

ELENA GIRASELLA

*Dall'offerta formativa all'offerta di lavoro: il diritto all'istruzione e formazione per la promozione di canali di immigrazione legale dall'Africa*

*From educational to job offerings: the right to education and training to foster legal migration pathways from Africa*

**Abstract:** Guardando all'Africa, continente dalla vasta mobilità migratoria e più elevato dividendo demografico, si analizzano le attuali politiche italiane per l'accesso all'istruzione professionale e all'alta formazione come leva di governo stabile della migrazione. Analizzandole rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, il contributo dimostra come la loro attuazione possa condizionare il futuro della migrazione legale, sempre più legata alla selezione di competenze richieste dal mercato del lavoro.

**Abstract:** Given Africa's vast migratory mobility and prominent demographic dividend, this paper explores the last Italian policies promoting access to vocational and higher education as tools for legal migration governance. By examining their impact on fundamental rights, it highlights how their implementation could shape the future of legal migration, which is increasingly reliant on the selection of "necessary" skills for the domestic labor market.

**Keywords:** Diritto allo studio per i migranti; Politica migratoria italiana; Immigrazione e mercato del lavoro.

**Keywords:** Right to education for migrants; Italian migration policy; Immigration and labor market.

1. *Premessa*

L'Unione africana (UA) ha proclamato il 2024 come “anno africano dell'istruzione”<sup>1</sup>. L'United nations educational, scientific and cultural organization (UNESCO) ha indicato

---

<sup>1</sup> L'Unione africana comprende tutti gli Stati africani, giuridicamente è un'organizzazione continentale la cui struttura riflette quella dell'Unione europea, <https://au.int/en>. Circa la complessità di organizzazioni africane, numerose sia a livello regionale che transregionale, J.K. MPIANA, *Le Organizzazioni internazionali africane e gli Stati membri*, in «L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della

l'educazione in Africa come priorità strategica globale fino al 2029<sup>2</sup>. A luglio 2023, il Governo italiano, con la “Conferenza internazionale su Sviluppo e Migrazione”, ha annunciato l'avvio del cosiddetto “Processo di Roma” volto, tra le altre cose, a «rafforzare la creazione di posti di lavoro e lo sviluppo delle competenze attraverso un'istruzione di qualità, la formazione tecnica e professionale, il sostegno all'imprenditorialità, anche per i migranti, i rifugiati e gli sfollati, soprattutto nei Paesi d'origine»<sup>3</sup>. A novembre 2023, il Governo italiano ha emanato «disposizioni urgenti per lo sviluppo in Stati del Continente africano», varando il cosiddetto “Piano Mattei per l’Africa” e indicando «istruzione, formazione superiore e formazione professionale» tra gli ambiti di intervento e priorità d'azione<sup>4</sup>.

---

Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo», Università degli Studi di Perugia, 27 febbraio 2018, <https://diritti-cedu.unipg.it/>. Sulla proclamazione dell'anno africano dell'istruzione, cfr. DEPARTMENT OF EDUCATION, SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION, *Educate an African fit for the 21st Century: Building resilient education systems for increased access to inclusive, lifelong, quality, and relevant learning in Africa*, Concept Note on Education as the AU theme of the Year for 2024, February 2024.

<sup>2</sup> Cfr. UNESCO, *Strategia di medio termine 2022-2029*, UNESCO, Parigi 2022, p. 19.

<sup>3</sup> Il cosiddetto Processo di Roma si intende avviato il 23 luglio 2023 con la Conferenza internazionale su Sviluppo e Migrazioni organizzata per iniziativa del Governo italiano alla presenza dei rappresentanti delle Istituzioni europee e «i leader di quasi tutti gli Stati della sponda Sud del Mediterraneo allargato, del Medio Oriente e del Golfo, gli Stati Ue di primo approdo e alcuni partner del Sahel e del Corno d’Africa». Citazione di cui al punto 7 delle conclusioni della Conferenza, su cui si tornerà anche più avanti nel testo. Per primo e complessivo riscontro, <https://www.governo.it/it/articolo/al-la-conferenza-internazionale-su-sviluppo-e-migrazioni-impegni-e-soluzioni-condivise-il> (data ultima consultazione 16/09/2024).

<sup>4</sup> Rif. al decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161 poi convertito in legge 11 gennaio 2024, n. 2. Ambiti e priorità di cui all'art.1 degli atti in parola. L'enunciazione delle direttrici di intervento inserite alla voce «Metodologia» del documento divulgativo del Piano Mattei in effetti propone al primo posto «istruzione/formazione», insieme a «sanità; acqua; agricoltura; energia; infrastrutture (fisiche e digitali)». Nella trasposizione di legge, l'art.1 c.2 offre poi la seguente formulazione: «Il Piano Mattei individua ambiti di intervento e priorità di azione, con particolare riferimento ai seguenti settori: cooperazione allo sviluppo, promozione delle esportazioni e degli investimenti, istruzione, formazione superiore e formazione professionale, ricerca e innovazione, salute, agricoltura e sicurezza alimentare, approvvigionamento e sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, incluse quelle idriche ed energetiche, tutela dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici, ammodernamento e potenziamento delle infrastrutture anche digitali, partenariato nel settore aerospaziale, valorizzazione e sviluppo del partenariato energetico anche nell'ambito delle fonti rinnovabili, dell'economia circolare e del riciclo, sostegno all'imprenditoria e in particolare a quella giovanile e femminile, promozione dell'occupazione, turismo, cultura, prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare e gestione dei flussi migratori legali». Per riscontro al documento divulgativo del Piano, <https://cdn.rinnovabili.it/wp-content/uploads/2024/07/DPCM-Piano-Mattei.pdf> (data ultima consultazione 16/09/2024); per aggiornamento e approfondimento, SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Schema di DPCM di adozione del Piano strategico Italia-Africa: Piano Mattei*, dossier XIX legislatura, 23 luglio 2024, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01425192.pdf> (data ultima consultazione 16/09/2024).

In considerazione delle sfide e delle opportunità legate all’Africa come Paese dalla vasta mobilità migratoria e dal più elevato dividendo demografico, questo contributo mira ad approfondire previsioni e indicazioni di *policy* che, a livello nazionale, intendono investire per l’accesso all’istruzione professionale e all’alta formazione come leva di governo stabile della migrazione.

Muovendo da preliminari dati di contesto, l’analisi prende in considerazione le fonti e gli atti governativi che possono ascrivere al nuovo corso della politica italiana che, dal Processo di Roma al Piano Mattei, riconoscono la necessità di sostenere il capitale umano già rappresentato dall’Africa e destinato a ulteriore crescita esponenziale nell’immediato futuro.

Descrivendo i potenziali meccanismi di funzionamento di tali politiche si dimostrerà che la loro concreta attuazione potrà significativamente condizionare il futuro della migrazione legale, sempre più dipendente dalla selezione delle competenze “necessarie” al mercato del lavoro interno.

In questa direzione, sarà oltremodo necessario vigilare affinché non si affievolisca la tutela del diritto al lavoro «quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell’attività lavorativa»<sup>5</sup>.

## *2. Il contesto demografico e i dati sull’accesso all’istruzione e formazione, in Italia e in Africa*

Prendere in considerazione il dividendo demografico di un Paese significa verificare le sue potenzialità di crescita economica a partire dall’aumento della quota di popolazione in età lavorativa<sup>6</sup>. Così, se per l’Italia sappiamo che questo indice «è già divenuto negativo

---

<sup>5</sup> Corte costituzionale, sentenza n.45/1965, punto 3 del considerato in diritto.

<sup>6</sup> UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA), <http://www.unfpa.org/demographic-dividend> (data ultima consultazione 16/09/2024).

a partire dall'ultimo decennio del XX secolo»<sup>7</sup>, per l'Africa le stime delineano uno scenario incredibilmente favorevole. Entro il prossimo decennio, infatti, l'Africa sarà il continente più popoloso e con più giovani al mondo.

Secondo le ultime proiezioni a cura delle Nazioni Unite, «The populations of nine countries, including Angola, Central African Republic, Democratic Republic of the Congo, Niger and Somalia are likely to grow exponentially, with populations doubling in size or more between 2024 and 2054. More than one fifth of the projected increase in the global population between 2024 and 2054 is expected to be concentrated in these nine countries. Due to this rapid growth, the ranking of the most populous countries in the world will likely change, with Pakistan and eventually Nigeria and the Democratic Republic of the Congo overtaking the United States of America in terms of population size, and the United Republic of Tanzania likely joining the list of the ten largest countries by the end of the century»<sup>8</sup>. Al contrario, «For countries such as Italy, Germany or the Russian Federation where population size has already peaked, that peak would have occurred sooner in the absence of immigration»<sup>9</sup>.

Per l'Africa, in espansione, si tratta di riuscire a governare e pertanto cogliere i vantaggi della transizione demografica in atto. Per l'Italia e il resto dei Paesi europei ed extraeuropei, penalizzati dal dividendo demografico, si tratta di saper sfruttare il capitale umano espresso dai Paesi africani come risorsa sostitutiva di un capitale umano autoctono sempre più scarso e sempre più vecchio.

Tralasciando qui di analizzare la questione facendo emergere il paradosso delle politiche migratorie interne ed euro unitarie repressive, evidentemente del tutto

---

<sup>7</sup> F. BARBIELLINI AMIDEI, M. GOMELLINI, P. PISELLI, *Il contributo della demografia alla crescita economica: duecento anni di "storia" italiana*, in «Questioni di Economia e Finanza», *Occasional Papers Banca D'Italia*, n. 431, marzo 2018, p.5.

<sup>8</sup> UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *World Population Prospects 2024: Summary of Results*, United Nation, New York, 2024, p. 43.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.5.

anacronistiche rispetto ai dati di contesto appena richiamati, vediamo le statistiche disponibili in merito agli investimenti in istruzione e formazione<sup>10</sup>.

Questi, per l’Africa, comprendono la spesa in formazione stanziata dal Governo, la quota derivante dalla disponibilità delle famiglie e gli stanziamenti esterni erogati come aiuti per lo sviluppo<sup>11</sup>. In estrema sintesi, possiamo riferirci all’ultimo rapporto organizzato dalla World Bank, dal Global education monitoring (GEM) e dall’ufficio UNESCO di statistica (UIS), esitato proprio in relazione al riconoscimento del 2024 come anno africano dell’istruzione. Nel rapporto si evidenzia che la spesa reale, totale, globale per l’istruzione, quella cioè che combina la spesa dei governi, delle famiglie e gli aiuti allo sviluppo, è passata da 147 miliardi di dollari nel 2018 a 156 miliardi di dollari nel 2019; è diminuita poi negli anni della pandemia da COVID-19 scendendo a 154 miliardi di dollari nel 2020 per poi aumentare a 159 miliardi di dollari nel 2021. Rispetto al sistema mondo, l’Africa rappresenta attualmente circa il 3% della spesa totale per l’istruzione<sup>12</sup>.

A fronte degli investimenti economici indicati, i risultati in termini di accesso all’istruzione sono fotografati dal dato per cui in Africa è analfabeta una persona su tre<sup>13</sup>.

Guardando al totale di coloro che nel 2019 (ultimo anno di riferimento disponibile) riescono a completare la scuola primaria, sappiamo che solo il 58,4% della popolazione di riferimento nella regione subsahariana ha proseguito gli studi, una percentuale che sale al 98,6 nel Nord Africa. Rispetto all’accesso alla formazione universitaria tra coloro che sono riusciti a completare il secondo ciclo di studi, il dato decresce al 36,6% per la regione

---

<sup>10</sup> Tra innumerevoli riscontri si rimanda da ultimo a P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Migrazione, Asilo e Cittadinanza*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2024; M. AMBROSINI, F. CAMPOMORI, *Le politiche migratorie*, il Mulino, Bologna, 2024.

<sup>11</sup> Come quelli stanziati dall’Unione europea nell’ambito del cosiddetto *UE-Africa Global Gateway*, [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-region/initiatives-sub-saharan-africa/eu-africa-global-gateway-investment-package\\_en#investing-in-education-and-training](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-region/initiatives-sub-saharan-africa/eu-africa-global-gateway-investment-package_en#investing-in-education-and-training) (data ultima consultazione 16/09/2024).

<sup>12</sup> Cfr. WORLD BANK, UNESCO, *Education on Finance watch 2023: Special edition for the African Union Year of Education 2024*, Washington D.C., Paris, 2024, disponibile in *open access*.

<sup>13</sup> UNICEF, *Transforming Education in Africa: An evidence-based overview and recommendations for long-term improvements*, Settembre 2021, <https://www.unicef.org/reports/transforming-education-africa> (data ultima consultazione 16/09/2024).

sub sahariana e al 75,7% relativamente ai Paesi del Nord Africa. Si tratta di  $\frac{1}{4}$  della media mondiale<sup>14</sup>.

Se per l'Italia ha certamente poco senso mettere a confronto i propri numeri con quelli del continente africano, è interessante leggerli in relazione al contesto europeo. Il nostro Istituto nazionale di statistica (ISTAT), riassume così i principali e più aggiornati: «Nel 2022, la spesa pubblica per istruzione rappresenta il 4,1% del Pil, a fronte di una media Ue del 4,7%. Nel 2023, la quota di adulti che hanno come titolo più elevato la licenza media inferiore è stimata pari al 34,8%, con una prevalenza della componente maschile (37,3%), rispetto a quella femminile (32,3%). Nel 2023, la percentuale di giovani con un'età compresa tra i 18 e i 24 anni che hanno abbandonato precocemente gli studi è pari a 10,5%. Nel Mezzogiorno, l'incidenza raggiunge il 14,6%. Nel 2023, il 30,6% dei giovani tra i 25 e i 34 anni ha conseguito un titolo di studio terziario. Il divario di genere è molto ampio e a favore delle femmine (37,1%, rispetto al 24,4% dei maschi). Nel 2023, i NEET (i giovani che non lavorano e non studiano) sono stimati al 16,1% della popolazione, con un'età compresa tra i 15 e i 29 anni. Nel Mezzogiorno, l'incidenza è più che doppia rispetto al centro-nord. Nel 2023, la partecipazione degli adulti alle attività formative interessa l'11,6% della popolazione tra i 25 e i 64 anni; in aumento di due punti percentuali, rispetto al valore del 2022»<sup>15</sup>.

Sono questi i valori tramite i quali l'Italia si candida a favorire istruzione e formazione per il continente africano, mentre è impegnata internamente a lavorare per superare i limiti del proprio sistema, già puntualizzati nel 2019 da uno studio della Commissione europea e che sembrano mostrare carattere di strutturalità: «Gli investimenti dell'Italia nel settore dell'istruzione sono nettamente inferiori alla media UE, in particolare per quanto riguarda l'istruzione superiore. La percentuale di insegnanti soddisfatti del proprio lavoro è tra le

---

<sup>14</sup> Per riscontro e ulteriori approfondimenti, E.R. AIKINS, J. CILLIERS, *Education*, ISS African Futures, 8 luglio 2024, <https://futures.issafrica.org/thematic/06-education/> (data ultima consultazione 16/09/2024).

<sup>15</sup> Cfr. statistiche ISTAT online, <https://noi-italia.istat.it/pagina.php?id=3&categoria=5&action=show&L=0> (data ultima consultazione 16/09/2024). Dati forniti ed estesi anche in P. UNGARO "a cura", *Rapporto SDGS 2023. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, ISTAT, 2023. A supporto delle considerazioni svolte si veda anche, OECD, *Education at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris, 2023.

più alte dell'UE, ma solo una piccola percentuale ritiene che sia una professione valorizzata. (...) Il tasso di istruzione terziaria è basso e il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro rimane difficile, anche per le persone altamente qualificate»<sup>16</sup>.

È pur vero, però, che il sistema dell'istruzione e della formazione in Italia conta già pluriennali e diversificate esperienze di inclusione scolastica e accademica di studenti provenienti da Paesi terzi, e segnatamente dall'Africa<sup>17</sup>.

Per ciò che attiene l'istruzione obbligatoria, sappiamo che in totale gli alunni di origine africana nell'anno scolastico 2022-2023 sono stati 249.263, il 27,25% del totale dei bambini e dei ragazzi di origine straniera. Di questi, «Gli studenti marocchini costituiscono la comunità più consistente del continente africano nonché la terza in valore assoluto in Italia. Il secondo Stato africano per numerosità di studenti è l'Egitto da cui provengono oltre 37 mila studenti»<sup>18</sup>.

Non sono fruibili dati di dettaglio circa la numerosità di studenti originari di altri Paesi africani ma è interessante notare la disaggregazione disponibile circa il dato sugli alunni marocchini perché sul totale di 114.097 studenti ben 83.395 (cioè il 74,3%) sono nati in Italia.

Sul fronte dell'accesso all'istruzione superiore e all'alta formazione universitaria non sono disponibili affidabili statistiche generali, una lacuna che si auspica possa essere

---

<sup>16</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2019. Italia*, Lussemburgo, 2019, p. 4. Per riscontro circa la strutturale delle carenze evidenziate e lo stato dell'arte aggiornato, Id., *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2023. Italia*, Lussemburgo 2023, <https://education.ec.europa.eu/it/about-eea/education-and-training-monitor> (data ultima consultazione 16/09/2024).

<sup>17</sup> Sull'impegno delle Università per favorire l'immatricolazione e l'inclusione degli studenti rifugiati in Africa si veda, ad esempio, il progetto UNICORE - University Corridors for Refugees, <https://universitycorridors.unhcr.it/> (data ultima consultazione 20/09/2024). Più in generale, circa l'impegno degli atenei italiani a sostegno del diritto allo studio delle persone con *background* migratorio, si rimanda al "Manifesto dell'Università inclusiva" promosso dall'UNHCR, <https://www.unhcr.org/it/manifesto-delluniversita-inclusiva/> (data ultima consultazione 20/09/2024). Sul punto, da ultimo, F.V. VIRZÌ, *Il ruolo delle Università*, in M. BENVENUTI, P. MOROZZO DELLA ROCCA "a cura", *Università e studenti stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

<sup>18</sup> Fonte: MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO - UFFICIO DI STATISTICA, *Gli alunni con cittadinanza non italiana a.s. 2022/2023*, aggiornamento agosto 2023.

presto sanata direttamente dall'ISTAT<sup>19</sup>. Ciò che le analisi di settore mettono in evidenza è che di certo la fascia di popolazione di origine straniera che accede al sistema formativo (sia nel proprio Paese di origine che all'estero) si assottiglia fortemente nella progressione tra i cicli di base e la formazione specialistica e, in relazione alla dimensione già contenuta dei numeri che descrivono l'accesso all'istruzione obbligatoria, ciò lascia intendere la dimensione minima del potenziale dato in questione.

Rispetto al nostro Paese appare però utile porre in evidenza due elementi: da un lato l'impegno delle Università per attrarre studenti internazionali e per favorire l'immatricolazione di studenti con background migratorio, rifugiati e richiedenti asilo<sup>20</sup> e, dall'altro, le direttrici entro cui è consentita l'immigrazione di manodopera di origine straniera<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> L'auspicio deriva dalla difficoltà di orientarsi tra dati quantitativi e qualitativi offerti al patrimonio di conoscenza comune dalle singole Istituzioni formative e di ricerca che naturalmente scontano metodologie di rilevazione, costruzione di indici e modalità di divulgazione del tutto disomogenee, spesso parziali e quasi mai continuative nel tempo.

<sup>20</sup> Stando a una ricerca campionaria coordinata dall'Alto Commissariato delle nazioni unite per i Rifugiati (UNHCR), rispetto allo status degli studenti con background migratorio immatricolati al 2023 nel sistema universitario italiano sappiamo che: «Poco meno della metà dei partecipanti (44%) è titolare di status rifugiato; seguono gli studenti rifugiati in un altro paese con permesso per motivi di studio (16%) e i titolari di protezione temporanea (14%). In percentuali minori altri status giuridici. Vi è una pressoché equa distribuzione tra uomini (56%) e donne (40%), con un 4% di studenti che non ha indicato il genere. Le due nazionalità maggiormente rappresentate sono quella afghana (24%) e ucraina (22%). Il 48% è iscritto a un corso di laurea triennale e il 49% magistrale, prevalentemente nelle scienze politiche ed economiche, informatiche e linguistiche. L'89% dichiara di essere in corso». Report online, [https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2024/04/UNHCR-2023-manifesto-delluniversita-inclusiva\\_FINAL.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2024/04/UNHCR-2023-manifesto-delluniversita-inclusiva_FINAL.pdf) (data ultima consultazione 16/09/2024). Per approfondire la tematica si suggerisce una selezione di contributi: M. BENVENUTI, P. MOROZZO DELLA ROCCA "a cura", *Università e studenti stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024; F. DE MARIA, C. DE VINCENZI, B. FERRARA, *Italian Universities' actions targeting refugees, asylum seekers, and migrants: an initial mapping*, in «Form@re-Open Journal Per La Formazione in Rete», vol. 23, n. 1, Firenze University Press, Firenze, 2023, pp. 198-212; UNHCR, *Education Report 2023 - Unlocking Potential: The Right to Education and Opportunity*, UNHCR September 2023; H. GÜLERCE, E. GIRASELLA, M. SKOUFI "a cura", *Migration, social entrepreneurship and social inclusion*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; F. SCARDIGNO, *L'integrazione accademica dei rifugiati tra credenzialismo e valorizzazione dell'informal education*, in M. COLOMBO, F. SCARDIGNO, *La formazione dei migranti adulti, rifugiati e minori non accompagnati: una realtà necessaria*, Collana Quaderni CIRMiB – Inside Migration, Vita e Pensiero, Milano, 2019.

<sup>21</sup> In riferimento alle quote stabilite attraverso i decreti flussi, per cui da ultimo si veda il D.p.c.m. 27 settembre 2023, recante la programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per il triennio 2023-2025.



Del resto, proprio l'interconnessione tra formazione e mercato del lavoro pare la strada maestra entro cui veicolare investimenti e progettualità. Nel rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali su *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia* dello scorso anno, un paragrafo è proprio dedicato agli studenti e si legge che «Un'idea suggerita per affrontare insieme le sfide della migrazione e dell'integrazione è quella di incrementare il numero di studenti internazionali. Gli studenti internazionali possono colmare le carenze di manodopera in settori specifici del mercato del lavoro, come ad esempio il settore dell'ospitalità, lavorando a tempo parziale durante i loro studi e, dopo la laurea, come lavoratori altamente qualificati, contribuendo a ridurre la carenza di manodopera presente in tutti i Paesi dell'area OCSE»<sup>22</sup>.

Al netto di ogni giudizio critico ideologicamente orientato, l'idea di garantire la formazione ai non cittadini per poterne trarre vantaggi immediati e futuribili “ad uso e consumo” del mercato del lavoro interno può ritenersi sostenibile quantomeno a patto che sull'altro piatto della bilancia si pesino i bisogni e le aspettative dei diretti interessati. Un equilibrio che evidentemente sarà messo alla prova alla luce degli accordi di cooperazione stipulati di recente con alcuni Paesi africani.

### 3. *Gli accordi di cooperazione Italia-Africa in materia di istruzione e formazione*

Nell'ambito del processo di Roma, sotto l'egida del Piano Mattei, l'Italia ha stipulato atti per la cooperazione nel campo dell'istruzione e della formazione con l'Etiopia e i Paesi al confine nordafricano Marocco, Tunisia e Libia. Inoltre, ad anticipare l'avvio della stagione delle intese lungo il Processo di Roma, vi era stata già la stipula del Protocollo tra il Ministero dell'Università e della Ricerca e il Ministero dell'Istruzione Superiore e

---

<sup>22</sup> Per riscontro, MLPS - DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE “a cura”, *XIII Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, p. 23, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-immigrazione/focus/xiii-rapporto-mdl-stranieri-2023> (data ultima consultazione 11/09/2024).

della Ricerca Scientifica della Repubblica Democratica Popolare di Algeria «per la cooperazione nel campo dell'Istruzione Superiore e della Ricerca Scientifica», avvenuta ad Algeri il 14 maggio 2023<sup>23</sup>.

In effetti, la struttura e il tenore del protocollo d'intesa con l'Algeria fungono da modello per tutti gli ulteriori, salvo specifiche dovute, per lo più, alla previsione delle strutture di attuazione più che a sfumature di contesto che poco (per non dire nulla) rilevano e che, viceversa, sarebbe stato tanto lecito quanto auspicabile rinvenire, a seconda delle peculiari caratteristiche dei Paesi africani contraenti o dei risultati raggiunti attraverso pregresse iniziative, ad esempio.

Il Protocollo con l'Algeria si compone di 9 articoli. Il primo fissa lo scopo dell'intestazione alla volontà di realizzare «azioni e programmi congiunti volti a sostenere la mobilità di studenti, insegnanti e ricercatori, la realizzazione di progetti di ricerca, l'attivazione di percorsi di studio finalizzati al rilascio di titoli congiunti o doppi, così come l'utilizzo congiunto di infrastrutture scientifiche e tecnologiche». Azioni ulteriormente enunciate al successivo art. 2 “Forme di cooperazione” che, oltre alla mobilità e alla realizzazione di progetti di ricerca, contempla la promozione dell'imprenditorialità attraverso la creazione di imprese generate dalla ricerca e la promozione della collaborazione in programmi multilaterali come, ad esempio, Horizon ed Erasmus+ (art. 2 punti i e j).

I principi di cooperazione di cui all'art. 3 sono quelli di reciprocità, mutuo vantaggio, eccellenza ed equità mentre sulle “Modalità di Implementazione” (rubrica dell'art.4) si rimanda a successivi accordi specifici da stipulare nell'ambito delle attività e/o dei programmi da realizzare.

Previsto un Comitato direttivo congiunto composto da 3 membri per Ministero le cui funzioni sono ben dettagliate all'art.5.

---

<sup>23</sup> Cfr., <https://www.mur.gov.it/it/news/martedi-14052024/piano-mattei-bernini-algeria-firma-mou-rafforzare-cooperazione-scientifica> (data ultima consultazione 11/09/2024).

Il protocollo rimanda poi gli aspetti finanziari (di cui all'art.6) alle previsioni di ciascuna parte sulla base di disponibilità non meglio precisate e alla stipula di eventuali accordi specifici.

Rimando alla legislazione italiana, algerina e internazionale compongono i successivi articoli dedicati ai “Diritti di della Proprietà intellettuale” e alla “Legge applicabile”.

Il protocollo si conclude fissando in cinque anni la sua durata, salvo proroga o risoluzione anticipata.

L'architettura e le previsioni di massima valgono, come si diceva, anche per gli altri atti di interesse stipulati con i Paesi del Nord Africa.

Così, il 17 aprile 2024 viene siglato a Tunisi il *Memorandum of Understanding for cooperation in the fields of higher education and scientific research* di cui possiamo solo registrare in difformità irrilevanti questioni di traduzione in inglese, scelta come unica lingua di stipula, e la pattuizione di una durata iniziale per tre e non cinque anni.

Il 28 giugno 2024 viene siglato a Rabat il *Memorandum of Understanding for cooperation in the fields of higher education, science, innovation and technology* che, fatte salve le poco sostanziali differenze già imputate alla traduzione in lingua inglese, scelta anche qui come unica lingua di stipula, ripercorre i contenuti già evidenziati. In questo caso, però, abbiamo 10 articoli perché se ne aggiunge uno che elenca le aree di cooperazione di più stretto interesse, dall' “Agri-Food, Biotechnology” a “Human and Social sciences and Cultural heritage”<sup>24</sup>.

Con la Libia ci troviamo di fronte alle medesime previsioni raccolte però in forma più snella trattandosi di una più semplice *Dichiarazione di Intenti su formazione superiore e ricerca scientifica* stipulata a Tripoli il 7 maggio 2024 con il Ministero della Formazione Superiore e della Ricerca scientifica dello Stato della Libia. In calce il rimando alla stipula di un successivo “specifico Memorandum d'Intesa” i cui contenuti, si osa anticipare, dovrebbero attenersi a quelli già esaminati.

---

<sup>24</sup> V. art.3, [Mou Italia - Marocco 28 giugno 2024.pdf \(mur.gov.it\)](#) (data ultima consultazione 16/09/2024).

Di differente tenore, invece, l'accordo stipulato con l'Etiopia. Si tratta, infatti, di un *Memorandum di Intesa per rafforzare la cooperazione nel settore dell'istruzione tecnica*<sup>25</sup>.

Siglato l'11 dicembre 2023 ad Addis Abeba con il Ministero dell'Istruzione della Repubblica Federale Democratica dell'Etiopia, l'atto contempla specifiche iniziative di collaborazione per incoraggiare la partecipazione di studenti etiopi al "Sistema italiano degli istituti tecnici secondari e dell'Istruzione Superiore tecnologica (ITS Academy)"<sup>26</sup>; la sua durata è fissata in quattro anni.

Invero, uno dei progetti pilota del Piano Mattei prevede che con l'Etiopia si sviluppino collaborazioni anche per «sostenere la riforma universitaria in corso nello Stato, che si prefigge l'obiettivo di dotare gli Atenei di maggiore autonomia gestionale. Il progetto si concentra sull'Università di Addis Abeba, con attività volte al «miglioramento della qualità dell'insegnamento, al rafforzamento delle capacità nell'ambito della ricerca e allo sviluppo di centri di eccellenza»<sup>27</sup> ma nell'accordo in parola non se ne rinviene cenno né allo stato sono reperibili anticipazioni circa la prossima formalizzazione di intese da parte del nostro Ministero competente che abbiano ad oggetto la ricerca scientifica, fatte salve le iniziative che le singole università italiane hanno promosso nell'ambito della propria autonomia<sup>28</sup>.

Come si è potuto intendere, tutti gli accordi analizzati restituiscono la sensazione che Processo di Roma e Piano Mattei rappresentino una discontinuità con il passato nei rapporti Italia-Africa solo nella misura in cui può apprezzarsi l'esplicita ottica di mutuo

---

<sup>25</sup> Scopo tratto dall'art. 1 del Memorandum, <https://www.miur.gov.it/-/memorandum-italia-etiopia-valditara-cooperazione-e-istruzione-per-affrontare-le-sfide-dello-sviluppo-> (data ultima consultazione 16/09/2024).

<sup>26</sup> Per la cui disciplina si veda, da ultimo, il decreto ministeriale n. 191 del 4 ottobre 2023, <https://www.miur.gov.it/-/decreto-ministeriale-n-191-del-4-ottobre-2023> (data ultima consultazione 16/09/2024).

<sup>27</sup> Cfr. *Schema di DPCM di adozione del Piano*, cit., p. 55.

<sup>28</sup> Per una ricostruzione a matrice storica dell'istituto dell'autonomia universitaria, M. ROSBOCH, *L'autonomia universitaria fra passato e presente*, in «Rivista di studi storici dell'Università di Torino», Fasc. 1, Vol. 2, 2013, pp.117-124.

beneficio, «un aspetto che può contribuire a quella maggior franchezza a più riprese richiesta da parte africana nelle relazioni con i Paesi europei».<sup>29</sup>

Una riflessione che si addice anche alla più generale politica migratoria cui non a caso questi atti devono comunque essere improntati. Pertanto, allo stato attuale è auspicabile che i finanziamenti sottesi alla realizzazione delle iniziative di cooperazione raggiungano lo scopo di istruire e formare molti più immigrati di quelli che al momento riusciamo a regolarizzare per le esigenze interne, ampliando le opportunità di ingresso regolare (e dunque sicuro)<sup>30</sup>.

Non bisogna dimenticare, infatti, come nell'indiscriminata lotta all'immigrazione continui a essere indebitamente violato anche il diritto di richiedere asilo condannando tutti i potenziali beneficiari di protezione internazionale a intraprendere percorsi irregolari (e dunque pericolosi) di migrazione proprio a causa della disciplina securitaria italiana ed europea<sup>31</sup>.

Investire per l'attuazione di iniziative, progetti e azioni congiunte sul piano dell'istruzione e della formazione, come da previsioni appena esaminate, contribuirà di certo a innalzare il capitale umano dei Paesi terzi e aiuterà il nostro Paese a standardizzare e implementare le procedure necessarie per il pieno esercizio del diritto allo studio delle persone con *background* migratorio, una questione che pone le università in un ruolo sempre più strategico e non più solo emergente.

---

<sup>29</sup> Sul punto, THINK TANK PROGETTO DI “COMUNITÀ ITALIANA DI POLITICA ESTERA, *Il Piano Mattei: rilanciare l'Africa policy dell'Italia*, Position Paper, 9 agosto 2024, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-piano-mattei-rilanciare-lafrica-policy-dellitalia-182414> (data ultima consultazione 16/09/2024).

<sup>30</sup> Per riscontro e approfondimenti si rimanda, da ultimo, ai diversi contributi in CENTRO STUDIE RICERCHE IDOS, “cura di”, *Dossier statistico immigrazione 2024*, Edizioni IDOS, Roma, 2024, tra cui, in particolare, A. ZINI, *Analisi del fabbisogno di manodopera domestica in Italia: prospettive per il 2025 e interventi normativi recenti*, pp. 307-310.

<sup>31</sup> Sulle interrelazioni tra condizione di vulnerabilità e percorsi migratori, si veda M. GRUNDLER, ‘Route Causes’ and Consequences of Irregular (Re-)Migration: Vulnerability as an Indicator of Future Risk in Refugee Law, in «International Journal of Law in Context», 20, 2024, pp. 35-53. Sulla questione più generale che attiene all'affievolimento delle tutele del diritto a richiedere asilo, per i riferimenti bibliografici a supporto, sia consentito rimandare a E. GIRASELLA, *Sovranità e flussi migratori. Il diritto di richiedere asilo e di proseguire gli studi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2024.

#### 4. *Brevi conclusioni e un auspicio*

Lo svolgimento dell'analisi ha offerto sin da subito la possibilità di svolgere alcune riflessioni critiche che si propongono come considerazioni generali.

Nei brevi cenni conclusivi si autodenunceranno, invece, alcuni limiti del lavoro, non dovuti all'economia del ragionamento o esercizio di superficialità.

L'analisi di contesto, *in primis*, ha certamente consentito di apprezzare alcune caratteristiche di insieme con pretesa di valenza generale. Ci si riferisce, in particolare, alla generalizzazione dei dati che, per un continente come l'Africa, sarebbe di certo più utile riferire puntualmente a ciascun singolo Paese se non a diverse aree interne agli stessi singoli Paesi. Si pensa, inoltre, alla semplificazione della lettura dell'eclatante dato quantitativo incapace di restituire forma e sostanza agli impliciti *distinguo* qualitativi che andrebbero sviluppati in ordine alle differenti precondizioni di accesso all'istruzione e formazione per ragioni culturali e di genere o di salute, ad esempio. È un limite che si riscontra pedissequamente nelle fonti disponibili e negli stessi atti oggetto di indagine.

Rispetto alla stipula di atti con Paesi terzi a democrazia debole sollecitati a fare della repressione delle partenze dei migranti verso l'Europa la loro battaglia, in cambio di benefici finanziari e promesse di sviluppo, è una questione che non è stata sufficientemente posta ragionando prioritariamente di rispetto dei diritti umani, analogamente a quanto avviene sul piano delle politiche migratorie in parola<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Tra i principi enunciati al punto 3 delle Conclusioni della Conferenza per il Processo di Roma si legge che questo deve essere improntato a «rispetto della sovranità nazionale, compreso il rispetto del diritto interno; responsabilità condivisa; solidarietà; partenariato tra pari; sicurezza e dignità dei migranti e pieno rispetto del diritto internazionale, compresi i diritti umani, il diritto umanitario e quello dei rifugiati». Vi è il timore che la stessa formulazione alluda a un affievolimento della natura piena e universale dei diritti umani, compresi e compresi a corollario del diritto internazionale. Più in generale, per riscontro alle tesi proposte, da ultimo, per denuncia degli effetti delle politiche in questione, IOM, MMC, UNHCR, *On This Journey, No One Cares if You Live or Die: Abuse, Protection and Justice along Routes between East and West Africa and Africa's Mediterranean Coast – Volume 2*, Genève Genève Zurich, 2024, <https://publications.iom.int/books/journey-no-one-cares-if-you-live-or-die> (data ultima consultazione 16/09/2024). Sulle controversie giuridiche legate alla politica di esternalizzazione dell'Unione europea, da ultimo e per gli ulteriori rimandi alle fonti, F. VASSALLO PALEOLOGO, *Vincitori e vinti sul Patto europeo contro la migrazione e l'asilo*, in «ADIF», 13 aprile 2024.

Sono parecchi anche gli auspici già emersi in sede di indagine, ancora uno appare necessariamente dovuto. Con riferimento al dibattito politico di più stretta attualità, tornato sullo *ius scholae*<sup>33</sup>, quello conclusivo è che non si perda l'occasione di fare davvero leva su istruzione e formazione per imprimere un radicale cambiamento alle politiche volte a incidere profondamente sul nostro assetto sociale di cui non possiamo più tradire il valore multiculturale.

---

<sup>33</sup> Per riscontro si rimanda agli atti di indirizzo della Camera dei deputati, XIX Legislatura, e segnatamente alla mozione di cui al resoconto, allegato B, della seduta del 18 settembre 2024, [https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0349/leg.19.sed0349.allegato\\_b.pdf](https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0349/leg.19.sed0349.allegato_b.pdf) (data ultima consultazione 20 settembre 2024). Più approfonditamente con riguardo alla proposta già esitata dalla Camera dei deputati nel 2015 e non approvata dal Senato entro i termini della XVII Legislatura e il dibattito seguente, E. CODINI, *Ius scholae. Luci e ombre di un progetto*, in ISMU, *Paper maggio 2022*, ISMU, 2022.

