

# LA INMIGRACIÓN EN ITALIA ENTRE EL DERECHO DE ASILO Y LA OBLIGACIÓN DE TRABAJAR

## ***INMIGRATION POLICY IN ITALY BETWEEN RIGHT OF ASYLUM AND DUTY TO WORK***

TIZIANA CAPONIO\* y CLAUDIA FINOTELLI \*\*

*Este artículo analiza las políticas de inmigración y solicitud de asilo que se han desarrollado en Italia a partir de la segunda mitad de los años setenta, momento en que se registra por primer lugar en este país un saldo migratorio positivo. Se presta atención, sobre todo, a la evolución legislativa reciente y a la aprobación de la ley n.º 40/1998 por parte del centroizquierda, y a la reforma realizada por el gobierno actual de centro-derecha con la ley n.º 189/2002 que, en líneas generales, se caracteriza por un enfoque más restrictivo*

\* Universidad Alma Mater Studiorum. Bologna (Italia).

\*\* IMIS. Universidad de Osnabruck. Alemania.

*tanto en lo que respecta a las nuevas entradas como a la estabilización de los inmigrantes regulares. También se ven debilitados el estatus jurídico y las garantías de los refugiados. Esta tendencia hacia la precarización es completamente coherente con un discurso político que se centra, casi exclusivamente, en temas tales como la seguridad y la legalidad, tratándose de este modo a los trabajadores inmigrantes y a los refugiados como si fueran clandestinos potenciales. A pesar de la retórica pública, parece que las políticas tienden a converger hacia un modelo migratorio que se basa en la «puerta de servicio» del ingreso irregular por trabajo y la regularización ex post, modelo que ni siquiera desmiente la ley actual, que ha promulgado la enésima condonación, precisamente la quinta de Italia.*

**Palabras clave:** *Italia; políticas de inmigración y asilo; evolución legislativa.*

*This paper deals with the immigration and asylum policies in Italy since 1975, when for the first time the immigrant/emigrant ratio became higher than one. Special attention is devoted to both the recent legislative developments and the transition from the law n. 40/1998 (approved by the centre-left coalition) to the law n. 189/2002 (approved by the centre-right coalition), which is currently ruling in the country. The new law is more restrictive with respect to the entry of new irregular migrants and it reduces the possibility of regular migrants to obtain long-term residence-permits. The law also weakens the refugees' juridical status and guarantees. These changes point out the tendency to make the conditions for migrants more and more precarious. This attitude is in agreement with a political discourse mainly concentrated on the themes of security and legality. In this kind of approach, labour migrants and asylum seekers are both considered potential clandestine migrants. In spite of the official rhetoric, immigration and asylum policies in Italy seem to converge into a migration model based on the «back door» of irregular entries for work purposes and on ex-post regularizations. Such a model has been confirmed by the present law, which allowed again an amnesty for irregular migrants, the fifth in sixteen years.*

**Key words:** *Italy; immigration and asylum policies; evolution in legislation.*

## INTRODUCCIÓN

Las políticas de inmigración y asilo representan, en muchos aspectos, las dos caras de la reglamentación del mismo fenómeno, o sea, el de las migraciones internacionales. Esto se hace patente en el caso de Italia, donde las dos políticas, que durante mucho tiempo se han reglamentado con leyes diferentes, parece que de hecho convergen sustancialmente hacia un modelo migratorio único, el de la «puerta trasera» del ingreso irregular, que en muchísimos casos finaliza con la adquisición, mediante la regularización del estatus de inmigrante residente regular.

A continuación nos proponemos reconstruir este modelo partiendo, ante todo, de sus inicios (§ 1), o bien de las primeras normativas que regulan la inmigración laboral, por un lado, y el asilo político, por otro. Nos concentraremos posteriormente en la evolución de la normativa reciente (§ 2), poniendo de manifiesto que, tanto en el caso de los trabajadores como en el de los refugiados, representa un paso hacia atrás respecto a la situación anterior. En concreto, la nueva ley de inmigración que aprobó el Gobierno de centro-derecha, la conocida como Bossi-Fini, puede hacer que sea más precaria la situación del trabajador extranjero en Italia, limitando al mismo tiempo gran parte de los derechos que se han reconocido tradicionalmente a los solicitantes de asilo.

Finalmente, en el último apartado (§ 3) nos concentramos en el debate político reciente sobre la inmigración. Como se podrá ver, los últimos años se han caracterizado por una escalada constante de temas tales cuales la seguridad y la criminalidad, y una caída del interés paralela en lo que respecta a las cuestiones jurídicas menos relevantes desde el punto de vista electoral, como las relacionadas con el derecho de asilo y la integración de los residentes que están en nuestro territorio desde hace tiempo. En este contexto, se trata a todos los inmigrantes y solicitantes de asilo como si fueran clandestinos potenciales, debiéndose obstaculizar todo lo posible su llegada. Sin embargo, esta

posición se enfrenta con unas tendencias de signo completamente diferente. Por ejemplo, la mayoría actual de centro-derecha, que se ha distinguido en la campaña electoral por la virulencia de su retórica en contra de los clandestinos, se ha visto obligada a promulgar la enésima regularización extraordinaria, satisfaciendo las solicitudes de trabajo procedentes de muchas familias y empresas italianas.

## 1. INMIGRANTES Y REFUGIADOS EN UN NUEVO PAÍS DE INMIGRACIÓN

La transformación de Italia de país de emigración a meta de los flujos migratorios se suele remontar a mediados de la década de los años setenta, cuando por primera vez el saldo migratorio positivo supera el negativo<sup>1</sup> (Bonifazi 1998, 80). Los primeros intentos de análisis y explicación del fenómeno tienden a subrayar la importancia de los factores de rechazo o expulsión de las zonas de origen (los llamados *push factors*), como pueden ser las condiciones de subdesarrollo de muchos países de África y Asia, las crisis políticas de los regímenes comunistas de Europa oriental, la inestabilidad provocada por las guerras y los conflictos étnicos<sup>2</sup>. Sin embargo, en este periodo tampoco faltan los factores de atracción (*pull factors*), entre los que se encuentran, en primer lugar, la fuerte demanda de trabajo sin cualificación y la ausencia de políticas explícitas de reglamentación de las entradas. De hecho, como se verá a continuación, los flujos migratorios de los años setenta y ochenta se producen bajo la ausencia de un cuadro normativo claro: únicamente en 1986, con la aprobación de la ley n.º 943, se obtiene en Italia la primera normativa temporal sobre inmigración, si bien, en lo que respecta al asilo político, habrá que esperar hasta 1990.

---

<sup>1</sup> Como análisis de los flujos migratorios de estos años, véase también: Colombo y Sciortino 2004.

<sup>2</sup> Véase en concreto Calvanese 1983; Melotti 1988 y 1993.

### **1.1. Los inicios. Entre la reglamentación administrativa, las regularizaciones y los derechos negados**

Si se tienen en cuenta los flujos migratorios que ha habido en Italia en la segunda mitad de la década de los setenta (Ambrosini 2001; Reyneri 2003), es evidente que éstos responden a una demanda de trabajo poco cualificado y flexible en sectores tales como el servicio doméstico y cuidados de personas en las grandes ciudades, y la agricultura y la pesca en las regiones del sur. Se trata de una inmigración aparentemente anómala que se desarrolla en un contexto de recesión económica y desocupación elevada y que, si bien no contó con políticas activas de reclutamiento, tampoco careció de reglamentación. De hecho, una serie de circulares del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Asuntos Exteriores favorecieron la inserción de mujeres extranjeras en el trabajo doméstico en régimen interno (Andall 2000), que ha dejado de ser atractivo para las mujeres italianas, que han pasado a desarrollar un trabajo por horas. Al mismo tiempo, la tolerancia generalizada ante el trabajo en negro y la presencia irregular secundan la demanda de trabajo flexible por parte de las pequeñas y medianas empresas manufactureras y la agricultura, consolidándose una política que se basa en la entrada por la «puerta de servicio» de la irregularidad.

Mil novecientos ochenta y seis representa en cierta medida el punto de inflexión en la historia de la inmigración extranjera en Italia. Por primera vez se aprueba una ley que reconoce la presencia de trabajadores extracomunitarios en nuestro país y que tiene por objetivo regular su estatus jurídico y programar las entradas. De hecho, hasta ese momento las únicas normas que estaban en vigor eran las del Código de Seguridad Pública de 1935, que se limitaba a someter al extranjero a una serie de controles discrecionales por parte de la autoridad policial. La ley n.º 943/1986, en cambio, define al inmigrante, ante todo,

como un sujeto de Derecho, al que se debe asegurar el acceso pleno a la sanidad, los servicios sociales, la educación y la vivienda, así como la protección de la cultura e idioma de origen (arts. 1 y 9). De todos modos, resulta evidente que en el fondo hay una lectura del fenómeno que se basa en las categorías típicas de un país emigrante (Bonifazi 1998; Zincone 1999), que se preocupa principalmente de proteger los derechos de sus ciudadanos en el extranjero y mantener vivos los lazos culturales ante la idea de que se pueda producir un retorno.

Parece que la legislación en materia de programación y regulación de las entradas también se inspira en el periodo de la gran emigración italiana hacia Europa del norte. Tanto la ley n.º 943/1986 como la que se aprobó cuatro años más tarde, la ley n.º 39/1990, proponen un modelo de tipo neo-corporativo, que se basa en las consultas tradicionales entre los altos cargos de la burocracia ministerial y los agentes sociales, completamente inadecuado para satisfacer las necesidades de mano de obra procedentes de un mercado de trabajo que ya no se basa en la industria de cadena de montaje (Colombo y Sciortino 2003). De hecho, el resultado más tangible de estas leyes es la regularización de más de 300.000 trabajadores extranjeros irregulares, 105.000 en 1986 y 222.000 en 1990 (Carfagna 2002, 56), puesto que esta última regularización incluía también a los trabajadores autónomos.

De este modo se consolida la práctica de las regularizaciones y las regularizaciones permanentes *ex post* que, como veremos, sigue caracterizando en la actualidad las políticas de inmigración en Italia. En cambio, en el campo de la integración y el acceso a los derechos se esboza una estrategia que es decididamente contradictoria en la que las afirmaciones solemnes y las declaraciones de principios no se ven seguidas por la asignación de los recursos adecuados para hacer que las normas sean efectivas. Éste es el caso, en concreto, de la ley n. 943/1986, que enuncia enfáticamente una serie de derechos que nunca se aplicaron. La única medida que se puso en práctica fue la creación de

unos «centros de acogida y servicios», tal como se prevé en el artículo 11 de la ley n.º 39/1990, que disponía para tal fin de una asignación de 30.000 millones de liras en los ejercicios fiscales de 1990, 1991 y 1992<sup>3</sup>. Se trataba claramente de una intervención de emergencia que se limitaba a proporcionar alojamiento temporal a las personas, ignorando los problemas más complejos de la integración que empezaban a surgir en muchas localidades. En Milán, por ejemplo, en 1982 se registra una serie de ocupaciones de viviendas por parte de familias eritreas, lo cual es un signo evidente de una emigración que no se encuentra precisamente en sus primeras fases. Si bien, para responder a las presiones de las administraciones locales de las ciudades principales del centro y el norte (Milán, Bolonia, Turín, Florencia) se crean en las mismas oficinas para extranjeros desde mediados de los años ochenta, no se puede decir lo mismo del sur, donde al prevalecer el trabajo negro en la agricultura se dan unas condiciones de vida más precarias ante la indiferencia prácticamente absoluta por parte de las instituciones locales<sup>4</sup>.

Es evidente, pues, que a principios de los años noventa la integración de los inmigrantes no era prioritaria en la agenda política nacional, como muestra también la ley sobre ciudadanía aprobada en febrero de 1992 (ley n.º 91/1992), que dificulta la adquisición de la nacionalidad a los ciudadanos procedentes de países extracomunitarios, elevando de 5 a 10 años el periodo de residencia necesario. Al mismo tiempo,

---

<sup>3</sup> Los fondos se destinaban a las regiones, que eran las encargadas, en colaboración con los ayuntamientos más afectados, de la preparación concreta de los centros.

<sup>4</sup> Se debe reseñar también que en el sur del país no existen políticas *ad hoc* para los inmigrantes, que se han compensado en todo momento con una mayor disponibilidad de soluciones informales, sobre todo en lo que respecta al acceso a la vivienda. En el caso de Nápoles, por ejemplo, los inmigrantes han sustituido a los italianos en los llamados «bassi», casas sin ventanas que dan directamente a la calle, y en las viviendas prefabricadas construidas en la periferia para los damnificados del terremoto de 1980 (Caponio 2002, 266).

la ley muestra una preferencia evidente por los ciudadanos de otros países europeos, cuyo tiempo de residencia sigue siendo el mismo que el previsto en la normativa precedente (ley n.º 555/1912), o sea, 5 años, y para los descendientes de los emigrantes italianos, a los que sólo se les exige 3 años de residencia regular. Un decidido golpe de timón del *jus sanguinis* que pone en evidencia la incapacidad de la clase política italiana para asumir la conversión en país de inmigración y promover, consecuentemente, un debate serio sobre las perspectivas de la integración.

## 1.2. Los refugiados: una categoría aparte

A principios de los años ochenta no son únicamente los inmigrantes por cuestiones de trabajo los que se encuentran en condiciones de precariedad y negación de derechos. De hecho, incluso los refugiados y solicitantes de asilo tienen que enfrentarse a problemas parecidos, si bien estos últimos pueden contar con condiciones, al menos sobre el papel, más favorables. Conforme al artículo 10 de la Constitución Italiana (en adelante: Const. It.) y según gran parte de la doctrina jurídica italiana, el derecho de asilo se configura como un verdadero y genuino derecho subjetivo<sup>5</sup>.

«El extranjero que tenga impedido el ejercicio efectivo de las libertades democráticas garantizadas por la Constitución italiana tiene derecho de asilo en la República, según las condiciones que establezca la ley».

De hecho, la norma constitucional no se ha desarrollado nunca y el derecho de asilo, en lugar de ser un derecho

---

<sup>5</sup> Sobre la naturaleza del derecho subjetivo del artículo 10, apartado 3, de la Const. It., véanse: Barile, P.: *Le libertà nella Costituzione*, Cedam, Padua 1966; Cassese, A.: *Commento Art. 10 Cost. It.*, en G. Branca (ed.), *Principi fondamentali; Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975; Mortati, C.: *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. II, 9. ed., Cedam, Padua, 1976; Ziotti, P.: *Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padua, 1988.



negado, se caracteriza más bien por ser un «derecho olvidado» (Wolken 1988, 32). La única normativa en vigor en estos años es la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, ratificada en 1954 (ley n.º 722/54), pero que en Italia sólo se reconoce a los ciudadanos de origen europeo (conocida como «reserva geográfica»). Los solicitantes de origen extraeuropeo podían permanecer en Italia bajo mandato del Acnur, aunque este estatus preveía muy pocas garantías.

Por esta razón, el número de refugiados es muy bajo, entre los más bajos de Europa, como se puede ver en la Tabla 1. A finales de 1988 figuraban como residentes en Italia sólo 7.895 refugiados al amparo de la Convención y 2.662 bajo el mandato de Acnur (Birindelli 1989, 12), mientras que entre 1952 y 1978 atravesaron Italia al menos 77.580 con destino a otros países (Acnur 1980, 13)<sup>6</sup> Además, no debemos olvidar que hay un número difícilmente cuantificable de refugiados *de facto* de origen extraeuropeo que permanecen ilegalmente en Italia (Hein 1989, 77). A pesar de la obligación moral establecida en el art. 10, apartado 3.º de la Const. It., estos datos revelan que Italia, en este periodo, no había asumido el papel de país de asilo, sino más bien el de país de tránsito, en el que se entraba como refugiado y se salía como emigrante. Esto lo confirma también la adopción de una serie de medidas dirigidas a favorecer justamente la emigración de refugiados hacia terceros países. Una de ellas es el acuerdo firmado entre el Gobierno italiano y el Acnur, que preveía que entre las tareas principales del Alto Comisionado no se encontrara tanto la acogida como el favorecer la emigración de los solicitantes de asilo hacia terceros países (ley n.º 1271/1955).

Si la experiencia de la emigración parece que no ha influido en la política italiana respecto a los refugiados en el periodo de los años 50-70, la transformación en país de in-

---

<sup>6</sup> Entre estos refugiados, había un contingente considerable de hebreos soviéticos que estaban en tránsito hacia Israel.

TABLA 1

15 PRIMERAS NACIONALIDADES NO PERTENECIENTES  
A LA UE (PAÍSES CON FUERTE PRESIÓN MIGRATORIA).  
PERMISOS DE RESIDENCIA VÁLIDOS A 31/12/2001,  
COMPARACIÓN CON 1995 Y 1990

	2001		1995		1990		Var. %	Var. %
	V. A.	%	V. A.	%	V. A.	%	2001/95	1995/90
Marruecos	158.094	11,6	94.237	9,5	80.495	10,3	67,8	17,1
Albania	144.120	10,6	34.706	3,5	2.034	0,3	315,2	1606,3
Rumanía	75.377	5,5	24.513	2,5	7.844	1,0	207,5	212,5
Filipinas	64.215	4,7	43.421	4,4	35.343	4,5	47,9	22,8
China	56.566	4,2	21.507	2,2	19.237	2,5	163,0	11,8
Túnez	46.494	3,4	40.454	4,1	42.223	5,4	14,9	-4,2
Yugoslavia <sup>a</sup>	36.614	2,7	51.573	5,2	30.121	3,9	-29,0	71,2
Senegal	34.811	2,6	23.953	2,4	25.268	3,2	45,3	-5,2
Sri Lanka	34.464	2,5	20.275	2,0	13.214	1,7	69,9	53,4
Polonia	30.658	2,2	22.022	2,2	17.201	2,2	39,2	28,0
India	29.873	2,2	14.629	1,5	11.412	1,5	104,2	28,2
Perú	29.627	2,2	10.025	1,0	5.385	0,7	195,5	86,2
Egipto	26.166	1,9	21.874	2,2	20.211	2,6	19,6	8,2
Macedonia	23.142	1,7	15.426	1,5	-	-	50,0	-
Bangladesh	20.127	1,5	5.541	0,6	- <sup>b</sup>	-	263,2	-
Tot. 15	810.348	59,4	444.156	44,8	309.988	39,7	82,4	43,3
Tot. UE	147.495	10,8	164.003	16,5	148.611	19,1	-10,1	10,4
Tot. otros	1.215.135	89,2	827.416	83,5	632.527	80,9	46,8	30,8
TOTAL	1.362.630	100,0	991.419	100,0	781.138	100,0	40,0	26,9

<sup>a</sup> El dato de 1995 y de 2001 se refiere sólo a las comunidades de la Yugoslavia actual, o sea, Serbia, Montenegro y Kosovo, e incluye 3.216 ciudadanos yugoslavos de etnia kosovar. En cambio, el dato de 1990 incluye a todas las comunidades de la antigua Yugoslavia (Serbia, Montenegro, Kosovo, Croacia, Bosnia, Eslovenia y Macedonia).

<sup>b</sup> En 1990, Bangladesh no formaba parte de las 30 comunidades censadas por el Ministerio del Interior y catalogadas por Caritas (1995).

migración no ha modificado demasiado el frágil sistema de garantías hacia los solicitantes de asilo. En la ley n.º 943/1986 no se mencionaba ni a los refugiados ni a los solicitantes de asilo, si bien los datos de regularización

muestran que entre los 105.000 regularizados figuraban nacionalidades que tenían una fuerte presencia en las estadísticas de solicitantes de asilo en Europa del Acnur<sup>7</sup>. Esto nos hace suponer que la primera ley italiana sobre inmigración, con regularización incluida, constituía también una vía de salida de los refugiados potenciales que no encontraban respuesta en el inadecuado sistema de protección. La sucesiva ley Martelli contó con algunos cambios, haciendo por primera vez de los refugiados el objeto de una ley ordinaria. La expresión «asilo político», que aparece en el título, no se ve reflejada en el contenido de la ley, que se basa en la noción de refugiado de la Convención de Ginebra y no en la del art. 10, apartado 3.º, de la Const. it. Sin embargo, la nueva normativa, además de abolir la reserva geográfica, regulaba por primera vez algunos aspectos de la acogida y del proceso de reconocimiento, como la institución de la Commissione Centrale per il Riconoscimento del Rifugiato (Comisión central para el reconocimiento del refugiado).

A partir de 1990 surge nuevamente el problema de la regulación en materia de asilo político con los casos de emergencia, como la «crisis albanesa» de 1991, la guerra civil de Somalia de 1992 y, sobre todo, el éxodo de refugiados de la antigua Yugoslavia. En todos estos casos, los distintos gobiernos italianos han preferido recurrir a la promulgación de leyes y decretos ministeriales *ad hoc*, dejando de lado cualquier discusión más general sobre la calidad del sistema de acogida en Italia y la necesidad de una normativa orgánica<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> De hecho, en esta ocasión se regularizaron 9.343 ciudadanos de Sri Lanka, 2.665 de Irán, 2.302 de Etiopía, 3.075 de Ghana y 744 de Chile. En cambio, según las estadísticas de Acnur, entre 1980 y 1985 habían solicitado asilo en Europa 58.885 personas de Sri Lanka, 51.934 de Irán, 16.850 de Etiopía, 29.167 de Ghana y 11.668 de Chile. (Datos del Ministerio del Interior y estadísticas de Acnur).

<sup>8</sup> Para la crisis somalí, véase el Decreto del Ministerio de Asuntos Exteriores del 9.09.1992, mientras que para la crisis de la antigua Yugoslavia, la ley n.º 390/92. La llegada de los refugiados albaneses se gestionó, sobre todo, mediante circulares interministeriales y órdenes ministeriales.

## **2. DE LA TURCO-NAPOLITANO A LA BOSSI-FINI: ¿EVOLUCIÓN O INVOLUCIÓN?**

Este apartado se centra en la legislación más reciente en materia de inmigración y derecho de asilo. Su objetivo es valorar si el giro hacia la derecha de mayo de 2001 ha conllevado algún cambio en las políticas migratorias italianas y en qué medida lo ha hecho, y si se puede hablar de evolución respecto a la ley base anterior sobre la inmigración que aprobó el Gobierno de centro-izquierda o más bien de una involución. Si este último parece ser el caso de la inmigración por trabajo donde, como veremos, se vuelve a proponer esencialmente el viejo modelo funcionalista del *Gastarbeiter*, no se puede decir lo mismo, en principio, en lo que respecta al derecho de asilo, ya que, de hecho, la nueva ley llena, en cierto modo, el vacío que el Gobierno anterior no había sabido, o querido, afrontar. Sin embargo, también en este punto la Bossi-Fini interviene restringiendo y endureciendo las modalidades de acceso al procedimiento de asilo, institucionalizando además algunas políticas ya iniciadas en el periodo anterior, como resulta evidente en el caso del Proyecto Nacional de Asilo (en lo sucesivo, PNA).

### **2.1. El trabajador inmigrante: un estatus cada vez más incierto**

A pesar de los límites expuestos anteriormente, la ley Martelli ha regulado los asuntos migratorios en Italia durante casi toda la década de los años noventa, es decir, en un periodo en el que se registran incrementos notables de la población extranjera con presencia regular en el país, sobre todo de ciudadanos procedentes de países de Europa del este, como se puede ver en la Tabla 1. Esto no quiere decir que no se supiera que se necesitaba una normativa más adecuada, es más, el debate sobre la reforma de la

ley Martelli comienza en 1992, cuando Ferdinanda Contri, Ministra de Asuntos Sociales del Gobierno Ciampi, nombra una comisión de expertos en el tema<sup>9</sup> que se debía encargar de la preparación de una ley orgánica sobre la inmigración. De hecho, algunas propuestas de la Comisión quedan reflejadas en el decreto ley n.º 489/1995, aprobado en el marco de la adhesión de Italia al Convenio de Schengen, por lo que está fuertemente orientado a reforzar los instrumentos de lucha contra la inmigración ilegal. Sin embargo, al mismo tiempo la norma interviene en la delicada cuestión de los derechos de los irregulares, ampliando a éstos el acceso a los servicios sanitarios primarios (urgencias y medicina preventiva) y a la enseñanza obligatoria, siguiendo las indicaciones de la Comisión Contri, e institucionalizando algunas prácticas *contra legem* (Zincone 1999) que ya estaban consolidadas en el ámbito local. Sin embargo, en materia de regularización de flujos se vuelve a optar una vez más por la concesión de una regularización de la que se benefician 246.000 ciudadanos extranjeros (Carfagna 2002, 58).

El proyecto Contri sirve de base al proyecto de ley Turco-Napolitano, nombres, respectivamente, de los Ministros de Asuntos Sociales y de Interior del Gobierno de centro-izquierda de la época, que aprobó el Parlamento en marzo de 1998 (ley n.º 40/1998). Esta ley, por primera vez, se fija como objetivo promulgar una ley orgánica sobre la inmigración que tenga en cuenta todos los aspectos del fenómeno, desde la lucha contra la inmigración clandestina hasta la integración de trabajadores extranjeros que residan en el territorio desde hace tiempo. Se trata, pues, de una normativa muy articulada que analizaremos sintéticamente a continuación, fijándonos sobre todo en las normas que afectan al estatus del trabajador extranjero en nuestro país.

En primer lugar, en lo que respecta a la reglamentación de las entradas, hay que destacar que la ley n.º

---

<sup>9</sup> Sobre este tema, véase Zincone 1999.

40/1998 reconoce explícitamente la existencia de demanda de trabajo inmigrante que se debe satisfacer mediante el sistema de contingente a establecer cada año mediante un decreto del Consejo de Ministros basándose en el programa trienal que debe presentar el Gobierno y aprobar el Parlamento<sup>10</sup>. En el sistema de cupos, se esbozan dos instrumentos principales de reclutamiento e inserción laboral: las listas de preferencia, que ya preveía la ley n.º 39/1990, y que la nueva norma intenta que sean operativas mediante la previsión de acuerdos bilaterales con los países de origen con el fin de garantizar cuotas de ingreso preferentes a cambio de una colaboración eficaz en los procedimientos de readmisión de los expulsados (art. 21); y la institución del patrocinador, cuyo objetivo es, en cambio, facilitar el ingreso en Italia para buscar trabajo. De hecho, el art. 23 preveía que algunos sujetos, en concreto los ciudadanos italianos y los extranjeros con residencia regular, e incluso las regiones, entidades locales, asociaciones profesionales, sindicatos y organizaciones del tercer sector pudieran ser avalistas del ingreso de ciudadanos extranjeros con el fin de que se insertaran en el mercado de trabajo, asegurándoles alojamiento, manutención y asistencia sanitaria. Se trata de una disposición innovadora dentro del contexto italiano, dirigida a dar respuesta concretamente a las exigencias de un segmento importante del mercado de trabajo inmigrante, es decir, el sector de los empleados de hogar, donde el conocimiento directo entre el trabajador y la persona que lo contrata es esencial.

---

<sup>10</sup> El «programa sobre la política de inmigración y de los extranjeros» (art. 3 del Decreto ley n.º 286/1998), prevé una fase de consultas con todas las partes interesadas, tanto en el ámbito central (ministerios, Consejo nacional de la economía del trabajo) como en el local (conferencia Estado-regiones y Estado-autonomías locales, provincias autónomas de Trento y Bolzano etc.), así como los agentes sociales (asociaciones que se ocupan de la asistencia a los inmigrantes, sindicatos, asociaciones de empresarios).

Uno de los objetivos principales de la ley n.º 40/1998 es, sin dudas, hacer que el estatus jurídico y social del trabajador extranjero con residencia regular en Italia sea más estable y definido. Con este fin se introduce el «permiso de residencia» (art. 9), que permite que el extranjero, tras 5 años de residencia ininterrumpida en el país, pueda obtener un documento de carácter indefinido, evitando así las molestias de las renovaciones anuales continuas. En el ámbito de la integración social, en cambio, el artículo 42 establece que es competencia del Estado, regiones, provincias y ayuntamientos, cada uno dentro de sus competencias y en colaboración con las asociaciones de inmigrantes o quienes trabajen en su favor, emprender iniciativas para la integración de los inmigrantes, la enseñanza de la lengua italiana, la valorización de la cultura de origen, la mediación cultural en los servicios, la organización de cursos de formación para los funcionarios y los trabajadores de entidades privadas que tengan una relación habitual con los extranjeros. Para poder realizar estas intervenciones, así como las extraordinarias de primera acogida (art. 20), promoción de la educación intercultural (art. 38) y medidas específicas en materia de acceso a la vivienda (art. 40), la ley crea un Fondo Nacional para las políticas migratorias<sup>11</sup>, que el reglamento de desarrollo, promulgado mediante decreto del Presidente de la República n.º 394 del 31 de agosto de 1999, asigna a las regiones la financiación de sus programas anuales y plurianuales de integración de inmigrantes residentes en su territorio.

A las medidas innovadoras en materia de integración se contraponen una serie de normas destinadas a reforzar el sistema de sanciones contra el ingreso clandestino y la trata de seres humanos (arts. 10-17), tal como prevé el decreto n.º 489/1995. Además, con el fin de hacer más eficientes el rechazo en las fronteras y las expulsiones, se instituyen

---

<sup>11</sup> También en el art. 42 se establece para 1998 una asignación de 70.500 millones de liras y para 1999, de 68.000 millones. Para el año 2000 se ha mantenido la asignación de 68.000 millones de liras.

los llamados Centros de Permanencia Temporal (art. 14), destinados a retener a los extranjeros el tiempo necesario hasta que se finalice el proceso de expulsión, no debiendo ser este periodo superior a 30 días.

Como se puede ver, la implantación de la ley Turco-Napolitano está orientada sustancialmente a moderar el aspecto represivo (centros de permanencia temporal, disciplina de las expulsiones, etc.), que por otro lado ha sido prioritario por la entrada de Italia en el espacio Schengen, mediante la introducción de medidas concretas destinadas a favorecer el acceso de los inmigrantes a los derechos sociales de la ciudadanía. Pero dicho proyecto, durante el debate parlamentario, se enfrentó con varios problemas. Por un lado, la mayoría que formaba el Gobierno fue objeto de un duro ataque interno por parte del ala que se encontraba más a la izquierda, que rechazaba la creación de los centros de permanencia temporal y el giro represivo contra los irregulares, mientras que por otro lado se vio obligada a abandonar el proyecto de ampliar a los inmigrantes que tienen permiso de residencia el derecho al voto en las elecciones municipales, cediendo ante las acusaciones de inconstitucionalidad de la oposición. Para no posponer aún más la aprobación de la ley, se eliminó del texto definitivo el artículo sobre el voto en las elecciones municipales, de modo que se convirtiera en una proposición de enmienda constitucional que, en cambio, no se volvió a discutir durante la legislatura. La misma suerte corrió la reforma de la ley de ciudadanía, tema que quedó en el cajón, mientras que el permiso de residencia quedó boicoteado en su fase de implementación por una serie de circulares del Ministerio del Interior, introduciendo condiciones extremadamente restrictivas para la concesión del documento (Colombo y Sciortino 2003, 201).

Sin embargo, a pesar de estas contradicciones, la ley Turco-Napolitano sigue siendo la base de la normativa italiana en materia de inmigración, si bien la ley de reforma n.º 189/2002, conocida también como Bossi-Fini por los dos ministros del Gobierno de centro-derecha que la pro-



movieron, ha modificado algunos elementos sustanciales, adquiriendo un tinte claramente menos favorable la entrada y regularización de los inmigrantes en el país. En primer lugar, en lo que respecta a la disciplina de las entradas desde el extranjero, la nueva ley ha eliminado al patrocinador, cerrando de hecho cualquier posibilidad a la entrada por búsqueda de trabajo. Queda en pie el sistema de cupos y de listas preferentes, si bien con una serie de restricciones. De hecho, la entrada por trabajo está reglamentada mediante el llamado «contrato de estancia» (art. 6), que prevé que la persona que contrate al trabajador extranjero le garantice un alojamiento adecuado y el pago de los gastos de viaje de retorno al país de procedencia cuando finalice el contrato. Además, la nueva ley reintroduce la obligación de verificar que no hay trabajadores italianos o comunitarios que puedan ocupar el puesto de trabajo para el que se solicita un trabajador de un tercer país<sup>12</sup> (art. 18), haciendo que el proceso de contratación sea extremadamente largo y complicado. Por último, el decreto anual de programación de flujos se convierte en un acto facultativo del Presidente del Gobierno (art. 3) y se elimina la posibilidad, que estaba prevista en la norma anterior, de fijar los cupos por vía administrativa basándose en el decreto de flujos del año anterior. De hecho, parece que todas estas normas están dirigidas a restringir fuertemente las posibilidades de entrada legal por cuestiones de trabajo, mientras que queda abierta la vía de la regularización permanente *ex post*, como queda patente en la regularización que se aprobó con la ley (en un principio limitada al servicio doméstico y a cuidadores de personas y ampliada a continuación a todos los trabajadores extranjeros).

Pero además de restringir los canales de entrada regular, parece que la ley Bossi-Fini también está orientada a que el estatus de los trabajadores extranjeros con permiso

---

<sup>12</sup> Dicha obligación, prevista tanto por la ley n.º 943/1986 como por la ley n.º 39/1990, había quedado eliminada en la ley Turco-Napolitano.

de residencia en regla sea más precario. El periodo de permanencia regular necesario para obtener el permiso de residencia permanente pasa de cinco a seis años. Al mismo tiempo, la nueva ley reduce la duración de los distintos permisos de residencia y amplía el periodo para solicitar la renovación del mismo a 90 días desde la fecha de expiración, en lugar de los 30 anteriores. Parece que estas medidas aumentan las posibilidades de caer en la irregularidad (Colombo y Sciortino 2003, 214), teniendo como resultado una mayor dependencia de los trabajadores extranjeros de la discrecionalidad de los órganos administrativos responsables de la renovación de los permisos.

En cambio, quedan prácticamente sin modificar las normas en materia de integración, si bien la ley de presupuestos de 2003 ha eliminado las líneas de financiación de políticas concretas, haciendo que confluyan en un fondo único para las políticas sociales. La continuidad de las iniciativas emprendidas en los años anteriores por parte de entidades locales y asociaciones del tercer sector tiene menos garantías: la última palabra sobre los recursos destinados a la inmigración depende, de hecho, del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, que puede destinarlos a atender otras prioridades<sup>13</sup>.

Pero el carácter restrictivo de la ley se ve acentuado además por las nuevas normas en materia de expulsión de extranjeros irregulares. Según la nueva norma, el instrumento normal de expulsión es el acompañamiento hasta la frontera y por ello el tiempo máximo de estancia en los centros de permanencia temporal se aumenta a 60 días. Además, la medida se considera inmediatamente ejecutiva, aunque el interesado la recurra.

Como se puede ver en las leyes que hemos expuesto sintéticamente, el paso de la Turco Napolitano a la Bossi-Fini parece que equivale a una precarización sustancial del estatus jurídico de los trabajadores inmigrantes

---

<sup>13</sup> Sobre este terna, véase *Migranti Press* n.º 1-2 de enero de 2003.

en Italia, que no sólo tienen menos posibilidades de entrar y residir legalmente, sino que también pierden derechos importantes si se produce la expulsión. Surge la imagen de un trabajador como un huésped no deseado, cuya presencia se legitima únicamente si tiene un contrato de trabajo o si puede ser útil para la economía del país.

## 2.2. El solicitante de asilo. entre el vacío legislativo y las presiones europeas

Junto a un aumento gradual de las solicitudes de asilo a partir de 1995 (véase la Figura 1) se asiste en Italia a un cambio radical en la concepción de las políticas sobre los refugiados. De hecho, el Gobierno de centro-izquierda muestra inmediatamente su intención de diferenciar las dos vías de ingreso por «inmigración» y «asilo», convirtiéndolas en dos proyectos de ley diferentes. En la ley Turco-Napolitano simplemente se ratificaba el concepto de *non refoulement* (art. 17) y se introducía el de la protección temporal si se producían acontecimientos excepcionales (art. 18), utilizándose este caso por primera vez durante la crisis de Kosovo<sup>14</sup>. En cambio, el proyecto de ley sobre el asilo<sup>15</sup> preveía un auténtico desarrollo del art. 10, apartado 3.º, Const. it, en cumplimiento de una sentencia reciente del Corte di Casación, que afirmaba que el derecho de asilo es un derecho subjetivo<sup>16</sup>.

Durante esta legislatura se dan varios pasos importantes incluso en el campo de la acogida. En 2001 se constituye, al amparo de un acuerdo entré el Ministerio del Inte-

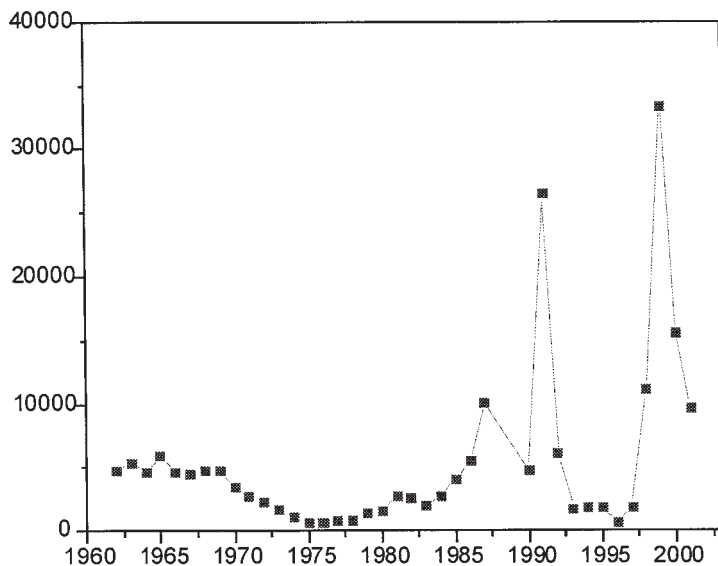
---

<sup>14</sup> En el caso del art. 17 se llegó al establecimiento de un sistema por el que la Comisión central «sugería» a la Jefatura de policía competente quienes eran los solicitantes que, por motivos humanitarios, no podían volver al país de procedencia. En este caso, las personas interesadas recibían un permiso humanitario con una validez de un año.

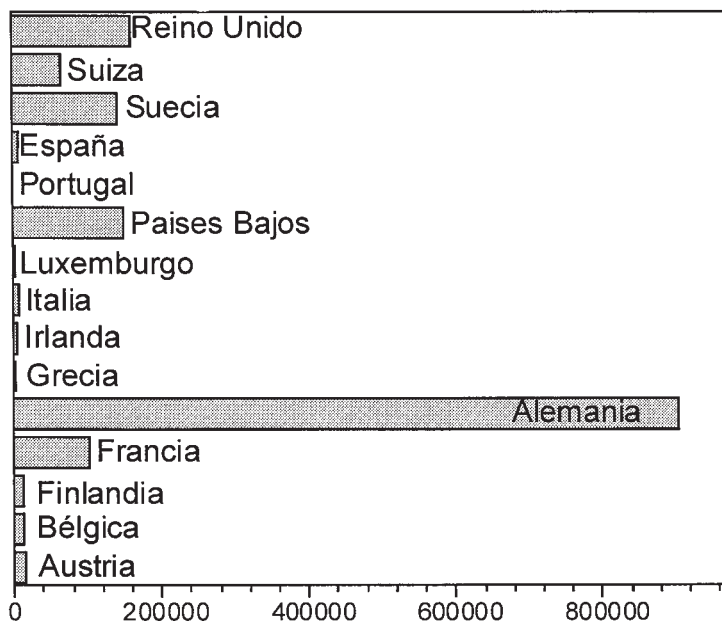
<sup>15</sup> Diario de sesiones n.º 5381, [www.camera.it/index.asp](http://www.camera.it/index.asp)

<sup>16</sup> Véase Sent. Casación sec. U n.º 4674 del 26.05.1997.

**Figura 1: Demandas de asilo en Italia 1962-2002  
(Datos Acnur 2002)**



rior, el Acnur y los ayuntamientos, una red de acogida financiada parcialmente por el Ministerio del Interior y también parcialmente por el Fondo Europeo para los Refugiados que permite la distribución de los solicitantes de asilo en centros construidos con tal fin en ayuntamientos medianos y pequeños. En ellos, se ofrecía a los aspirantes a refugiados cursos de italiano y formación profesional, así como una preparación adecuada para la audiencia en la Comisión Central de Roma. La condición fundamental para la acogida era renunciar a la percepción de la primera asistencia y la participación en cursos de italiano. En la práctica, los nuevos centros se caracterizaban por ser auténticas organizaciones puente entre el solicitante y el país de acogida, como sucede con los Organos Centrales de Acogida de Solicitantes de Asilo (*Centraal Orgaan opvang Asilzoekers*) holandeses (Gastelaars 2002, 1). Sin embargo,

**Figura 2: Refugiados en Europa (Datos Acnur 2002)**

la capacidad de acogida del PNA respecto de las solicitudes de asilo anuales en Italia han resultado ser desde el principio muy limitadas<sup>17</sup>.

Parece que a finales de los años noventa tanto el proyecto de ley sobre el asilo como el PNA anuncian una alineación con los socios europeos, siendo Italia el único país miembro de la Unión que todavía no tiene una normativa orgánica sobre el asilo. Ante una fase europea de «coordinación positiva» (Thränhardt 2001, 12), se puede decir que incluso en el caso del asilo, la pertenencia a Europa ha empujado a Italia hacia un proceso de moderniza-

<sup>17</sup> De los 114 proyectos valorados positivamente durante la selección, sólo se han puesto en funcionamiento 59 (de los cuales 20 se encuentran en las regiones del sur). En 2002 el programa contaba con 2.970 personas acogidas (a 01.11.2002).

ción al que ya se había asistido en el caso del Convenio de Schengen (Pastore 1999, 44). Sin embargo, la falta de aprobación del proyecto de ley antes de que finalizara la legislatura y el anuncio, por parte del nuevo Gobierno de centroderecha, de querer poner fin al PNA han representado sendas paralizaciones. De hecho, el nuevo Gobierno abandona definitivamente la idea de promulgar dos leyes diferentes para inmigrantes y refugiados<sup>18</sup>, prefiriendo en cambio un proyecto de ley único que modifique toda la normativa vigente. Veamos concretamente los artículos que trataban el derecho de asilo.

En primer lugar, la ley Bossi-Fini prevé un procedimiento simplificado para los solicitantes de asilo que hayan entrado ilegalmente o con orden de expulsión, así como su permanencia en un centro de identificación o en centros de permanencia temporal (en lo sucesivo, CPT) mientras dure el procedimiento (art. l-bis). En estos casos, la audiencia del solicitante se debe celebrar en los 15 días siguientes y se debe tomar una decisión en los tres días posteriores a la audiencia (art. 1, apartado 2). Para las audiencias se prevé la creación de Comisiones territoriales que sustituyan a la Comisión central, que mantiene únicamente las funciones de orientación y coordinación. El procedimiento acelerado presenta dos diferencias sustanciales respecto al anterior: el solicitante no puede dejar el centro en el que se le retiene so pena de anulación de la solicitud y no recibe ningún permiso de residencia temporal por solicitud de asilo. Además, la ley crea un Fondo Nacional de Asilo (art. 1, apartado 7) con el que el Estado Central se ocupa por primera vez de la financiación de la acogida cubriendo hasta un 80% del coste de cada iniciativa territorial. Aprobándose *in extremis*, el Fondo permite el mantenimiento de la red de acogida del PNA. Se atribuye al Estado el papel de financiador parcial, especificándose el límite máximo, pero no el mínimo, de la financiación.

---

<sup>18</sup> Véase el proyecto de ley n.º 795, en <http://www.senato.it>

De esta manera se deja voluntariamente en el aire el gasto efectivo a los ayuntamientos, que puede cambiar de un año a otro.

Como se puede ver, la ley Bossi-Fini se traduce sustancialmente en un endurecimiento de las modalidades de acceso al procedimiento y en la introducción de un principio sibilino de subsidiariedad, poniendo a largo plazo en manos de los ayuntamientos no sólo el peso organizativo, sino sobre todo el financiero de la acogida. De esta manera, parece que Italia se acerca a países de inmigración ya antigua, como Alemania, donde buena parte de la acogida está en manos de las entidades locales (Bommes 1996, 236). Además, la ley refleja una nueva tendencia procedente de la Cumbre Europea de Sevilla del 2002, que, en detrimento de los buenos propósitos de Tampere, ha hecho hincapié en la necesidad de crear procedimientos que impidan los abusos en la institución del asilo y acelerar la expulsión de los solicitantes a los que no se les haya concedido.

Si se tienen en cuenta los motivos presentados por el Gobierno para justificar la urgencia y el contenido de unas normas tan restrictivas, es evidente que el enfoque es bastante anacrónico, pues considera que Italia se encuentra en las mismas circunstancias que los principales países de Europa nord-occidental que proporcionan asilo. De hecho, se mantiene la necesidad de evitar un uso «inadecuado» del asilo, es decir, que tenga como fin «posponer o evitar una orden de expulsión por residencia irregular»<sup>19</sup>. Si bien la ley Martelli permitía presentar una solicitud de asilo mientras había un proceso de expulsión en curso, los motivos en que se basaba el proyecto de ley resultaban claramente paradójicos. El tema de la «instrumentalización» es un *topos* de la discusión política en países tales como Alemania u Holanda, en los que el asilo político es desde hace decenios el canal principal de la inmigración. Pero éste no es el caso de Italia, que, junto a España y Grecia, son

---

<sup>19</sup> Véase el proyecto de ley n.º 795, en <http://ww-,v.senato.it>

los países europeos con menos solicitudes de asilo y mayor presencia de ilegales regularizados desde 1986<sup>20</sup>. Además, los datos publicados por el Ministerio del Interior reflejan 213.897 extranjeros expulsados de Italia entre 1999 y 2001, una cifra que hace que sea irrisoria las previsiones de 7.281 solicitantes al año que ha estimado Acnur (2002).

En la actualidad, todavía no se puede valorar las posibles consecuencias de la ley sobre las condiciones de los solicitantes en Italia, puesto que todavía no se ha aprobado el reglamento de actuación. Sin embargo, se pueden hacer algunas reflexiones sobre el reglamento aprobado por el Consejo de Ministros el pasado mes de junio<sup>21</sup>. Prevé, en primer lugar, que en caso de que pasaran 20 días de confinamiento y no hubiera finalizado el procedimiento simplificado, el solicitante pueda recibir un permiso de residencia temporal por solicitud de asilo, con una validez de tres meses, y abandonar el centro (art. 3). Además, en el periodo de permanencia en el centro se pueden recibir visitas de las ONG y salir del mismo entre las 10:00 y las 17:00 (art. 9). En caso de necesidad, se puede solicitar al Prefecto una autorización para un periodo mayor. Estas últimas normas representan una novedad con respecto a la ley, que resultaba ser mucho más rígida en lo que se refiere al abandono del centro, y reflejan la práctica consolidada de no limitar la libre circulación del solicitante de asilo por el territorio italiano, quizá con la esperanza de que aparezca en algún momento en una regularización o en las estadísticas de otros países europeos.

De todos modos, parece que la ley Bossi-Fini ha introducido la paradoja de una política de asilo que se basa en la distinción típicamente europea entre solicitantes *bona* y *mala fide* aun no habiendo una presión real en esta vía de ingreso, puesto que Italia no ha sido nunca un autén-

---

<sup>20</sup> Como idea general de las regularizaciones en Italia, véase Carfagna 2002. Para la distribución de refugiados y solicitantes de asilo en Europa, véase la Figura 3.

<sup>21</sup> Véase el archivo Briguglio en el sitio <http://stranieriinitalia.com>



tico país de asilo. De todos modos, la nueva norma tiene seguramente como efecto hacer que sea más precario el estatus jurídico del refugiado en Italia, ofreciendo un nuevo posible impulso a la inmigración clandestina. Por otro lado, la misma ley prevé los instrumentos que reflejan las políticas de admisión *de facto* típicas del modelo italiano, como la posibilidad que se otorga a los solicitantes de participar en la última regularización sin renunciar a la solicitud de asilo<sup>22</sup>. Se trata de una medida que se ha adoptado en regularizaciones anteriores (si bien nunca estaba claro si se tenía que renunciar o no a la solicitud de asilo), cuya importancia no radica tanto en el aspecto cuantitativo como en el hecho de que refleja la percepción de un modelo migratorio que se basa, fundamentalmente, en la entrada (regular o irregular) por cuestiones laborales. Dicha interpretación no sólo explicaría el limitado éxito del canal de ingreso por «asilo» en la agenda política, sino también algunas medidas adoptadas en el pasado, como la concesión de permisos de trabajo en la primera fase de la «crisis albanesa» o la posibilidad de convertir los permisos humanitarios en permisos de trabajo, evitando de este modo los problemas vinculados a la repatriación.

### **3. REFUGIADOS Y TRABAJADORES INMIGRANTES EN EL DEBATE POLÍTICO RECIENTE**

La problemática de la inmigración entra irrefrenablemente en el debate político a principios de los años noven-

---

<sup>22</sup> Dicha posibilidad no estaba prevista de manera explícita por la ley, sino que se introdujo mediante un comunicado del Ministerio del Interior a principios de noviembre de 2002. (El comunicado no está a disposición pública. La información se basa en un artículo de «Il Messaggero» del 4.11.2002 así como en entrevistas con miembros de la delegación de Acnur en Roma y de la Prefectura de Venecia.)

ta, cuando las investigaciones judiciales de Tangentópolis<sup>23</sup> y la caída del muro de Berlín ponen en crisis a los partidos tradicionales y favorecen la aparición de nuevos proyectos políticos como la Lega Nord<sup>24</sup>, que construye su mensaje político basándose en una presunta identidad padana y, por consiguiente, en el rechazo de las demás identidades, inmigrantes extranjeros *in primis*. Esto es lo que sucedió en la campaña de las elecciones municipales de Milán de 1993, en la que dominó el mensaje contra los inmigrantes del candidato de la Lega Marco Formentini, mostrándose muy hábil para manejar el descontento de la población local ante la degradación en la que se encontraban los centros de primera acogida creados con los fondos de la ley Martelli (Caponio, 2002, 266).

Sin embargo, al final de la década se asiste a una auténtica escalada en el tono de los partidos políticos en lo que respecta a la inmigración, relacionada directamente en todo momento a problemas tales como la seguridad y la criminalidad. De hecho, en las elecciones regionales de 2000, la inmigración pasa a ser un problema «candente», sobre todo por la entrada de Bossi en la alianza de centro-derecha y la creación de la Casa delle Liberta. El discurso antiinmigratorio, con una retórica exagerada típica de un partido extremista, se convierte en un potente recurso para toda la coalición (Zincone 2002, 60), que puede utilizarlo para dividir y crear dificultades a la ya precaria coalición de centro-izquierda. No es una casualidad que el primer paso coincida con el inicio de la campaña electoral, mediante la presentación de una proposición de ley de iniciativa popular firmada por Bossi y Berlusconi que prevé, además de la mano dura contra los irregulares y los clan-

---

<sup>23</sup> Se trata de una serie de escándalos sobre el pago de comisiones por parte de los empresarios a partidos y políticos a cambio de favores, como, por ejemplo, la asignación de un concurso público importante para la realización de obras públicas.

<sup>24</sup> Sobre la historia y el discurso político de la Lega Nord, véase Diamanti 1996.

destinos, una serie de normas inspiradas en el modelo alemán del *Gastarbeiter*.

Pero en la contienda electoral de las elecciones generales de mayo de 2001 la Casa delle Liberta muestra una gran habilidad para imponer el hinomio inmigración-seguridad, sin encontrar ninguna resistencia convincente por parte de la coalición adversaria, que además, al estar intemamente dividida, es incapaz de mantener con decisión los elementos más innovadores de la ley Turco-Napolitano, como por ejemplo el patrocinador (Colombo y Sciortino 2003, 203). De este modo quedan al margen del discurso político dos temas que tradicionalmente han sido cruciales para los partidos de centro-izquierda: el asilo y la integración de los residentes de larga duración. De hecho, parece que el debate electoral ha dado lugar sólo a enfrentamientos estériles sobre las posiciones anti-clandestinos, en el primer caso, y anti-islam, en el segundo, como confirmación de una reorientación más general del discurso público sobre la inmigración, que parece girar exclusivamente alrededor de la seguridad y el orden público.

En lo que respecta, en concreto, a la cuestión de los refugiados, se debe subrayar que la campaña electoral de 1996 ha sacado a la luz dos posiciones contrarias, con el centro-derecha preocupado por la necesidad de distinguir claramente entre «inmigrantes» y «refugiados», y la coalición de centroizquierda que, en cambio, asumía en su programa el desarrollo de la norma constitucional sobre el asilo como labor humanitaria (Vincenzi 1999, 97). Sin embargo, únicamente durante el proceso legislativo de la Bossi-Fini, la izquierda vuelve a alzar la voz con fuerza, proponiendo una serie de enmiendas entre las que se incluye la del Fondo Nacional de Asilo, que representa, sin dudas, el resultado más importante de la actividad de la oposición parlamentaria. Por tanto, el asilo sigue siendo una cuestión importante para los partidos de izquierda que, en cambio, no siempre pueden hacer que la mayoría de centro-derecha se enfrente ante propuestas concretas. En junio de 2003, por ejemplo, como consecuencia del naufr-

gio de algunas naves ante las costas sicilianas, la oposición promueve un debate parlamentario sobre los resultados de la Bossi-Fini<sup>25</sup>, incidiendo también en el problema del asilo, puesto que la mayoría de los inmigrantes desembarcados en Lampedusa fueron trasladados a los campos de acogida de Bari Palese para las audiencias con la Comisión Central (que, careciendo de un reglamento, se ve además obligada a trasladarse de un lado al otro de la península para entrevistar a los solicitantes de asilo)<sup>26</sup>. De hecho, el debate se centra sustancialmente en la valoración de los esfuerzos y los errores en la lucha contra la inmigración clandestina, poniendo de relieve que el tema del asilo se caracteriza por ser una problemática débil, sobre todo ante cuestiones que electoralmente son más candentes, como las de la seguridad y el control de las costas.

Además, parece que el debate político se ve confirmado por la prensa, donde se habla regularmente de «clandestinos» y «refugiados», sin tener en cuenta casi nunca su realidad de posibles solicitantes de asilo. En 1991, por ejemplo, durante la «emergencia de los refugiados» de Albania, la prensa se había limitado a tratar los problemas relacionados con la organización de las ayudas y el estado de ruina de los edificios de acogida<sup>27</sup>, sin tener en cuenta que unos 20.000 albaneses habían presentado una solicitud de asilo. Once años después, se define a los 500 kurdos que desembarcaron en Catania en marzo de 2002 y a los 100 liberianos desembarcados en Agrigento en el mes de junio del mismo año como «desesperados», «clandestinos» o, simplemente, «inmigrantes». Los análisis se concentran en el control de la inmigración clandestina y en la exposición de las costas a los flujos, mientras que apenas se menciona la guerra de Liberia o las persecuciones contra el pueblo kurdo<sup>28</sup>, a pesar de que casi todas las personas que de-

<sup>25</sup> Véase la sesión parlamentaria n.º 329 del 25.06.2003.

<sup>26</sup> Véase *Corriere della Sera* del 18.06.2003.

<sup>27</sup> Véase *Corriere della Sera* del 04.03.1991, 11.03.1991, 18.03.1991.

<sup>28</sup> Véase *Corriere della Sera* del 17.03.2002 e del 16.06.2002.

sembarcaron habían presentado una solicitud de asilo nada más llegar a las costas italianas<sup>29</sup>. Del mismo modo, durante los desembarcos en Lampedusa de junio de 2003, la prensa italiana sigue mostrando lo que parece ser una actitud consolidada en la forma de hacer las cosas, según la cual el inmigrante en Italia es, en la mayoría de las ocasiones, clandestino, algunas veces refugiado y casi nunca un solicitante de asilo.

Al igual que en el caso del asilo, la cuestión de la integración también se caracteriza por ser un problema bastante importante para los partidos de centro-izquierda, siendo, como hemos visto, un elemento esencial del proyecto de ley Turco-Napolitano. Sin embargo, la campaña electoral de las elecciones generales de 2001 ve cómo desaparecen completamente de la escena los problemas cotidianos de acceso a los derechos por parte de los ciudadanos extranjeros que residen en nuestro territorio desde hace mucho tiempo, frente a tomas de posición extremadamente provocativas por parte de algunos exponentes de la Casa delle Liberta, que no dudan en alzarse como defensores de los valores y la tradición cristiana<sup>30</sup> contra un Islam que es sinónimo de amenaza y fanatismo religioso y al que se niega a priori cualquier posibilidad de integración.

Sin embargo, dejando a un lado la retórica anti-islam y anti-clandestinos de Bossi, no debemos olvidar que el segundo Gobierno Berlusconi es el que ha promulgado la regularización extraordinaria más importante en cifras de la última década: según los primeros datos disponibles (Caritas 2003), en la fecha de finalización del 11 de noviembre de 2002 se habían presentado 702.000 solicitudes, siendo ésta una cantidad equivalente a la de las tres regularizaciones anteriores (1990, 1995 y 1998) juntas. Se trata de una esquizofrenia entre palabras y hechos que sólo es irra-

---

<sup>29</sup> Véase *Corriere della Sera* del 19.06.2002; *La Repubblica* (Bari), 11.04.2002

<sup>30</sup> Sobre este tema, véase el preámbulo del proyecto de ley Bossi-Berlusconi (Congreso de los Diputados n.º 7234).

cional en apariencia, pero que en realidad es la consecuencia de la mediación continua promovida en la retaguardia de los partidos católicos de la coalición (Colombo y Sciortino 2003), que de hecho logran modificar considerablemente el texto definitivo de la ley. Si en el campo electoral los partidos tienden a hacer hincapié en el eje seguridad-clandestinidad, en el de las decisiones, en cambio, las posiciones de cada parte son más complejas y articuladas, dejando espacio a políticas más favorables para los inmigrantes de lo que las palabras podrían hacer pensar.

Pero el debate público post-electoral en Italia puede reservar alguna sorpresa, como puede verse en la posición tomada el pasado 7 de octubre por el Vicepresidente del Gobierno, Gianfranco Fini, secretario de Alianza Nacional, a favor de la concesión del voto en las elecciones municipales a los inmigrantes. Tras unos inicios caracterizados por consignas del tipo *ley y orden*<sup>31</sup>, algunos partidos de la mayoría utilizan la problemática de la inmigración para acreditarse como fuerzas moderadas. Todavía no se puede decir en qué medida estas declaraciones imprevistas reflejan un cambio efectivo del clima político y del debate público sobre la inmigración<sup>32</sup>. En cambio, hay un dato evidente: parece que la inmigración se caracteriza en Italia por ser una cuestión que siempre está potencialmente sujeta a instrumentalizaciones políticas, donde dominan los tonos más extremistas y las frases electoralistas, y no la discusión de los problemas y las políticas.

---

<sup>31</sup> Sobre este tema, véase el único decreto aprobado hasta el momento por el Gobierno, el decreto del Ministerio del Interior del 19 de junio de 2003, «Disposizioni sulle attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare - Disposiciones sobre las actividades de vigilancia, prevención y lucha contra la inmigración clandestina a través del mar».

<sup>32</sup> Sobre este tema, el análisis de los diarios principales de Italia parecen acreditar la hipótesis del ajuste de cuentas interno de la mayoría parlamentaria, con el secretario de AN que está decidido a agudizar el conflicto con la Lega Nord, que por otro lado ya es evidente con cuestiones tales como la *devolution* (autonomía de las regiones) y las reformas institucionales.

## CONCLUSIONES

Como se ha podido ver en los apartados anteriores, las políticas de inmigración y asilo en Italia han viajado, en apariencia, por dos vías paralelas. En realidad, se observa una clara convergencia hacia un modelo migratorio único que se basa en la «puerta trasera» o en el ingreso irregular por motivos laborales. Un modelo que vuelve a proponer la ley Bossi-Fini, que, al hacer que sea más precario el estatus de los trabajadores inmigrantes y el de los solicitantes de asilo, hace que de hecho la irregularidad sea una posibilidad bastante probable, así como la única puerta de entrada que se puede utilizar como consecuencia del cierre de todos los canales regulares.

Paradójicamente, en el plano del discurso político, nos encontramos con que se hace un énfasis sin precedentes en los temas de la lucha contra la clandestinidad y la seguridad, dejando de lado cualquier debate serio sobre las cuestiones del derecho de asilo y la integración de trabajadores inmigrantes que residen en el territorio desde hace tiempo. Son dos problemas tradicionales de la izquierda sobre los que los mismos partidos que hoy están en la oposición, parecen mostrar bastantes incertidumbres. De este modo, la seguridad se ha convertido en una cuestión central, si no en «la» cuestión central, puesto que es en la que se juega la mayor parte del apoyo electoral.

Sin embargo, como hemos podido ver, incluso en este campo de políticas tan politizadas, queda espacio para la mediación, tanto a nivel nacional, donde los partidos moderados de centro parecen actuar como «atenuantes» de los extremismos político-electorales, como a nivel local, donde en cambio adquieren sobre todo un primer plano las asociaciones del tercer sector que trabajan desde hace años en estos problemas. Se podría decir que son actores menores, pero que en Italia no se limitan a un papel de comparsa, logrando a menudo cambiar las intenciones fuertemente restrictivas de leyes y reglamentos. Como hemos podido ver, éste es el caso de la regula-

rización aprobada con la ley Bossi-Fini, que cerrando las posibilidades de ingreso regular, deja entender de hecho que, en el fondo, siempre se puede realizar una regularización. En definitiva, dejando a un lado los eslóganes y las polémicas características del discurso político y, en concreto, del pre-electoral, queda la continuidad de un modelo migratorio sobre el que parecen converger varios intereses, desde el de las asociaciones del tercer sector a todas las de las familias y empresas que difícilmente podrían prescindir del servicio doméstico y los trabajadores extranjeros.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (ed.): *I rifugiati in Italia. Legislazione, regolamenti e strumenti internazionali in vigore in Italia*, Acnur, Roma, 1980.
- AMBROSINI, M.: *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- ANDALL, J.: *Gender, Migration and Domestic Service. The Politics of Black Women in Italy*, Ashgate, Aldershot, 2000.
- BARILE, P.: *Le libertà nella Costituzione*, Cedam, Padua, 1966.
- BIRINDELLI, A. M. (ed.): *Un censimento dei rifugiati in Italia*, Mimeo, 1988.
- BOMMES, M.: *Migration, Nationalstaat und Wohlfahrtstaat - kommunale Probleme in föderalen Systemen*, en K. Bade (ed.), *Migration - Ethnizität - Konflikt: Systemfragen und Fallstudien*, Univ.Verl. Rasch, Osnabruck, 1996 (IMIS-Schriften; 1)
- BONIFAZI, C.: *L'immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- BRANCA, G. (ed.): *Principi fondamentali. Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975.
- CALVANESE, F.: *Emigrazione e politica migratoria negli anni settanta*, Laviglia, Salerno, 1983.
- CAPONIO, T.: *Policy networks e immigrazione. Il caso delle politiche sociali a Milano e Napoli*, en A. Colombo y G. Sciortino (ed.), *Stranieri in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 253-282.
- CARFAGNA, M.: *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, en A. Colombo y G. Sciortino (ed.), *Stranieri in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 53-89.



- CARITAS: *Il punto sulla regolarizzazione. Anticipazioni del «Dossier statistico immigrazione 2003»*, Roma, Conferencia de prensa del 10 de marzo de 2003, [www.caritasdiocesana.org](http://www.caritasdiocesana.org).
- CHORIANOPOULOS, B.: *Asylrecht und Gesetzesvorbehalt in Deutschland und in Italien*, Lang, Frankfurt am Main et al., 1996.
- COLOMBO, A., y SCIORTINO, G.: *Italy's many immigrations*, en «Journal of Italian Modern Studies», 2004, en impresión.
- DIAMANTI, I.: *Il male del nord: Lega, localismo, secessione*, Donzelli, Roma, 1996.
- GASTELAARS, M.: *Enacting the clients' self-reliance, in the public sector. The case of the asylum seekers' residences in the Netherlands*, Barcelona, Egos Conference, 2002.
- HEIN, C.: *Das Asylrecht in Italien*, en «ZAR», Nr. 2, 1989, pp. 75-78.
- HEIN, C.: *Italy: Gateway to Europe but not the Gatekeeper?*, en: J. v. Selm (ed.): *Kosovo's Refugees in the European Union*, Pinter, Londres et al. 2000.
- MELOTTI, U.: *Dal terzo mondo in Italia. Studi e ricerche sulle immigrazioni straniere*, Centro Studi Terzo Mondo, Milán, 1988.
- MELOTTI, U.: *Migrazioni internazionali e integrazione sociale: il caso italiano e le esperienze europee*, en M. Delle Donne, U. Melotti y S. Petilli (ed.), *Immigrazione in Europa: solidarietà e conflitto*, Roma, Cediss, 1993, pp. 29-66.
- MORTATI, C.: *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. II, 9. ed, Cedarn, Padua, 1976
- PASTORE, F.: *L'expérience italienne dans la mise en oeuvre de Schengen*, en: K HAILBRONNER (ed.), *Von Schengen nach Amsterdam*, Kohlharnmer, Colonia, 1999 (Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier; 29)
- REYNERI, E.: *Immigrants in a segmented and often illegal labour market*, en «Journal of Italian Modern Studies», 2004, en impresión.
- THRÄNHARDT, D.: *Where and why? Comparative Perspectives on Asylum in the OECD World*, en D. Jeroen y H. Knippenberg (ed.), *Immigration and Immigrants: Between Policy and Reality. A Volume in Honor of Hans van Amersfoort*, Aksant, Arnsterdam 2003, p. 18-41
- VINCENZI, S.: *Italy: A Newcomer with a positive attitude?*, en «Journal of Refugee Studies», Vol. 14, Nr. 1, 2000, pp. 92-104.
- WOLKEN, S.: *Das Grundrecht auf Asyl als Gegenstand der Innen- und Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Lang, Frankfurt/Main et al., 1988.

- ZINCONI, G.: *Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A Hot Italian Recepty*, en «South European Society and Politics», Vol. 3, n.º 3, 1999, pp. 43-82.
- ZINCONI, G. (ed.): *Primo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- ZINCONI, G.: *Immigrazione*, en F. Tuccari (ed.), *Il governo Berlusconi: le parole, i fatti, i rischi*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- ZIOTTI, P.: *Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 1988.