

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII  
n. 16-A

## RELAZIONE DELLA 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

(Relatore PISANU)

Comunicata alla Presidenza il 15 aprile 2009

*ai sensi degli articoli 144, comma 6, e 50, comma 3, del Regolamento*

SULLA

### RISOLUZIONE

*approvata nella seduta dell'8 aprile 2009*

---

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, a conclusione dell'esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie» (COM (2008) 611 def.) (atto comunitario n. 17)*

---

## **INDICE**

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Testo della risoluzione .....	»	9

Onorevoli Senatori,

l'atto comunitario al nostro esame reca un titolo assai impegnativo: «Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie».

Su di esso la 14<sup>a</sup> Commissione ha formulato un parere favorevole con osservazioni che sono state largamente condivise nel corso dell'esame presso la Commissione Affari esteri (*Doc. XVIII*, n. 16).

L'atto in questione come quelli che lo hanno preceduto batte l'accento «sull'approccio globale in materia di migrazione», alludendo tanto alla dimensione continentale e planetaria del fenomeno, quanto ai suoi molteplici e complessi aspetti: l'accoglienza, l'asilo, l'integrazione degli immigrati regolari, il contrasto dell'immigrazione clandestina, il controllo delle frontiere, nonché la gestione dei rapporti tra paesi d'origine, di transito e di arrivo dei migranti.

Dobbiamo riconoscere che, specialmente negli ultimi tempi qui in Italia, un simile approccio globale è mancato al confronto politico-parlamentare: cosicché, smarrite le dimensioni reali del problema, ci siamo spesso lasciati prendere la mano dalla quotidianità e dalle risposte frammentarie alle pressioni della pubblica opinione. Abbiamo sentito lo schianto del singolo albero che cadeva, ma non il respiro ampio della foresta.

Eppure negli ultimi anni la politica europea sulle migrazioni ha subito una profonda trasformazione. Cito testualmente: «L'approccio globale riflette la profonda trasformazione subita negli ultimi anni dalla dimensione esterna della politica di migrazione europea: da un'impostazione incentrata principalmente sulla sicurezza e focalizzata sulla riduzione delle pressioni migratorie si è pas-

sati a un approccio più trasparente ed equilibrato, guidato da una migliore comprensione di tutti gli aspetti del fenomeno e volto a migliorare le misure di accompagnamento e di gestione dei flussi migratori, per trasformare migrazione e mobilità in forze positive a favore dello sviluppo».

Penso, onorevoli colleghi, che sia opportuno aprire una adeguata riflessione su questo argomento anche per recuperare certi ritardi che noi abbiamo accumulato rispetto ad altri paesi europei. Ritardi, va da sé, dovuti in gran parte al fatto che l'immigrazione per noi italiani è un fenomeno recente, che ci ha colti quasi alla sprovvista, mettendo a nudo l'inadeguatezza delle strutture materiali, degli strumenti giuridici e culturali che sono necessari per governare l'ingresso, l'accoglienza e l'inserimento dei migranti nel nostro tessuto economico e sociale.

Dobbiamo innanzitutto prendere atto che la mobilità umana è diventata ormai il tratto forse più importante della globalizzazione.

Solo per darne un'idea, osservo che nel 2005 oltre 800 milioni di persone hanno viaggiato da una nazione all'altra per turismo e lavoro. Nello stesso 2005 i migranti sono stati 200 milioni, ossia il 3 per cento dell'intera popolazione mondiale. Oggi il 12 per cento della popolazione presente in Europa occidentale è costituito da immigrati. In Italia, come è noto, sono solo il 6 per cento, ma producono già il 9,6 per cento del prodotto interno lordo (PIL) nazionale.

Naturalmente la mobilità che a noi interessa più da vicino è quella determinata dai grandi squilibri demografici, economici e politici che affliggono il pianeta.

Finché ci saranno questi squilibri ci saranno migrazioni di massa: migrazioni dai paesi che producono molti figli e poca ric-

chezza verso i paesi che producono molta ricchezza e pochi figli.

Ha scritto il nostro collega Prof. Livi Bacci, autorevole studioso della materia, che «senza l'apporto dell'immigrazione, l'orizzonte europeo sarebbe in netto declino demografico»; ed io mi permetto di aggiungere economico e politico.

Ricordo qui, per inciso, che mentre 100 anni fa l'Europa occidentale ospitava il 17 per cento della popolazione mondiale, oggi ne ospita il 7 per cento. Nel 2050, immigrazione permettendo, scenderemo al 5 per cento. Se la demografia è un fattore di potenza, c'è da riflettere sul ruolo dell'Unione europea (UE) nel contesto multipolare. In particolare ragionando su dati «certi e robusti», il Sen. Livi Bacci prevede per i prossimi due-tre decenni sia un aumento della domanda d'immigrazione da parte dei maggiori paesi europei, sia un aumento dell'offerta da parte dei paesi che si affacciano sulle rive Sud ed Est del Mediterraneo.

Vale la pena sottolineare che questa crescita delle migrazioni in direzione Sud-Nord si accompagnerà ad una fase di considerevole sviluppo delle sponde africane e mediorientali. Nell'ultimo decennio, infatti, esse registrano incrementi medi del PIL pari al 4,4 per cento ed ancora oggi gli indicatori procedono col segno positivo.

La stessa area, includendo il Golfo Persico, assorbe già il 10 per cento delle esportazioni italiane; e fra qualche anno arriverà a produrre più del 5 per cento del PIL mondiale.

Lì si colloca, dunque, la prima frontiera italiana della globalizzazione.

Nel Mediterraneo che sta tornando al centro dello sviluppo globale, grazie anche all'incremento dei traffici con le nuove potenze della Cina e dell'India; nel Mediterraneo, dicevo, non si muovono soltanto migranti regolari e carrette del mare. Si muovono anche quantità crescenti di risorse energetiche, merci varie e capitali che l'Italia deve saper intercettare, svolgendo con intelli-

genza il suo duplice ruolo di frontiera esterna e di grande molo mediterraneo dell'Europa.

L'immigrazione regolare può costruire un ponte indistruttibile tra le sponde Nord e Sud del Mediterraneo.

Tornando alle dimensioni concrete del fenomeno, voglio richiamare una previsione di medio-lungo termine delle Nazioni Unite, secondo la quale, da qui al 2050 entreranno nel mondo del lavoro 438 milioni di uomini e donne, provenienti per il 97 per cento da paesi in via di sviluppo.

Ciò comporterà una gigantesca redistribuzione della forza-lavoro.

Basterebbe questo dato per sostenere l'esigenza di un governo mondiale delle migrazioni. Allo stato attuale delle cose sembra una utopia. Resta comunque il fatto che il fenomeno può essere vantaggioso per tutti (per i paesi d'origine e di destinazione come per i migranti) e che, dunque, vi è l'interesse comune a gestirlo insieme e nel miglior modo possibile.

Tra le aree più sviluppate del pianeta, l'Europa è quella demograficamente più debole e quindi più bisognosa di immigrazione. Almeno per i prossimi cinquanta anni il suo benessere dipenderà dalla sua capacità di attrarre e integrare lavoratori stranieri.

Il problema è ancor più pungente per il nostro paese che, come è noto, registra tassi di natalità tra i più bassi del Continente.

Dati sicuri - cioè fondati sull'attuale consistenza demografica - ci dicono che nei prossimi 20 anni l'Italia avrà bisogno mediamente di 300.000 nuovi immigrati all'anno per mantenere invariato il numero dei cittadini in età lavorativa.

L'Italia, come l'Europa, dovrà dunque definire anche sul parametro dell'immigrazione i suoi obiettivi pubblici di prosperità, coesione sociale e sicurezza interna.

L'approccio globale, come ho già detto, ci suggerisce dunque di considerare e gestire il fenomeno come un fattore di sviluppo economico, sociale e culturale.

Fino a ieri, pur traendone enormi benefici, l'Europa ha percepito l'immigrazione in maniera negativa; e pertanto ha adottato politiche sostanzialmente difensive, rivolte cioè a contrastare l'immigrazione clandestina e a limitare quella regolare.

Le resistenze maggiori sono venute e ancora vengono dalle forti identità nazionali europee, generalmente forgiate su singoli ceppi etnici e religiosi, fiere di se stesse e piuttosto riluttanti a subire intrusioni che possano alterarne i tratti costitutivi.

Ma quello che oggi ci chiede l'approccio globale all'immigrazione non è la resa delle nostre identità, bensì l'apertura delle nostre società ad energie umane e culture diverse che possono arricchirle e farle progredire.

Personalmente sono convinto che le radici giudaico-cristiane hanno una grande e vitale forza unitiva, di cui deve nutrirsi la costruzione europea. Ma l'unità dell'Europa non può basarsi esclusivamente sul passato, cioè sulle tradizioni e sulle culture nazionali che, per taluni aspetti, ancora ci dividono. Deve basarsi anche su un progetto comune per il futuro che ci unisca veramente, esaltando i valori unificanti e diluendo le differenze.

Questo futuro comune noi possiamo offrirlo alle minoranze in crescita degli immigrati mediante una gestione oculata e umana, aperta dei processi migratori. Quando si importa manodopera, si importano persone: da questo assunto si deve, comunque, partire.

L'impresa per noi italiani ed europei è molto più difficile di quanto non sia stata per altri paesi che sono nati e continuano a crescere con l'immigrazione, come gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda.

Tuttavia, dobbiamo affrontarla questa impresa! Perché l'immigrazione è una necessità storica e la sola, concreta alternativa è la decadenza.

La prima grande difficoltà pratica che l'Unione europea incontra nella gestione di una

politica comune per l'immigrazione è l'assoluta inadeguatezza delle risorse finanziarie disponibili. Nonostante ciò, l'impegno dell'Unione sta producendo risultati sempre più importanti per armonizzare e unificare i programmi e le iniziative dei singoli governi.

Perciò oggi un'accorta politica nazionale deve fare prevalente affidamento sulle risorse proprie e, allo stesso tempo, deve puntare sull'orizzonte europeo, allungando lo sguardo all'obiettivo lontano, ma non impossibile, di un governo mondiale delle migrazioni.

Oggi i governi nazionali sono costretti a procedere tra Scilla e Cariddi: mentre da un lato debbono garantire i flussi richiesti dal mondo economico, dall'altro debbono tranquillizzare le loro opinioni pubbliche in apprensione per la sovranità, l'identità e la sicurezza.

I media, in genere, non aiutano. Anzi, concentrandosi sugli aspetti più immediati e controversi dell'immigrazione, ne accentuano la percezione negativa. E frequentemente la politica, invece di sedare, cavalca la paura, in cambio di facili consensi. Nascono così risposte di corto respiro che se placano per qualche giorno i cittadini, molto spesso generano incertezza e confusione. A tal punto da compromettere gli stessi fondamenti normativi e le ordinarie attività di governo dell'immigrazione.

Lo spaventoso naufragio avvenuto nei giorni scorsi tra le acque libiche e quelle italiane ci ha riproposto drammaticamente il problema della immigrazione clandestina.

Per la verità, quella via mare è soltanto la forma più povera e disperata di immigrazione clandestina, ma rappresenta appena il 10-15 per cento del totale.

L'85-90 per cento dei clandestini, infatti, giunge in Italia per altre vie, spesso con normali permessi turistici, scaduti i quali si trattengono sul territorio nazionale o procedono per altre destinazioni europee, passando comunque in clandestinità come «overstayers».

L'immigrazione clandestina è la patologia grave di un fenomeno complessivamente positivo e come tale va combattuta. È patologia grave perché ha una forte incidenza sull'andamento della delittuosità complessiva, suscita allarme sociale e rende più difficile l'integrazione dei migranti regolari. Non a caso, fino ad oggi, il contrasto ai clandestini ha dominato la politica europea in materia, dando luogo a misure diverse. Ricordo: la gestione integrata delle frontiere; il passaggio dai visti di ingresso nazionali ai visti di ingresso Schengen; la collaborazione tra paesi membri nelle operazioni di rimpatrio; la stipula di accordi bilaterali e multilaterali con i paesi di origine e di transito; il contrasto di polizia alle organizzazioni criminali che controllano il traffico di essere umani e sfruttano spietatamente i migranti dai paesi di origine a quelli di transito e di destinazione.

I documenti che accompagnano l'atto al nostro esame insistono su queste misure, pur conoscendone i limiti.

E infatti lo stesso atto si conclude con un richiamo al «Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo» dove – riporto testualmente – «si ribadisce la convinzione che le questioni migratorie costituiscano parte integrante delle relazioni esterne dell'Unione e che pertanto una gestione strutturata della migrazione legale e un'efficace lotta contro l'immigrazione clandestina vadano considerati anche come strumenti per favorire le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo».

Questa impostazione avalla la tesi secondo cui lo strumento più efficace contro l'immigrazione clandestina è il governo sapiente di quella regolare.

L'esperienza italiana degli accordi bilaterali con l'Albania, la Tunisia, lo Sri-Lanka ed altri paesi ha dimostrato che offrendo aiuti tecnici per il controllo delle frontiere e flussi legali di immigrazione, si ottiene in cambio una forte collaborazione sia per la vigilanza dei luoghi di partenza sia per il rim-

patrio dei clandestini rintracciati sul territorio nazionale.

Se non si offrono alternative di questo genere i governi dei paesi più poveri saranno sempre propensi a chiudere gli occhi sulla emigrazione clandestina. Infatti, con il migrante che parte, regolare o no, il paese esporta un pezzo di povertà e si accinge ad importare un pezzo di ricchezza attraverso le sue rimesse.

A questo si aggiunga la forza degli enormi interessi illeciti che si addensano sul fenomeno. Secondo analisi recenti, il fatturato annuale del traffico di esseri umani e dell'immigrazione clandestina è ormai vicino a quello della droga.

Siamo di fronte ad un autentico problema di sicurezza che va affrontato, tanto all'interno quanto a livello di cooperazione internazionale di polizia, con tutti gli strumenti della prevenzione e della repressione.

Ma la cooperazione tra le forze di polizia da sola non basta: occorre una parallela collaborazione a 360 gradi tra i paesi d'origine, di transito e di ultima destinazione per il controllo complessivo dei processi migratori e per il reciproco sviluppo.

Quest'ultimo tema merita attenzione per diversi aspetti:

– innanzitutto i sostegni allo sviluppo che possiamo dare ai paesi di origine per creare *in loco* nuove occasioni di lavoro;

– poi, la preparazione generale e la formazione professionale che, sempre *in loco*, possiamo dare a quanti hanno scelto di partire;

– infine, il trasferimento e l'impiego delle rimesse e delle professionalità di ritorno ai fini dello sviluppo.

Sottolineo che oggi il totale delle rimesse degli emigrati è superiore al doppio dei sostegni allo sviluppo che il Terzo mondo riceve dai paesi ricchi.

È dunque evidente:

– che il sostegno più importante al Terzo mondo arriva dai più poveri del Primo mondo;

– che l’immigrazione offre un formidabile contributo alla riduzione del divario tra paesi ricchi e paesi poveri e, per vie diverse, alla costruzione della pace.

Anche in questa ottica l’atto comunitario al nostro esame indica cinque obiettivi sui quali possiamo, a mio avviso, largamente concordare:

I. organizzare l’immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d’accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l’integrazione;

II. combattere l’immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese di origine o in un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare;

III. rafforzare l’efficacia dei controlli alle frontiere;

IV. costruire un’Europa dell’asilo;

V. stringere una *partnership* globale con i paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

Il tema dell’integrazione assume per noi italiani particolare rilevanza.

Popolo di emigranti per lunga tradizione, nel giro di un secolo, tra il 1876 e il 1976, noi abbiamo mandato in giro per il mondo, compresi i rientri, circa 24 milioni di connazionali.

Con sudore e lacrime essi hanno contribuito a fare la fortuna di tanti altri popoli e con le loro rimesse hanno alimentato la crescita economica e sociale dell’Italia unita.

Di recente, nel giro di pochi anni, siamo diventati meta di vaste migrazioni e abbiamo raggiunto tumultuosamente i livelli medi europei. Ma non siamo ancora riusciti a meta-

bolizzare il fenomeno. Per questo vediamo moltiplicarsi non solo i segnali di rigetto (intolleranza, xenofobia e razzismo) da parte degli italiani, ma anche i segnali di protesta e ribellione da parte degli immigrati.

Ora, con la recessione in atto, con la perdita continua di posti di lavoro e l’accentuarsi della conflittualità sociale c’è da temere il peggio.

La seconda generazione di immigrati, fatta di giovani nati e cresciuti in Italia, può in questo contesto formare massa critica.

Vi ricordo, onorevoli colleghi, che dei giovani musulmani coinvolti nei grandi attentati di Madrid e Londra, pochissimi avevano problemi economici, mentre quasi tutti soffrivano di emarginazione sociale e isolamento culturale.

Anche per questo è specialmente sui giovani della seconda generazione che dobbiamo intervenire.

È ora che, come suggerisce l’atto al nostro esame, l’Italia sviluppi un suo specifico «modello migratorio».

Si tratta di definire la capacità complessiva di accoglienza del nostro paese, non solo in termini di forza lavoro, ma anche sotto i diversi profili dei servizi sociali, della partecipazione alla vita pubblica, del dialogo interculturale e interreligioso.

Oggi il governo sembra orientato a sospendere i flussi di immigrazione regolare in coincidenza con la recessione. Può darsi che la misura funzioni. Resta il fatto che al momento della ripresa economica, salvo sconvolgimenti imprevedibili, l’immigrazione dovrà attestarsi, come ho già detto, sulle 300.000 unità all’anno per mantenere il tasso attuale di popolazione attiva ed il corrispondente livello di sviluppo.

Il tema dell’integrazione non è comunque rinviabile.

Al di là di certe astrazioni non esistono modelli ben definiti e ben riusciti, degni di emulazione. Esistono, invece, pratiche efficienti di gestione pubblica dell’immigrazione

che dobbiamo studiare e adattare alla realtà italiana.

La nostra esigenza di fondo è inserire proficuamente migliaia e migliaia di lavoratori stranieri e loro familiari nel nostro tessuto economico e sociale, garantendo almeno la pacifica convivenza di identità diverse, nel rispetto dei nostri ordinamenti e delle nostre leggi.

È un'impresa assai difficile che, a partire dalla politica estera, chiama in causa molte competenze di governo ed esige la più scrupolosa attenzione del Parlamento.

Piaccia o no l'immigrazione è destinata ad influenzare fortemente, almeno per i prossimi 50 anni, i processi economici, sociali, culturali e politici del nostro paese.

Con essa dobbiamo fare i conti fino in fondo.

Proprio per questi motivi la Commissione Affari esteri, a conclusione di un ampio e fruttuoso dibattito, ha convenuto sulla opportunità che di tale discussione venga investita l'Assemblea per coinvolgere anche più ampiamente la pubblica opinione con realismo e spirito di verità.

A questo dibattito la Commissione Affari esteri ha inteso fornire il suo contributo approvando, con un voto unanime, una risoluzione che la presente relazione accompagna.

PISANU, *relatore*



## TESTO DELLA RISOLUZIONE

La 3<sup>a</sup> Commissione, esaminato l'atto comunitario n. 17 recante «Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie»,

condividendo l'approccio globale in materia di immigrazione in esso proposto, in quanto il governo dei fenomeni migratori non può esaurirsi nel semplice contrasto dell'immigrazione clandestina e va integrato in una visione complessiva delle politiche di accoglienza e di asilo, della cooperazione allo sviluppo e della gestione dei rapporti con i Paesi di origine e transito dei migranti;

tenuto conto delle allegare osservazioni formulate dalla 14<sup>a</sup> Commissione;

rilevato che, come giustamente segnala il documento, l'approccio globale riflette la profonda trasformazione subita negli ultimi anni dalla dimensione esterna della politica di migrazione europea;

che da un'impostazione incentrata principalmente sulla sicurezza e focalizzata sulla riduzione delle pressioni migratorie si è passati a un approccio più trasparente ed equilibrato, guidato da una migliore comprensione di tutti gli aspetti del fenomeno e volto a migliorare le misure di accompagnamento e di gestione dei flussi migratori, per trasformare migrazione e mobilità in forze positive a favore dello sviluppo;

che appare opportuno al riguardo aprire una complessiva riflessione sulle dinamiche e sul governo dei processi migratori, sia a livello europeo sia a livello nazionale;

che senza un apporto dell'immigrazione, ancorché controllato, il futuro del continente europeo, e in particolare dell'Italia, sarà inevitabilmente segnato da un netto declino demografico, economico e politico;

che una politica attiva di Governo dell'immigrazione può fare di questa un ponte indistruttibile tra le due sponde del Mediterraneo;

che a tal fine va promossa una più incisiva politica europea, fondata anche su una maggiore armonizzazione delle discipline nazionali relative, ferma restando la facoltà per i singoli Stati membri di determinare le proprie quote di immigrazione legale in base alle necessità dei rispettivi mercati del lavoro e alla complessiva capacità di accoglienza e integrazione dei rispettivi sistemi sociali;

che le questioni migratorie costituiscono parte integrante delle relazioni esterne dell'Unione e che pertanto una gestione strutturata della migrazione legale e un'efficace lotta contro l'immigrazione clandestina vanno considerate anche quali strumenti per favorire le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo;

che, nel quadro di tali rafforzate sinergie, lo strumento forse più efficace per lottare contro l'immigrazione clandestina consisterà sempre

più in un governo sapiente di quella regolare, fondato su una cooperazione stretta con i Paesi di origine e di transito;

valuta positivamente il documento in titolo e impegna il Governo:

a cooperare con gli altri paesi dell'Unione europea per un governo europeo dei fenomeni migratori, affiancato da un nuovo modello di *governance*, che coinvolga tanto i Paesi di origine, quanto quelli di destinazione dei flussi migratori, promuovendo intese e forme comuni di disciplina;

a utilizzare a pieno gli strumenti della cooperazione allo sviluppo con i Paesi di origine e di transito, nella prospettiva di una più efficace *partnership* che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.



