

21 LUGLIO 2017

Gli Strumenti dell'Unione Europea
per promuovere la migrazione
circolare tra obiettivi di sviluppo e
interessi economici degli Stati
membri

di Francesca Martines

Professore associato di diritto internazionale
Università di Pisa



Gli Strumenti dell'Unione Europea per promuovere la migrazione circolare tra obiettivi di sviluppo e interessi economici degli Stati membri*

di Francesca Martines

Professore associato di diritto internazionale
Università di Pisa

Sommario: **1.** Definizione e concettualizzazione della migrazione circolare nell'ordinamento dell'Unione Europea nella dimensione interna e in quella esterna **2.** Gli strumenti interni: le direttive su specifiche categorie di migranti e la migrazione circolare. **3.** Gli strumenti esterni: gli accordi, i partenariati per la mobilità e la migrazione circolare. **4.** Osservazioni conclusive.

1. Definizione e concettualizzazione della migrazione circolare nell'ordinamento dell'Unione Europea nella dimensione interna e in quella esterna

La migrazione, ovvero il fenomeno di spostamento di un individuo dal paese di origine ad un paese in cui si trasferisce per svolgere attività lavorative o di formazione, può assumere diverse configurazioni relativamente al fattore temporale. La migrazione può essere, infatti, permanente, oppure comportare una residenza temporanea seguita da un rientro definitivo nel paese di origine (*return migration* o *one shot circularity*¹). La migrazione temporanea è in genere concepita in termini "lineari". Invece, nel caso della *migrazione circolare* lo spostamento tra paese di origine e paese ospitante assume un carattere ripetitivo o ciclico.

La migrazione circolare, che come fenomeno spontaneo è sempre esistito, è entrata nel *mainstream* del discorso pubblico sull'immigrazione, come fenomeno da regolare, per limitarne gli effetti negativi e ampliarne

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ P. WICKRAMASEKARA, *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End*, in INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, BUREAU FOR WORKERS' ACTIVITIES (ACTRAV), *GURN Discussion paper, no.15*, Geneva, 2011, p. 8.; UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *Defining and Measuring Circular Migration Final report of the Task Force on Measuring Circular Migration*, doc. ECE/CES/BUR/2016/FEB/14/Add., 19-10 febbraio 2016.

quelle che si ritengono ricadute positive nei paesi di origine e in quelli di destinazione². Tra gli aspetti positivi si annoverano la soddisfazione di temporanee carenze di manodopera nei paesi ospitanti, la diminuzione di pressioni demografiche nei Paesi di origine (se in via di sviluppo), le rimesse dei migranti utilizzate come fonte di investimenti nei paesi di origine, il *brain gain* per le società di accoglienza e la limitazione del fenomeno del *brain drain*³ per i paesi di origine.

Va rilevato che le situazioni di vantaggio, come quelle di svantaggio, dipendono dalle condizioni economiche, culturali, sociali, politiche, degli stati di origine e di arrivo, nonché dal ruolo e incisività degli interventi pubblici nei paesi di destinazione e di rientro. Pertanto, ogni generalizzazione sugli effetti della migrazione, e di quella circolare in particolare, rischia di condurre a conclusioni errate. Merita anche notare che spesso i presunti benefici attribuiti alla migrazione circolare non sono distinguibili dagli effetti positivi che si collegano alla migrazione temporanea⁴, ad esempio per quanto riguarda le rimesse. Benché la circolarità della migrazione sia una modalità particolare di quella temporanea, essa solleva problemi specifici e richiede per la sua gestione soluzioni innovative.

L'espressione migrazione circolare è parte del vocabolario dell'Unione Europea, che ha cominciato ad occuparsene soprattutto dalla metà degli anni 2000 sia in una prospettiva interna, ovvero nel quadro della

² F. PASTORE, *Circular migration, Background Note for the Meeting of Experts on Legal Migration*, Rabat 2008; A. TRIANDAFYLLIFDOU, *Introductory Remarks*, in A. TRIANDAFYLLIFDOU (ed.), *Circular Migration between Europe and its Neighbourhood*, Oxford, 2013, and, J.P. CASSARINO, *The Drive for Securitized Temporariness*, *Ibidem*, pp. 22-41.

³ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE *sulla migrazione e lo sviluppo: orientamenti concreti*, COM (2005) 390, Bruxelles, 1.9.2005 Quest'ultima, insieme alla COMUNICAZIONE *Strategia d'azione comunitaria in merito alla carenza di risorse umane per la sanità nei paesi in via di sviluppo*, COM (2005) 642, Bruxelles 12.12. 2005, ribadisce l'impegno a non assumere in settori dove vi sia crisi di personale qualificato.

⁴ V. S. CASTLES- D. OZKUL, *Circular Migration: Triple Win, or a New Label for Temporary Migration?* In G. BATTISTELLA (ed.) *Global and Asian Perspectives on International Migration*, New York, Dordrecht, London, 2014, pp. 27-49.

disciplina sull'immigrazione legale⁵, che in una prospettiva esterna, ovvero in quello che viene definito⁶ l'Approccio Generale alla Migrazione e alla Mobilità⁷.

La Commissione dell'Unione Europea, in una Comunicazione del 2007 dedicata a questo fenomeno, definiva *la migrazione circolare 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*. Tale definizione evidenzia, oltre al carattere legale della migrazione, la circostanza che si tratta di un fenomeno non spontaneo ma che è il risultato di una regolamentazione pubblica. Il richiamo a *un certo grado di mobilità legale*, richiederebbe però una migliore e più precisa definizione. Soprattutto, trattandosi di un riferimento alla disciplina giuridica, ci si attenderebbe maggiore chiarezza dall'organo che detiene il potere di iniziativa legislativa nell'Unione Europea.

Oltre all'aspetto della legalità e ripetitività⁸, altri elementi caratterizzanti, anche se non necessariamente esclusivi, della migrazione circolare riguardano la tipologia di attività che si prestano più di altre alla

⁵ Cfr. la COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE sul *Piano d'azione sull'immigrazione legale*, COM (2005) 669, 21.12.2005, e COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE *Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti*, COM (2005) 390, Bruxelles, 1.9.2005. Ivi si fa riferimento alla necessità di potenziare la cooperazione con i Paesi terzi, in particolare per trovare soluzioni al *brain drain*. In merito all'immigrazione legale per motivi di lavoro, ci si limita a fare riferimento ad un ampliamento delle fonti di informazione sulle possibilità e le condizioni di immigrazione legale. S. CARRERA-A. F. ATGER- E. GUILD - D. KOSTAKOPOULOU, *Labour Immigration Policy in the EU in A Renewed Agenda for Europe 2020*, No. 240, 5 April 2011; S. CARRERA - R. HERNADEZ i SAGREA, *The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy Towards Mobility or Insecurity Partnerships?* in *CEPS Working Document No. 321/Ottobre 2009*.

⁶ Si veda, in particolare, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE *Integrare le questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione Europea con i Paesi terzi* RE COM (2002) 703, Bruxelles, 3.12.2002, e COM (2005) 390 cit.

⁷ V. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE *L'approccio globale in materia di immigrazione e mobilità* COM (2011) 743, Bruxelles, 18.11.2011.

⁸ Il Glossario dell'*European Migration Network (EMN)*, la *Rete europea sulle migrazioni*, istituita con decisione del Consiglio dell'Unione Europea 2008/381/CE, con l'obiettivo di raccogliere ed elaborare dati sulla migrazione e l'asilo e di produrre studi, riporta questa definizione di migrazione circolare: *A repetition of legal migration by the same person between two or more countries*. Dall'analisi delle definizioni utilizzate dagli Stati richiamate in uno studio dello stesso EMN, si ricavano alcuni elementi ricorrenti nella definizione di Migrazione Circolare: il carattere di legalità della migrazione, la ciclicità o ripetitività del movimento *back and forth*, la finalità dell'accesso (lavoro stagionale, studio). EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Temporary and Circular Migration Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in EU Member States*, Settembre 2011, disponibile sul sito <http://www.emn.europa.eu>. L'*International Organization of Migration (IOM)* dà una definizione di migrazione circolare che fa riferimento anche ai supposti benefici e alle motivazioni della stessa: *The fluid movement of people between countries, including temporary or long-term movement which may be beneficial to all involved, if occurring voluntarily and linked to the labour needs of countries of origin and destination*. Cfr. IOM, *Key Migration Terms*, reperibile sul sito <https://www.iom.int/key-migration-terms>. La Convenzione delle Nazioni Unite del 1990 sui lavoratori migranti (*UN Migrant Workers Convention*) non definisce la migrazione circolare ma solo quella temporanea, a questa categoria appartengono i lavoratori stagionali, i lavoratori collegati ad un progetto (*project-tied workers*) o che svolgono attività specifiche (*specific-employment workers*). Per un'analisi della nozione, si veda lo studio preparato dalla Task Force sulla migrazione circolare della UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *Defining and Measuring Circular Migration*, doc. del 2 gennaio 2016, reperibile sul sito http://www.oecd-ilibrary.org/migration/defining-and-measuring-circular-migration_d11c3de5-en

reiterazione del movimento migratorio. Un esempio tipico è lo svolgimento di lavori stagionali (nel settore agricolo o turistico, o dell'edilizia), o migrazioni per motivi di studio o di ricerca.

Escludendo il profilo di mobilità tra Stati membri dell'Unione (per cui si fa riferimento al concetto di libera circolazione), la migrazione circolare è riferita espressamente dalla Commissione dell'Unione Europea a due categorie di persone.⁹ La prima (*Outward migration*) è costituita da cittadini di stati terzi residenti permanenti in uno Stato membro dell'Unione che rientrano nel paese di origine per svolgere attività di tipo imprenditoriale o professionale per fare successivamente ritorno nello Stato di accoglienza. Si fa spesso riferimento a questi migranti utilizzando il termine diaspora e se ne sottolinea il contributo che essi possono offrire (mediante attività imprenditoriali, professionali o investimenti) allo sviluppo dei Paesi di origine.

La seconda categoria riguarda i cittadini di stati terzi non residenti che entrano temporaneamente e legalmente nel territorio di uno Stato membro per lavoro o studio o formazione (o una combinazione di queste attività) e rientrano nel paese di origine alla scadenza del periodo di permanenza per il quale avevano ottenuto il permesso di ingresso (*Inward Migration*).

Si noti che questa definizione corrisponde alla migrazione temporanea *one-shot* o di ritorno. Infatti, solo se al primo rientro segue un successivo spostamento dello stesso migrante nello stesso Stato membro la migrazione diviene circolare. Anche gli esempi riportati dalla Commissione sembrano confermare che la definizione corrisponda a quella di migrazione temporanea. I lavoratori stagionali, studenti, ricercatori, svolgono attività che si prestano alla circolarità ma che possono essere svolte anche su base temporanea o di ritorno. Con una certa ambiguità la Commissione afferma: *La circolarità può essere rafforzata se si offre agli immigrati la possibilità, una volta rimpatriati, di mantenere una forma di mobilità privilegiata in direzione degli Stati membri in cui risiedevano e in provenienza dai medesimi, ad esempio procedure di ammissione e di rientro semplificate*¹⁰ (sottolineatura aggiunta).

Un'altra nozione che è opportuno distinguere dalla migrazione circolare è quella di mobilità¹¹, che nel vocabolario dell'Unione si applica ad alcune categorie, come i turisti, gli studenti, i ricercatori, le persone che si spostano per brevi periodi per motivi di affari o per visite familiari a residenti. Si tratta, quindi, di una

⁹ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE *Migrazione circolare e partenariati per la Mobilità tra Unione Europea e Stati terzi*, COM (2007) 248, Bruxelles, 16.5.2007, para. III.

¹⁰ COM (2007) 248, *op.cit.*, para. III. B. 2.

¹¹ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, COM (2011) 743, Bruxelles, 18.11.2011.

nozione molto ampia e che non necessariamente corrisponde ad un movimento di tipo migratorio, come risulta evidente dal fatto che nella categoria sono inclusi i familiari in visita e i turisti.

La classificazione dei modelli di migrazione ha senso se a quella circolare vengono connessi effetti distinti rispetto a quelli riconducibili alla migrazione temporanea *one-shot* e se sono, per essa, previsti strumenti dedicati. Le due modalità di migrazione andrebbero, insomma, meglio differenziate, in termini generali e definitivi, per valutare i programmi e gli strumenti che possono facilitare la migrazione circolare, oggetto specifico di questo studio. Questa distinzione non risulta con chiarezza nei documenti della Commissione.

Come si è detto, la migrazione circolare viene presa in considerazione in quella che sopra si è definita la dimensione interna della politica europea di immigrazione. La valutazione degli strumenti derivati (le direttive che saranno discusse nel paragrafo 2 di questo contributo) con riferimento ovviamente alla migrazione circolare, deve tener conto che le competenze dell'Unione, in materia di migrazione¹², sono limitate¹³. È fatta salva, soprattutto, la competenza degli stati membri a determinare il volume di ingresso nel proprio territorio di cittadini provenienti da stati terzi per cercarvi un lavoro autonomo o subordinato. Inoltre, gli Stati mantengono competenze in materia di diritto del lavoro, di condizioni di impiego e in ambito sociale e decidono pertanto quale trattamento applicare ai lavoratori migranti da stati terzi, fatte salve, appunto, le norme europee.

Fin dalla fase di integrazione più risalente, quando ancora non vi era una competenza in materia della CE¹⁴, la preoccupazione dominante verteva sull'integrazione dei lavoratori di stati terzi e sul trattamento non discriminatorio rispetto all'ambito sociale e del lavoro, ma con un orientamento volto a rispondere

¹² Ricordiamo la c.d. comunitarizzazione del capitolo visti e immigrazione avvenuto con il trattato di Amsterdam I due aspetti, quello sui visti, asilo immigrazione, ex Titolo IV del TCE e il Titolo VI del TUE post Maastricht (Cooperazione in materia penale e di polizia) sono stati ricongiunti nel Capo V del TFUE. V. S. PEERS, *Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon*, in *European Journal of Migration and Law*, 10, 2008, pp. 219-247.

¹³ La competenza, concorrente, dell'Unione europea nel campo della migrazione legale si fonda sull'articolo 79 del TFUE che definisce gli obiettivi della politica stabilisce le procedure da seguire nell'adozione delle misure previste.

¹⁴ Gli strumenti utilizzati all'epoca erano poco incisivi nei loro effetti negli ordinamenti nazionali, e ciononostante furono anche oggetto di contestazione. Cfr. nella causa Germania e altri c Commissione 281, 283, 284, 285 e 287/ 85 in merito alla decisione 85/382/CEE con cui la Commissione stabiliva un obbligo per gli Stati di condividere e trasmettere alla Commissione informazioni relative alle politiche di migrazione degli Stati membri. Pur annullando la decisione, la Corte riconobbe la connessione tra politiche di migrazione e politiche sociali della CEE. La controversia si colloca in un quadro istituzionale e di sviluppo dell'integrazione segnato dal programma del Libro Bianco della Commissione sul mercato interno (COM (85) 310, 14.6.1985, che avrebbe condotto all'Atto Unico e alla firma del Trattato di Schengen. La creazione dello spazio interno senza frontiere, richiedeva un controllo spostato sulle frontiere esterne, lasciato agli Stati, cfr. E. GUILD, *Immigration Law in the European Community*, The Hague, 2001, p. 234.

all'interesse della Comunità. La scarsa assimilazione di lavoratori di stati terzi comportava, secondo la Commissione, oltre ad una posizione degradante per questi ultimi, un pericolo per la Comunità stessa¹⁵.

Nei documenti elaborati dalla Commissione, la migrazione legale è infatti presentata come un contributo alla soluzione dei cambiamenti demografici e delle gravi carenze sia di manodopera non qualificata che di professionisti qualificati con formazione universitaria di livello elevato. Inoltre, attirare sul mercato del lavoro più immigrati di elevata competenza (*high-skilled*) si considera un contributo alla crescita economica europea, e, come più recentemente sottolineato¹⁶, alla sostenibilità dei sistemi di previdenza sociale in una situazione di scarsa crescita demografica.

La migrazione circolare riveste un ruolo marginale nelle comunicazioni sulla migrazione legale ed è solitamente richiamata con riferimento al *brain gain* e altri supposti ma non precisati vantaggi per i migranti. L'Unione ha anche sviluppato¹⁷ una dimensione esterna della politica di immigrazione, ricondotta all'Approccio Globale alla Migrazione e alla Mobilità (GAMM). Inizialmente definito Approccio globale alla Migrazione in Africa e nel Mediterraneo, questo quadro di cooperazione con gli stati terzi intendeva superare la dimensione meramente securitaria della politica esterna di migrazione. Esso copre, infatti, i diversi profili connessi alla migrazione,¹⁸ e persegue l'obiettivo di integrarla nelle politiche esterne dell'Unione e in particolare in quella di cooperazione allo sviluppo. Nel GAMM sono individuati quattro pilastri o priorità

¹⁵ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, *Programma d'azione in favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie* COM (74) 2250, 14.12.1974, spec. p. 12. Una delle proposte avanzate dalla Commissione riguardava la portabilità dei diritti pensionistici nei paesi di origine dei migranti. La questione veniva inserita in alcuni accordi di associazione (con i Paesi del Maghreb, Marocco, Tunisia, Algeria). Tale diritto era stato previsto anche nel Protocollo Addizionale del 1970 dell'Accordo di Associazione con la Turchia, a cui viene però data esecuzione solo nel 1980 con la decisione 3/80. Successivamente è stata introdotta una norma nella direttiva sul permesso unico di soggiorno, cfr. *infra*.

¹⁶ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, *La dimensione sociale europea*, COM (2017) 206, Bruxelles, 26.4.2017.

¹⁷ Un passaggio istituzionale cruciale è stato il Consiglio Europeo di Tampere dell'ottobre 1999, in cui si è definito il primo programma pluriennale per lo sviluppo della dimensione esterna della politica dell'immigrazione e dello spazio di libertà sicurezza e giustizia, Doc. No. 7653/00. Tuttavia l'inclusione di Visto asilo e immigrazione nel "pilastro" CE aveva comportato una competenza esterna sulla base della giurisprudenza AETR. Ricordiamo che al Trattato di Amsterdam è allegata una dichiarazione (18) che fa salva la competenza degli Stati membri a concludere accordi con Stati terzi in materia di condizioni di entrata, soggiorno.

¹⁸ Cfr. Conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere, para. 11 del rubricato *Partenariati con i Paesi d'origine: 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.* Conclusioni, 15 e 16 ottobre 1999.

tematiche¹⁹: migrazione legale e mobilità, lotta all'immigrazione illegale e al traffico di essere umani, protezione internazionale e asilo, migrazione e sviluppo.

In quest'ultimo pilastro è menzionata la migrazione circolare. Nell'Unione europea la relazione tra migrazione (legale) e sviluppo²⁰, è concettualizzata sia in termini più tradizionali, ovvero secondo l'approccio *root-cause*²¹, paradigma dominante nell'Unione europea,²² per cui lo sviluppo economico e sociale di un paese comporta una diminuzione dei flussi migratori²³, sia secondo una visione più positiva sviluppata in tempi più recenti,²⁴ che viene comunemente richiamata utilizzando la locuzione “nesso tra migrazione e sviluppo”. Secondo quest'ultimo approccio,²⁵ vi è una correlazione positiva e diretta tra i due fenomeni, per cui la migrazione è

¹⁹ Inizialmente il Consiglio aveva elaborato un Approccio Globale alla migrazione focalizzato sui Paesi Africani e sui Paesi terzi Mediterranei. Consiglio Europeo, *Approccio Globale alla Migrazione*, Bruxelles 2005. E' stato rinominato GAMM, quando alla Migrazione si è aggiunta la Mobilità, che si riferisce a movimenti di cittadini di Stati terzi di breve durata. Il Consiglio Europeo ha adottato il GAMM il 29 maggio 2012. Si veda il documento del Consiglio No 9417/12 e la COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE Si veda la COM (2011) 743, cit.

²⁰ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE *Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court* COM (2005) 621, Bruxelles, 29.11.2005.

²¹ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE *Sull'immigrazione*, SEC (91) 1855, 23.0.1999. Per questo approccio si vedano anche le Conclusioni della Presidenza, Dichiarazione di Edimburgo 12 dicembre 1992. Doc Sn 456/92, para. 3 della dichiarazione. Secondo questa visione vi è una relazione invertita tra crescita e migrazione, per cui lo sviluppo economico e sociale di un paese comporta una diminuzione dei flussi migratori. Pertanto, agendo sulle cause della povertà si ridurrebbero gli incentivi all'emigrazione. Questa visione giustifica l'adozione di strumenti di cooperazione allo sviluppo, in particolare, anche se non esclusivamente, l'aiuto finanziario. La teoria *root-cause* è fortemente criticata. Per tutti V. CHÉTAIL, *Paradigm and Paradox of the Migration-Development Nexus: the New Border for North South Dialogue*, in *German Yearbook of International Law*, 2008, 52, p. 183, in particolare pp. 190-191 e la dottrina citata nelle note. Infatti, non solo essa semplifica eccessivamente fenomeni estremamente come quello della migrazione e dello sviluppo, ma è smentita da ricerche empiriche che dimostrano che, almeno in una prima fase di sviluppo, la crescita economica non riduce ma anzi comporta una maggiore migrazione (*bump theory*), su punto H.DE HAAS, *Turning the Tide? Why 'Development Instead of Migration' Policies are Bound to Fail*, in *International Migration Institute Working Paper* 2006, reperibile sul sito: www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp2-development-instead-of-migration-policies.pdf

²² COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, *Agenda Europea sulla Migrazione*, COM (2015) 240, spec. para III.1, e il piano d'azione allegato. Cfr. anche *The Emergency Trust Fund*, promosso al Summit sull'emigrazione de La Valletta, nel 2015 rivolto ad affrontare “the root causes of irregular migration and displaced persons in Africa”.

²³ F. PASTORE, “More development for less migration” or “Better migration for more development”? *Shifting priorities in the European debate*, CESP, 2003, p. 3, disponibile sul sito www.cespi.it/bollMigracion/MigSpecial3.PDF.

²⁴ Oltre ad un riferimento agli aspetti positivi della migrazione regolare nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, si veda COM (2005) 390, cit.

²⁵ Il nesso Migrazione e Sviluppo e l'inclusione delle questioni relative all'immigrazione sono entrate a far parte del dibattito istituzionale a livello internazionale. Il Segretario delle Nazioni Unite ha istituito nel 2003 la *Global Commission on international Migration*, un panel di esperti che dibatte del tema e che propone linee guida, principi e raccomandazioni per definire e strutturare le politiche di immigrazione sia a livello statale che internazionale. Un'altra iniziativa che merita menzionare è lo *UN High Level Dialogue on International Migration and Development* promosso dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che è chiamato ad identificare mezzi e strumenti appropriati per massimizzare l'impatto positivo della migrazione sullo sviluppo e minimizzarne l'impatto negativo. Si veda *Summary of the High-level Dialogue on International Migration and Development*, Doc. A /61/515, 13 October 2016. I *Sustainable Development Goals (SDGs) 2030*

una risorsa e fonte di sviluppo sociale, culturale ed economico e non un problema, per il paese di origine, di destinazione e anche per quelli di transito. Il contributo positivo sarebbe apportato (almeno potenzialmente) dalle rimesse degli emigrati, dalle azioni della diaspora (*outward migration*, che è una delle due dimensioni della migrazione circolare) e dalla “circolazione dei cervelli”²⁶.

I pilastri del GAMM riguardano questioni, quindi, distinte ma non evidentemente prive di reciproche connessioni, anche se obiettivi e ordine di priorità sono diversi. Per quanto qui in particolare interessa, il pilastro migrazione legale è funzionale a rispondere a interessi del mercato del lavoro degli stati, come si è già avuto modo di osservare. Nel pilastro sicurezza l’obiettivo del contrasto all’immigrazione illegale viene perseguito collegando la conclusione di accordi di rimpatrio alla stipulazione di accordi di facilitazione dei visti per offrire maggiori possibilità di mobilità legale. Analogamente, nel pilastro migrazione e sviluppo si indicano come strumenti per ampliare gli effetti positivi della migrazione le rimesse dei migranti, il ruolo della diaspora e la circolazione dei cervelli, che sono evidentemente tutti fattori collegati alla migrazione regolare. La portabilità dei diritti di sicurezza sociale, anch’essi menzionati nel quadro del pilastro migrazione regolare, possono favorire la migrazione circolare, che a sua volta è indicata come strumento per ridurre il rischio di *brain drain* e non penalizzare quindi i Paesi esportatori di manodopera altamente qualificata.

Ricordiamo infine che l’Unione ha sviluppato il principio della coerenza politica per lo sviluppo (articolo 208, primo paragrafo, secondo alinea, TFUE, per cui *L’Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell’attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo*) di cui il nesso migrazione e sviluppo costituisce un campo di prova. L’obiettivo del principio è evitare che le misure adottate nei vari settori di competenza dell’Unione (agricoltura, commercio, pesca, migrazione) contraddicano gli obiettivi

delle Nazioni Unite hanno integrato obiettivi connessi alla migrazione e allo sviluppo. Si tratta di un elemento di rilievo, se si considera che la migrazione non era menzionata nei *Millennium Development Goals*.

²⁶ Questa connessione è sintetizzata come segue: *The EU should take steps to maximise the benefit of legal migration and, where appropriate, take early action to promote and improve the integration of migrants. This should include measures to promote safer, easier and cheaper transfer of remittances and enhance their developmental impact; to facilitate the role of diasporas as agents of development in their home countries; to explore options for temporary and circular migration; and to mitigate the impact of skills losses in vulnerable sectors. The EU must pursue in close co-operation with third countries both short- and long-term action to tackle irregular flows and their underlying causes. This should include efforts to strengthen border controls, improve travel document security and combat people smuggling and trafficking.* Si veda il documento del Consiglio, *A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice*, 14366/3/05 REV 3 JAI 417 RELEX 628. V. anche COM (2005) 390, 1.9.2005

della cooperazione allo sviluppo²⁷. La migrazione è uno dei settori in cui l'impegno alla coerenza assume un rilievo particolare come riconosciuto in diversi documenti europei²⁸.

Nella sostanza, il principio di coerenza implica sia che le questioni della migrazione dovrebbero essere incorporate nella politica di cooperazione allo sviluppo sia che i principi della cooperazione debbano essere inclusi nelle politiche della migrazione.²⁹

Vediamo ora se e come la migrazione circolare viene affrontata e disciplinata nei principali strumenti dell'Unione in tema di migrazione legale. Faremo in particolare riferimento, per quanto riguarda gli strumenti interni, alle direttive sulle condizioni di accesso e soggiorno per alcune categorie di lavoratori e di migranti. Per le relazioni esterne considereremo i partenariati di mobilità e accordi di associazione, e di riammissione. La questione che ci si pone è se e come l'Unione europea abbia inserito negli strumenti da essa adottati delle disposizioni dedicate alla migrazione circolare o che, se pur non esplicitamente, possono favorirla e, nel caso, se sia possibile individuare la ratio di questi interventi.

Data la definizione di migrazione circolare, le disposizioni volte a favorire questo modello dovrebbero rendere più agevole l'ingresso o gli ingressi successivi al primo, e non penalizzare, per futuri accessi, il migrante che lascia il territorio dello Stato ospitante per rientrare volontariamente nello Stato di origine. Si tratterebbe, quindi, di prevedere permessi di residenza e lavoro strutturati in modo da prevedere ingressi multipli e pluriennali, ai migranti. Altre misure, come il riconoscimento nello Stato di origine delle competenze acquisite dal migrante nello Stato in cui ha svolto attività di lavoro o di studio, o la portabilità dei diritti sociali, o incentivi relativi all'accesso al credito nei paesi di origine per investimenti produttivi, collegati anche all'utilizzo delle rimesse, potrebbero favorire il rientro e la reintegrazione e quindi la migrazione circolare anche se solo indirettamente.

2. Gli strumenti interni: le direttive su specifiche categorie di migranti e la migrazione circolare

Gli strumenti interni, quindi adottati dal legislatore dell'Unione sulla base di competenze attribuite e senza il coinvolgimento di Stati terzi, che presentano un interesse per la migrazione circolare riguardano alcune categorie di persone individuate secondo attività che si possono prestare ad ingressi ripetuti. Si tratta di i) lavoratori altamente qualificati ii) emigranti per motivi di studio e ricerca, iii) lavoratori stagionali.

²⁷ A. HONGA - A. KNOLL, *Strengthening the Migration- Development Nexus through Improved Policy and Institutional Coherence*, in *Global Knowledge Partnership on Migration and Development (Knomad), Working Papers*, WP 15, June 2016.

²⁸ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE *Coerenza delle politiche per lo sviluppo: definizione del quadro politico per un approccio unico dell'Unione*, COM (2009) 458, Bruxelles 15.9.2009.

²⁹ *Global Forum on Migration and Development*, <https://gfmnd.org/pfp/policy-tools/mainstreaming-migration>.

La direttiva Carta Blu, la direttiva sui trasferimenti intra societari, la direttiva sui ricercatori, studenti, tirocinanti e volontari e quella sui lavoratori stagionali, creano un quadro frammentato degli interventi legislativi della migrazione legale e sono state adottate dopo che la proposta di direttiva³⁰ orizzontale della Commissione *sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini dei paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato e autonomo* era stata ritirata.

La direttiva Carta Blu si iscrive nell'ottica della strategia di Lisbona (e successivamente di Europa 2020), ovvero di un'Europa fondata sulla conoscenza. I migranti *high-skilled* possono portare un contributo significativo in termini di capitale umano,³¹ e quindi crescita economica. L'accesso di lavoratori considerati nella direttiva Carta Blu risponde alle carenze di competenze specializzate in Europa; la direttiva si pone l'obiettivo di attrarre e anche di trattenere questa categoria di migranti (in concorrenza con altri stati, come il Canada, gli Usa) mediante procedure di ingresso facilitate e armonizzate, condizioni favorevoli di residenza ed il riconoscimento di un pacchetto di diritti, di non discriminazione sulle condizioni di lavoro, diritti di sicurezza sociale, e di riunificazione familiare immediata. Il carattere temporaneo della migrazione è dovuto all'esigenza di rispondere alle fluttuazioni del mercato di lavoro negli stati membri³². La Carta blu può avere, infatti, un periodo di validità da uno a quattro anni (articolo 7), anche se può essere rinnovata. Ricordiamo che sono gli Stati membri a determinare il numero di migranti ammessi nel loro territorio e che determinano il numero di carte blu rilasciate secondo le necessità demografiche ed economiche nazionali, sulla base del principio della preferenza comunitaria.

A fronte di una valutazione negativa degli effetti della direttiva Carta Blu, al fine di migliorare lo schema e attrarre un maggior numero di lavoratori altamente specializzati, la Commissione ha presentato nel 2016 una proposta per una nuova direttiva³³, che si propone di rendere la Carta blu disponibile ad un gruppo più ampio

³⁰ Proposta di direttiva COM (2001) 386, 11.7.2001 Bruxelles. GU C 64, 17.3.2006, p. 3.

³¹ Si veda il preambolo della direttiva considerando 4 in cui si afferma che la migrazione legale contribuisce al rafforzamento dell'economia basata sulla conoscenza e dello sviluppo economico in Europa, contribuendo così all'attuazione della strategia di Lisbona. Nel documento preparatorio SEC 2007 1403 si affermava che da una parte era necessario attrarre un maggior numero di lavoratori altamente qualificati, dall'altra si doveva compensare la forte segmentazione del mercato del lavoro dell'Unione, dovuta alla scarsa mobilità tra Stati membri. La direttiva doveva quindi completare le politiche per la mobilità intra-UE, creando un clima favorevole e incentivante per i lavoratori altamente qualificati provenienti da Stati terzi.

³² La Carta Blu può non essere rinnovata come conseguenza di un *labour market test* (articolo 8). Se un periodo di disoccupazione supera i tre mesi consecutivi o si registrano più di un periodo di disoccupazione durante il periodo di validità della Carta Blu, essa può essere revocata (articolo 13). Tuttavia, nella proposta di nuova direttiva la possibilità di operare una tale verifica è limitata a casi eccezionali come alti livelli di disoccupazione in un certo settore.

³³ È attualmente in vigore la direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati* (GU L 155 del 18.6.2009, p. 17. Per la proposta di

di lavoratori altamente specializzati (anche a coloro che sono beneficiari di protezione internazionale), di eliminare la possibilità per gli stati di mantenere regimi paralleli e di rafforzare mobilità intra UE.

La proposta evidenzia l'attenzione prevalente per la dimensione interna della migrazione *high skilled*. Si menzionava anche nel documento preparatorio della Commissione l'effetto benefico di *spill-over* per un'economia basata sulla conoscenza del *brain circulation*.

Come sopra accennato, la migrazione *high-skilled* è una migrazione temporanea, ma l'obiettivo, oltre che di attrarre lavoratori qualificati è anche quello di trattenerli. Nella proposta di nuova direttiva, si prevede la possibilità per il migrante di cercare un'occupazione nel momento successivo all'ingresso (la disciplina attuale richiede che il lavoratore risponda a una domanda di lavoro prima dell'ingresso nell'Unione e quindi a partire da uno Stato terzo). Viene anche facilitata l'assunzione di uno status di permanenza, i cinque anni per accedere allo status di migrante di lungo periodo sono ridotti a tre nella proposta di nuova direttiva che deroga³⁴ quindi a quanto stabilito dalla direttiva 2003/109/CE³⁵.

La direttiva Carta Blu contiene anche disposizioni che ascriviamo alla dimensione migrazione e sviluppo. Ricordiamo che secondo questo approccio, la migrazione circolare potrebbe contribuire positivamente allo sviluppo dei Paesi terzi di origine della migrazione mediante l'apporto della diaspora (migrazione circolare *outward*) e mediante la riduzione delle conseguenze negative per i paesi di origine dell'uscita di persone qualificate, soprattutto in settori quali la sanità (*brain drain*). Inoltre, i profili di sviluppo dovrebbero essere presi in considerazione, secondo il menzionato principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo, nell'elaborazione di tutte le azioni e atti dell'Unione.

direttiva v. COM (2016) 378, Bruxelles, 7.6.2016. La revisione della direttiva, con l'obiettivo di un suo miglioramento per attrarre un maggior numero di lavoratori altamente specializzati in Europa era già prevista nella COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE nell'Agenda *europea sulla migrazione*, COM (2015) 240, Bruxelles 13.5.2015. Il numero di Carte blu rilasciate è estremamente basso (15.000 tra il 2012 e il 2013, di cui 14.000 solo in Germania).

³⁴ Disposizione bilanciata da altra norma che prevede invece che lo status di lungo periodo sia ritirato prima dei cinque anni previsti dalla direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, nel caso in cui il migrante sia disoccupato e non abbia risorse sufficienti per mantenersi.

³⁵ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo* (GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44). La direttiva intende definire le condizioni per l'ottenimento dello status di residente di lungo periodo. A tal fine è richiesto un periodo di soggiorno sufficientemente lungo e non interrotto (5 anni) a dimostrare il radicamento della persona nello Stato membro. Il requisito della continuità non è rigido. Infatti, la direttiva prevede che nei cinque anni richiesti possano essere inclusi anche periodi di assenza indicati in sei o dieci mesi in totale. Lo status è perso se l'assenza supera i dodici mesi. E' possibile tuttavia che uno Stato colleghi questa conseguenza a periodi più lunghi.

Per quanto riguarda la questione del *brain drain*, si tratta di un problema particolarmente grave soprattutto per il continente africano sub-sahariano. L'Unione ha da tempo riconosciuto che la realizzazione di una sanità di elevata qualità in Europa può impattare negativamente sugli stati terzi in via di sviluppo. Preoccupazioni sono state espresse, anche specificatamente alla direttiva Carta Blu e al suo impatto negativo sullo sviluppo in Africa.³⁶

La migrazione circolare è ritenuta un rimedio possibile alla conseguenze della fuga dei cervelli.³⁷ Tuttavia, è la temporaneità della migrazione, e quindi il rientro, più che la circolarità della stessa, che può in parte limitare questi effetti negativi. La circolarità, intesa in senso proprio, non limita il *brain drain* che solo parzialmente anche se il valore aggiunto di questo modello di migrazione può eventualmente essere costituito dal processo di rafforzamento e approfondimento delle conoscenze, ad esempio grazie a specializzazioni acquisite nelle fasi successive del movimento. Il *brain drain* può essere alleviato dalla migrazione circolare sempre che le competenze acquisite nei paesi in cui il migrante svolge la sua attività possano essere utilizzate una volta rientrato nel paese d'origine.

La direttiva si limita a prevedere che gli Stati membri possano rifiutare una domanda di Carta blu UE al fine di garantire assunzioni etiche³⁸ in settori che soffrono di carenza di lavoratori qualificati nei paesi di origine. La disposizione non pare abbia avuto applicazioni rilevanti³⁹. Infatti, nel documento della Commissione di valutazione della direttiva si faceva notare che *Nessuno Stato membro ha stipulato accordi con paesi terzi che prevedano elenchi di professioni che non devono rientrare nel campo di applicazione della direttiva al fine di garantire assunzioni etiche in*

³⁶ *Progress Report on the follow-up of the implementation on migration instruments, Sixth ordinary session of Labour and Social Affairs, Commission of the African Union, 21-25 April 2008, disponibile sul sito <https://www.au.int>.*

³⁷ COMMISSIONE Libro Verde relativo al personale sanitario europeo, COM (2008) 725, Bruxelles 10.12.2008

³⁸ L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha promosso l'adozione di un Codice etico relativo all'assunzione di personale sanitario, *WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel*, adottato dall'Assemblea dell'Organizzazione il 21 maggio 2010. Il codice stabilisce dei principi, adottabili su base volontaria, per l'assunzione etica di personale sanitario. In sostanza gli Stati dovrebbero scoraggiare l'assunzione di personale sanitario proveniente da Paesi in via di sviluppo che soffrono di carenze critiche di tale personale. Il *WHO Global Code* contiene alcuni riferimenti espliciti alla migrazione circolare. Nel paragrafo 3.8, si incoraggiano gli Stati membri a facilitare la migrazione circolare a beneficio dei paesi di destinazione e di origine e al paragrafo 8.7 si incentivano gli Stati membri a valutare la portata e l'impatto della migrazione circolare. Il testo del Codice è scaricabile dal sito dell'organizzazione <http://www.who.int/hrh/migration/code/practice/en/>. L'Unione aderisce alla *The WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel*, adottata il 21 maggio 2010 dalla *Sixty-third World Health Assembly* nella risoluzione WHA63.16.

³⁹ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE *sull'applicazione della direttiva 2009/50/CE*, COM (2014) 287, Bruxelles, 22.5.2014. La nuova direttiva (articolo 6.4) introduce una disposizione diretta a salvaguardare gli accordi internazionali conclusi dall'Unione e/o dai suoi Stati membri per garantire assunzioni etiche, ossia tutelare i settori che sono carenti di personale specializzato nei paesi in via di sviluppo.

settori che soffrono di carenza di personale nei paesi in via di sviluppo. Inoltre, solo alcuni stati hanno recepito l'opzione intesa a respingere una domanda per garantire assunzioni etiche in tali settori ma non sono state segnalati casi di domande respinte per questi motivi.

Per quanto riguarda la migrazione circolare, la direttiva non prevede disposizioni specifiche, anche se il Piano d'azione sull'immigrazione legale, di cui la direttiva Carta Blu costituisce un prima applicazione concreta, prevedeva *studi di fattibilità su eventuali nuove misure, come ad esempio visti a lungo termine per ingressi multipli per gli immigrati che rientrano o la possibilità per gli ex immigrati di avere la priorità e ottenere un nuovo permesso di residenza per un'ulteriore occupazione temporanea nel paese di precedente residenza tramite una procedura semplificata.*

Questa carenza di strumenti per favorire la migrazione circolare sembra riflettere l'assenza di schemi nazionali incoraggianti questa tipologia di migrazione per i lavoratori *high-skilled* anche negli ordinamenti degli stati, come annotato dalla stessa Commissione⁴⁰. Dobbiamo tuttavia considerare che l'assenza di disposizioni di questo tipo sconta la mancanza di competenza dell'Unione a determinare le quote degli accessi.

La direttiva, tuttavia, contiene alcune norme che possono incoraggiare una ciclicità del movimento. Essa consente infatti al migrante, che ha acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo, di assentarsi dal territorio dello Stato membro per periodi più lunghi rispetto a quelli previsti dalla direttiva 2003/109 *sui soggiornanti di lungo periodo* (considerando 38 della proposta e considerando 21 della direttiva in vigore). Indirettamente questa disposizione favorisce una certa circolarità di tipo *outward*, anche se l'intento è di evitare che un rientro nei paesi di origine possa comportare la perdita dello status di soggiornante a lungo termine in contrasto con l'interesse dell'Unione e dei suoi stati membri di incoraggiare le migrazioni e la permanenza in Europa di persone altamente qualificate.

La direttiva sui trasferimenti intra societari riguarda anch'essa solo lavoratori di alta qualificazione che si spostano nel territorio di uno Stato membro per prestarvi attività di servizi come impiegati di società aventi la sede in un Paese terzo. Si tratta di dirigenti, personale specializzato e dipendenti in tirocinio, in possesso di un titolo di studi superiore (master) che devono aver precedentemente lavorato per la società per un certo periodo di tempo, (da un periodo di tre mesi ad un anno e per i tirocinanti per tre-sei mesi). Non si tratta di un accesso al mercato del lavoro ma appunto di un trasferimento che si ritiene sia opportuno facilitare. Il vantaggio per l'Unione è dovuto all'apporto che tali trasferimenti comportano in termini di conoscenze e

⁴⁰ Documento che accompagna la proposta di direttiva del Consiglio Documento di accompagnamento della direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati - Sintesi della valutazione d'impatto, Documento SEC (2007) 1403, 23.10.2007.

innovazione. Non è estranea alla disciplina la volontà di incoraggiare i flussi di investimento nell'Unione (preambolo (7)).

La dimensione esterna riguarda per i Paesi terzi i benefici che essi trarrebbero dalla circolazione e da trasferimento di *competenze, conoscenze, tecnologie e know-how*.

La direttiva si colloca nell'ambito della migrazione temporanea in quanto il suo ambito di applicazione è circoscritto ai trasferimenti per periodi limitati (fino ad un massimo di tre anni per i dirigenti e di un anno per i tirocinanti articolo 12)⁴¹. L'assunzione di un nuovo incarico nello stesso Stato membro non può avvenire prima di un periodo di sei mesi dall'uscita.

Terminato il periodo, il lavoratore deve lasciare il territorio dell'Unione, e rientrare in una entità appartenente allo stesso gruppo situata in un paese terzo (articolo 5). La circolarità non pare incoraggiata, se mai la preoccupazione maggiore è quella di evitare che lo spostamento da temporaneo diventi permanente. Così, la direttiva stabilisce che un certo periodo di tempo debba intercorrere tra la fine della durata massima di un trasferimento e una successiva domanda riguardante il medesimo cittadino di un paese terzo nello stesso Stato membro.

La direttiva 2016/801⁴² sui ricercatori, studenti, tirocinanti e volontari sostituisce e rifonde due precedenti direttive (per gli studenti la direttiva 2004/114/CE e per i ricercatori la direttiva 2005/71/CE) e si propone di semplificare e razionalizzare in un unico strumento normativo le disposizioni prima contenute in atti diversi applicabili alle sopra indicate categorie.

Il principale obiettivo per l'Unione è di divenire un centro di attrazione per la ricerca al fine di accrescerne la competitività internazionale e di inserirsi in concorrenza con altri Paesi nel mercato internazionale della formazione di alto livello (ricerca). Si lascia, infatti, agli stati la decisione se ammettere tirocinanti che non abbiano acquisito un elevato livello di formazione.

La direttiva prevede delle misure per facilitare l'accesso e rendere l'UE una destinazione più attraente per i cittadini di stati terzi (misure a favore del ricongiungimento familiare, e la mobilità intra UE). Con la stessa finalità si deve leggere la disposizione della direttiva (art. 25) che permette a studenti e ricercatori di

⁴¹ Ricordiamo che le disposizioni del GATS non coprono la disciplina dell'ingresso e soggiorno. Gli impegni inseriti negli accordi commerciali dell'Unione sono più limitati rispetto a quanto stabilito dalla direttiva che costituisce in rapporto a questi strumenti un valore aggiunto. La direttiva, inoltre, si applica a tutti i migranti che soddisfano le condizioni da essa poste, indipendentemente dall'origine.

⁴² Direttiva 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, *relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari*, in GU L 132 del 21.5.2016, p. 21.

soggiornare, dopo aver ultimato l'attività di ricerca o il percorso di studi, sul territorio dello Stato membro che ha rilasciato un'autorizzazione, per un periodo di almeno nove mesi al fine di cercare un'occupazione o avviare un'impresa.

La direttiva, che si inserisce nel solco dell'obiettivo di costituire risorse di capitale umano e contribuire agli obiettivi della strategia Europa 2020, si limita ad affermazioni generiche sul beneficio che deriverebbe per i paesi di origine dai contatti interpersonali (tra ricercatori) e dalla mobilità con riferimento particolare ai Paesi cui si applica la politica europea di vicinato e i partner strategici dell'Unione. La direttiva viene richiamata (ma senza specificazioni concrete quanto agli strumenti utilizzabili o a finalità più specifiche rispetto a quella di favorire e strutturare la migrazione regolare) nell'approccio globale e nei partenariati *per la mobilità*. Per quanto riguarda la migrazione circolare, si può considerare che il percorso di studi svolto in uno o più stati membri possa costituire un presupposto per ritorni futuri, ma non si prevedono disposizioni che facilitino questo movimento. Emerge comunque ancora una volta la tensione di interessi contrapposti: stimolare la ricerca e l'alta formazione in Europa, da una parte, ed evitare il brain *drain* nei Paesi in via di sviluppo, dall'altra. La direttiva (considerando 13) riconosce il rischio che essa pone per la fuga dei cervelli, limitandosi però ad una considerazione generica⁴³. Troviamo, invece, una precisazione interessante contenuta in una precedente raccomandazione del Consiglio, quindi un atto di *soft law* e pertanto non vincolante, in cui si invitano gli stati a *favorire la mobilità internazionale dei ricercatori di paesi terzi chiamati a recarsi frequentemente nell'Unione europea rilasciando loro visti per più ingressi. Nel determinare la durata della validità dei visti, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la durata dei programmi di ricerca a cui i ricercatori sono chiamati a partecipare*.⁴⁴ Si considera, in definitiva, che il rientro dei ricercatori e degli studenti, una volta compiuta l'attività o la formazione in Europa, comporterà un beneficio e avrà un impatto positivo. Eventualmente la questione che si pone, nel suo aspetto esterno, è di favorire il reinserimento dei ricercatori nel paese di origine, in partenariato con questi stati.

La direttiva sui lavoratori stagionali, anch'essa inclusa nel quadro del pacchetto sull'immigrazione legale, intende armonizzare le procedure di ammissione per rispondere alla fluttuazione delle domande in certi

⁴³ È opportuno che l'attuazione della presente direttiva non favorisca la fuga dei cervelli dai paesi emergenti o in via di sviluppo. È opportuno adottare misure volte a favorire il reinserimento dei ricercatori nel paese di origine, in partenariato con tali paesi, nell'ottica di una politica migratoria globale.

⁴⁴ Raccomandazione diretta a facilitare il rilascio, da parte degli Stati membri, di visti uniformi di soggiorno di breve durata per i ricercatori di paesi terzi che si spostano nella Comunità a fini di ricerca, in GU L 289, 3.11.2005. Per il commento alla proposta di raccomandazione v. COM (2004) 178.

settori particolari (agricoltura, edilizia, turismo) stabilendo una procedura accelerata per l'ammissione di lavoratori stagionali cittadini di paesi terzi. La direttiva costituisce una base giuridica uniforme in materia di gestione dei flussi migratori legali di lavoratori temporanei sulla base di una definizione e di criteri comuni, in particolare l'esistenza di un contratto di lavoro o di un'offerta vincolante di lavoro che garantisca un salario non inferiore a un livello minimo. La direttiva, il cui obiettivo è rispondere all'esigenza di lavoro poco qualificato nell'Unione Europea dovrebbe contribuire a evitare distorsioni nel mercato del lavoro. Il permesso di soggiorno, che è rilasciato previa la presentazione di un contratto di lavoro o di un'offerta vincolante di lavoro - in cui siano specificati l'ammontare della retribuzione, l'orario di lavoro e la prova che il lavoratore beneficerà di un alloggio adeguato - autorizza i lavoratori stagionali a svolgere le attività per un periodo massimo specificato per anno di calendario. è previsto l'obbligo esplicito di rimpatrio alla scadenza di tale periodo; non sono contemplati cambiamenti di status.

La direttiva riguarda la migrazione temporanea più che quella circolare, anche se le attività interessate si prestano, come si notava sopra, alla ciclicità del movimento migratorio. Questo si potrebbe rafforzare agevolando il reingresso di un lavoratore stagionale in stagioni successive. Il permesso multi stagionale è senza dubbio la disposizione chiave per la circolarità della migrazione che comunque risulta un aspetto del tutto limitato rispetto ad altre disposizioni. Il vantaggio della circolarità della migrazione non sarebbe quello di evitare il *brain drain* dato che le attività solitamente interessate da questa disciplina sono *low-skilled*. Sembra invece che la circolarità sia uno strumento per impedire che da temporanea la migrazione diventi permanente. La prospettiva di un lavoro temporaneo, che si estende per periodi definiti ma per un certo numero di anni (4 o 5 secondo l'originaria proposta della Commissione) può essere positiva sia in termini di lotta all'immigrazione clandestina, in un'ottica tuttavia sempre premiale o di condizionalità, che in termini di rimesse.

Menzioniamo, infine, la direttiva 2011/98/UE ovvero la direttiva sul *permesso di soggiorno unico*⁴⁵ diretta ad unificare le procedure degli Stati membri di rilascio del permesso di soggiorno e del permesso di lavoro al fine di garantire la parità di trattamento per i lavoratori regolarmente soggiornanti nel territorio dell'Unione europea (evidentemente tenendo conto degli *opting out* di alcuni Stati membri). Quest'ultima contiene una disposizione (articolo 12) che prevede la portabilità dei diritti pensionistici nel caso di trasferimento in un paese terzo alle stesse condizioni previste dal regolamento 883/2004 per i cittadini degli stati membri che si

⁴⁵ Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa a 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*, in *GU L 343* 23.12.2011, p. 1.

trasferiscono in uno Stato terzo. La disposizione può favorire il rientro in quanto la non trasferibilità dei diritti sociali potrebbe scoraggiare il ritorno nel paese di origine. Per questo motivo, sia pure indirettamente, la portabilità (che è un diritto fondamentale) può favorire la migrazione circolare.

3. Gli strumenti esterni: gli accordi, i partenariati per la mobilità e la migrazione circolare

Gli strumenti esterni che rilevano per l'immigrazione legale sono sia atti di *hard law*, come gli accordi con stati terzi, e in particolare quelli di associazione, gli accordi di riammissione e accordi di facilitazione per il rilascio dei visti, che strumenti di *soft law*, tra cui rivestono per l'Unione un ruolo preminente i Partenariati di mobilità. Limitandoci ad un sintetico cenno ad alcuni accordi stipulati con stati africani, si rileva che gli accordi di associazione con i Paesi dell'Africa Mediterranea⁴⁶, non prevedono un diritto di accesso al territorio degli stati membri ma obbligano le Parti ad applicare ai lavoratori ammessi trattamenti non discriminatori per quanto attiene alle condizioni di lavoro, la retribuzione, il trattamento dei familiari, i diritti di sicurezza sociale. Gli Accordi di associazione prevedono forme istituzionalizzate di cooperazione (come i comitati o consigli di cooperazione o di associazione) che si occupano di instaurare dei dialoghi anche in tema di immigrazione⁴⁷. Non ci sono disposizioni specifiche in materia di migrazione circolare. Vi sono tuttavia alcune disposizioni che possono facilitare la migrazione di rientro e circolare che consistono nel diritto di portabilità dei contributi pensionistici,⁴⁸ che ora è prevista nella direttiva sul permesso unico di soggiorno⁴⁹.

L'Accordo di Cotonou con i Paesi ACP contiene una clausola (articolo 80) nel quadro della cooperazione tecnica che fa riferimento al *brain drain* ed è formulata nei termini seguenti: *Allo scopo d'invertire il movimento di esodo dei quadri dagli Stati ACP, la Comunità assiste gli Stati ACP che ne facciano richiesta con misure appropriate d'incentivazione al rimpatrio, per favorire il ritorno dei cittadini ACP qualificati residenti nei paesi sviluppati*. Si tratta quindi di interventi tecnici e di sostegno che individuano come rimedio al *brain drain* il rientro e la reintegrazione.

⁴⁶ V. Accordi Euro-mediterranei che istituiscono un'associazione sono stati stipulati dalla Comunità europea e gli Stati membri, con i seguenti Paesi del mediterraneo: Libano in GU CE L 143 del 30.5.2006; l'Algeria in L 265 del 10.10.2005, Egitto in Gu Ce L 304 del 30.9.2004, Giordania in GU L 129 del 15.5.2002; Israele in GU L 147 del 21.6.2000, Marocco in GU L 138 del 9.6.2000, Tunisia GU L 97 del 30.3.1998.

⁴⁷ Cfr. l'articolo 69 dell'Accordo con i Marocco rubricato *Dialoghi in campo sociale*.

⁴⁸ Articolo 65, i lavoratori godono del cumulo dei periodi di assicurazione, di occupazione o di residenza maturati nei diversi Stati membri, per quanto riguarda le pensioni e le rendite di vecchiaia, d'invalidità e di reversibilità, le prestazioni familiari, le prestazioni in caso di malattia e di maternità, nonché delle cure per loro e per i loro familiari che risiedono nella Comunità.

⁴⁹ Si tratta di un diritto fondamentale per i migranti che è regolato per i lavoratori cittadini dell'Unione nel regolamento 1408/71. Nel 2003 le disposizioni di questo atto sono state estese anche ai lavoratori cittadini di Stati terzi (regolamento 859/2003) quando questi si spostano all'interno dell'Unione.

L'Accordo quadro di Cotonou prevede la conclusione di accordi di partenariato (*European Partnership Agreement*, EPA) che definiscono le relazioni commerciali ed economiche con gruppi di stati regionali. L'EPA Cariforum⁵⁰ contiene alcune disposizioni in materia di circolazione dei servizi e sulla presenza commerciale che coinvolgono però solo personale altamente qualificato. si vedano gli articoli 65-74 sulla presenza commerciale), gli articoli 80-84 sulla presenza temporanea di persone fisiche e la lista degli impegni riportata all'Annex IV. L'articolo 60.5 esclude persone che cercano un impiego. In definitiva, l'approccio è coerente con quello seguito per la normativa interna che favorisce la migrazione *high skilled*.

Diversi accordi di cooperazione dell'Unione contengono le c.d. clausole di riammissione, per cui le parti si assumono l'obbligo di concludere accordi di rimpatrio che possono anche estendersi ai cittadini di paesi terzi.⁵¹ Si tratta di strumenti di grande interesse per l'Unione e i suoi Stati membri⁵².

Il rimpatrio può assumere una connotazione volontaria, il migrante rientra nel paese di origine al termine dell'esperienza lavorativa o di altra attività (studio)⁵³. Il rientro può essere temporaneo, quindi essere parte del movimento di circolarità della migrazione o configurarsi come il termine definitivo dell'esperienza lavorativa o di studio nello Stato di destinazione. In un'ottica positiva (nesso migrazione e sviluppo), il rientro può far parte di un circuito virtuoso che prevede la reintegrazione, ed eventualmente (nella migrazione

⁵⁰ Si veda il testo in GU L 289, p. 30.10.2008.

⁵¹ Si veda, ad esempio, l'articolo 69 dell'Accordo concluso con l'Egitto nel 2004, in GU L 304, 30/09/200439 che stabilisce: *Dopo l'entrata in vigore dell'accordo, le parti negoziano e concludono, su richiesta di una di esse, accordi bilaterali che stabiliscano obblighi particolari per la riammissione dei loro cittadini. Se una delle parti lo ritiene necessario, tali accordi comprendono anche disposizioni per la riammissione di cittadini di paesi terzi. Detti accordi precisano le categorie di persone a cui si applicano queste disposizioni nonché le modalità della riammissione.* Tuttavia, l'articolo 68 dello stesso Accordo stabilisce l'obbligo di riammissione dei migranti illegali una volta che è stata stabilita con chiarezza l'illegalità della presenza. Nel caso dell'Accordo di Associazione con la Giordania del 2002 si prevede invece un dialogo sui temi sociali di interesse comune che comprende anche la posizione dei lavoratori, nonché l'immigrazione illegale e il rimpatrio degli immigrati illegali. Cfr. articolo 80 dell'Accordo Euro-Mediterraneo di associazione, GU L129, 15.5.2002, p. 3. Per quanto riguarda invece l'Africa subsahariana, l'Accordo di Cotonou, oltre a considerare la migrazione come oggetto del dialogo politico (articolo 8.3 dell'Accordo), all'articolo 13.5.e.ii prevede un obbligo de *contrabendo*, ovvero la conclusione di accordi bilaterali che stabiliscano obblighi particolari per la riammissione e il rimpatrio dei loro cittadini. Su richiesta di una delle Parti, gli accordi si estenderebbero alla riammissione di cittadini di paesi terzi e agli apolidi. Sulle clausole di riammissione e il rapporto con lo sviluppo, si vedano anche le considerazioni dell'AG Mengozzi nella causa *Commissione c. Consiglio* (Accordo sulle Filippine) C-377/12, 2.13.2014, para. 67.

⁵² Si parla comunemente di "esternalizzazione" della politica migratoria, ovvero dello spostamento dei controlli e dei meccanismi di selezione dei migranti spostati nei Paesi di origine (o transito) con l'assunzione di responsabilità da parte dei Paesi terzi. V. A. BETTS – J. MILNER, *The Externalization of EU Asylum Policy: The Position of African States*, Copenhagen, 2007. S. CARRERA - R. HERNADEZ i SAGREA, *The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy Towards Mobility or Insecurity Partnerships?* in *CEPS Working Document* No. 321, Ottobre 2009.

⁵³ Vi possono essere altre ragioni, come ad esempio il raggiungimento dell'età della pensione, ma in questo caso si tratterà probabilmente di un rientro definitivo. Il rientro temporaneo può riguardare la diaspora, ovvero coloro che hanno interesse a prendere parte a progetti di sviluppo nel paese d'origine.

circolare) un nuovo spostamento verso il paese di destinazione a cui farà seguito un nuovo rientro. Il rientro può essere invece forzato e riguarda i migranti che si trovano in situazione di illegalità. Questa è la prospettiva in cui si pongono gli accordi di riammissione che *impongono alle parti contraenti l'obbligo reciproco di riammettere i loro cittadini e, a determinate condizioni, anche i cittadini di paesi terzi e gli apolidi, specificando i criteri operativi e tecnici applicabili*⁵⁴. Nello specifico determinano procedure e modalità operative (condizioni della domanda, tempi per lo Stato richiesto di rispondere, i mezzi di prova, le modalità di trasferimento, le procedure di transito, ecc.) per facilitare il rientro nei Paesi di origine. L'obbligo di diritto internazionale consuetudinario per cui ogni Stato deve accogliere i suoi cittadini non è sufficiente ad assicurare in concreto la riammissione, che potrebbe essere ostacolata o ritardata, ad esempio attraverso il mancato riconoscimento della nazionalità o il rifiuto di rilascio dei documenti necessari. Inoltre, gli accordi di riammissione possono contenere anche obblighi riguardanti i cittadini di paesi terzi transitati per lo Stato richiesto⁵⁵. L'assunzione di questo vincolo poggia sullo strumento pattizio e non ha corrispondenza nel diritto internazionale consuetudinario.

La logica di esternalizzazione del controllo delle frontiere, inerente a questi strumenti, appare chiara: lo Stato terzo il cui territorio è stato utilizzato da cittadini di Stati terzi per l'entrata illegale nel territorio dell'Unione se ne assume la responsabilità. Sarà poi a questo Stato, eventualmente, che spetterà di concludere ulteriori accordi di riammissione con altri Stati terzi⁵⁶. La disciplina della riammissione, che è ampiamente regolata sul piano bilaterale, ha assunto⁵⁷ una dimensione europea. Inizialmente con un tentativo di armonizzazione attraverso la definizione di un accordo bilaterale tipo⁵⁸, in seguito grazie all'inserimento della competenza a concludere accordi di rimpatrio da parte del Trattato di Lisbona (articolo 79.3⁵⁹).

⁵⁴ COM (2011) 76, cit.

⁵⁵ I dati riportati dalla Commissione indicano un numero davvero esiguo di rimpatri di cittadini di paesi terzi. La Commissione raccomandava di vagliare attentamente la reale necessità di includere tale clausole negli accordi di riammissione. Cfr. Raccomandazione 4 e il paragrafo 3.2 della COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE *sulla valutazione degli accordi di rimpatrio*, COM (2011) 76, Bruxelles 23.2.2011.

⁵⁶ Si veda il caso esemplare dell'accordo con la Polonia, stipulato sulla base dell'articolo 23.4 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen. La Polonia aveva poi concluso accordi di riammissione con la Repubblica Ceca, la Slovacchia e la Romania.

⁵⁷ J.P. CASSARINO, *Dealing with Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission and Implications*, in J.P. CASSARINO (ed.) *Unbalanced Reciprocities Cooperation on Readmission in the Mediterranean Area*, p.1, Washington, 2010. Cassarino ritiene che sia dominante la dimensione bilaterale in quanto offre maggiore flessibilità di quella dell'Unione per rispondere alla *unbalanced reciprocity* che caratterizza questi accordi.

⁵⁸ Raccomandazione del 30 novembre 1994, GUCE C 274, 19.9.1994, p. 20.

⁵⁹ Secondo le procedure stabilite dall'articolo 300 TFUE. Gli Stati membri, in presenza di un Accordo di riammissione europeo tendono ad utilizzarlo per la totalità dei rimpatri; alcuni Stati continuano ad applicare gli accordi bilaterali. Cfr. COMMISSIONE *Valutazione degli Accordi di Riammissione*, cit.

Gli accordi di riammissione, applicandosi ai cittadini di stati terzi che si trovano in posizione illegale in uno Stato membro, sono strumenti di contrasto all'immigrazione illegale, ma sono anche connessi alla migrazione circolare. Infatti, la conclusione da parte dei Paesi terzi di questi accordi, soprattutto se contenenti disposizioni relative all'ammissione di cittadini di stati terzi, è premiata, per così dire, con la stipulazione parallela di accordi che prevedono per i cittadini del paese terzo, condizioni più favorevoli per il rilascio di visti⁶⁰ o di condizioni semplificate di mobilità⁶¹ o di accordi che facilitano i visti per soggiorni di breve durata, che riguardano categorie come studenti, imprenditori o rappresentanti di impresa, visite di familiari. Anche gli ingressi multipli interessano categorie speciali, ne beneficiano, ad esempio, partecipanti ad attività di ricerca, culturali (per partecipare a seminari, conferenze,) sportive, studenti per viaggi di studio⁶².

In effetti, una delle difficoltà incontrate dall'Unione per stipulare accordi di rimpatrio dipende proprio dalle richieste compensatorie, in termini di visti e misure di assistenza finanziaria, avanzate dai Paesi terzi (che evidentemente hanno poco interesse altrimenti a stipularli e che si oppongono ad accettare il rimpatrio di cittadini di stati terzi) e dalle resistenze della controparte, nonché ovviamente delle esigenze di sicurezza di cui si fanno portatori gli stati membri.⁶³

In definitiva, quindi, nel quadro della politica esterna di immigrazione, in cui un forte accento è sempre posto sugli aspetti di sicurezza⁶⁴, la migrazione circolare, e più generalmente disposizioni che possono favorire la

⁶⁰ Ricordiamo che una delle condizioni per la conclusione dell'Accordo UE Turchia sui rifugiati è stata l'accelerazione della eliminazione dei visti per i cittadini Turchi diretti negli Stati membri dell'Unione. <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>.

⁶¹ Si veda, per un risalente riferimento agli incentivi dati ai Paesi terzi per ottenere la loro collaborazione per la conclusione di accordi di riammissione, la Comunicazione *Integrare le questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione Europea*, cit. p. 25. Un riferimento esplicito alla relazione tra le due tipologie di accordi si trova nel documento della Commissione *Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice* SEC (2006) 1498 para. 2.2. Si veda anche la sopra citata comunicazione della Commissione COM (2007) 248, dove si collegano i partenariati per la mobilità agli accordi di riammissione e al rilascio dei visti. La relazione tra accelerazione della conclusione degli accordi di rimpatrio e la conclusione di accordi di facilitazione dei visti è evidenziata dalla COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE *sulla Valutazione degli accordi di riammissione*, COM (2011) 76, cit. In dottrina, v. C. COUNIL, *La Politique de Réadmission de l'UE avec les Pays Tiers: Diversification et Expansion de l'Externalisation des Contrôles Migratoires*, in L. DUBIN (sous la direction de), *La Légalité de la lutte contre l'Immigration irrégulière par l'Union Européenne*, Parigi, 2012, p. 187.

⁶² Si tratta di periodi che vanno dai 90 ai 180 giorni. Per un esempio si veda l'Accordo concluso con Capo Verde, in GU L 282, del 24/10/2013, p. 4.

⁶³ La condizionalità dell'aiuto allo sviluppo è questione controversa. Si noti che il fondo Asilo, Immigrazione e Integrazione (Asylum, Migration and Integration Fund - AMIF) e il Fondo per la cooperazione allo sviluppo sono fondi distinti e definiscono obiettivi diversi.

⁶⁴ Si veda il documento 14366, cit. che evidenzia la dimensione di sicurezza ma anche afferma che *If the EU is to be effective in doing so* (ovvero assicurare la sicurezza interna) *it needs to work with countries outside the EU*.

mobilità, seguono una logica o *ratio* di tipo premiale per la conclusione di accordi di riammissione o per compensare gli stati terzi che dimostrano di cooperare nel contrasto all'immigrazione illegale.

Tra gli strumenti di *soft law* che rilevano per la migrazione circolare troviamo i programmi di Partenariato per la mobilità⁶⁵, concepiti come strumenti di punta del GAMM. Attualmente sono stati istituiti solo un numero limitato di Partenariati⁶⁶.

I Partenariati di Mobilità sono dichiarazioni⁶⁷ che definiscono il quadro di dialogo politico tra Stato terzo, UE e gli stati membri che vi partecipano su base volontaria.

I partenariati coprono diversi profili, secondo il modello GAMM (su cui cfr. *supra*), legati all'immigrazione sia legale che illegale nei suoi diversi aspetti: prevenzione della stessa attraverso un miglior controllo dei confini, misure per combattere la lotta al traffico di essere umani e lo *smuggling*, controllo dei documenti e persino un obbligo di promuovere l'impiego per ridurre l'emigrazione, cooperazione allo sviluppo, assistenza tecnica e finanziaria, se pur orientata ad obiettivi che rientrano nel quadro della migrazione⁶⁸.

Con riferimento, a titolo esemplificativo, al Partenariato di Mobilità con il Marocco, nel pilastro sulla migrazione legale, si menzionano la semplificazione delle procedure di accesso e l'apertura di negoziati di accordi di facilitazione del rilascio dei visti. Si prevedono azioni nel campo delle informazioni sulle opzioni di immigrazione legale in Europa e sulle qualificazioni richieste dagli stati partner per l'accesso al mercato del

⁶⁵ Consiglio Europeo nelle Conclusioni del dicembre 2006. Il passaggio chiave del Consiglio Europeo è il seguente: *si considererà come le opportunità di migrazione legale possono essere meglio integrate nelle politiche esterne dell'Unione, al fine di sviluppare un partenariato equilibrato con i paesi terzi, adeguato alle esigenze specifiche degli Stati membri dell'UE in termini di mercato del lavoro; si vaglieranno modi e mezzi per agevolare la migrazione circolare e temporanea.*

⁶⁶ Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaijan e Belarus; Marocco, Tunisia e Giordania; nell'Africa Sub-sahariana solo con Capo Verde. Il Partenariato con il Senegal è stato sospeso nel 2009.

⁶⁷ *Progetto di conclusioni del Consiglio sui partenariati per la mobilità come strumento dell'approccio globale in materia di migrazione.* Al par. 9 si afferma: *Il Consiglio sottolinea che il quadro giuridico non vincolante dei partenariati per la mobilità, che assume la forma di dichiarazioni politiche e dichiarazioni d'intenti firmate dalla Comunità, dalla presidenza dell'UE, dagli Stati membri interessati e dai rispettivi paesi terzi partner costituisce un sistema appropriato che consente la rapida creazione di partenariati per la mobilità e ne assicura il carattere aperto, flessibile e volontario.* Documento 15811, /09, 11.11.2009. Altro strumento di cooperazione sono le Agende comuni per la migrazione e la mobilità, dichiarazioni non vincolanti che istituiscono una cooperazione definendone obiettivi e raccomandazioni che istituiscono cooperazioni sui temi della protezione dei rifugiati, la migrazione legale e la mobilità, la migrazione irregolare, il traffico di migranti e la tratta di esseri umani e la politica di sviluppo, e includono misure di sostegno per gli Stati terzi da parte dell'Unione. Sono considerati un'alternativa ai Partenariati di Mobilità (PM) e spesso sono un primo livello di cooperazione che può condurre alla conclusione di un PM, quando gli Stati terzi si dimostrano pronti a concludere accordi di riammissione. Ad esempio nel caso dell'Agenda firmata con l'Etiopia nel 2015 sono stati previsti finanziamenti per l'esecuzione di attività concrete, in particolare attraverso il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e gli sfollati in Africa.

⁶⁸ Si tratta, ad esempio, dell'assistenza tecnica per favorire la reintegrazione economica e sociale dei migranti che rientrano nel paese d'origine.

lavoro, alla formazione e allo studio; si fa riferimento alla cooperazione per il mutuo riconoscimento delle qualifiche accademiche e di formazione, e allo sforzo per assicurare una maggiore coerenza tra le politiche commerciali, di educazione, ricerca e culturali per facilitare l'ingresso e il soggiorno di categorie definite, quali studenti, ricercatori, uomini d'affari, ricercatori, donne. Oltre al richiamo alle politiche di integrazione e alla lotta contro la xenofobia, si menzionano alcune disposizioni dell'Accordo di associazione con il Marocco (Articoli 65 e 66) sui diritti sociali dei lavoratori e all'obiettivo di migliorare la portabilità dei diritti alla pensione per certe categorie di persone (casi di invalidità malattie del lavoro ecc.) ma anche per i lavoratori marocchini migranti e le loro famiglie.

Da quanto qui sinteticamente riportato, si evidenzia che in questo pilastro dedicato all'immigrazione regolare non vi sono riferimenti specifici alla migrazione circolare. Gli elementi più significativi, ma solo in prospettiva, possono essere gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e la portabilità dei diritti pensionistici, peraltro sostanzialmente già previsti nella legislazione europea. Il partenariato definisce, quindi, un ambito di cooperazione ampio che copre diversi progetti che richiedono poi di essere concretamente realizzati. Una lista di progetti è inclusa in ogni Dichiarazione.

Nell'Allegato di quella che istituisce il partenariato con il Marocco, nel settore migrazione legale si menziona l'obiettivo di semplificare le procedure di accesso e soggiorno legale, inclusa la possibilità di emanare visti ad entrata multipla e visti a lungo termine. Nella colonna corrispondente, dedicata alle iniziative proposte, si fa un riferimento (piuttosto generico per la verità) all'utilizzo di flessibilità previste nella legislazione sui visti *short-stay*.

Nel pilastro dedicato alla migrazione e sviluppo, implicitamente si richiamano il ruolo della diaspora e la lotta contro il *brain drain*. Sotto il primo aspetto, il contributo positivo dovrebbe essere favorito mediante misure per incoraggiare gli investimenti (parr. 21 e 26); si menziona l'apporto allo sviluppo costituito dalle competenze acquisite nel periodo di soggiorno in Europa (parr. 22 e 23). Al paragrafo 27 si fa riferimento a misure per prevenire il *brain drain*, che includono la promozione della migrazione circolare. In quest'ottica, tuttavia, sembra che il rimedio consista nel rientro dei migranti, quindi la migrazione circolare in realtà è qui intesa come migrazione temporanea *one-shot*.

Un esame dell'Annesso, nel settore riferito alla migrazione e sviluppo, indica una certa povertà delle azioni previste a livello di Unione europea, che si limitano a predisporre misure per *identificare modalità per l'utilizzo delle capacità* (skills) per contribuire alla pianificazione e attuazione delle politiche nazionali di sviluppo. Più incisive le misure indicate da singoli stati membri partecipanti, come la Francia che fa riferimento all'adozione

di misure di supporto di *start-up* gestite da migranti marocchini, o l'Italia, che propone l'istituzione di corsi per contribuire all'acquisizione di competenze da parte di migranti Marocchini residenti e migliorare la loro occupabilità nella prospettiva del rientro.

In definitiva, giudicando sulla base della mera lettura del contenuto della Dichiarazione, sembra che l'apporto del Partenariato alla migrazione circolare sia piuttosto limitato⁶⁹.

4. Osservazioni conclusive

L'impressione che si ricava dalla lettura dei documenti della Commissione, soprattutto le Comunicazioni che definiscono gli elementi della politica di migrazione, è che il riferimento alla migrazione circolare sia caratterizzato da una certa superficialità e ambiguità nella definizione e necessita di un approfondimento dei fondamenti concettuali. La migrazione di ritorno enfatizza il rimpatrio del migrante, mentre la migrazione circolare richiede strumenti che facilitino il ritorno successivo nel paese di accoglienza o comunque una pluralità di movimenti. Questa ciclicità dovrebbe essere favorita per sé, e non perché funzionale ad altri obiettivi, se si ritiene che apporti dei benefici, come si ricava dall'approccio teorico, o retorico, adottato dagli organi dell'Unione.

Invece, come si è osservato, essa viene di fatto favorita o prospettata per lo più come condizione premiale al rimpatrio del migrante dopo lo scadere del permesso di soggiorno, o come strumentale al perseguimento di altri obiettivi, soprattutto connessi alle esigenze del mercato del lavoro degli stati membri, in particolare per attrarre lavoratori altamente qualificati o per sopperire alle carenze di manodopera *low-skilled*.

Si è notato un certo paradosso o tensione tra schemi: da una parte, per rispondere ad interessi dell'Unione e dei suoi stati membri e soddisfare le esigenze del mercato del lavoro, si cerca di incentivare la migrazione altamente qualificata, favorendo l'accesso (o non rendendolo troppo difficile), e prevedendo una possibilità per questi lavoratori di accedere ad una situazione di permanenza e di lungo periodo. Dall'altra parte, questi obiettivi entrano in contrasto con la *ratio* della migrazione circolare, che si fonda sul rientro dei migranti nei paesi di origine e con la lotta al *brain drain* dei paesi di provenienza.

Per quanto riguarda la dimensione esterna, la migrazione circolare, che si inquadra nel GAMM e nei Partenariati sulla Mobilità nel pilastro *migrazione legale* in quello *migrazione e sviluppo*, è soprattutto utilizzata per indurre i paesi terzi di origine della migrazione a concludere accordi di riammissione estesi anche ai cittadini

⁶⁹ Per una valutazione delle problematiche connesse alla metodologia della valutazione dei partenariati, cfr. N. RESLOW, *EU "Mobility" Partnerships: An Initial Assessment of Implementation Dynamics*, in *Politics and Governance*, 2015, 2, pp. 117-128.



di paesi terzi. Il profilo di sviluppo connesso alla migrazione circolare rimane marginale e si riferisce soprattutto al ruolo della diaspora che richiede, come si è notato, per essere valorizzato, interventi e progetti ad hoc.

Sarebbe in definitiva auspicabile una maggiore coerenza e una concettualizzazione più approfondita del ruolo della migrazione circolare, e maggiore chiarezza, soprattutto in termini di priorità obiettivi perseguiti. La scarsa coerenza della disciplina sconta evidentemente la frammentazione della legislazione in materia di migrazione, la posizione e gli interessi diversificati degli Stati, la struttura della divisione di competenze tra Unione e stati membri, il controllo da parte degli stati dei flussi di ingresso e l'approccio di sicurezza che rimane ed è destinato a restare prevalente anche nel prossimo futuro.