



QUALI LEVE PER UNA GOVERNANCE MIGRATORIA PIÙ EFFICACE?

Migrazioni regolari e mobilità nel quadro della strategia migratoria estera dell'Unione europea dopo il summit di La Valletta

Ferruccio Pastore (FIERI)

(Dicembre 2015)

Policy brief prodotto con il sostegno del Ministero degli affari esteri (contributo concesso ai sensi dell'art. 2 della l. 948/82) e della Compagnia di San Paolo.

SINTESI

Le relazioni tra l'Unione europea e i suoi stati membri, da un lato, e i principali paesi di origine e transito dei flussi migratori, dall'altro, rimangono dominate dalla percezione di interessi politici strutturalmente divergenti e, quindi, dalla ricerca di complesse e faticose mediazioni. Gli stati di destinazione tendono a perseguire i propri obiettivi prioritari, perlopiù legati ad un maggior controllo sui flussi irregolari e non pianificati, proponendo contropartite, sia di natura generale (per esempio, fondi di cooperazione) che specifica. Queste ultime consistono essenzialmente in misure di politica migratoria attiva e di promozione della mobilità, tanto sul terreno dell'immigrazione legale per motivi di lavoro quanto su quello dei visti per soggiorni brevi. L'efficacia di queste leve negoziali ai fini di una più efficace *governance* migratoria europea rimane tuttavia assai limitata, a causa di una serie di ostacoli politici e istituzionali. Dopo aver ripercorso le principali vicende di questo importante *volet* promozionale della dimensione esterna della politica migratoria europea, questo *policy brief* si concentra su alcuni sviluppi recenti. In particolare, si analizza l'utilizzo di strumenti di politica educativa internazionale all'interno del Piano d'azione adottato dal vertice di La Valletta del novembre 2015. Accanto al potenziamento delle borse di studio per studenti africani in Europa, deciso a La Valletta, si suggerisce di sviluppare un approccio complementare e di lungo periodo, consistente nella formazione congiunta di risorse umane, in un quadro più decisamente transnazionale e interculturale.

1. L'inserimento delle migrazioni legali e della mobilità nella dimensione esterna della politica migratoria europea*

Nonostante le ricerche che, in maniera ricorrente, tendono a dimostrare come, nel medio e lungo periodo, le migrazioni internazionali possano generare situazioni “win-win”, sia per gli stati e le società di origine, sia per quelle di destinazione (oltre che per i migranti stessi)¹, le relazioni internazionali in questo campo rimangono dominate dalla percezione di una divergenza strutturale di interessi. Semplificando un po' - ma non troppo, rispetto a un senso comune largamente diffuso anche a livello di classi dirigenti² - mentre le migrazioni *high-skilled* vengono generalmente ritenute vantaggiose per i paesi *receiving* e potenzialmente dannose per quelli *sending*, le percezioni tendono a rovesciarsi nel caso dei movimenti internazionali di persone *low-skilled*.

Date queste premesse, le relazioni internazionali in materia migratoria vedono abitualmente queste due categorie di paesi collocate su fronti contrapposti, con i paesi di destinazione che, pur essendo generalmente più forti sul piano politico ed economico, devono comunque ricorrere a strumenti di pressione e/o a incentivi per conseguire i propri obiettivi negoziali.

Per quanto riguarda, in particolare, le *leve negoziali positive*, cioè gli incentivi, è importante operare una distinzione fondamentale tra quelli che si collocano sul terreno specifico della politica migratoria (per esempio ingressi legali per motivi di lavoro, o facilitazioni nella concessione di visti di breve durata, spesso in cambio di maggiore cooperazione sul terreno dei controlli e delle riammissioni) e quelli afferenti ad altri *policy field* (come, per esempio, la politica commerciale o la cooperazione allo sviluppo). Distingueremo, da questo punto di vista, tra *incentivi specifici* (direttamente *migration-related*) e *incentivi generici*³.

La tendenziale contrapposizione tra le due categorie di paesi, *sending* e *receiving*⁴, e la necessità, da parte dei primi, di ricorrere a incentivi negoziali a fini di politica migratoria, è

* L'autore ringrazia Irene Ponzo e Giovanna Zincone per i loro utili commenti su una versione precedente di questo policy brief. La responsabilità per le opinioni espresse e per eventuali errori rimane, ovviamente, solo dell'autore.

¹ Da ultimo, per esempio, cfr. *Migration will be win-win for world, finds World Bank report*, Euractiv, 6 novembre 2015, <http://www.euractiv.com/sections/development-policy/migration-will-be-win-win-world-finds-world-bank-report-319264>.

² United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migration Policies: Government Views and Priorities*, New York, 2013, http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/z_International%20Migration%20Policies%20Full%20Report.pdf#zoo_m=100.

³ Per ragioni di spazio e di competenza, in questo *policy brief* ci concentreremo sugli incentivi specifici o *migration-related*, pur essendo consapevoli che il ruolo degli incentivi che abbiamo definito generici può essere assai più importante e deve comunque essere sviluppato.

⁴ Nell'utilizzare questa coppia concettuale, ci riferiamo qui alla valenza demografica prevalente sul piano delle relazioni internazionali, pur sapendo che, in un contesto di globalizzazione avanzata e pervasiva, *tutti i paesi sono, nel contempo emissari e destinatari di flussi migratori e di molteplici forme di mobilità*. In una prospettiva sociologica o demografica, quindi, non è corretto parlare di paesi *solo* di emigrazione o *solo* di immigrazione in termini assoluti, ma semmai soltanto in termini relativi, cioè sulla base di un indicatore aggregato quale il saldo migratorio nazionale.

emersa con crescente evidenza nei rapporti tra stati europei di immigrazione e stati di origine e/o transito, a partire dalla fine degli anni Ottanta. L'Italia, da questo punto di vista, ha un'esperienza ricca e rilevante, poiché in quanto paese rivierasco situato sulla frontiera meridionale dell'Unione europea è stata tra i primi, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, a sperimentare l'utilizzo di incentivi specifici ("quote privilegiate" per determinate nazionalità inserite all'interno dei decreti-flussi) nella sua politica migratoria estera⁵.

A livello europeo, la consapevolezza dell'importanza di un approccio olistico (*comprehensive approach*) - che quindi non riguardi solo la dimensione securitaria e di controllo, ma anche quella dell'immigrazione legale - alla dimensione esterna della politica migratoria europea emerge chiaramente a partire dalla fine degli anni Novanta. In quell'importante (ma, a posteriori, decisamente velleitario) documento programmatico che furono le Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, per esempio, si leggeva:

"Il Consiglio europeo sottolinea la necessità di una gestione più efficace dei flussi migratori in tutte le fasi. Esso chiede che siano sviluppate, in stretta cooperazione con i paesi di origine e transito, campagne di informazione sulle effettive possibilità di immigrazione legale..." (Punto 22, Conclusioni della Presidenza).

Questi propositi di carattere generale vennero ribaditi, con maggiore enfasi e qualche dettaglio in più, alcuni anni dopo: nel dicembre 2005, sotto la spinta dello shock generato dall'uccisione di un numero tuttora imprecisato di migranti africani che stavano tentando di attraversare le frontiere esterne dell'UE a Ceuta e Melilla (*enclaves* spagnole in territorio marocchino), il Consiglio europeo lanciò, sotto presidenza britannica, il nuovo "Approccio globale in materia di migrazione" dell'Unione europea.⁶

Nella versione originaria del GAM (noto così, a partire dall'acronimo inglese), era evidente la priorità data al contrasto al traffico di migranti, alla lotta all'immigrazione irregolare e alle sue cause profonde, nonché alla protezione dei diritti umani nei contesti di partenza. Di migrazioni legali si parlava quasi solo in relazione ai paesi della riva sud del Mediterraneo, per dire che occorreva:

"Utilizzare tutti gli ambiti di cooperazione disponibili con i partner mediterranei, fra cui quelli citati infra, per prevenire e combattere la migrazione clandestina e la tratta degli esseri umani, sviluppare la capacità di meglio gestire la migrazione ed esplorare il miglior modo di condividere le informazioni sulla migrazione regolare e sulle opportunità offerte dal mercato del lavoro, per esempio tramite lo sviluppo di profili migratori e il consolidamento di fora subregionali" (Consiglio europeo 15-16 dicembre 2005, Conclusioni della Presidenza, Allegato I, p. 12).

Uno sviluppo importante si verificò negli anni seguenti, con la estensione "tematica" del raggio d'azione dell'Approccio globale, attraverso una più esplicita e decisa inclusione della politica dei visti e della mobilità a breve termine (cioè, nel quadro normativo UE, di durata inferiore a tre mesi). Questa svolta, che si intravedeva già nell'allargamento geografico del GAM all'Europa orientale, sud-orientale e al Caucaso, operata a partire dal

⁵ Lo strumento delle "quote privilegiate" di ingressi per lavoro concesse a paesi terzi in cambio di cooperazione sul terreno dei controlli migratori viene utilizzato, con livelli di effettività ed efficacia molto variabili, a partire dalla fine degli anni Novanta: vd. F. Pastore, *Italy*, in J. Doomernik and M. Jandl (a cura di), in *Modes of Migration Regulation and Control in Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008.

⁶ Consiglio europeo, 15-16 dicembre 2005, Allegato I alle Conclusioni della Presidenza, "Approccio globale in materia di migrazione: azioni prioritarie incentrate sull'Africa e il Mediterraneo", <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15914-2005-INIT/it/pdf>.

2007⁷, divenne ancora più esplicita e marcata con la revisione complessiva dello strumento, effettuata nel 2011. Nella Comunicazione della Commissione che, tra l'altro, portò a ribattezzare l'approccio GAMM (con l'aggiunta, per l'appunto, della parola "Mobility" alla denominazione originaria), si legge infatti:

"[The] [m]obility of third country nationals across the external EU borders is of strategic importance [...]. It applies to a wide range of people, e.g. short-term visitors, tourists, students, researchers, business people or visiting family members. It is thus a much broader concept than migration. Mobility and visa policy are interlinked and around 11 million visas were granted by the Member States issuing Schengen visas in 2009. Visa policy is an influential instrument for a forward-looking policy on mobility [...]. Therefore, it is now necessary to take full account of the links between the common EU visa policy for short stays, Member States' national policies concerning long stays and the Global Approach to Migration. This is a key reason to expand the scope of this policy framework to include mobility, making it the Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)"⁸.

2. L'improduttività del *volet* legale della politica migratoria estera dell'UE: cause e conseguenze

Fin dal suo avvio, nel 2005, e poi ancora più nettamente nella versione rivista e ampliata del 2011, il GAMM si fonda sul principio di uno *sviluppo omogeneo ed equilibrato dei quattro pilastri tematici della policy* (ossia, nell'ordine seguito dalla Comunicazione della Commissione del 2011: i) "Organizzare e agevolare la migrazione legale e la mobilità", ii) "Prevenire e ridurre la migrazione irregolare e la tratta degli esseri umani", iii) "Promuovere la protezione internazionale e rafforzare la dimensione esterna della politica di asilo", iv) "Aumentare l'incidenza della migrazione della mobilità sullo sviluppo").

Pur alimentandosi, almeno a livello retorico, dell'idea che migrazioni ben gestite siano *win-win* in quanto vettori di co-sviluppo per tutti gli attori coinvolti, questo documento-chiave per la dimensione esterna della politica migratoria europea si basa esplicitamente su una necessaria interdipendenza e commisurazione tra ambiti tematici diversi. In particolare, emerge con chiarezza una corrispettività tra i primi due pilastri, ossia tra l'apertura di spazi di migrazione legale e mobilità (priorità politica per i paesi di origine), e cooperazione nella lotta alle migrazioni irregolari (obiettivo politico prevalente dei paesi di destinazione).

⁷ Comunicazione della Commissione, del 16 maggio 2007, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea [COM(2007) 247 def.], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l14565&from=IT>.

⁸ European Commission (2011), *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The Global Approach to Migration and Mobility*, COM/2011/0743 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0743>. Versione italiana non reperibile in rete.

In questo quadro, la praticabilità politica del GAMM viene direttamente legata all'utilizzo di migrazioni legali e mobilità in quanto *contropartite specifiche* da offrire ai *sending states*, in cambio di una loro più efficace azione di cooperazione nel contrasto all'emigrazione irregolare e al *migrant smuggling*, nonché in materia di riammissione dei migranti espulsi. E' importante sottolineare che questa centralità attribuita agli incentivi specifici dipende, forse più che da valutazioni politiche e strategiche, da vincoli pratici di natura essenzialmente amministrativa: per la DG HOME della Commissione europea, in quanto amministrazione-guida del GAMM, infatti, è più facile prefigurare contropartite sul terreno specifico della politica migratoria piuttosto che su altri (quali, per esempio, gli aiuti allo sviluppo o il commercio internazionale), che dipendono da altre direzioni generali. In altri termini, una capacità tuttora insufficiente di coordinamento intersettoriale tra le diverse dimensioni dell'azione esterna dell'Unione 'condanna' il GAMM a fare affidamento in misura determinante su incentivi specifici nel campo delle migrazioni legali e della mobilità.

E' proprio qui, però, che emerge un ostacolo decisivo, derivante dal fatto che la capacità dell'UE in quanto tale di controllare direttamente e, quindi, di erogare effettivamente contropartite in questo ambito è intrinsecamente limitata. Infatti, nonostante la competenza ormai consolidata dell'Unione a disciplinare (dal 2009 con procedura ordinaria e a maggioranza qualificata dei voti in Consiglio) gli ingressi e il soggiorno legali, anche per motivi di lavoro, *gli Stati membri conservano il pieno controllo sull'entità di tali flussi*. Questa riserva di sovranità nazionale è sancita in maniera solenne ed esplicita nel Trattato istitutivo dell'Unione europea; il TUE, infatti, pur disponendo che:

“L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori”,

precisa, al di là di ogni possibile dubbio, che:

“Il presente articolo non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo” (art. 79 TUE, commi 1 e 5).

Quindi, sebbene gli ingressi legali per motivi di lavoro si configurino – nell'impostazione generale del GAMM - come una contropartita decisiva ai fini della attivazione della dimensione esterna della politica migratoria europea, per disporre concretamente di questo strumento nell'esercizio delle sue competenze negoziali, la Commissione europea dipende dagli Stati membri.

Questa incongruenza di fondo, unita all'estrema cautela e alla selettività con cui gli Stati membri esercitano la propria sovranità in materia di immigrazione economica, specialmente quando si tratta di flussi *low-skilled* in un contesto di crisi economica e occupazionale⁹, spiega facilmente perché il volet “immigrazione legale” della politica migratoria estera della UE sia risultato finora assai poco consistente, privando di incisività la policy nel suo complesso.

Questo limite è stato riconosciuto esplicitamente nel primo Rapporto biennale della Commissione sull'implementazione del GAMM:

⁹ Per un'analisi degli sviluppi recenti della governance europea dell'immigrazione per lavoro, rinviamo a F. Pastore, a cura di, - *The Governance of Migrant Labour Supply in Europe, Before and During the Crisis* (Guest Editor), Special Issue of “Comparative Migration Studies”, 4/2014, <http://imiscoe.org/journal-cms-2/comparative-migration-studies-complete-issue-24/337-cms-20144-full-issue/file>. Si vedano anche i rapporti di ricerca sui casi nazionali (“Country Reports”) in www.labmig.gov.eu.

“L'esperienza acquisita grazie agli attuali partenariati per la mobilità ha dimostrato che questi strumenti hanno permesso di riconoscere e affrontare le priorità dei paesi partner, e sono stati decisivi per riunire l'UE e i paesi partner attorno allo stesso tavolo e incoraggiarli a organizzare le loro politiche migratorie e la cooperazione internazionale in maniera coordinata. Tuttavia, occorrono ulteriori sforzi per garantire che i partenariati per la mobilità siano attuati in maniera equilibrata, ad esempio che riflettano meglio tutte e quattro le priorità tematiche del GAMM, aumentando fra l'altro il numero di iniziative sulla migrazione legale, sui diritti umani e sulla protezione dei rifugiati”¹⁰.

La scarsa produttività del *volet* “migrazioni legali” nella politica migratoria estera della UE è confermata se si osserva, a titolo di esempio, una specifica relazione bilaterale, come quella tra l'Unione e il Regno del Marocco, che riveste particolare importanza data l'entità e l'anzianità migratoria delle comunità di origine marocchina insediate sul territorio europeo, nonché la rilevanza quantitativa dei flussi migratori, regolari e irregolari, tuttora in essere. Se si analizza, infatti, la sezione relativa a “Mobility, legal immigration and integration” della Dichiarazione congiunta, che costituisce la ‘carta fondamentale’ della Mobility Partnership, si nota subito come *tutte le attività previste non concretizzino effettivi flussi migratori, ma abbiano natura meramente propedeutica e richiedano comunque tutte ulteriori deliberazioni politiche e/o amministrative da parte degli stati di destinazione.*

Ecco dunque le direttrici previste in questa sezione, per noi decisiva, della Joint Declaration, che merita riportare in gran parte (eccetto la parte relativa all'integrazione e ai diritti – specialmente in campo lavorativo, sociale e pensionistico - delle comunità migranti già insediate):

“[The Parties] endeavour to develop further their dialogue and cooperation on migration, mobility and security in a spirit of shared responsibility and solidarity, in particular along the following lines:

[...]

Mobility, legal immigration and integration

1. To further improve aspects of the conditions of consular services and procedures for the issuing of Schengen visas.
2. To pursue cooperation between the EU Member States and Morocco on simplifying the procedures for access and legal stays (including the possibility of issuing multiple-entry and longer-term visas, and waiving administration fees for certain categories of people).
3. To open negotiations between the EU and Morocco, in accordance with the signatory parties' internal procedures, with a view to concluding an agreement to facilitate the issuing of visas, in order to ensure more fluid mobility between the EU and Morocco.
4. To better inform Moroccan citizens about the options for legal immigration to the EU, including the entry conditions and the rights and duties arising from these.
5. To better inform Moroccan citizens with the requisite qualifications about the employment, study and training opportunities available in the participating Member

¹⁰ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013, COM (2014) 96, <http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/1041706>.

States, in particular by increasing cooperation between their employment services and Moroccan employment services.

6. To cooperate closely in order to facilitate mutual recognition of vocational and academic qualifications.

7. To endeavour to improve coherence between the policy concerning the mobility of persons and the other areas of sectoral cooperation (trade, education, research, culture) in order to make it easier for Moroccan vocational trainees, students, academics, researchers and businessmen and women to enter and stay in the EU Member States".¹¹

Salta immediatamente all'occhio come si tratti di un menù 'leggero', piuttosto squilibrato nelle sue componenti e soprattutto non vincolante per la parte europea. Appare evidente, inoltre, come la portata potenzialmente più sostanziosa sia quella legata alla politica dei visti (modalità e criteri di rilascio) e, più specificamente, alla politica dei visti di breve durata ('visti Schengen', rilasciati per soggiorni di durata inferiore a tre mesi), i quali, non a caso, sono da tempo oggetto di una competenza comunitaria piena.

Non è un caso neppure il fatto che, nella parte della *Joint Declaration* relativa alle modalità di esecuzione ("Implementation"), si mette l'accento con particolare forza sulla corrispettività esistente tra facilitazioni in materia di visti e maggior cooperazione in tema di riammissione, cioè rispettivamente l'ambito in cui l'UE in quanto tale dispone di una leva negoziale più potente e diretta, e quello che rappresenta la priorità politica più sentita dalla parte europea¹².

Anche sul terreno, apparentemente più praticabile dei visti di breve durata, tuttavia, i progressi si fanno attendere: a distanza di oltre due anni dalla firma della Mobility Partnership, i negoziati paralleli su *visa facilitation* e riammissione sono ancora in pieno svolgimento¹³, frenati sul versante europeo sia dai timori di *visa overstaying* sia dalle crescenti preoccupazioni di sicurezza.

¹¹ *Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States*, 6139/13 ADD1 REV3, 3 June 2013, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607_declaration_conjointe-maroc_eu_version_3_6_13_en.pdf.

¹² "The signatory parties take the view that the elements contained in the various components of this partnership will be implemented using a balanced overall approach and constitute a package, particularly the visa and readmission facilitation agreements" (*Joint Declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States*, vd. nota precedente, Point 39).

¹³ Vd. per esempio: *EU and Morocco hold talks on visa facilitation and readmission agreements*, 20 gennaio 2015, <http://enpi-info.eu/medportal/news/latest/39671/EU-and-Morocco-hold-talks-on-visa-facilitation-and-readmission-agreements>.

3. La ricerca di nuove e più efficaci leve negoziali: il dopo-Valletta e il ruolo possibile delle politiche educative

Nel corso degli ultimi anni, la dimensione “migrazioni legali e mobilità” della *governance* migratoria europea è stata oscurata dalla crisi economica, che ha ridotto il fabbisogno e l'accettabilità politica del lavoro migrante (specialmente *low-skilled*) nella maggior parte degli stati membri, e dalla crescente rilevanza dei flussi misti e delle migrazioni forzate. Tuttavia, non si è ridotta l'importanza di questo *volet* in quanto possibile contropartita specifica su cui fondare forme di cooperazione strutturata e organica tra le istituzioni europee e gli stati membri UE in quanto paesi di destinazione e quelli extra-UE in quanto paesi di origine.

Consapevole di questa persistente rilevanza, ma anche dei motivi strutturali della improduttività che questo “volet legale” ha mostrato finora (vd. par. precedente), la Commissione europea, nel suo ultimo ambizioso documento programmatico (la “Agenda sulla Migrazione” approvata nel maggio 2015), ha tentato di tracciare una via per il superamento dell'attuale *impasse*. Tra i suoi obiettivi di lungo termine, ha quindi indicato l'elaborazione di “Un nuovo modello di migrazione legale”, che dovrebbe superare l'ostacolo delle persistenti sovranità nazionali sui flussi legali per motivi economici, mediante un sistema di “manifestazioni di interesse”:

“I trattati dell'UE riservano agli Stati membri la competenza di decidere se ammettere migranti economici. Tuttavia l'UE deve cercare il modo di conciliare questa limitazione con le esigenze collettive della propria economia. In particolare la Commissione intende vagliare la possibilità di sviluppare, insieme agli Stati membri, un ‘sistema di manifestazione d'interesse’: in base a criteri verificabili sarebbe effettuata automaticamente una selezione iniziale dei potenziali migranti, dalle cui liste i datori di lavoro sarebbero invitati a selezionare i candidati prioritari, e la migrazione avverrebbe soltanto una volta offerto il lavoro. Ciò permetterebbe di creare un ‘pool europeo’ di migranti qualificati, accessibile sia ai datori di lavoro che alle autorità degli Stati membri, fermo restando che l'effettiva procedura di selezione e ammissione sarebbe nazionale e basata sulle reali esigenze degli Stati membri”
Agenda europea sulla migrazione, pp. 19-20)¹⁴.

Qualunque sarà il destino di questo nuovo (solo parzialmente nuovo, in verità, in quanto già sperimentato a livello bilaterale da alcuni paesi, tra cui l'Italia, con risultati modesti¹⁵) approccio – sulla cui efficacia ci permettiamo di dubitare – il problema politico di individuare contropartite efficaci per rendere più incisiva la dimensione esterna della politica migratoria europea rimane in gran parte da sciogliere.

L'ultima, importante tappa di questo percorso di ricerca di soluzioni innovative capaci di sbloccare quella che appare sempre di più come una pericolosa *impasse* strategica, è stato il Vertice sulla Migrazione di La Valletta (11-12 novembre 2015), organizzato

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A European Agenda on Migration*, Bruxelles, 13 maggio 2015, COM(2015) 240 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&rid=1>.

¹⁵ Vd. E. Salis, *Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Italy*, LAB-MIG-GOV Project “Which labour migration governance for a more dynamic and inclusive Europe?”, FIERI Working Papers, 2012, http://www.labmiggo.eu/wp-content/uploads/2012/04/LABMIGOV_WP1_Italy_Final-report.pdf.

dall'Unione europea in collaborazione con l'Unione Africana e altre organizzazioni, che ha visto la partecipazione di un numero vastissimo di stati europei, africani e medio-orientali.

Non potendo qui analizzare in dettaglio la sezione dedicata a Legal Migration and Mobility" dell'Action Plan adottato nella capitale maltese¹⁶, ci limitiamo a riportare la parte finale di tale sezione, relativa ai *commitments*, che rappresenta ovviamente il nucleo politico di questa sezione del piano d'azione:

"We commit to implement the following initiatives by end 2016 at the latest:

- Double the number of scholarships for students and academic staff through the EU supported Erasmus+ programme in 2016 compared to 2014.
- While respecting the national selection and admission procedures, launch pilot projects that pool offers for legal migration (e.g. for work, study, research, and vocational training) by some EU Member States or associated countries to selected African countries as an element of the comprehensive logic of the Action Plan.
- Organise, in the framework of the Rabat and Khartoum processes and the Migration and Mobility Dialogue, workshops on visa facilitation".

Di questi tre impegni di medio periodo, gli ultimi due echeggiano direttamente alcuni degli sviluppi analizzati nelle pagine precedenti. In particolare, dopo aver ribadito la sovranità nazionale sui flussi in ingresso per motivi economici, viene proposta l'idea di *registri di candidati alla migrazione* ("pilot projects that pool offers for legal migration (e.g. for work, study, research, and vocational training)"), che ricalca quella di un "sistema di manifestazioni d'interesse" contenuta nella Agenda europea per la migrazione del maggio 2015. L'ultimo punto, invece, in linea con lo spirito del nuovo GAMM (vd. par. 1) è dedicato alla *visa facilitation*, su cui c'è l'impegno ad organizzare dei workshops.

Non è difficile capire come questi due impegni siano privi di carattere realmente vincolante e assai poco suscettibili di innescare cambiamenti significativi nelle dinamiche migratorie tra l'Africa e l'Europa.

Un discorso a parte merita, invece, il primo dei tre *commitments*, che mira a raddoppiare entro il 2016 (rispetto al 2014) il numero delle borse di studio per studenti e personale accademico che vogliono studiare o fare ricerca nell'Unione europea avvalendosi del programma Erasmus+¹⁷.

L'idea di utilizzare leve di politica educativa, capaci di promuovere la mobilità internazionale di studenti e ricercatori, come contropartita positiva nell'ambito della politica migratoria estera, non è di per sé nuova. Ciò che appare nuovo, rispetto a discussioni precedenti, per esempio in ambito GAMM, è la *natura urgente e vincolante dell'obiettivo proclamato*. Sebbene l'entità complessiva dell'impegno assunto dall'Unione sia relativamente limitata (il numero attuale delle borse concesse non è specificato, ma non è certamente molto alto), si tratta indubbiamente di un passo nella direzione giusta, che potrebbe aprire la strada a ulteriori sviluppi interessanti.

¹⁶ Disponibile integralmente alla pagina <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>.

¹⁷ Erasmus+ (o Erasmusplus) è il nuovo programma dell'Unione europea "per l'Istruzione, la Formazione, la Gioventù e lo Sport", relativo al periodo 2014-2020. Approvato con il Regolamento UE N 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, Erasmus+ combina e integra tutti i meccanismi di finanziamento utilizzati in questo campo dall'Unione Europea fino al 2013. Ai fini di questo paper, interessa in particolare il fatto che il nuovo Erasmus+ incorpora i cinque programmi preesistenti di cooperazione internazionale (Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink e il programma di cooperazione bilaterale con i paesi industrializzati). Per maggiori dettagli, vd. <http://www.erasmusplus.it/>.

Tuttavia, l'impostazione scelta, imperniata sul potenziamento, su basi meritocratiche, della mobilità studentesca in ingresso in Europa, richiede qualche considerazione conclusiva, di natura critica e propositiva.

Senza una netta soluzione di continuità rispetto all'epoca coloniale, gran parte delle élites post-coloniali africane ha seguito (e continua a seguire) percorsi formativi all'estero, perlopiù in Europa occidentale e in America settentrionale (durante la Guerra Fredda, anche in Unione Sovietica e in altri paesi del blocco socialista).

Si può valutare più o meno criticamente l'impatto di questa prassi sul potenziale di sviluppo autonomo di questi paesi (per esempio, in termini di riproduzione della dipendenza tecnica e culturale, oppure di brain drain)¹⁸. In ogni caso, però, appare innegabile che il sistematico *outsourcing* della formazione delle classi dirigenti africane non è stato, nel complesso, sufficiente a innescare processi di cambiamento socio-economico e politico profondi e duraturi nel continente.

E' dunque improbabile che un aumento, per quanto relativamente cospicuo, delle borse di studio concesse dall'Unione europea, possa ora produrre i cambiamenti strutturali che appaiono necessari. Questo scetticismo appare tanto più giustificato di fronte alla tendenza, sempre più marcata nella maggior parte dei paesi avanzati destinatari di migrazioni studentesche, a favorire la permanenza legale a fini lavorativi dopo il completamento degli studi¹⁹, accrescendo così di fatto i rischi di *brain drain*.

Per queste ragioni, sarebbe opportuno esplorare anche approcci di tipo diverso, che, per esempio, di fronte alla constatata difficoltà di allargare i canali legali di immigrazione lavorativa, mirino a un obiettivo strategico di più lungo periodo, quale la *formazione congiunta di risorse umane*, che potrebbe essere effettuata direttamente sul continente africano (o in altre regioni prossime all'UE e caratterizzate da forti scambi, anche migratori, con essa). Un simile approccio avrebbe il vantaggio di generare progressivamente una *capacità autonoma di sviluppo di capitale umano di eccellenza in loco*, attenuando forme profonde e radicate di dipendenza culturale (che tendono a rafforzare quella di natura economica e politica, dando vita a circoli viziosi molto difficili da spezzare).

¹⁸ Per una utile panoramica in chiave policy-oriented, cfr. Gribble, C. (2008), *Policy options for managing international student migration: the sending country's perspective*, Journal of Higher Education Policy and Management, Volume 30, Issue 1, 25-39.

¹⁹ Questa tendenza ha motivazioni pragmatiche, in quanto permette di acquisire manodopera qualificata che si suppone già integrata, almeno sul piano linguistico, senza sostenere i costi del reclutamento all'estero e del primo inserimento. Sebbene abbia subito delle battute d'arresto per motivi di sicurezza in alcuni paesi (per es. Regno Unito), questa tendenza non si è fermata e si è manifestata anche in Italia. L'esempio più significativo è fornito dal decreto emanato dal Governo Letta e noto come "Destinazione Italia" (decreto legge del 23 dicembre 2013, n. 145, convertito con modifiche in legge 21 febbraio 2014, n. 9). Con questo provvedimento, è stata introdotta la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per studio in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, anche per i titolari di master di primo livello (modificando l'articolo 22, comma 11-bis del T.U.), così come già previsto per i possessori di master di secondo livello. Tale modifica completa quella già introdotta con un precedente provvedimento (legge n. 99/2013), grazie al quale gli studenti stranieri che conseguono in Italia non solo un dottorato o un master di II livello, come in passato, ma anche una laurea (triennale o specialistica), possono usufruire di un anno di soggiorno ulteriore, dopo la scadenza del permesso, durante il quale poter cercare un lavoro e, in presenza dei requisiti, convertire il loro permesso in un permesso per lavoro subordinato o autonomo. Per maggiori dettagli, vd. <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/News/Pagine/Destinazione-Italia-converito.aspx>.

Da questo punto di vista, colpisce il fatto che, mentre gli Stati Uniti dispongono da tempo di strumenti di *soft power* educativo sul continente africano o in Medio Oriente (si pensi alle American University del Cairo e di Beirut), gli esperimenti paragonabili da parte dell'UE sono ancora in una fase embrionale o preparatoria, e hanno comunque dimensioni limitate²⁰.

Un forte impulso a iniziative di questo tipo, oltre a produrre capitale umano utile allo sviluppo dei nostri paesi partner sul continente africano e altrove, potrebbe avere effetti collaterali positivi anche sul piano della politica migratoria, poiché una parte dei giovani così formati sarebbe senz'altro attraente per il mercato del lavoro internazionale.

Soprattutto, però, un forte investimento educativo di questo tipo, promuovendo una mobilità giovanile bidirezionale e circolare, potrebbe generare ricadute preziose sul piano culturale, favorendo lo sviluppo di élites transnazionali aperte e multiculturali, davvero euro-mediterranee o euro-africane. Nel lungo termine, queste potrebbero rappresentare un argine strutturale contro i rischi della chiusura reciproca, sia che questa si manifesti nelle forme del pregiudizio razzista o della radicalizzazione violenta.

²⁰ Ci riferiamo alla Euro-Mediterranean University (EMUNI University, <http://www.emuni.si/>), attiva dal 2008 in Slovenia (Portorož) e alla Euro-Mediterranean University of Fez (UEMF, <http://www.ueuromed.org/pro/fr/>), istituita nell'ambito della *Union for the Mediterranean* (UfM) nel 2012, ma la cui attività didattica è stata avviata solo nel 2014.