

## BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA TRAYECTORIA LEGISLATIVA ITALIANA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

Giorgio Cutuli

Al analizar la producción legislativa italiana de la última década respecto a la temática migratoria pueden apreciarse tres fases.

La primera, que se prolonga hasta 1998, aparece regulada por la ley 943/1986 y por la ley Martelli 39/1990; marca el principio del intento de gestión de los flujos migratorios, y refleja la conversión de Italia en país receptor de inmigración: o, mejor, la toma de conciencia por parte de los políticos de que había que adoptar medidas respecto a ese fenómeno. La inmigración, mediatizada, empieza así a convertirse en un tema frecuente de las acciones de gobierno y de los enfrentamientos políticos.

Entre 1995 y 1997 comienzan las primeras modificaciones orgánicas de un cuadro normativo específicamente enfocado a la entrada y estancia de extranjeros. Por entonces empieza a desarrollarse una segunda reflexión, ya no sólo sobre los aspectos cuantitativos de los flujos de inmigrantes que llegan a Italia, sino también sobre su naturaleza estructural.

Con independencia de los aspectos formales y específicos de las diversas disposiciones administrativas o legislativas, inspiradas en criterios cambiantes a menudo a lo largo de los años, hay que decir que la realidad de la década de los noventa denota dos características: crecientes *stocks* y flujos de inmigrantes, y altas tasas de irregularidad absorbidas temporalmente -y nunca por completo- a través de los procesos de regularización extraordinaria (*sanatoria*).

De 1998 a 2002 puede apreciarse en la acción legislativa italiana el intento (logrado sólo en parte) de adoptar medidas de carácter más orgánico y de tratar el asunto de la inmigración con una lógica de medio plazo, renunciando a una lectura del fenómeno en términos de emergencia. La ley marco es la Turco Napolitano (1998), complementada por la ley del 1990, conocida como ley Martelli, que se ocupa de la reglamentación del derecho de asilo.

Se tiende a vincular la presencia inmigrante a la acreditación de un

empleo regular: una tendencia que sigue reforzándose en 2002. Se establecen criterios más estables para el arraigo familiar, y se abre la posibilidad de la "llamada nominativa" que permite a un inmigrante hacerse tutor de otro y garantizar económicamente su proyecto migratorio: una opción que se acaba con la normativa de 2002. A la vez, se crean los CPT (Centros de Permanencia Temporal) para facilitar los procesos de expulsión, y se asientan las bases de una más firme política represiva en contra de la clandestinidad, enfocada en el control fronterizo.

Los años comprendidos entre 2002 y 2005 marcan otro cambio conceptual. Inspirada en la ley de 1998, la ley Bossi Fini (2002) conlleva sin embargo un endurecimiento general de las normativas precedentes: se acorta la duración de los permisos temporales y del período máximo de estancia sin trabajo; se incrementa el número de años requeridos para la adquisición de la *carta di soggiorno*, y se pretende actuar de forma más exitosa en el control fronterizo mediante la militarización de la frontera, alejamientos y expulsiones administrativamente más "ágiles" (si se me permite el eufemismo).

Siguen años de intensos enfrentamientos políticos e institucionales en torno a la dudosa constitucionalidad de los aspectos más duros de la Bossi-Fini, acusada a menudo de regirse por lógicas discriminatorias y repetidamente puesta bajo examen por parte de la Corte Constitucional. A lo largo de los años noventa y durante los primeros años del nuevo siglo, las regularizaciones "extraordinarias" se repiten con ordinaria regularidad en Italia, con mucha más frecuencia que en otros países europeos.

Los criterios de admisión de inmigrantes, a lo largo de los diferentes procesos de regularización extraordinaria, como se ha señalado, no son diacrónicamente uniformes. En efecto, la concesión de papeles a los inmigrantes no sigue una sola lógica, sino que es fruto de sucesivos planteamientos coyunturales que, según cifras facilitadas por el propio Gobierno, han elevado a más de 1,4 millones la cifra de inmigrantes regularizados en Italia en los procesos de regularización de 1986, 1990, 1995, 1999 y 2002. De hecho, la forma más común de adquisición del permiso de residencia y trabajo, tal y como está la situación legislativa y burocrática desde la década de los noventa, es el paso por la clandestinidad y la espera de una ley *sanatoria*.

Por lo que atañe a la inmigración laboral de los últimos quince años, hay que destacar algunos cambios en la regulación legal. La ley Martelli de 1990 suponía una estimación anual previa de las llegadas, junto a una evaluación de las

necesidades del mercado laboral: sin embargo, a lo largo del tiempo los criterios de admisión regular fueron endureciéndose.

La ley Turco-Napolitano refuerza el sistema de cuotas y prevé un número máximo total (y por nación) de concesiones de llegadas legales por razones de trabajo. Esas cifras dependen también de lo estipulado en los tratados suscritos con algunos países exportadores de mano de obra que, supuestamente, se comprometen en la lucha contra la inmigración clandestina. Salvo contadas excepciones, ese sistema de cuotas sufre retrasos en la programación anual, en contradicción con la lógica inicial que había establecido una programación flexible cada tres años. Además, las cuotas -unas veinte mil entradas por año- se mantienen por debajo de la demanda efectiva del mercado de trabajo y de la presión migratoria real.

De otro lado, resulta de difícil comprensión la utilidad que pueda tener la programación mediante cuotas si, como afirma la ley de 2002, el inmigrante ya tendría que contar con un trabajo en el momento de su llegada a Italia (recuérdese que se habla de *contratto di soggiorno*). La realidad es que muchos inmigrantes siguen encontrándose en situación de clandestinidad, en espera de una regularización masiva. La solución contemplada por la ley para acceder a un contrato laboral resulta poco satisfactoria, pues exige al demandante el regreso a su país de origen y la espera de la correspondiente llamada del empresario o de la familia que ofrece empleo.

Además, según han puesto de manifiesto diferentes y documentados estudios cualitativos, algunos inmigrantes que desarrollan su actividad en el mundo de la economía sumergida compran a empresarios sin escrúpulos contratos de trabajo que les permiten obtener el *permesso di soggiorno*.

Como consecuencia de todo lo anterior, la programación de los flujos se halla efectivamente desvinculada en la realidad de las dinámicas reales del encuentro entre demanda y oferta de trabajo.

Al margen de las migraciones asociadas a razones laborales, existe un número importante de personas que entraron legalmente en el país a través del arraigo familiar, ya que la reagrupación familiar es un derecho cuya negación es imposible una vez que el inmigrante cumpla con los requisitos exigidos por la ley. Sobre todo en los últimos años, el arraigo se ha convertido en una de las formas más comunes de inmigración legal en Italia.

Desde que en 1986 se opera la primera intervención legislativa respecto al

tema de la inmigración, se han sucedido en Italia varios gobiernos y leyes de extranjería, sin que haya cambiado sustancialmente uno de los rasgos característicos de los flujos: una parte significativa de la inmigración entra en el país de forma ilegal (*clandestini*), o prolonga su permanencia más allá de lo que permitía la documentación utilizada para entrar (*irregolari*).

Pero, vale la pena recordarlo, la irregularidad de muchos inmigrantes no constituye una característica de los flujos en sí, sino que es el resultado de la implementación de un particular planteamiento legislativo y administrativo. En su favor juegan un papel fundamental la escasez de entradas legales (en términos absolutos y relativos a la presión migratoria), las dificultades burocráticas de la concesión y renovación de los permisos, la naturaleza sustancialmente estable de los *push factors*, el efecto llamada de las regularizaciones extraordinarias, la infravaloración de las necesidades del mercado de trabajo y de sus altas tasas de irregularidad.

Las sanciones para quienes se hallan en situación de irregularidad han ido endureciéndose a lo largo del tiempo, con la aprobación de normativas legales cada vez más exigentes. Actualmente, con la Bossi-Fini, el inmigrante ilegal es recluido en centros específicos (Centros de Permanencia Temporal), alejado y expulsado del país. Además hay sanciones penales para quienes favorezcan la inmigración o el trabajo irregular. Pese a esas intenciones, la cuota de irregularidad sigue siendo muy alta. Los medios de comunicación -prensa y televisión- hacen frecuente hincapié en las actuaciones de las fuerzas de policía para controlar los flujos de inmigrantes clandestinos. No obstante, a pesar de la severidad de los controles, el enfoque represivo parece por sí mismo insuficiente para desmontar las experimentadas estructuras de las redes irregulares.

Quizá, como indican algunos estudios cualitativos, falte control en los sectores del mercado de trabajo sociológicamente definidos como secundarios e informales, que se caracterizan por altas tasas de trabajo negro, acentuada precariedad y escaso respeto de los derechos sindicales. De hecho, estos sectores constituyen el principal atractivo y sustento de los flujos no autorizados. Incluso, aunque fuera posible un control fronterizo que impermeabilizara la frontera frente a los flujos clandestinos (aunque parece arriesgado e inaceptable un uso de la fuerza aún más contundente que el presente), eso no garantizaría la reducción de las estancias irregulares, debido al número, muy elevado, de personas que ingresan en el país provistas de visas.

El número reducido de los inmigrantes expulsados, el carácter selectivo de los alejamientos realizados, los costes monetarios, las quejas formales de organismos internacionales en defensa de los derechos humanos sugieren tal vez la imposibilidad efectiva de una solución de carácter esencialmente represivo a la cuestión de la irregularidad.

Ante la imposibilidad de la regulación previa de los flujos, como ya he dicho, la medida fundamental que la administración ha tomado ha sido la de las regularizaciones extraordinarias: 700.000 extranjeros obtuvieron el permiso de residencia por ese procedimiento en 2002.

Pese a eso, ya en 2004 estimaciones bastante cautas cuantificaban los irregulares presentes en Italia en 400.000 (frente a poco más de 2,2 millones de regulares); y es que la irregularidad siempre ha dado prueba de capacidad de perpetuación ante esos mecanismos legislativos, económico-productivos y de control fronterizo.

De hecho, algunos analistas políticos hacen hincapié en la idea de que, a menudo, dichas regularizaciones -siempre anunciadas como las últimas- son la compañía inseparable de un *iter* de leyes orgánicas de inmigración que ha ido modificando (endureciendo) los criterios para adquirir el derecho de vivir y trabajar en Italia. Tal fenómeno es reflejo de un equilibrio –un compromiso arbitrario e inestable- entre la alternativa admisión-exclusión y entre las diferentes fuerzas parlamentarias, ideologías y *lobbies* del país.

La conexión entre el sistema legislativo y la irregularidad se pone de manifiesto al analizar algunas disposiciones legales: por ejemplo, la normativa actualmente vigente reduce la duración de la validez de los papeles, que pasa de cuatro a uno o dos años; además, la ley fija en seis meses la estancia máxima regular en situación de paro. Según algunos observadores, una vinculación tan estricta del *permesso di soggiorno* a un contexto de alta flexibilidad y precariedad laboral, característico del sector secundario del mercado de trabajo, emplaza a los inmigrantes que quieran mantener la regularidad en una condición de vulnerabilidad, que les dificulta el ejercicio de sus derechos de trabajadores. En todo caso, la renovación de los permisos se vuelve innegablemente más compleja. Todo eso conlleva de modo necesario el aumento del número de personas que no satisfacen las estrictas condiciones requeridas para la adquisición de un *status* regular.

Hija de la misma lógica parlamentaria es la medida, insertada en la ley Bossi-Fini 2002, de aumentar de cinco a seis años la estancia regular necesaria para

la concesión de la *carta di soggiorno*, que otorga un permiso sin caducidad.

Sólo a partir de la ley de 1998 se contemplan los derechos fundamentales de todas las personas que se encuentran en territorio italiano, aunque sea en situación de irregularidad. Respecto a quienes residen de forma regular, se establece que gozan de los mismos derechos civiles que los ciudadanos italianos.

Pese a todo esfuerzo formal de integración, siguen siendo muchas las discriminaciones -*de facto* y formales- padecidas por el conjunto de inmigrantes. Así, entre otros ejemplos: el acceso de los irregulares a los servicios de salud; las normas para el acceso a las viviendas públicas; las subvenciones económicas otorgadas a las familias por cada nuevo hijo, etcétera. Y al margen del problema, real, de la discriminación, quedan otros asuntos por resolver: uno de ellos, la gestión de la ciudadanía (actualmente, frente a la entrada de unos 100.000 inmigrantes por año, las concesiones de ciudadanía son unas 10.000).

En Italia, como en otras partes del sistema migratorio europeo, la realidad migratoria es fluida, dinámica, en interacción con los diferentes regímenes legales nacionales. Puesto que se trata de una realidad estructural, destinada (por razones económicas y culturales) a proseguir en los próximos lustros, encerrarse o resistirse ante ella puede entrañar costes sociales muy altos para el *fortress Europe*.

Es preciso implementar modelos legislativos que tomen en cuenta las realidades cuantitativas, culturales, socio-económicas de los flujos. La viabilidad de gestión del fenómeno pasa por el conocimiento y la aceptación de estas distintas realidades.

Y hay que reconocer que, pese a todos los ajustes, y al margen de los resultados logrados, la situación legislativa italiana hasta ahora no ha conseguido que la inmigración en su conjunto se encuadre en el marco de la ley, un requisito indispensable para una gestión democrática, responsable e integradora.