

De la ley Bossi-Fini a la Directiva de Retorno

Las medidas adoptadas en la Unión Europea sobre inmigración endurecen las difíciles condiciones de ingreso e integración para los inmigrantes en Italia.

Enrico Pugliese, Mattia Vitiello

En Italia la inmigración está regulada por el “Texto único” de las leyes sobre la materia (ley nº 286/98), que en realidad se basa en un texto decididamente progresista: la ley Turco Napolitano (ley nº 40/1998). El Texto Único fue posteriormente modificado por la ley nº 189 de 2002, conocida como Bossi-Fini por el nombre de los dos proponentes, líderes políticos de la formación de derechas. Por tanto, no es correcto considerar que la inmigración está regulada por la ley Bossi-Fini, que en realidad consiste únicamente en una serie de enmiendas peyorativas que se refieren sobre todo a una parte del Texto Único, la relativa a las condiciones de ingreso y permanencia (o expulsión).

La denominada ley Bossi-Fini, además de las normas por lo general persecutorias respecto a los inmigrantes y sus posibilidades de ingreso, estancia, inserción y perspectivas de integración, quiso incidir también en el papel de los inmigrantes como trabajadores. Es más, algunas importantes modificaciones del Texto Único afectan expresamente al ámbito laboral, o más bien al nexo residencia-trabajo, por medio del denominado “contrato de residencia”, solución que ligaría al inmigrante a un empleador concreto, perdiendo, en caso de dejar el trabajo, también el derecho de residencia. Un criterio que en esencia ha demostrado ser imposible de aplicar.

Y precisamente en este ámbito se observan las principales consecuencias de la reciente Directiva de Retorno adoptada por la Unión Europea. Ante todo, su Artículo 3 establece que la repatriación puede tener lugar: en el país de origen del emigrante; en un país de tránsito, de conformidad con los acuerdos comunitarios o bilaterales de readmisión u otras resoluciones; en otro tercer país al que el extranjero en cuestión decida volver voluntariamente y en el que sea aceptado. La ley italiana, en cambio, establece que debe ser repatriado al país de origen o al de procedencia. En este sentido, la Directiva supone un paso atrás respecto a una legislación ya de por sí demasiado restrictiva.

Una mejora, sin embargo, la representa el Artículo 7 de la Directiva, que prevé que la decisión de la repa-

triación fije un periodo conveniente, con una duración de entre siete y 30 días, para la partida voluntaria del ciudadano al que se ha notificado la repatriación. Esta posibilidad no está prevista en el Texto Único, en el que la medida es inmediatamente coactiva. Pero el párrafo 4 del mismo Artículo 7 de la Directiva aclara que “si subsiste riesgo de fuga o si una solicitud de residencia regular se ha rechazado por estar manifiestamente infundada o ser fraudulenta, o si el interesado constituye un peligro para la seguridad pública, el orden público o la seguridad nacional, los Estados miembros pueden abstenerse de conceder un periodo para la partida voluntaria, o conceder uno inferior a siete días”. Además, la Directiva establece que los Estados miembros pueden prever en su legislación que dicha posibilidad se conceda únicamente a petición del ciudadano interesado y que para prevenir el riesgo de fuga se pueden imponer ciertas obligaciones, como la entrega de los documentos de residencia o una fianza adecuada. En otros términos, la Directiva, junto a la institución del retorno voluntario, ofrece también la posibilidad de hacer que sea imposible o muy difícil de aplicar.

Otro elemento que deja espacio a nuevos empeoramientos en cuestión de repatriación afecta a los menores no acompañados. El artículo 10 de la Directiva establece que “antes de adoptar una decisión sobre la repatriación de un menor no acompañado, los organismos apropiados, distintos a las autoridades que realizan la repatriación, le proporcionarán asistencia teniendo en debida cuenta el interés superior del menor”, y que “antes de alejar a un menor no acompañado de su territorio, las autoridades del Estado miembro se asegurarán de que éste sea entregado a un miembro de su familia, a un tutor designado o a un centro de acogida del Estado al que regresa”. La ambigüedad de la disposición da pie a distintas interpretaciones, entre ellas permitir también la expulsión de menores. Según el Texto Único, en cambio, los menores extranjeros no pueden ser expulsados, excepto por motivos de orden público o de seguridad del Estado. Y, en estos casos, la medida de expulsión la dispone el Tribunal de menores. Por lo

Enrico Pugliese es director del IRPPS-CNR; Mattia Vitiello es investigador IRPPS-CNR.

Extranjeros residentes en Italia

a 31 de diciembre de 2006

África Septentrional			
	Hombres	Mujeres	Total
Marruecos	205.852	137.376	343.228
Túnez	58.294	30.638	88.932
Egipto	46.791	18.876	65.667
Argelia	15.333	6.186	21.519
Sudán	1.321	315	1.636
Libia	947	604	1.551
Total	328.538	193.995	522.533
África Occidental			
	Hombres	Mujeres	Total
Senegal	48.984	10.873	59.857
Nigeria	15.856	21.877	37.733
Ghana	20.729	15.811	36.540
Costa de Marfil	8.420	7.217	15.637
Burkina Faso	5.648	2.895	8.543
Cabo Verde	1.238	3.235	4.473
Togo	1.734	961	2.695
Guinea	1.247	767	2.014
Benín	1.217	763	1.980
Liberia	1.383	203	1.586
Sierra Leona	628	441	1.069
Niger	407	514	921
Malí	428	307	735
Gambia	491	185	676
Mauritania	369	198	567
Guinea Bissau	177	141	318
Total	108.956	66.388	175.344

Fuente: Istituto Nazionale di Statistica, ISTAT.

que respecta a los menores extranjeros no acompañados, éstos pueden ser repatriados, pero sólo por medio de la repatriación asistida. Esta institución se diferencia de la expulsión porque es una medida que se puede adoptar sólo si, después de una investigación en el país de origen del menor y de una valoración de su situación específica, se considera oportuno para el interés del menor y con el fin de garantizar el derecho a la unidad familiar. La repatriación asistida, que está dispuesta por el Comité para menores extranjeros, se ejecuta acompañando al menor hasta confiarle de nuevo a su familia o a las autoridades responsables del país de origen, y después de la repatriación se propone al menor un proyecto de reinserción. Por último, a diferencia de la expulsión, la repatriación no implica la prohibición de regreso durante 10 años.

En cuanto al regreso, en cambio, el artículo 11 de la Directiva establece un periodo que por lo general no supera los cinco años, excepto en los casos en que el ciudadano de un tercer país constituya una grave amenaza para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

En el ámbito de las garantías procesales se registra un notable empeoramiento respecto al Texto Único, pues la Directiva establece que la traducción de las actas correspondientes al proceso de repatriación, obligatoria y por escrito hasta hoy en Italia, puede reducirse “cuando la legislación nacional consienta que se limite

el derecho a la información, en concreto para salvaguardar la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública y la prevención, la búsqueda, la comprobación y la persecución de los delitos”.

Las disposiciones que merecen mayor atención afectan a la posibilidad de disponer la retención con fin de alejamiento. El artículo 15, en efecto, establece que los “Estados miembros pueden retener al ciudadano de un tercer país sometido a procesos de repatriación sólo para preparar la repatriación y/o efectuar el alejamiento”. La retención la disponen las autoridades administrativas o judiciales. Análogamente a la legislación italiana, por tanto, también la Directiva europea institucionaliza la detención administrativa sin que se haya cometido ningún delito. La retención, además, se produce en centros de permanencia temporal (CPT), definidos hoy en Italia como Centros de identificación y expulsión, hasta un periodo máximo de 18 meses, mientras que en Italia la retención tiene una duración máxima de 60 días. Por último, se prevé que a falta de sitio en los CPT, los extranjeros pueden ser enviados a las cárceles nacionales, manteniéndolos separados de los reclusos “ordinarios”. Otro punto de empeoramiento respecto a la legislación nacional es la hipótesis de la retención de menores y de sus familias. En resumen, parece que la Directiva de Retorno aprobada el 18 de junio de 2008 por el Parlamento Europeo establece un compromiso que reduce las “garantías mínimas” que todo Estado miembro debe asegurar a los extranjeros ilegales en los procedimientos de expulsión y repatriación.

Estas disposiciones representan, sin duda, un empeoramiento de la legislación italiana hasta ahora vigente. Aunque si tenemos en cuenta las últimas medidas del actual gobierno, entre ellas el proyecto de ley que establece disposiciones urgentes en materia de seguridad pública y que prevé la introducción del delito de inmigración clandestina y la prolongación hasta un máximo de 18 meses de la permanencia en los Centros de identificación y expulsión, la Directiva apoya las tendencias de modificación de la legislación actual en materia de inmigración en sentido restrictivo. En este sentido, no sorprende el entusiasmo del ministro del Interior, Maroni, el día siguiente a la reunión de los 27 ministros, cuando afirmó que la introducción del delito de inmigración clandestina en el ordenamiento italiano es el camino correcto que hay que recorrer para hacer más eficaz la expulsión.

En última instancia, una directiva como ésta, introducida en un contexto político como el italiano, que aspira esencialmente a limitar las entradas legales y a reducir el periodo de legalidad de quienes disfrutaran de permiso de residencia, agrava aún más las condiciones de vida de los inmigrantes, haciendo que sus derechos sean cada vez más inciertos.

A este respecto, el punto más destacado es el relativo al permiso de residencia que en Italia se define como contrato de residencia, ya que “el permiso de resi-

dencia por motivos de trabajo se expide después de firmar el contrato de residencia por trabajo según establece el Artículo 5 bis. De cualquier manera, la duración del correspondiente permiso de residencia no puede superar, en relación con uno o varios contratos de trabajo temporal, un total de nueve meses; con un contrato de trabajo por un tiempo determinado, un año; con un trabajo por tiempo indefinido, dos años". Además, por lo que respecta a las modalidades del contrato de residencia y las implicaciones que éste tiene en el contexto social general, la ley dice: "El contrato de residencia por trabajo dependiente estipulado entre un empleador italiano o extranjero que resida regularmente en Italia y un empleado, ciudadano de un Estado no perteneciente a la UE o apátrida, contiene: la garantía por parte del empleador de que dispone de un alojamiento para el trabajador que cumpla los requisitos mínimos previstos por la ley para alojamientos de obras residenciales públicas; y el compromiso de pago por parte del empleador de los gastos de viaje para el regreso del trabajador a su país de procedencia". Y añade: "No constituye título válido para la expedición del permiso de residencia el contrato que no contenga la declaración establecida en los puntos a) y b) del apartado 1". En resumen, el empleador debe proporcionar un alojamiento al inmigrante, es más, un buen alojamiento. Veremos como esta norma restrictiva para el empleador –en apariencia protectora para el inmigrante – termina por repercutir de forma negativa precisamente en la situación de los inmigrantes y que la Directiva de la UE acabe por ampliar sus efectos.

La idea del "contrato de residencia" prescinde completamente de la realidad efectiva de la inmigración en Italia hoy y de la inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo. Este contrato es esencialmente imposible de aplicar en la agricultura y en gran parte de la construcción por sus características estacionales. Funciona poco en la industria, porque presupone poca flexibilidad y movilidad de los trabajadores. Y funciona aún menos cuando el empleador es la familia. Realmente, cuesta entender qué sentido tiene para las empleadas domésticas, y sobre todo para las cuidadoras, un "contrato de residencia". Se trata de relaciones complejas entre empleadores y trabajadoras. Sobre todo en el caso de las asistentes de ancianos, la relación con las familias es muy intensa: a menudo se pasa de una familia a otra, la interrupción del trabajo rara vez es voluntaria, y la pérdida del puesto de trabajo se debe a acontecimientos naturales (por ejemplo, la muerte del asistido). No está claro qué daño produce a la economía y a la sociedad el que la inmigrante-cuidadora sea libre de buscarse otro empleo. Desde luego, no faltan las ofertas para estas trabajadoras y el problema del alojamiento está ya implícitamente considerado. Si la preocupación era que estas mujeres acabaran en el área de la marginalidad o acabaran por pesar en el sistema asistencial italiano,

se trata de una preocupación infundada. Si había una intención punitiva, la cosa cambia: el resultado se ha alcanzado.

La difícil aplicación del contrato de residencia es especialmente evidente para este tipo de actividades más precarias e irregulares. El mercado de trabajo en la construcción –y aún más en la agricultura– se basa en su mayor parte en ocupaciones de breve duración. Hay una demanda fragmentada que se expresa con picos de determinados periodos del año. Y naturalmente, varía de una región a otra. La demanda de trabajo que satisfacen los inmigrantes no es en ningún modo distinta a la general, donde el aumento de la fragmentariedad es la norma.

Los inmigrantes trabajan en su gran mayoría en situaciones de precariedad, informalidad y temporalidad. Estos tres sustantivos no se han utilizado al azar, pues el primero se refiere a las condiciones generales del trabajo, y no sólo a su carácter temporal; el segundo se refiere al carácter sumergido del trabajo y, por tanto, no renovable ni en el plano estadístico, ni en el plano de la seguridad social, ni en el plano fiscal; el tercero se refiere sencillamente a la duración. En los tres casos, por otra parte normalmente entrelazados, los trabajadores inmigrantes tienen dificultades para presentar la certificación correspondiente a su trabajo y a su renta. Los inmigrantes trabajan y trabajan todos, o casi, pero muchos de ellos tienen dificultades para documentar el trabajo y las rentas. Por otra parte, la legislación italiana sobre la inmigración, a partir de la ley Turco-Napolitano, pero de forma agravada con la Bossi-Fini, postula la existencia de trabajos regulares y regulados que se puedan documentar claramente, lo que ya no es posible ni siquiera para los trabajadores italianos. Y todo esto históricamente ha hecho difícil la posibilidad de renovar los permisos de residencia.

Con la instauración de los contratos de residencia, todo se ha vuelto más difícil. Es cierto que este tipo de contrato establece una duración de la relación de trabajo bastante breve. Pero también es cierto que ésta establece un elevado grado de regularidad, suficiente para convencer al empleador para que garantice al trabajador inmigrante dependiente de él un alojamiento con unos estándares mínimos. Ya se sabe que estas normas a menudo acaban por eludirse gracias a documentación poco fiable. Pero, por otra parte, se registran casos de no renovación del contrato, precisamente para evitar los costes y las complicaciones inherentes a la garantía del alojamiento para el dependiente. Y la situación se agrava aún más en el caso de trabajos temporales, en los que la búsqueda de un alojamiento resulta más complicada.

El resultado total del proceso es un aumento del desempleo de los inmigrantes y en última instancia de los irregulares, que acaba por entrar en las represivas redes definidas por la última Directiva europea. ■