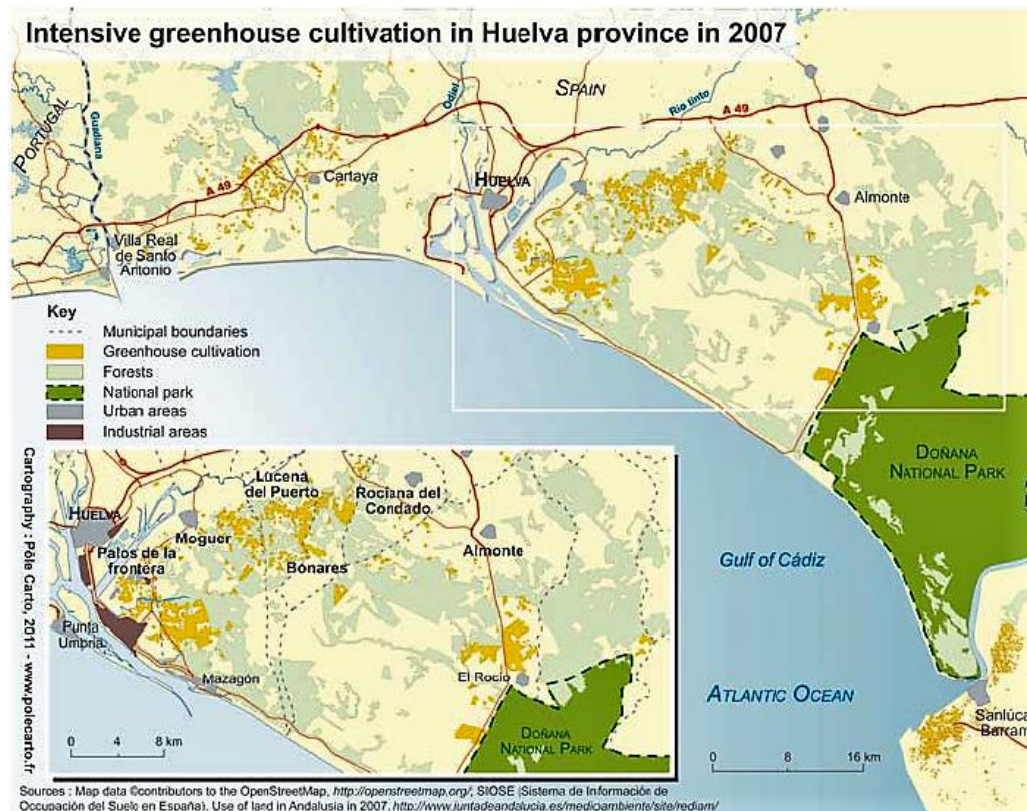
Dagli anni sessanta, la provincia di Huelva, situata nella parte occidentale della comunità autonoma dell'Andalusia, è specializzata nella coltivazione di fragole. Si tratta di un tipo di agricoltura intensiva, principalmente rivolta all'esportazione, che, a partire dalla sua espansione a metà degli anni ottanta, ha richiesto un volume di forza lavoro di molto superiore a quello localmente disponibile. Infatti, benché molti aspetti della produzione siano stati “macchinizzati”, la piantagione e la raccolta vengono ancora effettuate manualmente.<sup>41</sup> L'espansione della produzione a partire dalla metà degli anni ottanta, ha ricoperto la superficie della regione di numerose serre, tanto da farle guadagnare il nome di “plastic sea”<sup>42</sup> (mare di plastica): i campi di fragole sono ricoperti da dei “tunnels” di plastica sotto i quali lavorano a temperature climatiche altissime i lavoratori stagionali.

<sup>41</sup> S. E. Mannon et al. (2011), *Op. cit.*, p. 89 ; FIDH (2012), *Op. cit.*, p. 8.

<sup>42</sup> FIDH (2012), *Op. cit.*, p. 7.



Fonte: FIDH (2012), p. 14



Fonte: FIDH (2012), p. 8.

Nei campi viene piantata principalmente una varietà di fragola di origine californiana chiamata “Camarosa”<sup>43</sup>, scelta più per la sua resistenza e la sua capacità di crescita prematura che per il suo gusto. Questa scelta è in linea con il desiderio dei coltivatori andalusi di essere i primi a portare le fragole sul mercato europeo ovvero prima dell’inizio della stagione in primavera, guadagnando così un vantaggio sugli altri produttori. Per assicurare un ciclo di produzione anticipato la pianta

<sup>43</sup> *Id.*, p. 8.

della fragola viene cresciuta *in vitro* e riposta in frigoriferi, per poi essere piantata sotto cumuli di terra. La terra, fino al 2007, veniva trattata con una sostanza chimica chiamata “bromuro di metile”, resa in seguito illegale; i cumuli vengono coperti da capannoni di plastica bianchi e irrigati utilizzando acqua, fertilizzanti, pesticidi e fungicidi. Al termine della maturazione della pianta, in primavera, quando il clima è già caldo, le fragole sono praticamente sommerse nell’acqua per cui i lavoratori devono indossare degli stivali di gomma per passare e raccoglierle; la ventilazione è quasi assente e al mattino e nel primo pomeriggio le temperature arrivano a livelli altissimi. Nel 2011, la Junta de Andalucía stimava che i campi di fragole si estendessero per 6,000 ettari e che la produzione si aggirasse tra le 240 e 270 migliaia di tonnellate all’anno di fragole.<sup>44</sup> L’85% delle fragole coltivate a Huelva, sono esportate in Europa, in particolare verso il nord, in Francia, in Germania e in Regno Unito. La Spagna è infatti il primo esportatore di fragole al mondo, mentre nella produzione è seconda solo alla California.<sup>45</sup>

Nell’ambito dell’agricoltura intensiva della zona mediterranea, il caso della coltivazione di fragole a Huelva, costituisce un caso particolarmente illustrativo del modo in cui si modellano, in un contesto locale, alcune delle caratteristiche principali dell’attuale globalizzazione del settore agro-alimentare. La globalizzazione si è prima di tutto tradotta in un aumento della competitività del mercato agro-alimentare e in una segmentazione internazionale del processo produttivo, in cui, la flessibilizzazione del mercato del lavoro e la sua divisione etnica e di genere, si presentano come strategie di sopravvivenza nelle mani delle piccole imprese agricole andaluse:

“Como en otras agriculturas intensivas periféricas, la disponibilidad y flexibilidad de la mano de obra se van a convertir en dos requisitos indispensables para que los empresarios de la fresa puedan alcanzar competitividad y ajustarse a las exigencias de los mercados agroalimentarios globalizados.”<sup>46</sup>

Il processo produttivo è stato riorganizzato “spazialmente”: le fasi “strategiche” della catena di produzione e il consumo dei prodotti sono controllati dalle economie centrali, mentre le sue fasi meno strategiche, quali la coltivazione e il confezionamento dei prodotti agricoli, sono concentrate nelle regioni periferiche del sistema globale. Il sistema globale di produzione delle fragole illustra in maniera esemplare la struttura di questa organizzazione spaziale della produzione. Come spiega in un suo articolo Alicia Reigada Olaizola tre sono le fasi che formano il modello di produzione agricola di Huelva, chiamato anche “California Model”<sup>47</sup>. La prima e la terza fase sono quelle in

---

<sup>44</sup> FIDH (2012), *Op. cit.*, p. 8.

<sup>45</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>46</sup> A. Reigada Olaizola (2012), *Op. Cit.*, p. 109.

<sup>47</sup> FIDH (2012), *Op. cit.*, p. 7.

cui si concentra la maggior parte del capitale: la prima è infatti dedicata alla ricerca e all'innovazione tecnologica ed ha luogo tra i laboratori dell'Università di California; la terza al commercio e alla distribuzione dei prodotti e avviene sotto il controllo delle grandi catene di distribuzione. La seconda fase intermedia è quella propriamente dedicata alla coltivazione e all'imballaggio delle fragole e avviene in Andalusia: le imprese agricole di Huelva rimangono, da una parte, dipendenti dai dettami imposti dai laboratori californiani per ottenere ad ogni stagione una varietà "migliorata" di fragole; dall'altra, sono subordinate agli *input* industriali forniti da parte delle multinazionali e dalle richieste (volume, formato, norme di produzione e qualità) e dai prezzi fissati dalle grandi catene di distribuzione. Incorporato nel mercato globale, il settore produttivo delle fragole ha assunto una natura sempre più debole e instabile che deve essere spiegata tenendo conto della diminuzione del profitto per gli agricoltori, affiancato all'aumento della competitività. In un primo luogo, è diminuita la differenza tra i costi e i benefici di produzione: mentre è aumentato il prezzo di acquisto delle piante di fragole, dei vari *input* industriali (es: i capannoni di plastica, i fertilizzanti ecc.) e il costo della manodopera salariata, è rimasto stabile il prezzo di vendita sul mercato delle fragole fissato dalle grandi catene di distribuzione. A tal proposito, nel 2006, il presidente dell'associazione Freshuelva, Manuel Verdier, evidenziava come nel periodo 1989-2004 il costo della manodopera, componente principale del costo di produzione della fragola, è costantemente aumentato, arrivando ad un incremento del 96,38% nel 2004 (dai 16 euro ai 32 euro al giorno per lavoratore); al contrario il prezzo di vendita della fragola sul mercato si manteneva pressoché stabile, portando, nel 2004, ad un valore finale minore del 3,8% rispetto a quello del 1989. Significativa è la diminuzione del prezzo medio per kilo di fragole: da 1,2 euro nel 1993 a 0,75 euro nel 2003.<sup>48</sup> A fianco di questa realtà è da considerarsi anche l'aumento della competitività all'interno del settore dovuta all'entrata di nuovi produttori da diverse parti del mondo, Marocco e Cina *in primis*, che offrono prezzi più competitivi. Il Marocco, è stato da sempre considerato dagli agricoltori andalusi come un esempio di "unfair competition"<sup>49</sup> (competizione sleale) nel mercato di produzione delle fragole, in quanto il suo export è diretto principalmente agli stessi mercati del suo concorrente spagnolo: Spagna, Germania, Francia e Regno Unito. Il prezzo della fragole è infatti più basso dato il forte differenziale in termini di retribuzione giornaliera tra la Spagna e il Marocco: circa 5,50 euro all'ora a Huelva (per un totale di circa 35 euro giornalieri) a fronte dei 5,5 *dirhams*<sup>50</sup> (circa 50 centesimi di euro) in Marocco. D'altro canto i coltivatori andalusi hanno saputo affrontare questa competizione voltandola in loro favore: dato che il costo della manodopera è la componente maggiore del costo di produzione, le

---

<sup>48</sup> A. Reigada Olaizola (2012), *Op. cit.*, p. 107.

<sup>49</sup> FIDH (2012), *Op. cit.*, p. 10.

<sup>50</sup> Il *dirham* è la moneta locale del Marocco.



imprese andaluse hanno optato per la localizzazione dei loro segmenti produttivi direttamente in Marocco, potendo sfruttare una forza lavoro meno cara. Riporta il FIDH (“International Federation of Human Rights”)<sup>51</sup>, come, alla fine del 2009, secondo dati diffusi dal Ministero spagnolo per l’Agricoltura, erano 61 le aziende andaluse operanti in Marocco e che l’80% delle loro fragole era prodotto in questo paese. Questo movimento della produzione verso il sud si rifà anche al già citato obiettivo della Spagna di raggiungere il mercato europeo per prima: viste le sue condizioni climatiche, il Marocco permette di far arrivare le fragole sul mercato europeo già da gennaio. Il ricorso di forza lavoro marocchina non avviene dunque solo tra gli immigrati in Spagna ma anche direttamente in loco tramite il sistema di esternalizzazione della produzione.

Il modello globalizzato di produzione agro-alimentare ha avuto forti ripercussioni sulla divisione territoriale del lavoro e sulla stabilità economica del settore di produzione delle fragole, fattori che hanno spinto le piccole imprese a carattere familiare andaluse, poste ai margini del sistema, a far ricorso ad una forza lavoro sempre più flessibile e meno costosa, in un primo momento tra i lavoratori nazionali e, in seguito, dagli anni novanta, tra gli immigrati marocchini e sub-sahariani, e poi, in successione storica, tra le donne dell’Europa dell’Est e, per ultime, del Marocco:

“Sólo una fuerza de trabajo barata y flexible – primero la de las familias jornaleras andaluzas, poco después la de los inmigrantes magrebíes y subsaharianos, y, en el último periodo, la de las mujeres de Europa del Este y de Marruecos contratadas en origen – permitirá, ante la situación de riesgo y dependencia en que se encuentran los empresarios de la fresa, alcanzar competitividad en los mercados globales agroalimentares.”<sup>52</sup>

Le politiche di gestione del lavoro e le politiche di controllo dell’immigrazione sono strettamente legate tra loro. La sostituzione “etnica” e di “genere” della forza lavoro stagionale nei campi di fragole a Huelva, ottenuta grazie al ricorso dei contratti in origine, può essere interpretata solo tenendo presente il legame instauratosi tra l’inserzione dell’agricoltura andalusa nel sistema di produzione controllato dalle grandi catene di distribuzione globali, e il fenomeno dell’immigrazione internazionale.<sup>53</sup> Per capire questo legame è necessario ricostruire storicamente quali sono stati i fattori che hanno portato al passaggio da una forza lavoro stagionale locale ad

---

<sup>51</sup> Il FIDH (<https://www.fidh.org/>) è una ONG internazionale che si occupa della difesa dei diritti umani. L’organizzazione, tra il 2 e il 6 maggio del 2011, ha condotto una missione di accertamento delle condizioni lavorative nei campi di fragole della provincia di Huelva, e nel 2012 ne ha diffuso i risultati nel report, dal cui si cita nella tesi (*Importing Workers, exporting Strawberries: working conditions on strawberry farms in the Huelva province (Spain)*, Report n. 578a.), incentrato in particolar modo sul rispetto dei diritti dei lavoratori immigrati stagionali, i quali costituiscono la maggior parte della forza lavoro coinvolta nel lavoro agricolo.

<sup>52</sup> A. Reigada Olaizola (2012), *Op. Cit.*, p. 108.

<sup>53</sup> *Ibid.*

una forza lavoro stagionale immigrata, prima maschile e poi femminile, nei campi di fragole andalusi:

“La mirada puesta en los procesos de sustitución étnica de la fuerza de trabajo, además de situarnos en la perspectiva histórica necesaria para entender el paso de los antiguos jornaleros a las nuevas temporeras y la adopción de nuevas políticas de gestión del trabajo agrícola, permite perfilar los diferentes tipos de migraciones que se han venido sucediendo y qué continúan coexistiendo hoy día en los campos de fresas. Ello explica la importancia de articular las migraciones internas y internacionales y de atender a la imbricación existente entre los flujos de trabajadores inmigrantes y la dinámica de las nuevas agriculturas andaluzas.”<sup>54</sup>

Dalle prime campagne di fragole degli anni sessanta fino agli anni 2000 più recenti si sono susseguite diverse categorie di lavoratori che riflettono bene l'evoluzione della segmentazione del mercato del lavoro. Negli anni sessanta, la gran parte della manodopera impiegata nelle coltivazioni di fragole era costituita da famiglie andaluse “giornaliere” provenienti principalmente dalla Sierra de Huelva e da altre province vicine come Cadice e Siviglia. Si trattava di una forma di migrazione interna di carattere familiare al passo con il ciclo di produzione delle campagne. È soltanto dagli anni novanta, poco dopo l'entrata della Spagna nell'UE, che, con l'aumento dell'immigrazione di lavoratori marocchini e subsahariani, le famiglie andaluse *jornaleras*, perderanno il loro protagonismo nei campi; mentre i lavoratori locali abbandonarono mano a mano i campi in cerca di lavori più redditizi altrove, cresceva l'impiego dei lavoratori immigrati tramite contratti temporanei nelle campagne. In questa prima fase si trattava principalmente di un'immigrazione giovane e maschile, che aveva già lavorato in campi agricoli vicini, come ad esempio Almería o Jaén, o, soprattutto nel caso dei subsahariani, nelle Isole Canarie.<sup>55</sup> La modalità di contrattazione consisteva fondamentalmente in un accordo verbale tra il datore di lavoro e il lavoratore. È nella campagna del 2000-2001, con il nuovo sistema dei contratti in origine (previsto dalla Ley de Extranjería del 2000), che la Spagna comincia ad impiegare soprattutto lavoratrici dell'Europa dell'Est. I contratti in origine avvengono con quei paesi con cui esiste un accordo bilaterale di migrazione e prevedono una serie di norme che favoriscono un modello di migrazione circolare così come previsto dall'UE, la prima tra le quali è la clausola del ritorno obbligatorio nel paese di origine al termine del contratto come compromesso necessario per la facilitazione di una nuova migrazione nell'anno successivo. Questi contratti restringono il lavoro ad un'unica area geografica, un unico settore e una durata prestabilita, privando il lavoratore della mobilità

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

lavorativa. Iscrivendosi inoltre in un processo di selezione già dal paese di origine avviato mesi prima dell'inizio della stagione, il contratto in origine permette al datore di lavoro di aggiustare il numero e il profilo della manodopera necessaria a ogni campagna con largo anticipo: il volume della forza lavoro richiesta nei campi varia da campagna a campagna, a seconda delle condizioni climatiche e della domanda di fragole nei mercati.<sup>56</sup> È fondamentale quindi che l'impresario abbia a disposizione un *surplus* di lavoratori per far fronte ad eventuali imprevisti. Di qui, ne consegue però anche il rischio che questi lavoratori rimangano senza lavoro per giorni o settimane, come riportato da diversi autori. Al contrario dei lavoratori locali, gli immigrati però non potranno andarsene: le rigide condizioni stabilite da questo tipo di contratto permettono ai datori di lavoro di servirsi di lavoratori più sicuri, “que vienen solo a trabajar”, con i quali non vi è il rischio che abbandonino le campagne da un momento all'altro, lasciandoli così privi di manodopera. Di seguito le parole di un impresario agricolo di Huelva intervistato da Alicia Reigada Olaizola:

“Gracias a los contratos en origen está funcionando esto. Si ahora mismo todos los extranjeros que hay aquí en Palos tuvieran sus papeles la campaña podía terminar ya, porque ahora cogen mis mujeres y dicen «Antonio, aquí hay poca fruta, y yo me voy ir a Lérida a la naranja, o a Murcia al tomate, o a Almería». Como tienen sus papeles tú no puedes frenarlas. ¿Qué haces?, tienes que arrancar la fresa. De la otra manera, al tener un contrato en origen ellos saben que hasta que el jefe no diga se acabó la campaña no se pueden ir. Ésa es la ventaja. (...) es como un seguro, merece la pena, sobre todo cuando el año viene un poquito derecho”.<sup>57</sup>

La mancata possibilità di mobilità lavorativa, benché considerata positiva dai datori di lavoro, pone tuttavia la forza lavoro immigrata in una situazione estremamente fragile, completamente soggetta alle esigenze dei loro capi. Il sistema della contrattazione in origine, è stato accolto con positività anche dal governo, alcuni sindacati e ONG che lo hanno elogiato come un sistema in grado di regolare in maniera efficace e ordinata le migrazioni lavorative fino ad allora avvenute in maniera incontrollata.<sup>58</sup> Tuttavia, molti autori come Nieto Moreno, evidenziano come il sistema sia piuttosto un riflesso dell'approccio restrittivo dell'Unione Europea nei confronti della mobilità lavorativa degli immigrati provenienti da Paesi Terzi:

“Esta fórmula de gestión del empleo transnacional ha sido enarbolada como modelo de migración legal y ordenada e incluso presentada como mecanismo de lucha contra la pobreza en Marruecos. De hecho, se inscribe en el marco de un concepto de renovada

---

<sup>56</sup> FIDH (2012), *Op. cit.*, p. 23.

<sup>57</sup> A. Reigada Olaizola (2012), *Op.cit.*, p. 111.

<sup>58</sup> *Ibid.*

actualidad en el seno de la Unión Europea , la “migración circular” , que apuesta por “facilitar la circulación de migrantes o de antiguos migrantes, entre país de origen y (ex)país de residencia”. Ello permite dar respuesta a la demanda de mano de obra extranjera de determinados sectores económicos con trabajadores y trabajadoras que no lleguen a asentarse en el territorio. Por ende, se trata de modelo que no hace sino confirmar la concepción restrictiva a la movilidad de las personas de terceros países que ha imperado en Europa en las últimas décadas.”<sup>59</sup>

Il sistema di contrattazione in origine è stato decantato come un modello capace di garantire una migrazione legale e ordinata, e positivo per lo sviluppo del Marocco in quanto, con il movimento circolare dei migranti, si riduce il fenomeno del *brain drain*. Tuttavia, il modello di migrazione circolare dell’UE “tre volte vincente”, in cui cioè a guadagnarci sarebbe la totalità delle parti coinvolte (paesi di origine, paesi di accoglienza e migranti), è risultato poco vincente per i migranti: il sistema di contrattazione in origine è stato piuttosto funzionale alla creazione di una forza lavoro che, selezionata sulla base della nazionalità e del genere, fosse disposta ad accettare le condizioni di lavoro e salariali molto precarie, così come imposto dall’agricoltura intensiva di Huelva. Come anticipato il sistema di contrattazione in origine si consolida a Huelva nella campagna 2000-2001, che coinvolse un totale di 738 lavoratori stranieri temporanei, tra cui 540 dalla Polonia e 198 dal Marocco. Nella seguente campagna 2001-2002 il numero di lavoratori coinvolti saliva a 6,409 (4,954 polacchi, 970 romeni, 336 marocchini, e 149 colombiani): una somma quasi nove volte maggiore a quella della campagna precedente. Fino al 2004, i contratti erano soprattutto rivolti a lavoratori di origine polacca: nella campagna del 2002-2003 del totale di 12,000 lavoratori coinvolti, 7,535 erano polacchi a fronte dei 4,178 romeni; dal 2004 in poi, con l’entrata della Polonia nell’UE, la Spagna si rivolse soprattutto verso la Romania: nella campagna del 2003-2004 nel totale di 21,000 lavoratori coinvolti, la nazionalità romena (10,933) già superava quella polacca (8,811). La Romania rimase il paese di preferenza fino alla sua entrata nell’UE nel 2007; evento dopo il quale la presenza marocchina nei campi superò quella romena: nella campagna del 2007-2008, l’ultima prima della crisi, tra i 34,500 lavoratori totali figuravano 12,000 marocchini a fronte degli 11,000 romeni. Il 95% del totale della forza lavoro impiegata a Huelva sin dai primi contratti in origine è di sesso femminile.<sup>60</sup> Sarà soltanto con la crisi economica, a partire dalle campagne 2008-2009 e 2009-2010 che il numero dei contratti in origine, diminuirà del 70% per iniziativa del governo spagnolo di garantire lavoro ai cittadini spagnoli.<sup>61</sup> Lo stesso principio di preferenza comunitaria è stato confermato negli anni successivi fino alle attuali

---

<sup>59</sup> J. Nieto Moreno (2009), *Op. Cit.*, p. 59.

<sup>60</sup> S. E. Mannon (2011), *Op. Cit.*, p. 95.

<sup>61</sup> A. Reigada Olaizola (2012), *Op. Cit.*, p. 111.

campagne agricole.<sup>62</sup> Tuttavia, il sito ufficiale dell'associazione ASAJA (Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores) di Huelva, nell'ottobre del 2016 pubblicava un articolo<sup>63</sup> in cui si avanzava la necessità di lavoratori stagionali dal Marocco, da assumere tramite i contratti in origine nella stagione 2016-2017. L'offerta riguarderebbe, però, esclusivamente il lavoro di raccolta delle fragole, in quanto per la loro piantagione, si applica la preferenza alle famiglie residenti produttrici di fragole:

“Como en campañas anteriores, solo se pueden solicitar los trabajadores para la campaña de recolección, puesto que para la plantación se quiere fomentar la contratación de trabajadores residentes en las poblaciones productoras de fresas, compromiso que se viene cumpliendo desde hace ya varios años y que de momento está dando buenos resultados.”<sup>64</sup>

Questa richiesta, si riporta nell'articolo, è stata determinata dalla mancanza di forza lavoro riscontrata nella stagione precedente. Questa mancanza ha spinto le imprese a domandare un maggior numero di lavoratori con un contratto in origine, in quanto, poiché legati ad un unico contratto e senza possibilità di mobilità lavorativa altrove, questi lavoratori sono gli unici che non abbandonano il lavoro prima della fine della campagna:

“Sin embargo, a finales de la campaña pasada se produjo un problema de falta de mano de obra para atender la recolección, sobre todo en las fincas de fresas, lo que ha desembocado en la demanda de las empresas para poder contar con un mayor número de trabajadores con contrato en origen, ya que, al estar ligados a un contrato, son los que terminan las campañas sin abandonar el puesto de trabajo antes del final de la campaña.”<sup>65</sup>

#### 4.2.1. La preferenza per una manodopera stagionale femminile nel sistema dei “contratti in origine”: una politica di divisione sessuale del lavoro nel settore agricolo andaluso

Sin dalla loro prima implementazione nel 2001, i contratti di origine nell'ambito del lavoro agricolo nei campi di fragole a Huelva, hanno coinvolto quasi esclusivamente una forza lavoro femminile, tanto da far parlare di una vera e propria divisione sessuale del settore. Se si guarda indietro nel tempo, si può tuttavia notare come il lavoro nei campi di fragole non sia stato da sempre un lavoro esclusivamente riservato alle donne. La femminilizzazione del settore agricolo

---

<sup>62</sup> <http://www.asajahuelva.es/?q=node/4896>

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

a Huelva è avvenuta a tappe e va spiegata ricostruendo storicamente una serie di eventi verificatisi a partire dai primi anni 2000.<sup>66</sup> In quegli anni, tanto i lavoratori andalusi (la cui presenza era di lunga minore rispetto a quella degli immigrati già a partire dagli anni novanta), quanto i lavoratori marocchini e subsahariani presero parte a numerose mobilitazioni sociali tra il 2000 e il 2002. Manifestavano principalmente contro le condizioni precarie nei lavori agricoli e la instabilità contrattuale che li portava spesso a trovarsi in condizioni di irregolarità. In seguito a queste mobilitazioni e ad una loro maggiore organizzazione sindacale, i datori di lavoro cominciarono ad avere difficoltà ad assumere tanto i lavoratori andalusi quanto i lavoratori subsahariani e marocchini:

“Son los propios empresarios los primeros en reconocer que dejaron de encontrar la disponibilidad y flexibilidad demandada tanto en las familias jornaleras andaluzas como en los trabajadores marroquíes y subsaharianos, lo que podemos explicar a partir de varias razones: la mayor organización sindical y actitud reivindicativa de la mano de obra andaluza, pero también de los temporeros marroquíes y subsaharianos, quienes protagonizaron movilizaciones y encierros durante la campaña 2001-2002; la estacionalidad laboral y las malas condiciones del Convenio del Campo de Huelva, que les llevaba efectivamente a buscar otra salida laboral o bien combinar el trabajo en la fresa con el trabajo en otras campañas agrícolas o sectores laborales que podían coincidir con algún tramo de la temporada de la fresa; a ellos debemos añadir, en el caso de los trabajadores indocumentados, la inestabilidad laboral y vital que de por sí le genera su situación irregular.”<sup>67</sup>

Questi eventi, aggiunti alle instabili relazioni diplomatiche tra la Spagna e il Marocco, spinsero i datori di lavoro a guardare verso l'Est Europa, in Polonia e poi in Romania, paesi con i quali la Spagna stava intensificando i legami in vista della loro vicina entrata nell'UE; in particolare, inoltre, tra i lavoratori di questi due paesi europei, si preferirono le donne. Le lavoratrici provenienti da questi due paesi, a detta dei datori di lavoro, darebbero meno problemi rispetto ai lavoratori di sesso maschile sia andalusi che provenienti dal Marocco o dall'Africa subsahariana. Ad un comportamento irresponsabile di quest'ultimi viene contrapposto quello più responsabile e corretto delle donne polacche e romene. Questo modo di pensare emerge con evidenza nella seguente dichiarazione rilasciata da un datore di lavoro di un'impresa media andalusa specializzata nella coltivazione delle fragole dagli anni ottanta:

---

<sup>66</sup> A. Reigada Olaizola (2012), *Op. Cit.*, p. 109.

<sup>67</sup> *Ibid.*

“Los andaluces te fallaban, se iban a las fiestas de sus pluebos, en Semana Santa, además se quejan mucho, y a veces te dejan tirado. Este año traía a cinco de Cádiz y me han fallado porque han encontrado trabajo en la construcción o, por ejemplo, este año he traído a cuatro de Algodonales y... ¡uff!, acaban de llegar y ya están quejándose, ¡pues no saben que vienen a trabajar al campo!. Sin embargo, las mujeres son muy buenas trabajadoras, este año tengo unas rumanas que son buenísimas”.<sup>68</sup>

Nello stesso articolo, Alicia Reigada Olaizola, riporta come in un'intervista rivolta al presidente dell'associazione Freshuelva,<sup>69</sup> la risposta alla domanda sul perché si siano da sempre coinvolte quasi esclusivamente delle donne nei contratti in origine fu, la seguente: “se sigue queriendo lo que se ha querido siempre” (si continua a desiderare quello che si è sempre desiderato) – e ancora – “la fresa ha sido siempre un trabajo de mujeres” (la produzione delle fragole è sempre stato un lavoro per donne). Questa dichiarazione, che pretende di negare la sopracitata evoluzione storica della forza lavoro impiegata nel settore, viene accompagnata da una serie di ragioni a spiegazione della preferenza di una manodopera femminile. La prima delle ragioni fa riferimento a delle qualità che le donne possederebbero “per natura” e che le renderebbero le lavoratrici perfette per raccogliere un frutto così delicato come la fragola: delicatezza, flessibilità e agilità. Di seguito, ad esempio, le parole di un responsabile dell'associazione agraria UPA:

“por el trato a la fruta, las manos de una mujer tratando a la fruta no es igual que las de los hombres, tenemos la sensibilidad distinta”<sup>70</sup>

La raccolta delle fragole viene considerata come un lavoro femminile, mentre gli uomini sono più idonei per lavori più duri e “fisici” come scavare, trasportare casse, lavorare con macchinari quali trattori ecc.<sup>71</sup> Altri ragioni esposte dagli imprenditori per preferire una forza lavoro femminile vanno ritrovate nella loro propensione ad un maggior grado di responsabilità e impegno sul lavoro, che le rende più “diligenti” degli uomini. Di seguito diverse dichiarazioni di alcuni imprenditori agricoli e rappresentanti di organizzazioni agricole di Huelva riportate sempre da Alicia Reigada Olaizola:

“Las mujeres dan menos problemas que los hombres, tú manejas mejor setenta mujeres que setenta hombres [...] Son más humildes creo yo, se lleva mejor” (Antonio Pérez, imprenditore medio).

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Una delle 22 interviste rivolte dall'autrice ad impresari del settore a Huelva, durante le campagne di fragole del 2006 e del 2007.

<sup>70</sup> A. Reigada Olaizola (2012), *Op. cit.*, p. 102.

<sup>71</sup> *Id.*, p. 117.

“El grado de responsabilidad de una mujer trabajadora es mucho mayor que el de un hombre. A la hora de llegar a sus horarios de trabajo, a la hora de cumplir, el mantenimiento de una máquina, el cumplir con la normativa, eso lo hace mejor una mujer que un hombre.” (responsabile dell’associazione agraria UPA).

“¿Por qué mujeres y no hombres? Pues muy sencillo. Primero las mujeres tienen más aguante que un hombre. La mujer tiene más capacidad de sufrimiento que un hombre. La mujer es más dócil que un hombre. La mujer es más selectiva que un hombre. Más curiosa. Es que sois mejores que nosotros” (Francisco Ruiz, imprenditore agricolo).

È accanto alla già insita preferenza degli imprenditori per una forza lavoro femminile, e in linea con essa, che la politica della contrattazione in origine andrà, nel tempo, a raffinare i criteri di selezione delle lavoratrici, tanto da portare alla creazione di ciò che può essere definito il profilo della “lavoratrice ideale” (*ideal strawberry worker*)<sup>72</sup>. A partire dal 2007, si assumeranno solo donne e si stabiliranno dei prerequisiti indispensabili di ammissione, senza dei quali, cioè, le donne immigrate non possono accedere ad un contratto in origine: avere tra i 18 e i 40 anni, essere preferibilmente sposata, vedova o divorziata, possedere delle responsabilità familiari, ovvero avere figli a carico, meglio se minori di 14 anni, godere di buona salute, avere esperienza nei lavori agricoli e provenire da una zona rurale.<sup>73</sup> La responsabilità familiare presuppone un legame con il paese di origine e assicurerebbe sia un maggior impegno nel lavoro sia il loro ritorno a casa allo scadere del contratto (condizione necessaria a garanzia della circolarità della migrazione).<sup>74</sup> Dalla campagna del 2007 inoltre, alle donne romene e polacche andranno mano a mano sostituendosi le marocchine, preferite alle loro omologhe per ragioni principalmente culturali. I diversi usi e costumi delle donne del Marocco rispetto a quelli delle donne dell’Est Europa sono stati visti dagli impresari come un vantaggio nel campo lavorativo:

“Any business owner wants people who will get up early, work all day, that don't smoke, don't drink, don't go to the discothèque”<sup>75</sup>

“La contratación de mujeres encuentra su explicación por parte de los empleadores onubenses en que consideran que ellas “dan menos problemas”, “son más trabajadoras” y “tienen más posibilidades de retorno” – en especial, si tienen cargas familiares – que sus homólogos varones, al tiempo que se les identifica con actitudes que consideran ventajosas

---

<sup>72</sup> *Id.*, p. 96.

<sup>73</sup> J. Nieto Moreno (2009), *Op. cit.*, p. 68.

<sup>74</sup> S. E. Mannon et al. (2011), *Op. cit.*, p. 96.

<sup>75</sup> Dichiarazione del coltivatore Antonio Martín González nell’articolo:  
<http://www.csmonitor.com/2007/0329/p04s02-woeu.html>



para el trabajo, como que “no salen, no beben, etc.”. También se les atribuyen, al igual que a las temporeras del Este, capacidades consideradas esencialmente femeninas como la “delicadeza” o la “sensibilidad” en las manos, que las hacen a ellas más válidas para la manipulación de la fresa. En contraposición, manejan una serie de estereotipos con los que identifican a los temporeros marroquíes con comportamientos conflictivos o irresponsables (“salen, beben, arman bronca, faltan al trabajo” y “abandonan la campaña antes de su fin”).”<sup>76</sup>

Nel suo articolo Nieto Moreno riporta come, sotto il progetto dal nome “Programme de gestion intégrale de l’immigration saisonnière” (2005-2008), co-finanziato dall’Unione Europea, il processo di iscrizione ad un contratto di lavoro a Huelva per le donne marocchine preveda una preselezione delle candidate direttamente nell’ufficio ANAPEC in Marocco. Alle candidate, per poter essere selezionate, è richiesto di dimostrare con documenti validi il possesso dei requisiti richiesti dagli imprenditori spagnoli. Tra i documenti necessari da fornire vi sono la carta di identità, una fotocopia del certificato di nascita, il libro di famiglia, il certificato di matrimonio per le donne sposate e vedove, il certificato di divorzio per le donne divorziate, e infine una sollecitudine firmata dalla stessa candidata e dal marito qualora la candidata sia sposata. Questo ultimo requisito è finalizzato ad ottenere l’autorizzazione del marito, pratica che si scontra con i progressi effettuati dalla legislazione marocchina nell’ambito dell’autonomia delle donne marocchine sposate. Con la riforma del Codice di famiglia del 2004, viene rimossa l’obbligatorietà del consenso coniugale affinché la donna possa viaggiare o lavorare all’estero.<sup>77</sup> L’esistenza di questo requisito registrata nella fase di iscrizione al programma di lavoro a Huelva, riflette un’ancora insita logica patriarcale della famiglia in Marocco pur dopo la riforma del Codice di famiglia. D’altro canto, il governo e gli imprenditori spagnoli hanno saputo sfruttare questa scarsa applicazione della costituzione marocchina a loro favore: l’obbligo del consenso coniugale riflette una logica fortemente sessista che si traduce a favore di un maggior controllo sulla libertà di movimento della donna:

“El control sobre la vida privada y la reproducción de estas mujeres que imponen los contratos, impensables para el acceso a un puesto de trabajo en un Estado de pleno Derecho que garantice la igualdad de oportunidades entre los sexos, parece que encuentra su legitimación cuando de personas extranjeras se trata. Esto evidencia como lógicas sexistas son puestas al servicio de los beneficios de la empresa privada y el control de los flujos migratorios. Además, la existencia de la posibilidad de dar prioridad a mujeres casadas y

---

<sup>76</sup> J. Nieto Moreno (2009), *Op. cit.*, p. 63.

<sup>77</sup> *Id.*, p. 68.

viudas sobre las divorciadas, y a excluir a las madres solteras, responde a la asunción por parte de los poderes públicos marroquíes de una lógica patriarcal en la que una supuesta rectitud moral de las mujeres y el grado de adhesión a la norma social es percibida como garantía de docilidad y, por tanto, recompensada (esto es, que una mujer viuda tiene más probabilidades de volver que una divorciada y, no digamos, que una madre soltera).”<sup>78</sup>

Il requisito dell'accettazione del marito della partecipazione della moglie al programma, è stato fortemente criticato dalle associazioni femministe del Marocco che hanno considerato questa procedura contraria alla libertà e indipendenza delle donne.<sup>79</sup> Nei contratti di origine si stabilisce, inoltre, ciò che Nieto Moreno definisce una sorta di preferenza gerarchica tra le varie candidate: ad avere la precedenza sono le donne sposate o vedove e con figli a carico e poi le divorziate. Le donne giovani, non sposate e senza figli sono considerate meno responsabili e “lavoratrici” rispetto alle donne di età media, in primis sposate, poi vedove o divorziate, e con figli. Quest'ultime, vista la loro situazione familiare, si integrerebbero meglio nel lavoro e causerebbero meno problemi agli imprenditori. Nel dare preferenza alle donne madri, non solo si cerca di soddisfare il profilo richiesto dagli imprenditori, ma si garantirebbe anche una dei principali obiettivi perseguiti dal governo e dalle associazioni agrarie in questo tipo di migrazione per lavoro, ovvero il ritorno delle lavoratrici temporanee nei loro paesi di origine allo scadere del contratto stagionale:

“Buena la selección la llevan a efecto los empresarios y yo creo que es que la mujer se adapta mejor al trabajo y sobre todo cuando se contrata en origen hay que procurarse el compromiso de retorno. Normalmente la mujer tiene más lazos familiares que el hombre, es más susceptible que vuelva la mujer que el hombre, y eso también ayuda a que la selección se haga con mujeres” (sotto delegato del governo della provincia di Huelva).”

“[El que esté casada te da la] confianza de que esa persona va a volver porque tiene familia allí, porque dependen de ella o económicamente, o en algunos casos depende única y exclusivamente del trabajo que haga esa persona que viene aquí a trabajar, por lo tanto tienes la garantía del regreso y tienes la garantía del trabajo” (imprenditore di ASAJA).<sup>80</sup>

La divisione sessuale del lavoro del settore agricolo di Huelva, ottenuta tramite la modalità di contrattazione in origine è usata, in primo luogo, dagli stessi datori di lavoro come strategia per guadagnare profitto nel sistema di produzione globale delle fragole. In questo sistema, le imprese agricole di Huelva appartengono al segmento della catena di produzione meno redditizio e più periferico, quello appunto della coltivazione e imballaggio del prodotto. Il coinvolgimento di

---

<sup>78</sup> *Id.*, p. 68.

<sup>79</sup> C. González Enríquez, M. Reynés Ramón (2011), *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>80</sup> A. Reigada Olaizola (2012), *Op. cit.*, p. 113.

donne immigrate ha permesso di sfruttare la loro situazione “critica” per poter imporre condizioni di lavoro precarie e paghe bassissime: queste donne sono disposte a tutto pur di non perdere il lavoro e rischiare di non essere richiamate per la campagna della stagione successiva. Le donne marocchine coinvolte nei programmi di raccolta stagionale delle fragole hanno spesso fatto ricorso all’emigrazione come soluzione per poter sostenere la propria famiglia nel paese di origine. Laddove, in una situazione di crisi economica, i salari dei padri di famiglia perdono stabilità e non sono abbastanza per sostenere la famiglia, le donne si vedono obbligate a cercare diverse soluzioni lavorative, prima in patria, e poi all’estero.<sup>81</sup> La migrazione permette loro di assumere un ruolo centrale nella famiglia, superando muri culturali che giudicherebbero l’allontanamento della donna dal nucleo familiare un comportamento indecente. Per questo, nel valutare questo tipo di migrazione si parla spesso di migrazione “etica” che ha permesso alle donne e alle donne madri in particolare di emanciparsi. La migrazione assicurata tramite i contratti in origine è stata proposta come modello da seguire e riprodurre in altre realtà europee. La modalità di contrattazione in origine sfruttata dagli impresari agricoli di Huelva, si colloca in piena sintonia con la direzione della politica migratoria del governo spagnolo, subordinata alle linee fissate dall’Unione Europea. Dietro al discorso sull’immigrazione legale e ordinata, della quale beneficerebbero in misura uguale sia gli stati di accoglienza che gli stati di origine degli immigrati, si nascondono gli interessi dello stato spagnolo e dell’Unione Europea per porre freno all’immigrazione illegale e controllare le frontiere, in linea allo stesso tempo con gli interessi del mercato per garantire una manodopera immigrata e femminile a basso costo nei campi di fragole. La confluenza di questi interessi è ben evidente nelle parole riportate da Alicia Reigada olaizola di un sotto delegato del governo della provincia di Huelva:

“[...] consiguiendo de esta forma una sinergia, porque esos trabajadores que vienen un año al año siguiente vuelven a venir, y de esta manera matamos dos pájaros de un tiro, es decir, tenemos abastecido el mercado de trabajo, las necesidades del mercado de trabajo para la producción agrícola de la provincia, y por otra parte lo hacemos a través de un modelo de inmigración ordenada y legal”.<sup>82</sup>

Il modello di migrazione temporanea proposto a Huelva ha permesso di prendere “due piccioni con una fava”: l’aggiustamento alle necessità del mercato, la limitazione spaziale e lavorativa della forza lavoro, il restringimento del permesso di soggiorno e di lavoro al solo lavoro agricolo a Huelva, l’imposizione del compromesso del ritorno, la distinzione tra la “buona” immigrazione (quella legale) e la “cattiva” immigrazione (quella illegale), hanno permesso di combinare gli

---

<sup>81</sup> *Id.*, p. 115.

<sup>82</sup> *Id.*, p.118.

interessi perseguiti del mercato, da un lato, e le politiche di gestione e controllo dell'immigrazione, dall'altro.<sup>83</sup>

#### 4.3. La migrazione circolare a Huelva sotto il “Programme de gestion intégrale de l’immigration saisonnière” co-finanziato dall’UE

Nel 2005, la municipalità di Cartaya<sup>84</sup> firma un accordo con l’ANAPEC (*Agence Nationale de Promotion de l’Emploi et des Compétences*) in Marocco, per l’implementazione di un progetto co-finanziato dall’Unione Europea che prende il nome di “Programme de gestion intégrale de la migration saisonnière”. Il progetto, implementato nel periodo 2005-2008, dal budget totale di 1,600,000 euro, aveva l’obiettivo generale di migliorare la gestione del flusso dei lavoratori marocchini verso la Spagna, favorendone il loro impiego stagionale e circolare nei campi agricoli della provincia di Huelva e scoraggiandone il ricorso a vie di migrazione illegali. A tal fine, nel progetto sono state pianificate quattro attività principali:<sup>85</sup>

- La creazione di un ufficio principale all’interno dell’ANAPEC in Marocco (a Casablanca) e di sotto-uffici distaccati nel nord del paese dedicati all’implementazione del progetto e in particolar modo aventi lo scopo di: assistere i servizi di reclutamento in Marocco e le associazioni agricole in Spagna nei processi di pre-selezione e selezione dei lavoratori e, una volta completati, assistere i lavoratori e le associazioni agricole nell’adempimento dei requisiti burocratici e amministrativi (ad esempio l’emissione dei contratti di lavoro e dei permessi di soggiorno), e nell’organizzazione del viaggio dei lavoratori dal Marocco alla Spagna;
- La creazione di un ufficio nella città di Cartaya avente lo scopo di assistere i datori di lavoro e i lavoratori durante il loro soggiorno a Huelva. L’assistenza avrebbe incluso formazione, assistenza legale e amministrativa, coordinamento di servizi sociali e sanitari per rispondere in maniera efficiente alla comparsa di eventuali problemi durante il soggiorno;
- Lo sviluppo di un *software* in grado di: garantire la gestione online di tutti i passaggi di selezione dei lavoratori; costituire uno strumento di comunicazione tra i vari attori

---

<sup>83</sup> *Id.*, p. 119.

<sup>84</sup> Cartaya è una piccola città rurale collocata a 26 km a est di Huelva, la capitale amministrativa della provincia. Cartaya è il centro principale di produzione di fragole in Spagna. In: C. González Enríquez, M. Reynés Ramón (2011), *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>85</sup> *Id.*, p. 12.

coinvolti; monitorare i lavoratori coinvolti nella migrazione; riportare il manifestarsi di eventuali inconvenienti;

- La costituzione di un nuovo ente, il FUTEH (Foundation for Foreign Workers in Huelva), per portare avanti le competenze acquisite durante il progetto una volta questo fosse terminato.

Queste attività si sono materializzate tramite accordi tra consolati spagnoli, le forze di polizia costiera e le autorità del porto, aventi lo scopo di facilitare il transito dal Marocco a Huelva e viceversa. Un'altra importante serie di attività ha riguardato la formazione dei lavoratori marocchini, la quale includeva corsi di lingua spagnola organizzati dal comune di Cartaya. Al termine del periodo di implementazione del progetto, fu il FUTEH, con un accordo firmato con l'ANAPEC nel 2010, a continuare ad assistere le associazioni agricole di Huelva volenterose di ricorrere alla contrattazione in origine con il Marocco.<sup>86</sup>

Nelle prime due stagioni di raccolta, il progetto fu un vero e proprio fallimento in termini di numeri di rientri volontari in Marocco: nel 2005 solo il 10% degli immigrati ritornò in Marocco allo scadere del contratto, mentre nel 2006 vi fece ritorno meno del 50%. In queste due annate, erano stati coinvolti molti immigrati di sesso maschile nel progetto. A partire dal 2007, si cambiarono i criteri di selezione: furono ammesse soltanto donne con figli a carico. Con questi nuovi criteri, nel 2007, furono 12,000 le donne che arrivarono a Huelva dal Marocco sotto questo programma: il 95% rientrò volontariamente nel paese di origine allo scadere del contratto.<sup>87</sup> Nel giugno del 2010 i ricercatori Carmen González Enríquez e Miguel Reynés Ramón hanno effettuato una missione a Huelva nell'ambito di un progetto di ricerca condotto dal "Robert Schuman Centre for Advanced Studies" e co-finanziato dall'UE. Il progetto, chiamato "METOIKOS", ha previsto un totale di 30 interviste alle lavoratrici marocchine coinvolte nei contratti in origine nel settore agricolo. Le intervistate avevano tra i 25 e i 44 anni, erano principalmente sposate, divorziate o vedove e madri; la maggior parte di loro possedeva un livello di istruzione molto basso e due terzi erano analfabete. Il 60% lavorava stagionalmente in nero nei campi in Marocco oppure come venditrici ambulanti o domestiche. Provenivano da diverse aree rurali del Marocco ma in numero maggiore da Kenitra, Agadir e Khenifra. La quasi totalità delle immigrate intervistate, aveva lasciato per la prima volta il Marocco tra il 2006 e il 2009 e, da allora, la loro unica destinazione lavorativa, sono stati i campi di fragole a Huelva. Tutte avevano già partecipato in programmi di migrazione circolare almeno una volta. Il loro soggiorno a Huelva andava da poche settimane fino ad un massimo di 9 mesi,

---

<sup>86</sup> FIDH (2012), *Op. cit.*, p. 33.

<sup>87</sup> I. Barnes, C. Cherino (2011), *Op. cit.*, p. 12.

con una media di 2 mesi. Laddove interrogate sul motivo che le ha spinte a prendere la decisione di emigrare le risposte più comuni sono state:<sup>88</sup>

- L'insicurezza del lavoro in Marocco: giornate di lavoro lunghe fino ad arrivare a 12 ore al giorno, instabilità lavorativa e salari molto bassi. Benché secondo la legge la paga minima giornaliera è stabilita a 5,5 *dirhams* all'ora (circa 50 centesimi di euro) le lavoratrici hanno dichiarato di aver ricevuto anche meno. Una di loro, ha ammesso di esser stata pagata 1,80 euro al giorno;
- La mancanza di risorse economiche: tutte le lavoratrici provengono da aree rurali e povere. In molti casi il loro salario, è l'unica entrata nella famiglia;
- Il bisogno di metter da parte una somma per pagare la casa, aprire un business in Marocco oppure pagare le spese per l'educazione e la salute;
- La disapprovazione della famiglia per il lavoro della donna in Marocco ("the family vetoing female work in Morocco"). In alcuni casi, lavorare in Europa è l'unica possibilità per queste donne: per tradizione una donna che si allontana dal nucleo familiare per lavorare non è ben vista;
- La curiosità per la Spagna e l'Europa: questa motivazione è stata data dalle due immigrate più istruite, le quali in Marocco avevano delle posizioni lavorative migliori delle altre.

Tra le ragioni che hanno fatto giudicare alle lavoratrici l'esperienza della migrazione temporanea a Huelva come positiva, risulta al primo posto il salario. Questo, nel 2010, era fissato a 37,80 euro al giorno per il lavoro di raccolta e a 39,42 euro per il lavoro di piantagione. Tutte le lavoratrici hanno dichiarato che questa somma era per loro molto buona. La possibilità di un guadagno così alto è stato il primo motivo ad incentivarle a rispettare la clausola del ritorno in Marocco: il rientro puntuale verso il paese di origine al termine della campagna è la condizione necessaria per ricevere la possibilità di partecipare di nuovo al programma nell'anno successivo e quindi guadagnare una nuova somma di denaro.<sup>89</sup>

L'aspetto più negativo riscontrato dalle lavoratrici durante il loro soggiorno è stato, invece, la scarsa conoscenza della lingua spagnola. Benché l'organizzazione pre-partenza al programma di lavoro avesse previsto dei corsi di lingua spagnola, soltanto il 50% delle donne era a conoscenza di questi corsi e vi si è dunque iscritta. Come risultato, molte delle lavoratrici parlavano soltanto il dialetto arabo-marocchino. Questo ha fatto sì che a lavoro le donne fossero completamente dipendenti da un traduttore (quando presente) e che spesso non capissero ciò che le veniva detto

---

<sup>88</sup> C. González Enríquez, M. Reynés Ramón (2011), *Op. Cit.*, 18-19.

<sup>89</sup> S. E. Mannon et al. (2011), *Op. cit.*, p. 97.

dal datore di lavoro, o ciò che era scritto nel contratto (completamente in spagnolo). Molte di loro hanno infatti dichiarato di non riuscire a capire quale fosse la durata del loro contratto o quali fossero i diritti a loro riconosciuti. Lo stesso problema di “incomunicabilità” veniva riscontrato al di fuori dei campi con gli abitanti locali quando le donne uscivano per fare la spesa:

“After buying something or using the phone at the Internet cafe, when I finish I open my hand and they take the money. I do not understand anything of what they say. I smile and leave.”

“They speak to you and you do not know if they are praising or insulting you.”<sup>90</sup>

Per quanto riguarda le condizioni di lavoro, queste sono state valutate “buone” dal 40% delle lavoratrici mentre da un altro 40% queste sono definite dure e difficili; il restante 20% le ha definite “normali”. Per quanto riguarda le condizioni abitative, l’87% delle lavoratrici intervistate le hanno definite “buone” o “molto buone”. Tuttavia, questa valutazione va anche considerata tenendo conto della natura delle abitazioni in cui erano abituate a vivere in Marocco queste donne. Ciò che è stato valutato positivamente delle abitazioni sono infatti stati gli elettrodomestici, le docce, l’acqua calda, privilegi che mancavano a molte di loro in Marocco. Tra i problemi principali legati alle abitazioni è stata invece notata la distanza dai centri urbani, fattore che le ha impedito di integrarsi bene nella società spagnola.

In conclusione, il report condotto sotto il progetto METOIKOS dà una valutazione complessivamente positiva del progetto: l’87% delle lavoratrici avrebbe valutato positivamente la loro esperienza a Huelva. Tra i suggerimenti avanzati per migliorare il programma il 57% delle lavoratrici ha evidenziato la possibilità di un soggiorno più lungo, un 23% quella di ottenere un permesso di soggiorno e un 10% l’elargizione del diritto al ricongiungimento familiare. L’impatto del programma è giudicato come estremamente positivo tanto dai coltivatori quanto dal governo spagnolo. Da entrambi la migrazione circolare è stata definita come un buon atto (“good act”) che avrebbe dato cioè l’opportunità alle donne marocchine di guadagnare e mettere da parte una somma per mantenere le proprie famiglie in Marocco. D’altronde i coltivatori andalusi hanno confessato come l’assunzione di lavoratrici dal Marocco abbia significato una vera e propria salvezza per il loro business agro-alimentare; le economie locali dipendono infatti molto dalla forza lavoro immigrata:

---

<sup>90</sup> C. González Enríquez, M. Reynés Ramón (2011), *Op. Cit.*, p. 19.

“circular migration from Morocco has meant salvation for my business and promoting circular migration from Morocco has been one of the best things we have done”.<sup>91</sup>

Tuttavia, il report cita anche come la valutazione non sia stata proprio positiva agli occhi dei sindacati e delle ONG coinvolte che hanno criticato principalmente le precarie condizioni lavorative e abitative delle migranti.

#### 4.4. La vulnerabilità lavorativa delle immigrate marocchine sotto la modalità della contrattazione in origine

L'ONG internazionale FIDH (“International Federation for Human Rights”), nel 2012 ha pubblicato un report che raccoglie i risultati di una missione effettuata direttamente sul campo a Huelva tra il 2 e il 6 maggio 2011. La valutazione del FIDH della migrazione circolare coinvolgente le donne marocchine è molto meno positiva rispetto a quella data dai ricercatori coinvolti nel progetto METOIKOS. La missione ha avuto come scopo principale quello di accertare le condizioni di lavoro delle lavoratrici. Il FIDH riporta come la situazione delle lavoratrici vari molto a seconda dell'azienda agricola e del datore di lavoro: non tutti si preoccupano di rispettare le leggi a tutela delle lavoratrici. In generale, è stato riscontrato come l'abuso dei diritti sia ancora molto diffuso, in linea con la necessità di una forza lavoro flessibile nel settore della produzione agricola delle fragole. Il progetto di migrazione circolare AENEAS-Cartaya tra Spagna e Marocco stabiliva le seguenti condizioni di lavoro: un contratto a tempo determinato per una durata che va dai 3 ai 6 mesi, un salario che va dai 34 ai 37 euro per una giornata lavorativa di 6 ore e mezza, la possibilità di retribuzione degli extra, l'alloggio a spese del datore di lavoro, un giorno settimanale di riposo, le spese di trasporto dal luogo di residenza al luogo di lavoro a Huelva a spese del datore di lavoro, la copertura medica durante tutto il soggiorno lavorativo.<sup>92</sup> Queste condizioni sono state stabilite in linea con quanto previsto dall' “Agricultural Collective Agreement of Huelva”, sotto il quale viene regolato il lavoro stagionale nella provincia andalusa. Il FIDH ha evidenziato come questo accordo risulti proteggere poco i lavoratori e come spesso non venga rispettato dai datori di lavoro. L'accordo, per quanto riguarda il lavoro nei campi, fissa all'articolo 7 il massimo di ore lavorative settimanali a 39, da distribuire su 6 giorni per una media di 6 ore e mezza di lavoro al giorno. Le ore lavorative mensili non possono andare oltre le 139, mentre quelle giornaliere non devono superare le 9 e non devono essere meno di 3. La domenica è considerata giorno lavorativo per il periodo che va dal 15 marzo al 15 giugno; per il

---

<sup>91</sup> *Id.*, p. 23.

<sup>92</sup> FIDH (2012), *Op. Cit.*, p. 22.



resto dell'anno, il lavoro domenicale, dovrebbe essere pagato un 50% in più. L'*agreement* stipula inoltre che le ore di lavoro extra andrebbero pagate 10,08 euro per la prima ora nel caso di un giorno lavorativo settimanale e 11,52 euro nelle domeniche o giorno festivi nazionali; dalla seconda ora in poi scatta una quota più alta, 12,96 euro. Tuttavia, è previsto un certo grado di flessibilità: le ore extra possono anche essere ricompensate con un giorno di riposo o l'accorciamento di una giornata lavorativa. Nel caso in cui si lavori solo 2 ore al giorno, deve essere pagata l'intera giornata. Durante le feste nazionali in cui non si lavora, i lavoratori hanno diritto ad un compenso. Il Collective Agreement garantisce un paga minima giornaliera, ma tuttavia non garantisce una remunerazione minima per l'intera durata del contratto. I giorni di lavoro "non lavorati" non sono pagati: in caso di pioggia, ad esempio, le fragole non possono essere raccolte; inoltre i datori di lavoro tendono ad assumere più lavoratori di quanti realmente necessari, per cui i giorni di riposo forzato sono frequenti e non vengono pagati. Ai lavoratori coinvolti nei campi tramite il sistema di contrattazione in origine, in base ad un accordo tra il FUTEH e l'ANAPEC, deve essere garantito un minimo di 18 giorni lavorativi al mese. In condizioni normali, i lavoratori stagionali lavorano generalmente 23 o 24 giorni al mese. Ma in vista di condizioni climatiche avverse, un mercato del lavoro saturo e, a partire dal 2008, la crisi economica, le lavoratrici intervistate dal FIDH, hanno dichiarato che anche lavorare meno di 6 ore al giorno era per loro un lusso. Dalle interviste risulta inoltre come, benché il Collective Agreement preveda il pagamento dell'intera giornata lavorativa (38 euro) anche nei giorni in cui capitò di lavorare per sole due ore, ciò, nella pratica, non sia mai avvenuto: quando una giornata lavorativa era di una durata inferiore a 6 ore e mezza, venivano pagate solo le poche ore lavorate e non l'intera giornata. Le interviste hanno svelato inoltre come non sono stati assenti casi in cui i datori di lavoro hanno sanzionato le lavoratrici che consideravano essere meno diligenti escludendole dal lavoro per più giorni di seguito. Un'altra prova della scarsa protezione garantita alle lavoratrici sotto questi programmi, sta nel fatto che i contratti stagionali possono essere interrotti in qualsiasi momento dal datore di lavoro senza necessità di preavviso: nei contratti non viene specificata una data di fine collaborazione ma si fa solo riferimento alla fine della stagione (ad ogni modo il lavoro stagionale, secondo la legge spagnola, non può superare i 9 mesi all'anno)<sup>93</sup>. Come riporta Zaneidi Djemila, nel suo articolo "Circular migration and misrecognition: the experience of spatial injustice of Moroccan women doing seasonal agricultural work in Huelva (Spain)", il fatto che i contratti non specificano il termine della collaborazione, aggiunto alla poca conoscenza della lingua spagnola da parte delle donne marocchine, le ha rese fortemente dipendenti dai datori di

---

<sup>93</sup> *Id.*, p. 19.

lavoro. Spesso non comprendevano quando le sarebbe stato dato il permesso di tornare in Marocco:

“In one farm employing 25 Moroccan female workers and twelve men from Sub-Saharan countries, two women I spoke to decried the fact that they had no idea when they would be allowed to return to Morocco. When I met them during my fieldwork (April and May 2010) they still had not been notified of a possible date even though they had arrived in October 2009.”<sup>94</sup>

Di seguito, nello stesso articolo, l'autrice Zaneidi Djemilia riporta le parole di una delle lavoratrici intervistate:

“I thought I would go home in December, we worked so hard on the land and then the boss said, ‘stay’, and I don’t know when I’m going back. It’s not bad, I’m saving a lot of what I earn but it’s though not knowing when I’ll see my two daughters again”.

Nel caso invece in cui si verifichi un eccesso di manodopera, per un calo di produzione, la mancata specifica di una data di fine collaborazione, permette ai datori di lavoro di giustificare il rinvio precoce a casa delle lavoratrici. Il loro rientro dovrebbe essere a spese dei datori di lavoro. Tuttavia, le lavoratrici marocchine sono generalmente informate della loro partenza soltanto qualche giorno prima: molte di loro, benché assunte con un valido contratto, si sono ritrovate in Spagna senza più un lavoro, prive di un compenso per rientrare in Marocco. Non avendo i mezzi economici per pagarsi un viaggio di ritorno, queste donne rischiano di restare in Spagna senza un permesso di soggiorno, diventando così irregolari e facilmente ricattabili da altri datori di lavoro per lavorare in nero. Il FIDH ha evidenziato, inoltre, come nonostante il Collective Agreement preveda che le lavoratrici siano pagate ad ore e non per quantità di fragole raccolte, in realtà le lavoratrici hanno affermato che vi fossero delle quote giornaliere di raccolta da essere soddisfatte. Altre testimonianze a riprova di ciò, sono state diffuse anche dall'articolo del 2010 “Victimas del oro rojo” del giornale spagnolo El País.<sup>95</sup> Il giornale riporta come i datori di lavoro, abbiano sfruttato la condizione di raggiungere un certo numero di casse di fragole da raccogliere al giorno, come ricatto per costringere le lavoratrici a concedersi in favori sessuali:

““Hazme caso o te cuento menos cajas”, recuerda una de las mujeres que le decía riendo el encargado. El regreso de la trabajadora al año siguiente depende siempre de los kilos recogidos.”

---

<sup>94</sup> Z. Djemila (2011), “Circular migration and misrecognition: the experience of spatial injustice of Moroccan women doing seasonal agricultural work in Huelva (Spain)”, *Justice Spatiale / Spatial Justice*, n. 3, p. 5.

<sup>95</sup> [http://elpais.com/diario/2010/06/13/domingo/1276401156\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/06/13/domingo/1276401156_850215.html)

Inoltre, riporta il FIDH, se ad ogni raccolto, la quantità di fragole raccolta dalle lavoratrici era ritenuta insufficiente dai datori di lavoro, questi decidevano di punire tale mancanza costringendo le lavoratrici a un giorno di riposto forzato, ovviamente non pagato. Verso la fine della stagione, quando le fragole sono ormai di qualità minore, diventa molto più frequente che le lavoratrici siano pagate a performance e non ad ore, andando contro quanto previsto dal Collective Agreement. Altra conseguenza di questo sistema è il crearsi di una sorta di competizione tra i deversi lavoratori per riuscire a raccogliere il maggior numero di fragole possibili ed essere premiato quindi con un rimborso maggiore:

“Difficult working conditions in strawberry picking result in competition between workers – men and women of all nationalities. They compete to fill the most boxes of strawberries so as to secure their jobs and be allowed to work a maximum number of days.”<sup>96</sup>

In quanto agli abusi sessuali, questi sono stati riportati dall’articolo pubblicato su El País nel 2010, dal titolo “Victimas del oro rojo”. L’articolo riporta come le lavoratrici intervistate a Huelva siano state costrette a concedersi ai propri datori di lavoro sotto la minaccia di perdere il lavoro: “O eres buena conmigo o no vuelves el año que viene”, questa una delle frasi tipo con le quali i datori di lavoro “chiedevano” favori sessuali alle lavoratrici in cambio della promessa del rinnovo del contratto per l’anno seguente. Così ha dichiarato Shadia al giornale spagnolo, una giovane madre marocchina di 25 anni giunta a lavorare nei campi a Huelva:

“Cuando una no quería estar con él, la mandaba de vuelta a casa. Muchas decían que sí, pero yo no quería eso, así que me fui a Almería. Desde entonces he tenido muchos problemas por los papeles, pero lo prefiero”

A detta del giornale spagnolo, Shadia è stata una delle poche lavoratrici ad aver avuto il coraggio di opporsi a questo schema; quando il lavoro stagionale nei campi è l’unica fonte di entrate nella famiglia di queste donne, non è facile dire di no. Il rifiuto delle *avances* del “jefe” del campo costò a Shadia la perdita del suo lavoro a Huelva. Da allora lavora ad Almería, dove, dice, nonostante abbia avuto molti problemi con i documenti, la preferisce comunque alla situazione precedente.

Nel loro report di valutazione del programma, i ricercatori del progetto METOIKOS accennano appena agli abusi sessuali subiti dalle lavoratrici; in nessuna delle interviste effettuate le donne avrebbero fatto riferimento a ciò. Nel report si parla solo di “criticismo” mediatico nei confronti del programma: secondo i media, tra cui viene citato in nota il giornale spagnolo El País, la condizione debole e subordinata nella quale viene posta la donna dalle stesse condizioni del

---

<sup>96</sup> FIDH (2012), *Op. Cit.*, p. 24.

contratto in origine con il quale si regola il programma, la renderebbero facilmente ricattabile da parte dei datori di lavoro.

L'ultima parte del report del FIDH, è dedicata ad una serie di problemi generati dal sistema contrattazione in origine.

Dal 2006/2007, i contratti in origine sono stati esclusivamente dedicati a lavoratrici donne marocchine. Il FIDH giudica i criteri di reclutamento affissi negli uffici ANAPEC in Marocco (avere tra i 18 e i 40 anni; essere preferibilmente sposata vedova o divorziata; possedere delle responsabilità familiari, ovvero avere figli a carico, meglio se minori di 14 anni; godere di buona salute; avere esperienza nei lavori agricoli e provenire da una zona rurale; fornire il consenso scritto del marito) discriminatori. L'ONG sottolinea inoltre come le lavoratrici marocchine intervistate si siano rivelate fortemente vulnerabili:

“Firstly, they come from rural areas; many of them are illiterate and only speak the local Arabic dialect or even for some of them Tamazight. Consequently, they are little inclined to assert or stand up for their rights. ANAPEC holds meeting for pre-departure emigrant women to provide them with very general information but rarely touch upon rights in the workplace, working hours, wages, the right to join a union, the right to holidays, national health insurance, etc.”<sup>97</sup>

Il luogo di provenienza, l'appartenenza ad una classe sociale bassa, la non conoscenza della lingua spagnola sono alcuni tra i fattori che fanno delle lavoratrici marocchine dei soggetti molto docili; l'organizzazione pre-partenza contribuisce a fare di questa loro “innocente ignoranza”, un elemento a favore del corretto funzionamento del sistema di migrazione circolare sotto i contratti in origine: queste donne lavorano di più, sotto ogni condizione e creano meno problemi ai datori di lavoro. I criteri di reclutamento sono vantaggiosi per le autorità spagnole in quanto garantiscono il ritorno delle donne al termine del contratto:

“Most of the women recruited in Morocco come from rural areas. Recruitment criteria established by the Moroccan authorities are advantageous to the Spanish authorities. The criteria guarantee that the Moroccan women will return home at the end of the picking season and will not leave upon arrival to attempt to find another job in Spain (which occurred during initial seasons). Most Spanish trade unions are involved in the process alongside employers; this is not the case for Moroccan trade unions”.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> *Ibid.* p. 25.

<sup>98</sup> *Id.*

I sindacati non sono coinvolti nel processo di reclutamento né lo sono nelle fasi successive. Le ispezioni sul campo di lavoro sono avvenute raramente:

“Given they have limited means and a large number of farms and workers to cover, major unions (CCOO and UGT<sup>99</sup>) are unable to carry out many inspections or awareness raising actions during the picking season. The Farm Workers’ Trade Union (*Sindicato obrero del campo, SOC*), also sends one or two people during the season.”<sup>100</sup>

Le donne marocchine intervistate dal FIDH hanno riferito di aver ricevuto delle visite da parte di alcune persone senza capire chi fossero e chi/cosa rappresentassero. Hanno dichiarato di aver dovuto firmare un documento che erano incapaci di leggere perché in spagnolo. Le persone in questione erano dei rappresentanti delle unioni sindacali venuti ad ispezionare le condizioni abitative.

Durante la sua missione, il FIDH ha anche incontrato dei collaboratori sociali locali, i quali, avrebbero riscontrato nei racconti di alcune donne immigrate della comunità marocchina dei disagi socio-psicologici derivati dalla condizione di estrema vulnerabilità alle quale sono state poste tramite il sistema di contrattazione in origine.<sup>101</sup> Sono stati riportati, ad esempio, dei casi di lavoratrici in cinta che, mosse dalla paura di essere cacciate dal lavoro, hanno celato la loro condizione ai datori di lavoro; oppure di lavoratrici malate che si sono rifiutate di recarsi in ospedale o di informare il proprio datore di lavoro del loro malessere. Gli operatori sociali hanno anche riportato come le donne madri abbiano affrontato una condizione di forte stress dovuto alla lontananza dai propri figli e alla consapevolezza di tenere una enorme responsabilità, in quanto è spesso dal loro lavoro che dipendono le loro famiglie in Marocco. Il FIDH ha infine denunciato la violazione della libertà di mobilità lavorativa delle lavoratrici, la quale è sancita anche dall’articolo 14 della Convenzione ILO su lavoratori migranti n. 143 del 1975, che prevede che i lavoratori immigrati debbano avere il diritto di cambiare datore di lavoro. Il sistema della contrattazione in origine prevede che alla lavoratrici venga rilasciato un contratto già in Marocco; una volta arrivate in Spagna, questo contratto viene sostituito da un altro firmato direttamente con il datore di lavoro. Le lavoratrici intervistate a Huelva dal FIDH hanno dichiarato di non possedere una copia di questo contratto, che al contrario rimane nelle mani del datore di lavoro fino al termine della loro migrazione. In contemporanea, ad alcune donne è stato anche ritirato il passaporto, per essere consegnato soltanto in vista del loro rientro in Marocco. I datori di lavoro hanno spiegato come il gesto sia stato preso per evitare l’eventuale perdita dei passaporti da parte delle lavoratrici. In

---

<sup>99</sup> “Confederación Sindical de Comisiones Obreras” e “Sindicato Unión General de Trabajadores”.

<sup>100</sup> *Id.*, p. 28.

<sup>101</sup> *Id.*, p. 26.

realtà, altro non è stato che una strategia per evitare che le immigrate lasciassero il lavoro prima del termine della campagna. L'ILO, nel suo report del 2010, ha evidenziato come la pratica di trattenere i passaporti dei lavoratori immigrati sia ben diffusa tra i datori di lavoro negli schemi di migrazione circolare: un gesto che va contro il rispetto degli standard dei diritti umani internazionali e il principio di non discriminazione tra lavoratori immigrati e lavoratori nazionali.<sup>102</sup> Nel suo articolo, Nieto Moreno, per spiegare la condizione di limitata libertà lavorativa imposta dal sistema di contrattazione in origine e dagli stessi datori di lavoro, usa la definizione di “stato captivo” (*estatus cautivo*) delle lavoratrici:

“Este concepto se presenta válido para describir la situación de las temporeras de los campos freseros de Huelva, cuya contratación da lugar a una transacción por lo que a cambio de trabajar legalmente en el país, éstas ceden parte de sus libertades asociadas con un mercado de mano de obra libre. No obstante, no están físicamente privadas de libertad, pues se trata de una elección libre y pueden abandonar en cualquier momento. Ahora bien, el retorno al año siguiente depende de la voluntad del empresario. De hecho, la existencia de casos en los que los empleadores retienen los pasaportes de las trabajadoras o la utilización del término “fugadas” para hacer referencia a aquellas mujeres que abandonan los campos para quedarse de manera irregular en España, no hacen sino apoyar el interés de rescatar este concepto”.<sup>103</sup>

Il sistema di contrattazione in origine che lega le lavoratrici ad unico datore di lavoro, aggiunto alla confisca dei passaporti durante il loro soggiorno, sono entrambe strategie finalizzate ad evitare la “fuga” delle lavoratrici dai campi. Nieto Moreno afferma inoltre che per comprendere il concetto di “stato captivo” delle lavoratrici sia utile considerare alcuni aspetti della loro vita quotidiana, fortemente influenzati dalla collocazione del loro alloggio fornito dai datori di lavoro. La maggior parte degli alloggi è collocata nei campi, lontani dai centri abitati:

“Las trabajadoras a menudo residen en las explotaciones donde trabajan, alejadas de núcleos de población y su contratación obedece a una mera lógica instrumental de maximización de beneficios y reducción de costes, propia de una agricultura capitalista que recurre a una mano de obra sin vínculos afectivos con el productor o la población local.”<sup>104</sup>

Il vantaggio di far risiedere le lavoratrici lontane dai centri abitati e vicine ai campi sta, in parte, nella riduzione dei costi a carico dei datori di lavoro del trasporto verso il luogo del lavoro; ma sta,

---

<sup>102</sup> ILO (2010), *International Labour Migration: a rights-based approach*, ILO: Geneva, p. 169.

<sup>103</sup> J. Nieto Moreno (2009), *Op. cit.*, p. 74.

<sup>104</sup> *Ibid.*

soprattutto, nel ridurre la probabilità di una qualsiasi loro integrazione con la comunità spagnola locale. Non esiste alcuna separazione tra la vita privata delle lavoratrici e la loro vita nel campo: gran parte della loro vita durante il soggiorno si svolge nel campo e negli alloggi, che diventano l'unico spazio di socializzazione delle lavoratrici, che ha luogo soltanto con le loro colleghe. Questa socializzazione è ancora ulteriormente ridotta dal fatto che gli alloggi sono divisi, oltre che sul criterio del sesso, anche per la nazionalità delle lavoratrici; per cui, le lavoratrici marocchine socializzeranno soltanto con le marocchine. Gli spostamenti verso i centri abitati sono principalmente giustificati da fini pragmatici, ovvero per fare la spesa. Per raggiungere il centro le lavoratrici facevano ricorso ad un bus, pagato dal datore di lavoro una volta a settimana, tuttavia, in alcuni casi, la frequenza del mezzo si estendeva ad una volta ogni quindici giorni. Gli spostamenti delle lavoratrici erano molto più frequenti per cui, in assenza del trasporto, hanno dichiarato di muoversi a piedi o di far ricorso all'autostop, seppur dopo una lunga e pesante giornata di lavoro:<sup>105</sup>

“It’s a struggle to get here (to the centre of Cartaya). It’s rough on our feet, we work standing up and then we have to keep walking to get our groceries.”<sup>106</sup>

Il FIDH riporta come, a causa della loro mobilità limitata, molte donne abbiano dichiarato di essersi sentite “isolate” e “confinare” nei campi. Ad aver subito maggiormente questa condizione, sono state soprattutto le donne provenienti dalle zone rurali del Marocco con alcuna conoscenza della lingua spagnola; per coloro in grado di parlare spagnolo, invece, è stato più semplice spostarsi. Si riporta inoltre come, i loro movimenti fossero, ad ogni modo, monitorati dai datori di lavoro. L'estremo controllo sulla vita privata delle immigrate marocchine contribuisce a renderle delle lavoratrici estremamente disciplinate: come delle “buone musulmane”, queste donne non escono molto e non bevono, al contrario delle lavoratrici dalla Polonia o dalla Romania.<sup>107</sup>

Per quanto riguarda le condizioni abitative, il FIDH, riporta come la qualità dell'alloggio fornito dipenda molto da un campo agricolo all'altro, andando dai prefabbricati a delle strutture permanenti. Questa varietà potrebbe spiegare il motivo per cui le donne intervistate sotto il progetto METOIKOS abbiano in complesso valutato positivamente le loro condizioni abitative mentre le donne intervistate dal FIDH hanno riportato di aver riscontrato vari problemi. Il Collective Agreement, infatti, stabilisce che il datore di lavoro fornisca un alloggio gratuito ai lavoratori, ma non ne specifica gli standard minimi; si afferma soltanto che tali alloggi dovrebbero permettere ai lavoratori di vivere con dignità. I principali problemi riportati dalle lavoratrici sono

---

<sup>105</sup> *Id.*, p. 71.

<sup>106</sup> Intervista ad una lavoratrice marocchina riportata in: Z. Djemila (2011), *Op. cit.*, p. 5.

<sup>107</sup> J. Nieto Moreno (2009), *Op. cit.*, p. 75.

stati la mancanza di privacy (in una stessa stanza venivano collocate dalle quattro alle sei persone) e, appunto, la lontananza dai centri urbani. Era nei capannoni pre-fabbricati che le lavoratrici vivevano nelle condizioni abitative più precarie: queste unità abitative erano spesso unicamente fornite da un materasso e un tavolo e poco isolate dal freddo e dal caldo.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> FIDH (2012), *Op. cit.*, p. 27.



## Conclusioni

### **La migrazione circolare a Huelva: una soluzione non proprio “tre volte vincente”**

I risultati del progetto “Programme de gestion intégrale de la migration saisonnière”, presentano uno spunto di riflessione sui rischi che uno schema di migrazione circolare, dotato di determinate caratteristiche, può comportare per i diritti e le libertà dei lavoratori immigrati: le forti restrizioni in termini di ammissione, durata del soggiorno, mobilità lavorativa, rappresentanza sindacale, ricongiungimento familiare, hanno creato dei vantaggi asimmetrici per le parti coinvolte nel progetto. Le missioni e le interviste che sono state svolte in loco a Huelva dall’ONG FIDH e da diversi ricercatori specializzati nell’ambito delle migrazioni dimostrano come l’assenza di adeguate ispezioni sul lavoro, l’utilizzo di contratti di lavoro temporanei e la rigida selezione delle immigrate, abbiano permesso ai datori di lavoro di servirsi di una forza lavoro *low-skilled* a basso costo alla quale poter imporre condizioni di estrema precarietà e vulnerabilità. Il sistema della contrattazione in origine ha dato vita ad una serie di condizioni per la configurazione di una manodopera poco “conflittuale”<sup>1</sup>, che, vale a dire, accetti le condizioni di lavoro offerte, apporti un alto rendimento a lavoro e non abbandoni i campi prima del termine della stagione. La forza lavoro immigrata coinvolta nel progetto è infatti priva di rappresentanza sindacale e interamente dipendente dalla volontà del datore di lavoro per il rinnovo del contratto per le campagne agricole degli anni a venire: un sistema che previene qualsiasi pretesa dal basso riguardante le condizioni lavorative e abitative, anche quando queste siano in contrasto con gli standard del lavoro nazionali e internazionali. L’ideazione del profilo della “lavoratrice ideale”<sup>2</sup> e poco “conflittuale” è potuta avvenire tramite i sofisticati criteri di ammissione al programma di migrazione circolare implementati, a partire dal 2007, dal sistema di contrattazione in origine. Da quel momento in poi, infatti, è stato visto come le donne marocchine che volessero rientrare nel “Programme de gestion intégrale de la migration saisonnière”, dovessero dimostrare all’agenzia del lavoro ANAPEC, in Marocco, di possedere, documentandoli, una serie di requisiti che hanno portato più autori a parlare di femminilizzazione del mercato del lavoro, e, al suo interno, di un meccanismo di preferenza gerarchica tra i vari *status* civili delle immigrate: si dà precedenza alle donne marocchine madri sposate o vedove e in seguito alle madri divorziate. I datori di lavoro a capo delle aziende agricole di Huelva hanno preteso di giustificare il ricorso ad una forza lavoro prevalentemente femminile affermando come il lavoro nei campi di fragole sia da sempre stato “un lavoro per donne”; questi, attribuiscono alle donne certe qualità fisiche, quali la delicatezza e la precisione nei movimenti, e

---

<sup>1</sup> J. Nieto Moreno (2009), *Op. cit.*, p. 76.

<sup>2</sup> A. Reigada Olaizola (2012), *Op. cit.*, p. 96.

caratteriali, quali la maggior responsabilità e il senso del dovere, che le farebbero preferire ad una forza lavoro maschile. A queste qualità si aggiungono quelle “moralì” che vengono fatte risalire alla professione della religione islamica: il divieto di bere o la concezione patriarcale della famiglia renderebbero le donne marocchine musulmane delle donne più obbedienti e di più buoni costumi rispetto alle donne polacche o romene. Tuttavia, si è visto come dall’assunzione delle famiglie *jornaleras anduluzas* fino ai lavoratori subsahariani e maghrebini, la produzione di fragole a Huelva non abbia da sempre coinvolto esclusivamente lavoratrici donne. L’etnicizzazione e la seguente femminilizzazione del lavoro nel settore agricolo di Huelva, vanno considerate come delle strategie implementate e intensificate in linea e di pari passo alla crescente necessità delle piccole imprese andaluse di mantenere la propria competitività nel mercato globale; strategie, d’altronde rese possibili dalla direzione repressiva presa dalla politica migratoria dell’UE. La regione andalusa di Huelva è stata attiva nella produzione di fragole, il cosiddetto *oro rojo*, a partire dagli anni sessanta; tuttavia, è dagli anni ottanta e in particolar modo dall’entrata della Spagna nell’UE nel 1986, che la produzione assistette ad un intenso incremento, richiedendo un’elevata domanda di forza lavoro.<sup>3</sup> Nello stesso periodo, la “nuova organizzazione spaziale”<sup>4</sup> della produzione imposta dalla globalizzazione dei mercati ha portato le piccole imprese agricole andaluse a ritrovarsi in una posizione sempre più debole e marginale: le fasi strategiche della catena di produzione, ovvero il commercio e la distribuzione dei prodotti, sono controllate dalle grandi catene di distribuzione (i *centri* dell’economia), alle quali rimangono, invece, subordinate le piccole imprese andaluse, nelle cui mani si concentrano le fasi produttive meno redditizie, ovvero la coltivazione nei campi. La produzione agricola delle fragole viene definita *intensiva* in quanto, le piccole imprese, per far fronte alla competitività del settore e garantire la comparsa in anticipo della loro merce sul mercato rispetto ad altri concorrenti, dovranno assecondare ritmi di produzione sempre più accelerati ed intensi. La competitività, tuttavia, non è solo garantita dalla comparsa anticipata della merce nel mercato europeo ma anche e soprattutto dalla capacità dell’impresa di offrire un prodotto ad un prezzo competitivo, vale a dire che garantisca un profitto maggiore di quello ottenuto dai suoi concorrenti. In un mercato instabile e pieno di concorrenti stranieri, in grado di offrire il prodotto fragola ad un prezzo più competitivo sul mercato, la risposta principale delle imprese andaluse di Huelva è stata quella di ridurre i costi di produzione al minimo, tra cui principalmente quelli della manodopera. Se inizialmente, dunque, per tutti gli anni sessanta e settanta, le piccole imprese agricole andaluse hanno potuto contare su una forza lavoro locale, a partire dalla metà degli anni ottanta, le caratteristiche del nuovo modello di produzione globale, hanno portato le imprese a ricorrere ai lavoratori immigrati, i quali si sono ritrovati a

---

<sup>3</sup> S. E. Mannon (2011), *Op. cit.*, p. 89.

<sup>4</sup> “nueva organización espacial” in: A. Reigada Olaizola (2012), *Op. cit.*, 106.

lavorare in condizioni di lavoro intense, con una paga bassa e in qualsiasi periodo dell'anno ve ne sia bisogno: caratteristiche imposte dal modello di produzione agricola intensiva globalizzato alla cui creazione hanno contribuito politiche migratorie che scoraggiano il soggiorno di lungo periodo degli immigrati e ne incoraggiano, al contrario, la presenza lavorativa temporanea, regolata da contratti flessibili che garantiscono condizioni lavorative minime. Il fallimento dei datori di lavoro di Huelva nel rispettare queste seppur minime condizioni esistenti per le lavoratrici stagionali, stabilite, come si è visto, sia dallo specifico accordo elaborato dal governo spagnolo per il lavoro stagionale nel settore agricolo (The Agricultural Collective Agreement of Huelva) che dal progetto stesso, è stato determinato, dunque, dall'instabile contesto economico del settore.

Il modello di produzione agricola globale, ha dunque imposto, sin dalla sua prima affermazione, dei meccanismi di divisione internazionale del lavoro in cui il ricorso ad una forza lavoro immigrata e il ribasso delle condizioni di lavoro costituisce l'unica garanzia di profitto. D'altronde, questo sistema è favorito dalle stesse istituzioni che fomentano ad una concezione meramente utilitaristica della migrazione, permettendo il retrocedere di alcuni diritti fondamentali degli immigrati. Pratiche che contribuiscono ad approfondire le già esistenti diseguaglianze di genere e di sviluppo. I rigidi criteri di ammissione implementati nell'ambito del progetto di migrazione circolare preso in analisi in questa tesi, hanno contribuito a restringere le possibilità di accedere regolarmente al lavoro agricolo a Huelva ad una specifica categoria di lavoratrici. La loro vulnerabilità, ovvero la necessità di lavorare il più possibile per guadagnare e tornare in Marocco a prendersi cura dei loro figli, è stata sfruttata per assicurare l'elemento più critico del modello circolare della migrazione promosso dall'UE: il rientro volontario degli immigrati allo scadere del loro contratto di lavoro stagionale, riflesso della politica migratoria repressiva dell'UE. Il caso preso in analisi vuole dunque dimostrare come la soluzione "tre volte vincente" della migrazione circolare come proposta dall'UE può essere raggiunta solo adottando un approccio *meno utilitaristico* all'immigrazione che considera i lavoratori come mere unità economiche, e *più umano*, ovvero orientato verso il rispetto dei diritti umani, dei principi di non discriminazione e dell'equo trattamento dei lavoratori. Per far sì che ciò avvenga, come suggerito dalla stessa ONG FIDH nelle raccomandazioni finali incluse nel suo report, è necessaria l'attuazione di una serie di accorgimenti da parte di tutte le istituzioni ed organizzazioni coinvolte nella gestione della migrazione circolare. Nel secondo capitolo della tesi è stato visto come l'ILO abbia più volte ribadito la necessità di implementare schemi di migrazione circolare che siano in grado di rispettare il principio di equo trattamento tra lavoratori immigrati e lavoratori nazionali e di non escludere i lavoratori temporanei dai diritti umani e dagli standard del lavoro internazionali estesi alla totalità dei lavoratori immigrati. Nello specifico, la linea guida n. 8 dell'*ILO Multilateral*

*Framework on Labour Migration* sancisce che i diritti umani di *tutti* i lavoratori immigrati, indipendentemente dal loro status, dovrebbero essere promossi e protetti (“The human rights of all migrant workers, regardless of their status, should be promoted and protected. [...]”)<sup>5</sup>; la linea guida n. 9 indica che ai lavoratori immigrati si applicano tutti gli standard del lavoro internazionali, a meno che non sia specificato diversamente altrove, e che le leggi nazionali ed internazionali riguardanti l’immigrazione lavorativa e la protezione dei lavoratori immigrati dovrebbero essere guidate da tali standard (“All international labour standards apply to migrant workers, unless otherwise stated. National laws and regulations concerning labour migration and the protection of migrant workers should be guided by relevant international labour standards and other relevant international and regional instruments”)<sup>6</sup>. L’ILO precisa in particolar modo che i governi, nel formulare le proprie leggi nazionali, debbano essere guidati dai principi contenuti nella “Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97)”, nella “Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143)”, nelle Raccomandazioni ILO n. 86 e 151 riguardanti l’equo trattamento dei lavoratori e gli standard minimi di protezione per tutti i lavoratori immigrati, e, infine, da quelli stabiliti dalla “1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families” dell’ONU, che, fino ad ora nessun Stato Membro dell’UE ha mai ratificato. Dovrebbero inoltre essere messe in pratica altre Convenzioni ILO riguardanti gli standard internazionali nel campo delle ispezioni lavorative, della sicurezza sociale, del diritto alla maternità, della protezione dei salari, della sicurezza e salute sul lavoro, così come quelle regolanti i settori dell’agricoltura, dell’edilizia e del turismo. Il FIDH invita il governo spagnolo a ratificare la Convenzione Internazionale del 1990, promuovendone la sua ratifica tra gli altri Stati Membri, così come la Convenzione n. 143 sopraccitata e la “Safety and Health in Agriculture Convention, 2001 (No. 184)”. La mancata ratifica di questi strumenti internazionali si è infatti fino ad ora tradotta in un indebolimento dei diritti dei lavoratori immigrati e nella parella apertura di spazi di discrezionalità e arbitrio da parte dei governi e le imprese.<sup>7</sup> L’ONG raccomanda altresì al governo spagnolo di riformare il “Huelva Collective Labour Agreement” in modo tale da rinforzare la protezione dei lavoratori stagionali. Le modifiche dovrebbero includere: la specifica della data di fine collaborazione lavorativa nei contratti, la garanzia di una retribuzione minima mensile e il permesso di poter avere una rappresentanza sindacale. Il FIDH ritiene inoltre necessario aumentare il numero di ispezioni sul lavoro, effettuate da ispettori accompagnati in loco da interpreti, così da permettere alle lavoratrici di comprendere cosa stia succedendo e soprattutto di riportare eventuali problemi e violazioni. Alle donne

---

<sup>5</sup> ILO (2006), *ILO Multilateral Framework on Labour Migration*, ILO: Geneva, p. 15.

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 60.

marocchine dovrebbero essere inoltre offerti corsi che permettano loro di conoscere i propri diritti in quanto lavoratrici, nonché corsi di lingua spagnola. In quanto alle abitazioni, queste dovrebbero soddisfare i criteri forniti dalle organizzazioni internazionali come l'ILO.

Il FIDH, riporta una serie di raccomandazioni anche per il Marocco. Contrariamente alla Spagna, il Marocco ha firmato la Convenzione ONU del 1990 in data 21 giugno 1993<sup>8</sup>; l'invito avanzato dall'ONG è quello di assicurare una migliore implementazione di tale Convenzione. Come si è visto, ciò che ha maggiormente contribuito a rendere le lavoratrici estremamente vulnerabili sotto il "Programme de gestion intégrale de la migration saisonnière" sono stati i rigidi criteri di ammissione al progetto; l'eliminazione di questi criteri discriminatori è stata espressamente richiesta dal FIDH, in modo tale da rendere il lavoro accessibile in maniera regolare a tutti, immigrati uomini e donne, a prescindere dal loro stato civile, dalla loro età e dal fatto che abbiano o meno figli.

Infine, non si può esonerare l'UE dalla responsabilità di aver finanziato un progetto di migrazione circolare caratterizzato da un approccio utilitaristico e repressivo, che poco si concilia con l'idea iniziale di migrazione circolare promossa dall'UE sin dalla Comunicazione del 2000 "Su una politica comunitaria in materia di immigrazione"<sup>9</sup> e affermatasi con maggior enfasi nei successivi anni. La soluzione "tre volte vincente" della migrazione circolare che pone l'accento sulla necessità di incentivare la cooperazione con i Paesi Terzi per gestire la migrazione legale ai fini lavorativi in modo tale da portarla a favore dello sviluppo degli stessi paesi di origine è, come ha notato Stephen Castles, una proposta sicuramente degna di nota. Tuttavia, per far sì che la circolarità degli immigrati apporti degli equi benefici a tutte le parti coinvolte, è necessario che gli Stati Membri rinuncino ad una parte dei loro vantaggi ricavati dall'importazione di forza lavoro immigrata temporanea, ovvero quelli derivati dall'imposizione di condizioni lavorative precarie e bassi salari. Per far sì che ciò avvenga è innanzitutto indispensabile che gli Stati Membri, i Paesi Terzi e i lavoratori immigrati vengano posti sullo stesso livello; gli accordi bilaterali che prevedono l'apertura di canali legali per l'immigrazione lavorativa condizionata al rispetto da parte dei Paesi Terzi della politica repressiva dell'UE, in primis della riammissione degli immigrati, hanno posto le condizioni per l'affermazione della sovranità della parte più forte negli accordi, ovvero gli Stati Membri, nei confronti della parte più debole, ovvero i Paesi Terzi ma soprattutto gli immigrati.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ratifiche consultabili online nel sito dell'ONU:

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=en)

<sup>9</sup> Commissione Europea (2000), "Su una politica comunitaria in materia di immigrazione", COM(2000) 757 definitivo, 22.11.2000, Bruxelles.

<sup>10</sup> I. Gjergji (2016), *Op. cit.*, p. 60.

L'approccio bilaterale deve essere sostituito da un approccio multilaterale, che coinvolga maggiormente la società civile per poter combattere lo sfruttamento dei lavoratori immigrati e la violazione dei loro diritti. Per evitare che i lavoratori immigrati poco qualificati vengano trattati come dei "lavoratori di seconda classe"<sup>11</sup>, è necessario che possano godere degli stessi diritti estesi alla totalità dei lavoratori. Gli schemi di migrazione circolare dovrebbero permettere loro di avere il diritto di cambiare lavoro, di potersi ricongiungere con i propri familiari, di stabilirsi permanentemente in Europa se di loro desiderio, di poter accedere a condizioni lavorative e abitative umane. Le politiche di accesso al mercato del lavoro dell'UE e la garanzia dei diritti degli immigrati non dovrebbero essere guidati dalla rendita maggiore che una certa categoria di lavoratori immigrati (*highly-skilled*) può apportare rispetto ad un'altra (*low-skilled*); quest'approccio utilitaristico, di cui si è avuto prova con il progetto di migrazione circolare tra il Marocco e la Spagna preso in analisi in questa tesi, rende le condizioni dei lavoratori immigrati poco qualificati paragonabili a quelle dei lavoratori coinvolti nei vecchi programmi di lavoro temporaneo ("guestworker programmes") attuati in Europa nel secondo dopoguerra. Come riportato da diversi autori citati in questa tesi si può dire che lo scopo di questi programmi è stato quello di "importare lavoro ma non le persone" (*import labour but not people*)<sup>12</sup>, un risultato a cui si rischia di arrivare ancora oggi se non si considera l'aspetto umano dell'immigrazione. L'auspicio con il quale si vuole concludere questa tesi è che gli Stati Membri dell'UE comincino a rinunciare a parte dei propri interessi economici e politici sul tema dell'immigrazione, e che tengano in considerazione l'impatto delle loro scelte sul destino della maggior parte degli immigrati in entrata in Europa ovvero i lavoratori immigrati.

---

<sup>11</sup> "second-class category of workers": S. Castles (2006), *Op. cit.*, p. 762.

<sup>12</sup> *Id.*, p. 760.



## Bibliografia

- Agunias D.R., Newland, K., (2007), “Circular migration and development: Trends, policy routes, and ways forward”, *Migration Policy Institute*: Washington DC.
- Baracani E. (2006), “L’Unione Europea e la democratizzazione di Turchia e Marocco”, *CIRES, Italian Research Centre for European Studies*, Working Papers Series: University of Florence.
- Barnes I., Cherino C. (2011), “The Role of Circular Migration and Mobility Partnerships – integrating legal migration opportunities into the Union’s external policies”, UACES 41<sup>st</sup> Annual Conference, Cambridge 5-7 September 2011.
- Basso P. (2010), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Milano: FrancoAngeli.
- Basso P. (2003), “Sviluppo diseguale, migrazioni, politiche migratorie”, in Basso P., Perocco F., a cura di, *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*, Milano: FrancoAngeli.
- Basso P. (2004), “Politiche migratorie e precarizzazione del lavoro”, in Coin F., a cura di, *Gli immigrati, il lavoro, la casa. Tra segregazione e mobilitazione*, Milano: FrancoAngeli.
- Bedford R. (2009), “Circular migration: Reflections on an enduring debate, Roundtable 2.1: The development potential of circular migration, Labour Migration and its Development Potential in the Age of Mobility”, EU Presidency Conference, 15-16 October 2009, Malmo, Sweden.
- Bonifazi C., Livi Bacci M., a cura di (2014), *Le migrazioni internazionali ai tempi della crisi*, Associazione Neodemos, e-book.
- Carrera S., Formisano M. (2005), “An EU Approach to Labour Migration: What it is the Added Value and the Wat Ahead?”, *CEPS Working Document*, n. 232, Brussels: Centre for the European Policy Studies.
- Carrera S. (2007), “Building a Common Policy on Labour Migration: Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU?”, *CEPS Working Document*, n.256, Brussels: Centre for the European Policy Studies.
- Carrera S., Hernandez I Sagrera R. (2009), “The externalization of the EU labour immigration policy: Towards mobility or insecurity partnerships”, *CEPS Working Document*, n. 321, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Carrera S. et al. (2016), “EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: a Model to Follow?”, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, n. 87.



- Cassarino J.P. (2008), “Patterns of circular migration in the Euro-Mediterranean area: Implications for policy making”, *CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/29*, European University Institute: Florence.
- Castles S. (1986), “The guest-worker in Western Europe – An Obituary”, *International Migration Review*, vol. 20, n. 4, pp. 761-778.
- Castles S. (2004), “Why migration policies fail”, *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 27, n. 2, pp. 205-227.
- Castles S. (2006), “Guestworkers in Europe: A resurrection?”, *International Migration Review*, vol. 40, n. 4, pp. 741-766.
- Castles S. (2011), “Migration, Crisis, and Global Labour Market”, *Globalizations*, vol. 8, n. 3, pp. 311-324.
- Castles S., Ozkul D. (2014), “Circular Migration, Triple Win or a New Label for Temporary Migration?”, in Battistella, G., a cura di, *Global and Asian Perspectives on International Migration*, Global Migration Issues 4, Springer International Publishing Switzerland.
- Catarci M. (2014), “Considerazioni critiche sulla nozione di integrazione di migranti e rifugiati”, *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasilia, anno XXII, n. 43, pp. 71-84.
- Chapman M., Prothero R. M., (1985), “Circulation between ‘home’ and other places: some propositions”, in Chapman, M., Prothero R. M., a cura di, *Circulation in Population Movement: Substance and concepts from the Melanesian case*, New York: Routledge.
- Chesnais F. (2003), “Per comprendere la mondializzazione” in Basso, P., Perocco, F., a cura di, *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*, Milano: FrancoAngeli, pp. 61-81.
- Coin F., a cura di (2004), *Gli immigrati, il lavoro, la casa. Tra segregazione e mobilitazione*, Milano: FrancoAngeli.
- Collinson S. (1994), *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, Bologna: Il Mulino.
- Collyer M et al. (2009), “Migration and Development: The Euro-Moroccan Experience”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 35, n. 10, pp. 1555-1570.
- Consiglio dell'Unione Europea, *Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States*, 3 giugno 2013, Brussels.
- Daniele L. (2008), *Diritto dell'Unione Europea: sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Milano: Giuffrè.

- Direttiva n. 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione Europea.
- Direttiva n. 2000/78/CE del Consiglio dell'Unione Europea.
- Direttiva n. 2014/36/UE del Consiglio e del Parlamento dell'Unione Europea.
- Djemila Z. (2011), "Circular migration and misrecognition: the experience of spatial injustice of Moroccan women doing seasonal agricultural work in Huelva (Spain)", *Justice Spatiale / Spatial Justice*, n. 3/2011.
- Ennaji M. (2014), *Muslim Moroccan migrants in Europe: transnational migration in its multiplicity*, New York: Palgrave Macmillan.
- EuroMed Rights (2014), *Analysis of the EU-Morocco Mobility Partnership*, PDF.
- European Commission (2000), "On a community immigration policy", COM(2000), 757 final, Brussels, 22 novembre.
- European Commission (2007), "On circular migration and mobility partnership between the European Union and Third Countries", COM(2007) 248 final, Brussels.
- European Commission (2008), "Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie", COM(2008) 611 definitivo, 8.10.2008, Brussels.
- European Commission (2009), "Mobility partnerships as tool of the Global Approach to Migration", Commission Staff Working Document, SEC (2009) 1240, Brussels, 18 settembre.
- European Commission (2012) *Study on Precarious Work and Social Rights. Final report*, DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities. Online.
- European Migration Network (2011), "Temporary Migration and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States", EMN Synthesis Report.
- Fargues F. (2008), "Circular migration: Is it relevant for the south and east of the Mediterranean?", *CARIM Analytic and synthetic notes 2008/40*, Florence: European University Institute.
- Ferrero M., Perocco F., a cura di (2011), *Razzismo al lavoro: il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, Milano: FrancoAngeli.
- FIDH (2012), *Importing Workers, exporting Strawberries: working conditions on strawberry farms in the Huelva province (Spain)*, Report n. 578a.

- Gallino L. (2007), *Globalizzazione e disuguaglianze*, Roma: Editori Laterza.
- GCIM (2005), *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action: Report of the Global Commission on International Migration*, Geneva: Global Commission on International Migration.
- Geddes A. (2003), “Migration and the Welfare State in Europe”, in Spencer S. (ed.), *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*, Ames, IA: Blackwell Publishing.
- Geddes A. (2005), “Europe’s Border Relationships and International Migration Relations”, *Journal of Common Market Studies*, vol.43, n.4, pp.787-806.
- Geddes A. (2001), “International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe”, *International Migration*, v.39, n.6, pp.21-42.
- Gjergji I. (2016), *Sulla governance delle migrazioni: sociologia dell’underworld del comando globale*, Milano: FrancoAngeli.
- Gjergji I. (2017), “Lasciate ogni speranza o voi che entrate! Politiche del lavoro, formazione in contesto lavorativo e precarietà” in R. Cillo, a cura di (2017), *Nuove frontiere della precarietà del lavoro. Stage, tirocini e lavoro degli studenti universitari*, Venezia: Edizioni Ca’ Foscari – Digital Publishing, pp. 127-162.
- González Enríquez C., Reynés Ramón M. (2011), “Circular Migration between Morocco and Spain: something more than agricultural work?”, METOIKOS Project, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence: European University Institute.
- González Enríquez C., Reynés Ramón M. (2010), “Circular Migration between Morocco and Spain”, METOIKOS Background Report.
- IDOS, a cura di (2016), *Dossier statistico sull’immigrazione*, Roma.
- ILO (2006), *ILO Multilateral Framework on Labour Migration: non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*, Geneva: ILO.
- ILO (2010), *International labour migration: a rights-based approach*, Geneva: ILO.
- ILO (2015), *ILO global estimates on migrant workers*, Geneva: ILO.
- INE (2016), “Cifras de Población a 1 de enero 2016. Estadística de Migraciones 2015. Adquisiciones de Nacionalidad Española de Residentes 2015. *Datos Provisionales*”, *Notas de Prensa*, 30 de junio 2016.

IOM (2004), *Arab Migration in a Globalized World*, Geneva: International Organization for Migration.

Kunz R., Lavenex S., Panizzon M., eds., (2011), *Multilayered Migration Governance. The Promise of Partnership*, London-New York: Routledge.

Lanneau G., (2016), “Strengthening stability and security through co-operation and good governance”, 24<sup>th</sup> OSCE Economic and Environmental Forum, Berlino 19-20 maggio 2016.

Mannon S. E. et al. (2011), “Keeping Them in Their Place: Migrant Women Workers in Spain’s Strawberry Industry”, *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, Vol. 19, n. 1, pp. 83-101.

Newland K., Agunias D.R., Terrazas A. (2008), “Learning by Doing: Experiences of Circular Migration”, *Insight*, Washington: Migration Policy Institute (MPI).

Nieto Moreno J. (2009), “Los contratos en origen de temporada: mujeres marroquíes en la agricultura onubense”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos – REIM*, n. 7, pp. 58-78.

Neframi E. (2011), *Ripartizione delle competenze tra l’Unione europea e i suoi Stati membri in materia di immigrazione*, Parlamento europeo, DG Libertà civili, giustizia e affari interni, Bruxelles.

OECD (2012), “Medium and long-term scenarios for global worth and imbalances”, *OECD Economic Outlook*, vol.2012/1.

Paciello M.C. (2010), *Manuale di introduzione all’economia del mondo arabo*, Roma: Edizioni Nuova Cultura.

Pastore F. (2008), Circular Migration: Background note for the Meeting of Experts on Legal Migration. Meeting of experts in legal migration, preparatory to the 2<sup>nd</sup> Euro-African ministerial conference on legal migration and development. Rabat, 4-5 Mach 2008.

Perocco F. (2014), “Cittadinanza sociale, trasformazioni sociali, crisi globale”, in Costantini D., Perocco F., Zagato L., a cura di, *Trasformazioni e crisi della cittadinanza globale*, Venezia: Edizioni Ca’ Foscari - Digital Publishing, pp. 11-27.

Reigada Olaizola A. (2012), “Más allá del discurso sobre la ‘inmigración ordenada’: contratación en origen y feminización del trabajo en el cultivo de la fresa en Andalucía”, *Politica y Sociedad*, Vol. 49, n. 1, pp. 103.122.

- Ruhs M. (2005), “The potential of temporary migration programmes in future international policy migration”, *International Labour Review*, Vol. 145, N. 1-2, Geneva: ILO.
- Saporito L. (2008), *Per un diritto europeo dell’immigrazione*, Torino: Giappichelli Editore.
- Sassen S. (2008), *Una sociologia della globalizzazione*, Torino: Einaudi.
- Sayad A. (2002), *La doppia assenza*, Milano: Cortina.
- Skeldon R. (2012), “Going Round in Circles: Circular Migration, Poverty Alleviation and Marginality”, *International Migration Review*, vol. 50, n. 3, Geneva: IOM.
- Solé C. et al., a cura di (2016), *Impact of Circular Migration on Human, Political and Civil Rights: A Global Perspective*, United Nations University Series on Regionalism, Springer: Switzerland.
- Teodorescu L. (2011), “Lo sviluppo di una politica di immigrazione dell’Unione Europea”, *Working Papers n.4/2011*, Roma: Centro Altiero Spinelli.
- Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (versione consolidata) in Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea C326, 26.10.2016.
- Triandafyllidou A. (2009), “Attempting the Impossible? The Prospects and Limits of Mobility Partnerships and Circular Migration”, ELIAMEP Thesis, 1/2009, Policy Paper.
- Vadean F. P., Piracha M. (2009), “Circular migration or permanent return: what determines different forms of migration?”, Department of Economics discussion papers: KDPE 09/12 University of Kent.
- Vertovec S. (2007), “Circular Migration: The way Forward in Global Policy?” Working Papers, International Migration Institute (IMI), Oxford.
- Wickramasekara P. (2011), *Circular Migration: a triple win or a dead end?*, Geneva: ILO.
- Wise R. D. (2015), “Migration and Labour under Neoliberal Globalization”, in Schierup, C.U. et al., a cura di, *Migration, Precarity, and Global Governance: Challenges and Opportunities for Labour*, University Press Oxford Scholarship Online: Oxford.

## Sitografia

Asociación Agraria Jóvenes Agricultores (ASAJA – Huelva):

<http://www.asajahuelva.es/?q=node/4896>

Credit Suisse:

<https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=F2425415-DCA7-80B8-EAD989AF9341D47E>

Commissione europea:

[https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_it)

Consiglio d'Europa:

<http://www.coe.int/en/web/portal/home>

El País:

[http://elpais.com/diario/2010/06/13/domingo/1276401156\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/06/13/domingo/1276401156_850215.html)

Eurostat:

<http://ec.europa.eu/eurostat>

Federazione Internazionale dei Diritti Umani (FIDH):

<https://www.fidh.org>

Organizzazione internazionale per il lavoro (ILO):

<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>

Parlamento europeo:

[https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_it)

UNICEF:

[https://www.unicef.org/publications/index\\_74751.html](https://www.unicef.org/publications/index_74751.html)