

ITALIA

PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE EXTRANJERÍA

El Gobierno ha aprobado el proyecto de ley de delegación "Amato-Ferrero" (ministros del Interior y de la Solidaridad social) que se presentará, para su aprobación, al Parlamento. El nuevo texto sobre inmigración no es una abrogación de la anterior Ley Bossi-Fini, sino una modificación.

En primer lugar, se corrige el mecanismo de programación: el decreto sobre flujos, que establece los contingentes, se convierte de anual en trienal, pero será posible corregirlo cada año. Y los contingentes se establecerán sobre la base de los datos elaborados por el Ministerio de la Solidaridad Social y de las indicaciones de los consejos territoriales para la inmigración de la prefecturas.

Además, para algunas categorías de trabajadores, como cuidadoras y colaboradoras familiares, se podrán establecer entradas que superan los niveles establecidos. Para atraer los jóvenes talentos, para la investigación, ciencia, cultura, arte, espectáculo y deporte, se prevé la rápida concesión de un permiso de residencia hasta un máximo de cinco años, con un régimen especial para el visado.

La reforma hace eje en el proceso de integración, reformando la normativa sobre asistencia sanitaria, abolición de los techos numéricos para el reconocimiento de los títulos profesionales conseguidos en el extranjero o para la inscripción en los colegios profesionales, la actualización de las normas sobre reconocimiento de los títulos de estudio.

El aspecto más significativo, que ha merecido ya las críticas de la oposición, es el reconocimiento del derecho de voto administrativo: los extranjeros con permiso de residencia que, sobre la base de la nueva normativa podrá conseguirse después de residir cinco años en Italia, podrán votar o ser candidatos en las elecciones municipales.

Se elimina la conexión entre permiso de residencia y contrato de trabajo; según el Gobierno, éste último ha conseguido sólo permitir regularizaciones periódicas. Además, un permiso de residencia rígidamente vinculado a la duración del contrato de trabajo, ante un gran número de contratos de duración breve, ha producido especialmente el paso a la clandestinidad. Por esto uno de los principios del nuevo proyecto es el del garante, o sea una institución como las Regiones y los Entes locales, o las asociaciones del mundo del trabajo, permitirá la entrada en Italia de inmigrantes con suficientes garantías profesionales y patrimoniales.

El garante seleccionará al inmigrante de listas organizadas por nacionalidades, a las que se podrán inscribir los extranjeros que quieran entrar en el país. Las listas se tendrán en las Embajadas o en organismos con sede en los países de procedencia. Hasta tanto no estén elaboradas, un banco datos ministerial recogerá todas las demandas de entrada. Se mantiene la llamada por conocimiento

directo. Se prevé también el sistema del auto-garante: el mismo inmigrante declara estar en condiciones de entrar en Italia buscando un empleo, y este es el punto más delicado.

Los permisos de residencia conexiónados al trabajo a término, que hoy tienen una duración correspondiente a la del contrato de trabajo, se concederán por un año o dos (esto depende de la duración del contrato, inferior o superior a los seis meses); en cambio los permisos de trabajo a tiempo indeterminado o por trabajo autónomo tendrán validez de tres años, en vez de los dos actuales.

Por último, se crea el "permiso de residencia en espera de empleo": la reforma prolonga a un año (antes, seis meses) el tiempo durante el que el inmigrante permanece inscrito en los centros para el empleo; además, el permiso se renovará por otro año cuando el extranjero demuestre tener una renta no inferior a la de la asignación social.

La oposición crítica sobre todo el capítulo sobre seguridad, afirmando que aumentarán los clandestinos. En efecto, la revisión de la ley anterior cambia mucho las normas vigentes, empezando por la efectividad de las expulsiones de los clandestinos, un problema vinculado a las dificultades en identificar al inmigrante. El camino escogido es el de "repatriaciones voluntarias asistidas", a las que podrán acceder sea los extranjeros que colaboran, sea los inmigrantes no expulsados que no disponen de medios económicos para volver al país de origen. Se prevé crear un fondo alimentado por las cuotas de los empresarios que contratan a inmigrantes, de los garantes y de los mismos extranjeros.

Los que aceptan los programas de repatriación ven reducirse también la prohibición de volver a Italia. En cuanto a sanciones, el proyecto "Amato-Ferrero" se inspira en los principios del código penal y de procedimiento penal.

Otro capítulo importante atañe a los centros de Permanencia Temporal (CPT). En espera de que se apruebe la ley, el Ministerio del Interior ha emanado una directiva, disponiendo la supresión de los centros de Brindisi, Crotone y Ragusa y poniendo en marcha "un estudio sobre las demás estructuras, con vistas a ulteriores supresiones o a su recalificación".

Otra directiva invita los delegados del Gobierno ("prefectos") a adoptar nuevos criterios para el acceso a los centros, garantizando la mayor transparencia y conocimiento de los servicios proporcionados; se permitirá el acceso a los representantes de las organizaciones humanitarias internacionales y nacionales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Cruz Roja Italiana.

En general, si bien con alguna reserva, el mundo empresarial ha enjuiciado favorablemente el proyecto de ley, según se desprende del comentario publicado el día 25 de abril por el diario económico "Il Sole-24 Ore".

XII INFORME DEL ISMU¹⁹ SOBRE MIGRACIONES

En Italia, a comienzos de 2006, los inmigrantes eran unos 4 millones, y un 19,4% de ellos eran irregulares. Más del 50% trabajaba en el sector servicios, el 4,2% era titular de una empresa, el 14,5% tenía título universitario.

Son los datos del 12º Informe sobre las Migraciones, elaborado por la Fundación "Iniciativas y estudios multiétnicos" (ISMU), presentado en Milán durante una reunión organizada en colaboración con la Cámara de Comercio de Milán, en la que se han entregado los Premios al Empresariado étnico. Este año las vencedoras han sido Luz Adriana Poveda Gutiérrez, titular de la empresa "Adriana Limpiezas" de Milán, y Luisa Zanetti, fundadora de la Cooperativa social "Ameline".

El Informe empieza así: "La presencia extranjera ha introducido un proceso de cambio demográfico que conlleva nuevos retos referentes a las posibles formas de experimentación de la convivencia intercultural, cuya mayor dificultad consiste en el delicado y necesario equilibrio entre el derecho a la diferencia y el deber de la integración".

El número de inmigrantes en Italia

Los datos.

A comienzos de 2006 los extranjeros residentes en Italia eran 3.722.000, o sea el 7% de la población. Los inmigrantes regulares (3.012.000) eran 1,2 millones más que en 2003, y los irregulares unos 760.000, el 19,4% del total, un 3,3% más que en 2005, mientras en julio de 2003 eran 541.000.

Extranjeros presentes legalmente en Italia

Año	Extranjeros residentes
2003	1.800.000
2004	2.570.000
2005	2.740.000
2006	3.012.000

¹⁹ La Fundación ISMU es un ente científico autónomo e independiente que promueve estudios, investigaciones e iniciativas sobre la sociedad multiétnica y multicultural, con especial atención al fenómeno de las migraciones internacionales.

El trabajo

Los inmigrantes encuentran un empleo regular. En el segundo trimestre de 2006 el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT) ha contado 1.375.000 inmigrantes empleados, cuyo 85% trabaja a tiempo indeterminado, lo que contradice la idea de una mayor exposición de los trabajadores extranjeros al empleo precario.

Pero, según los investigadores del ISMU, la encuesta del ISTAT se ha basado sobre todo en la inmigración regular. A mediados de 2005, la incidencia de los trabajadores inmigrantes en las inscripciones al Instituto Nacional del Seguro contra Accidentes en el trabajo (INAIL) era alta: en efecto, los inscritos extranjeros eran 1,7 millones, o sea algo más del 10% del total.

Respecto de los contratos de 2005, la incidencia del número de inmigrantes sobre el total es muy alta: el 16%. En 2006 se habían llevado a cabo 172.692 contrataciones de extracomunitarios y 27.802 de ciudadanos neocomunitarios, o sea el 19% y el 3% del total, respectivamente.

Según las estimaciones del ISTAT, sobre las que se basa el Informe ISMU, los inmigrantes contratados legalmente se concentran más bien en el Norte (65%), un cuarto reside en el Centro y sólo un 10% en el Mezzogiorno.

La tasa de empleo marca una primera discriminación de género y oscila entre el 84,2% de los hombres al 51,2% de las mujeres. Trabaja en la industria en sentido estricto el 21,2% de los inmigrantes (el 80% de ellos, en el Norte), en la construcción el 22,4% y sólo una pequeña parte en la agricultura. Sin embargo la gran mayoría, o sea 786.000 (más del 50%, cuyo 57% son hombres y 84% mujeres) trabaja en el sector servicios, con lo cual los servicios siguen siendo predominio del empleo femenino y representan una segunda forma de segregación ocupacional, como mantiene Laura Zanfrini, investigadora de la Universidad Católica de Milán.

Empresas que prevén altas de extracomunitarios (en % sobre el total de empresas que contratan)

	1-9 dependientes	10-49 dependientes	50 y más	Total
Industria	20,7	23,0	25,2	21,7
Industria en sentido estricto	19,7	22,2	24,7	21,2
Construcción	21,6	25,5	30,1	22,4
Servicios	13,0	18,3	23,5	15,1
Total	16,3	20,9	24,2	18,1

Altas de extracomunitarios previstas por las empresas según el nivel de instrucción (año 2006)

Título de estudio	Número de extracomunitarios a contratar	Porcentaje de extracomunitarios sobre el total de trabajadores
Escuela obligatoria	51.900	55,5
Formación profesional	45.800	10,4
Diploma (*)	36.700	19,1
Instrucción profesional	21.000	13,5
Universidad	6.900	3,7

(*) de ellos, el 2,5% (16.000) tienen especialización postgrado

Fuente: ISTAT y estimaciones de la Fundación ISMU; Unioncámere y Ministerio de Trabajo; Dossier Estadístico Inmigración Caritas/Migrantes.

El desempleo.

El desempleo afecta sobre todo a los inmigrantes irregulares (24,9%) y clandestinos (19,7%), pero también a una cuota de regulares: el 8,6% de los titulares de permiso de residencia, el 4,5% de los con carta de residencia y el 4,2% de los que han adquirido la nacionalidad italiana.

Título de estudio.-

Alrededor del 40% de los trabajadores inmigrantes posee un título de estudio equivalente al diploma, el 36% tiene título de escuela obligatoria, casi el 14,5% título universitario, y menos del 10% tiene sólo título de escuela elemental. La incidencia de inmigrantes licenciados es mayor en el Centro-Norte (15,1%) que en el Mezzogiorno (8,7%).

Empresarios.

Según los datos de Infocámere, a finales de 2006 los empresarios extranjeros eran el 4,2% del total, o sea 334.000; en 2000 había menos de la mitad (160.000). o sea el 2,1% del total. Se encuentran sobre todo en el Norte (el 60%) y especialmente en Lombardía, donde se alcanza un pico del 21%.

Las mujeres.

El Informe subraya el protagonismo de las inmigrantes del Este de Europa, especialmente rumanas, en el servicio doméstico, donde antes eran primeros algunos colectivos "históricos", como las filipinas. Las europeas del Este figuran primeras también en el sector de la asistencia domiciliaria. En cambio las chinas son las protagonistas del fenómeno empresarial: son poco menos del 60% de las artesanas extranjeras y más de un tercio de las titulares de actividades comerciales.

La escuela

Los inmigrantes en las escuelas se han convertido en un fenómeno normal. En el año escolar 2005/2006 se inscribieron en las escuelas estatales y no estatales 424.683 estudiantes, el 4,8% del total, frente al 2% del año 2000, y han aumentado 8 veces y medio frente al año escolar 1995/1996.

Los extranjeros se concentran en la escuela de la infancia, donde alcanzan el 5% y en la primaria (6%). Pero en los últimos años ha aumentado su presencia en la secundaria de primer nivel, llegando en el año escolar 2005/2006 al 4,8%, correspondiente a la media nacional total. Y por vez primera el porcentaje de extranjeros inscritos en la escuela secundaria de segundo nivel han superado el de los inscritos en la escuela de la infancia: sobre el total de los alumnos extranjeros, se trata del 19,4% frente al 19,2%.

En el año escolar 2005/2006 el 43,7% de los alumnos procedía de los países extracomunitarios de Europa. Frente al año anterior el incremento se ha cifrado en 30.000 unidades. Aumentan constantemente también los albaneses (+9.000) y los rumanos (+11.000).

Escuelas no estatales

Aumentan los niños extranjeros en las escuelas de la infancia no estatales: el 4,6%, frente al 5,3% de las escuelas estatales, mientras en el año escolar 2004/2005 el dato había sido 4,4% y 4,7%, respectivamente.

El fracaso escolar en comparación con la edad

Está muy difundido entre los alumnos extranjeros y la diferencia con los alumnos italianos sube al aumentar el nivel de instrucción. En la escuela primaria, mientras el fracaso entre los italianos casi no existe, entre los extranjeros afecta ya al 10% de los alumnos. Al finalizar la secundaria de primer nivel, el fracaso entre los extranjeros aumenta al 60,5%, frente al 8,8% de los italianos. Al final de la secundaria superior el fracaso disminuye ligeramente, quizás porque aumentan los abandonos.

Los aprobados

Las diferencias entre extranjeros e italianos suben con el aumento del nivel de instrucción. En la escuela primaria los extranjeros aprobados son el 96,7%, los italianos el 99,9%. En la escuela secundaria de primer nivel los suspensos de inmigrantes son el 11%, pero aumentan mucho en la secundaria de segundo nivel, donde afectan a un cuarto de los alumnos.

Los diplomas

A pesar de los altos porcentajes de fracaso y de suspensos, en la escuela secundaria superior está aumentando el número de muchachos extranjeros en posesión de un diploma: eran 6.005 en el año escolar 2005/2006, sobre todo procedentes de la Europa no comunitaria (1.198 albaneses y 541 rumanos).

Los institutos escogidos

Frecuenta el liceo el 40% de los italianos y sólo el 18,6% de los inmigrantes que, en cambio, son muchos en los institutos profesionales (40,6%) y técnicos (37,9%).

Los menores

Sigue aumentando el número de menores, que ha pasado de los 50.00 censados en 1991 a 284.000 en 2001, duplicándose en el quinquenio siguiente, hasta las 585.000 a finales de 2005, esto es el 21,9% del total de la población extranjera. Ha sido alto el incremento de la natalidad: de 34.000 en 2003 se ha pasado a 52.000 en 2005. Este dato repercute en los porcentajes: del 6,4% de 2004 se ha llegado al 9,4% del total de 2005 y casi un décimo de los nacidos en Italia es hijos de extranjeros.

Los menores no acompañados

Cabe subrayar el fuerte número de los menores no acompañados: son los niños que no tienen la ciudadanía de ningún país de la Unión Europea, no han presentado solicitud de asilo y se encuentran en Italia sin asistencia o representación de padres u otros adultos. El Comité Menores Extranjeros (CMS) ha señalado 5.663 en 2002, 6.550 en 2003, 7.040 en 2004 y 7.583 en 2005. En este último año su gran mayoría ha procedido de Rumanía (2.616), Marruecos (1.408) y Albania (1.064). Se trata sobre todo de varones (81,54%) hasta los 17 años de edad, cuyo 53% no tiene permiso de residencia, mientras un 14% tiene un permiso para la custodia y sólo el remanente 33% un permiso de residencia regular.

Se concentran sobre todo en Lombardía (1.479), Lacio (1.292) y Sicilia (942).

La vivienda

Aumentan los inmigrantes propietarios de vivienda: a mediados de 2005 eran el 10,9% los extracomunitarios que, en el mismo año, habían llevado a cabo 116.000 adquisiciones. El 18% piensa adquirir la vivienda en el futuro inmediato. Bancos y agencias inmobiliarias han adquirido cierta confianza y han creado "paquetes ad hoc" para las distintas nacionalidades.

La religión

A comienzos de 2006, más de la mitad de los inmigrantes era de religión cristiana: se trata de 1.683.000, o sea el 50,1% del total de los extracomunitarios. de los que los católicos son 994.000 (28,1%). Los musulmanes son 1.233.000 (36,7%). Siguen las demás religiones: budistas 110.000 (3,5%); hinduistas 42.000 (1,3%) y 73.000 pertenecientes a religiones que, individualmente, representan a menos del 1% de la población inmigrante, mientras un 6,1% es ateo.

Los inmigrantes católicos e islámicos se concentran en Milán (126.200 y 124.000, respectivamente), Roma (120.400 y 93.900, respectivamente), Brescia (23.400 y 65.000), Turín (53.300 y 47.000, respectivamente) y Bérgamo (23.600 y 45.100). Las comunidades budistas más numerosas se encuentran en Milán (14.100), Roma (5.200) y Florencia (5.000). Las comunidades hinduistas en Bérgamo (3.000), Mantua (2.500), Brescia (2.400) y Vicenza (2.000).

Además de los datos presentados, el Informe ofrece también una serie de reflexiones sobre:

La normativa

La programación de los flujos

El caso de la programación de los flujos ha sacado a relucir la inadecuación de la normativa sobre la entrada de los trabajadores extranjeros. Para el futuro sería oportuno no delinear un solo cauce sino más bien una pluralidad de cauces. A la actual posibilidad de entrada conexas con un empresario ya disponible a dar de alta se podría acompañar una versión revisada y corregida de la entrada por búsqueda de trabajo con el apoyo de un *sponsor*, ya previsto por el Texto Único y luego cancelado en 2002.

A estos dos cauces, idóneos especialmente para trabajadores con baja cualificación, se podría acompañar un tercero, destinado a los que reúnen, o en todo caso estarían en condiciones de reunir, ya antes de entrar, los requisitos para una inserción relativamente fácil en el mercado del trabajo y en la sociedad italiana. La hipótesis es destinar, como ocurre en muchos países, una parte de los contingentes de entrada sobre la base de listas "de puntos", con el fin de premiar el conocimiento de la lengua italiana, una buena formación básica, etc.

La normativa sobre ciudadanía

Es oportuno volver a definir las normas. La concesión de la ciudadanía debería ser el punto de llegada de un recorrido de estabilidad y plenitud de derechos por parte del inmigrante. Este recorrido podría prever para los adultos un plazo de tiempo de "estabilización" de dos años, que podrían sumarse a los 5 años de residencia regular exigidos para otorgar la carta de residencia. Así pues, se podría proponer un período de tiempo de 7 años para la concesión de la ciudadanía. En cambio, para los menores, podría ser útil establecer como requisito para la adquisición de la ciudadanía el

cumplimiento de las normas sobre la obligación escolar, lo que podría servir de disuasión contra el abandono escolar.

La criminalidad

A 31 de julio de 2006 los extranjeros en las cárceles eran el 33% del total (20.088 sobre una población de 60.710). Las cinco nacionalidades más representadas son la marroquí, la albanesa, la tunecina, la rumana y la argelina.

Los efectos del indulto

En agosto de 2006, debido al indulto, han sido puestos en libertad 16.568 personas y a mediados de noviembre último la cifra ha subido a 17.455. La situación de las cárceles a 30 de septiembre de 2006 ha cambiado: el total de las presencias era 38.326, de los que 12,369 extranjeros (32%). Por vez primera después de muchos años las presencias han vuelto por debajo de la cabida reglamentaria de 42.233. Los extranjeros se han beneficiado del indulto en medida proporcional a los italianos: en efecto, el porcentaje de presencias extranjeras sobre el total ha permanecido prácticamente invariado. A finales de septiembre de 2006, las cinco primeras nacionalidades más presentes en las cárceles son la marroquí, la albanesa, la rumana, la tunecina y la ex yugoslava.

El futuro

Los fuertes ritmos de crecimiento de los inmigrantes en Italia inducen a una profunda reflexión. Si se observa el fenómeno en el tiempo, en los 25 últimos años el componente extranjero en el territorio italiano se ha decuplicado, pasando de 400.000 presencias de 1981 a casi 4 millones. Y hay que prever un aumento también en los diez próximos años: según las estimaciones de los investigadores del ISMU, los extracomunitarios podrían oscilar entre 5,5 y 7 millones. Se trata de un aumento drástico que, según el Informe se podría atribuir también a los nacimientos: en efecto, en 2016 los menores podrían oscilar entre un mínimo de 1.395.000 y un máximo de 1.720.000

Este fenómeno demográfico produciría una significativa modificación de la edad de la población inmigrante: el porcentaje de las personas con más de 45 años pasaría del 14,3% actual al 23-25%, según las distintas hipótesis. Pero, sobre todo, se reduciría el peso del componente más productivo, ya que las personas entre 25 y 44 años podrían disminuir hasta un 10%, modificando de forma sustancial el actual cuadro económico y social.

Se prevé también un cambio de la distribución por sexo: actualmente hay 112 hombres inmigrantes cada 100 mujeres, y la proporción en diez años podría ser de 107-108 hombres cada 100 mujeres.

La apuesta sobre la segunda generación

En Italia hay una segunda generación de extranjeros: se trata de los jóvenes nacidos en el país de padres inmigrantes o llegados de niños. Traen su patrimonio de cultura y años de escuela en el país de origen y la desorientación común a los adolescentes en todo el mundo. Los muchachos extranjeros con menos de 18 años eran 585 mil en 2005 y su número se ha más que decuplicado en 15 años, debido a las reagrupaciones familiares, pero sobre todo al aumento progresivo de la natalidad.

Los jóvenes extranjeros son un potencial muy rico en el que el país tiene que invertir. El Informe del ISMU se ocupa de ellos, afirmando que no hay que considerarles un problema. Éste es el reto más difícil pero también más importante de la integración; hay que valorizar sus potencialidades, empezando por la estructura del bagaje de los conocimientos adquiridos en el país de origen, haciendo eje en las ganas de hacer que tienen y en su disponibilidad a la inserción.