







PROGRAMA DE DOCTORADO INTERUNIVERSITARIO EN ESTUDIOS MIGRATORIOS  
INSTITUTO DE MIGRACIONES  
UNIVERSIDAD DE GRANADA, UNIVERSIDAD DE JAÉN Y  
UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

## TESIS DOCTORAL

LA INMIGRACIÓN Y LA EXCLUSIÓN  
DEL TRABAJADOR TUNECINO EN SICILIA



Doctoranda

**CATERINA BUCCHERI**

Director

**DR. LUIS ÁNGEL TRIGUERO MARTÍNEZ**

**Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Instituto de Migraciones  
Universidad de Granada**

Granada, 16 de Noviembre de 2022

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales  
Autor: Caterina Buccheri  
ISBN: 978-84-1117-724-5  
URI: <https://hdl.handle.net/10481/80665>







*La injusticia cometida en cualquier lugar del mundo  
es una amenaza para la justicia en todas partes.*

*Reverendo Martin Luther King Jr.*





### AGRADECIMIENTOS

Mi tesis es el resultado de una investigación realizada en el Programa de Doctorado Interuniversitario en Estudios Migratorios de la Universidad de Granada, bajo la dirección del Prof. Luís Ángel Triguero Martínez, al cual estoy muy agradecida por apoyarme y seguirme durante años de investigación. Él fue para mí un estímulo constante y me sostuvo incluso en los momentos de dificultad.

Quiero agradecer a los Profesores del Programa Doctoral en Estudios Migratorios, el Prof. Francisco Javier Durán Ruiz, la Prof. María Dolores García Valverde, el Prof. Jose Antonio Fernández Aviles y el Prof. Francisco Javier García Castaño, que han sido para mí un punto de referencia y siempre disponibles desde todos los puntos de vista.

Gracias también a los profesores Nieves Ortega Pérez, Raquel Martínez Chicón, Ángeles Solanes Corella, Manuela Durán Bernardino, María Rubio Gómez, Rosa Rodríguez Izquierdo, Victoria Rodríguez-Rico Roldán, Carolina Serrano Falcón, Susana Puertas Valdeiglesias, Cristina Sánchez-Rodas Navarro, Esperanza Macarena Sierra Benítez, José Antonio Moreno Pérez, Cristina Goenechea Permisán, Antonia Olmos Alcaraz, y al profesorado todo que durante los seminarios y congresos doctorales con sus sugerencias, observaciones y críticas constructivas han contribuido a mejorarme.

A mis colegas que siempre han estado a mi lado: Vincenza Cavaleri, Maria Letizia Cama, Alessandra Cama, Salvatore Iarrera y Rosella Bianco.

Un enorme agradecimiento a mi familia, mi novio Salvatore y mi hija Giada por haber sido pacientes y a menudo haber prescindido de mí durante mi trayectoria doctoral.

A todas las personas que han contribuido a la realización de esta tesis: Muchas gracias.



ÍNDICE

ÍNDICE.....	11
RESUMEN.....	15
ABSTRACT .....	17
INTRODUCCIÓN.....	19
PARTE I.....	33
Capítulo 1º .....	35
Capítulo 2º.....	75
PARTE II .....	97
Capítulo 1º.....	99
Capítulo 2º .....	111
PARTE III .....	133
Capítulo 1º .....	135
CONCLUSIONES .....	171

PARTE I

Capítulo 1

EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

1. Los principios de la inmigración .....	35
2. La competencia de la UE de las políticas de inmigración.....	37
3. La inmigración se convierte en una cuestión de interés comunitario.....	41
4. Las decisiones inadecuadas de la UE sobre la inmigración .....	45
5. Legislación y endurecimiento de los procedimientos.....	47
6. Las garantías en la Unión Europea.....	52
7. Normas de Inmigración: desde la Unidad de Italia .....	58
8. Análisis de la evolución de las políticas migratorias en Italia.....	60
9. La transformación de la inmigración italiana.....	66
10. Los acuerdos entre Italia y Túnez .....	68
11. El impactodel actual conflicto bélico ruso-ucraino .....	72

Capítulo 2

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA U.E.

1. Derechos sociales: un apunte historico.....	75
2. El reconocimiento de los derechos sociales en Países europeos .....	77
3. El reconocimiento de los derechos sociales en la UE .....	83
4. Evolución de la protección jurídica de los derechos sociales en la UE.....	88
5. El principio de protección de los derechos sociales .....	91
6. El nivel de protección jurídica de los derechos sociales en Sicilia .....	94

## PARTE II

### Capítulo 1

#### LA INMIGRACIÓN ITALIANA: PARTICULARIDADES DIFERENCIADORAS

1. Definición de inmigración .....	99
2. Apuntes sobre el inicio de la inmigración tunecina en Italia .....	101
3. El territorio de la Provincia de Agrigento .....	103
4. La opacidad de las políticas jurídica de acogidas en Italia .....	105

### Capítulo 2

#### EL MARCO JURÍDICO ITALIANO EN MATERIA DE INMIGRACIÓN Y SU EVOLUCIÓN

1. Las garantías de la Constitución de la Republica italiana en materia de Inmigración .....	111
2. El desarrollo de la legislación italiana sobre inmigración .....	112
2.1. Las circulares ministeriales: expresión de inercia legislativa.....	113
2.2. La línea legislativa definida por las circulares ministeriales.....	114
3. La sucesión de normas de inmigración y su endurecimiento .....	117
3.1. La detención administrativa.....	119
4. La protección contra la discriminación de los inmigrantes extranjeros en la ley italiana.....	121
5. El principio de programación de los flujos migratoriós .....	124
6. El cierre de los puertos italianos a las O.N.G.....	125
6.1. El caso del buque “Ubaldo Diciotti CP 941” .....	130

## PARTE III

### Capítulo 1

#### LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO

1. La metodología: aspectos y características .....	135
2. Elaboración y composición de los cuestionarios.....	136
2.1. Estructura del cuestionario para los ciudadanos tunecinos .....	139
2.2. Análisis de los datos de las entrevistas a los ciudadanos tunecinos .....	140
2.3. Cuestionario Sección "A" .....	141
2.4. Cuestionario Sección "B" .....	152
2.5. Cuestionario Sección "C" .....	157
3. La influencia de la pandemia de Covid-19 en los derechos de los inmigrantes extranjeros.....	165
4. El cuestionario para los empresarios: una oportunidad perdida.....	167
5. Breves observaciones.....	169

Conclusiones.....	171
-------------------	-----

<b>Fuentes consultadas</b> .....	185
Bibliografía citada .....	185
Informes y Documentos .....	190
Webgrafía .....	194



### RESUMEN

Esta tesis doctoral se basa en la cuestión de la no integración de los ciudadanos tunecinos en la provincia de Agrigento, debido al progresivo endurecimiento de las normas italianas en materia de inmigración.

He elegido Agrigento porque es la Provincia donde vivo y se encuentra una numerosa comunidad tunecina, que es la más representativa de las de ciudadanos extracomunitarios.

La inmigración es el acontecimiento más importante en el escenario de la Unión Europea, en adelante UE, de las últimas décadas, debido a la continua y creciente dimensión del fenómeno. La UE ha demostrado a lo largo del tiempo sus limitaciones normativas que han tenido como consecuencia una manifiesta incapacidad para aplicar políticas sociales igualitarias en favor de los procesos de integración.

Italia, con Sicilia como puerta de entrada del sur de Europa, ha sufrido un cambio de la sociedad civil, afrontando el desafío de aplicar políticas sociales para la integración, que, debido a la escasez de recursos y a la rigidez progresiva de las normas, no se aplican plenamente.

Europa ha demostrado a lo largo del tiempo sus límites normativos y ha puesto de manifiesto su incapacidad para desarrollar políticas sociales, que, por el contrario, necesitan ser reelaboradas, desarrolladas orgánicamente para garantizar el mismo nivel de protección a todos los nacionales de terceros países presentes en el territorio de la UE.

Esta desigualdad genera políticas de acogida e integración diferentes en cada uno de los Estados de la UE, influenciadas por la historia de cada uno de ellos.

En Italia la inmigración se mueve en el contexto de una profunda crisis económica y social, y cualquier intento de modificar las políticas de integración determina, en la mayoría de los casos, la falta de uno de los elementos considerados esenciales para los procesos de integración, el trabajo, las oportunidades escolares, las relaciones sociales y la capacidad de acogida de la sociedad.

El objetivo es argumentar cómo la evolución rígida de las normas obstaculiza la realización de los procesos de integración, independientemente de la política de los gobiernos que se suceden a la cabeza del país.



Se empieza con el análisis del desarrollo de las normas y políticas relativas a la inmigración. Los resultados se construyeron a través del estudio de la evolución normativa y de la investigación de campo, en la que participaron varios ciudadanos tunecinos, que permitieron una definición precisa de las críticas normativas que obstaculizan los itinerarios complementarios.

Este escenario ha permitido comprender la realidad social y la influencia que las normas ejercen en la relación entre los ciudadanos tunecinos y el acceso a los itinerarios complementarios.

**Palabras clave: inmigración – ciudadanos tunecinos – falta integración –  
rigidez jurídico-política - Agrigento**

### ABSTRACT

This doctoral thesis is based on the question of the non-integration of Tunisian citizens in the province of Agrigento, due to the progressive tightening of Italian immigration rules.

I have chosen Agrigento because it is the province where I live and there is a large Tunisian community, which is the most representative of those of non-EU citizens.

Immigration is the most important event on the scene of the European Union, henceforth the EU, in recent decades, due to the continuous and growing dimension of the phenomenon. The EU has over time demonstrated its policy constraints which have resulted in a manifest inability to implement equal social policies in favour of integration processes.

Italy, with Sicily as the gateway to southern Europe, has undergone a change of civil society, facing the challenge of implementing social policies for integration, which, due to the scarcity of resources and the progressive rigidity of standards, are not fully implemented.

Europe has demonstrated over time its regulatory limits and has demonstrated its inability to develop social policies, which, on the contrary, need to be reworked, developed organically to ensure the same level of protection for all third-country nationals present on EU territory.

This inequality generates different reception and integration policies in each of the EU states, influenced by the history of each of them.

In Italy immigration moves in the context of a deep economic and social crisis, and any attempt to modify integration policies determines, in most cases, the lack of one of the elements considered essential for the integration processes, Work, school opportunities, social relations and the reception capacity of society.

The objective is to argue how the rigid evolution of the norms hinders the realization of the integration processes, regardless of the policy of the governments that follow the head of the country.

It begins with an analysis of the development of immigration rules and policies. The results were constructed through the study of regulatory evolution and field

research, in which several Tunisian citizens participated, which allowed a precise definition of the normative criticisms that hinder the complementary routes.

This this policy framework has made it possible to understand the social reality and the influence of the rules on the relationship between Tunisian citizens and access to complementary routes.

**keys word: immigration - Tunisian citizens - lack of integration - legal-political rigidity - Agrigento**

### INTRODUCCIÓN

Esta investigación científica nace de la necesidad de demostrar cómo la rigidez de las normas italianas dificulta la integración de los inmigrantes nacionales de un tercer estado, ya que la aplicación de estas normas limita las garantías de sus derechos y, en ocasiones, no respeta las limitaciones impuestas por la Constitución y los Tratados Internacionales.

El presente trabajo analiza el endurecimiento progresivo de las normas en materia de inmigración, haciendo hincapié en algunos aspectos peculiares que influyen en las condiciones de la comunidad tunecina en la Provincia de Agrigento, Sicilia.

La elección de este tema se debe a la falta de estudios sobre este colectivo de ciudadanos, a pesar de que vivan de forma permanente en Sicilia desde hace más de setenta años, y al hecho de que representan la comunidad extracomunitaria más numerosa.

Su presencia en el territorio influye fuertemente en la economía, ya que su participación en el mercado laboral afecta a la agricultura con un 22,3% de la población activa (*MINISTERIO ITALIANO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIALES, 2022*).

El mantenimiento del contrato de trabajo es de fundamental importancia para ellos ya que les permite acceder a los servicios sociales. Sin embargo, son los ciudadanos tunecinos en situación irregular, estimados en alrededor de 9000, como haindicado la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, en adelante O.C.D.E.<sup>1</sup>, en el análisis del «*Rapporto lavoro per gli immigrati*», en cooperación con el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales que viven en la Provincia de Agrigento y trabajan sin contrato, los que sufren más el rigor de las normas.

No tienen ninguna protección laboral y se ven obligados a vivir en casas en ruina, en algunos casos incluso sin los servicios esenciales. El trabajador sin contrato no conoce el número de horas de trabajo que debe realizar, no comparte con el empresario la distribución de las cargas de trabajo ni sabe cuál es su día libre. Estas acciones negativas se reflejan en la vida de los ciudadanos que no tienen la posibilidad de planificar su vida personal. Por lo tanto, no se le concede ninguna protección en caso de enfermedad, vacaciones o subsidio de desempleo, que paga el Instituto Nacional de

---

<sup>1</sup> O.C.D.E.: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Previdencia Social, en adelante INPS<sup>2</sup>, y que se destina, durante un sólo año, a los ciudadanos que son despedidos.

Esta condición no les ofrece ninguna oportunidad, porque su situación irregular los hace punibles penalmente y, por lo tanto, es imposible prever aquella mejora social que las leyes debe garantizar a todos los ciudadanos.

La Provincia de Agrigento representa un territorio privilegiado para la comunidad tunecina, tanto por su cercanía geográfica, como por las numerosas analogías culturales y sociales que unen a las dos sociedades.

Se trata de una comunidad que siempre ha tenido, a lo largo de los siglos, un fuerte vínculo con la isla, derivado de los 200 años de dominación árabe, que ha dejado su huella en la cultura y la sociedad civil sicilianas.

Ahora bien, la realidad migratoria se convierte en un criterio para determinar los cambios sociales, económicos y culturales de la sociedad italiana.

Hoy existen dos orientaciones distintas dentro de las cuales se mueve la vida democrática de la sociedad. Por un lado, la globalización resalta cada vez más las disparidades entre países industrializados y no industrializados, motor de la movilidad migratoria de las personas; por otro, asistimos a la fuerza con la que los Estados se resisten a ceder parte de su soberanía nacional a la Unión Europea, en adelante UE, en materia de inmigración.

A lo largo de los años, frente al fenómeno de la migración, la legislación de los estados más industrializados se embarca en un proceso de endurecimiento que no se logra subvertir, a pesar de las normas internacionales emitidas para protegerlo.

Italia, también país fundador de la UE, experimenta hoy una profunda ruptura entre su pasado y su historia moderna. Es consciente de que se considera el epicentro cultural de la humanidad, ya que fue objeto de un fenómeno de emigración sin precedentes entre el siglo XIX y el siglo XX. En el siglo XXI, en cambio, se asistió a un flujo creciente de ciudadanos inmigrantes hasta 2017, cuando llegaron a Italia unos 180.000 extranjeros no comunitarios (MINISTERIO DEL INTERIÓR, 2018). Pero con la introducción del *Decreto Minniti* (Ley n. 46/2017) en el mismo 2017 y sucesivamente con el Decreto Ley 113 del 2018 (*Decreto Salvini*), las llegadas disminuyen

---

<sup>2</sup> INPS: Instituto Nacional de Seguridad Social (en italiano: *Istituto Nazionale Previdenza Sociale*): es el principal organismo de la Seguridad Social del sistema público de pensiones italiano, en el que deben estar inscrito obligatoriamente todos los trabajadores.

sensiblemente, hasta el 2020 y 2021, incluso a causa de la pandemia de Covid-19, se llegó a cerca de 48.000 llegadas en Italia, de los cuales el 90% en Sicilia (COLOMBO, A., Y MAGRI, P., 2021, PP. 78-79).

Este dualismo le hizo emprender una senda legislativa de continuo endurecimiento regulatorio, que alcanza su punto álgido en 2019 con el cierre de los puertos.

La pandemia por Covid-19 afecta a las ya difíciles condiciones de los ciudadanos inmigrantes, agravando la situación socio económica. El *Dossier Statistico Immigrazione*, presentado el 30 de octubre de 2021, pone de relieve que la pandemia dejó constancia de las controversias y las insuficiencias del sistema europeo e italiano en materia de inmigración económica y de derechos, mostrando el profundo vínculo que la salud pública tiene con el trabajo, la economía y el ambiente.

El dato que destaca es la disminución de los extranjeros no comunitarios llegados a Italia. «La restricción de la movilidad, realizada con el bloqueo del Espacio Schengen y el cierre de los puertos italianos, vio, en los Centros de Acogida, presenciado el paso de 84.400 del 2020 a los 67.000 del 2021, cuya primera nacionalidad es la tunecina con el 23%» (DOSSIER STATISTICO IMMIGRAZIONE, 2021, PP. 11-12).

Los ciudadanos no comunitarios expulsados de los Centros de Acogida, debido a los efectos del Decreto de Seguridad de 2018, se dispersan por el territorio y se convierten en irregulares. Ya no pueden solicitar la protección humanitaria, lo que les conduce al trabajo irregular y a la pérdida de las protecciones, lo que demuestra la insuficiencia de las normas legislativas italianas.

El Dossier describe que «el término distanciamiento social acuñado por el Gobierno italiano en marzo de 2020, es la expresión de la mentalidad y del clima cultural difundido en Italia».

Aunque corregido sucesivamente en distanciamiento físico, sigue siendo un término funcional a la legislación sobre la inmigración, la cual demuestra la ineptitud precisa de la política italiana de no querer políticas de integración constructivas (DOSSIER STATISTICO IMMIGRAZIONE, 2020, P. 14).

Esta perspectiva muestra que el endurecimiento legislativo genera una limitación de las protecciones legales hacia los ciudadanos nacional de un tercero país.

La inmigración debe observarse bajo un doble aspecto: por un lado, se considera el empuje que ejercen los elementos de fuerza mayor que determinan la “inmigración forzada”; por otro, la necesidad de encontrar mejores condiciones de vida y de trabajo en otro país, causa de la inmigración voluntaria.

Teniendo en cuenta la legislación italiana, el trabajo es el eje sobre el que se basa la expedición y/o mantenimiento del permiso de residencia y, en consecuencia, el acceso a los servicios sociales. Esto hace que el inmigrante extranjero extracomunitario sea más vulnerable, ya que el factor trabajo determina indirectamente el nivel de protección de sus derechos.

El endurecimiento simultáneo de las normas sobre migración y trabajo genera a lo largo del tiempo un fenómeno progresivo de no integración. De hecho, si los ciudadanos nacionales de un tercer Estado no tienen un contrato de trabajo regular, no tienen la posibilidad de obtener el permiso de residencia, ni de renovarlo al vencimiento, asumiendo así la condición de «irregular», y se quedan privados de protección legal, relegados al margen de la sociedad civil.

Una vez establecido el objetivo general de la investigación, trato de definir el concepto de inmigración a partir de una síntesis de las denominaciones que se han dado a lo largo del tiempo. Pero considerando las causas que están en la base de este fenómeno y el pluralismo de los ciudadanos involucrados, ha sido difícil dar una definición única.

Por su propia naturaleza, el derecho de las personas a moverse está garantizado por el art. 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además, con el art. 10 del Convenio nº143 de la Organización Internacional del Trabajo, en adelante O.I.T.<sup>3</sup>, de 1975, se promueve el principio de igualdad de oportunidades, con el fin de extender la protección de los derechos a todos los inmigrantes. Sin embargo, aunque se reconoce el derecho a la inmigración a todos los ciudadanos, los trámites de la UE, pero

---

<sup>3</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo especializado de las Naciones Unidas que se ocupa de la promoción de la justicia social y de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, con especial referencia al trabajo en todos sus aspectos. Fue el primer organismo especializado que formó parte del sistema de las Naciones Unidas en 1946, pero se fundó en 1919 vinculándose a la Sociedad de Naciones. Está integrada por 187 estados y los idiomas oficiales son el inglés, el francés y el español. Tiene su sede en Ginebra. En Italia, está presente en Roma (Oficina para Italia y San Marino) y en Turín (Centro Internacional de Formación de la OIT). La Organización es comúnmente conocida por su sigla en inglés: ILO (International Labour Organization).

especialmente los italianos, dificultan su entrada y su estancia, induciéndoles, en ocasiones, a intentar el camino de la entrada irregular.

A continuación, mi trabajo se centra en cómo ha cambiado la inmigración a Italia a lo largo de los años. La península italiana siempre ha sido, por su posición geográfica, un centro de encuentro de culturas y civilizaciones, que la han hecho próspera y floreciente tanto económica como socialmente.

Pero a pesar de ello, desde 1956, con la conquista de la independencia, los ciudadanos tunecinos comienzan a elegir Italia como lugar para buscar mejores condiciones de vida. De hecho, llegan a Sicilia y se instalan inicialmente en Mazara del Vallo (Trapani), donde, hasta la década de los años 70, representan un modelo que el legislador tiene que considerar: la comunidad tunecina de hecho logra asimilarse al país de acogida y contextualmente ofrece su propia cultura, para que se pudiera comprender y pudiera convertirse en el medio de conocimiento mutuo, vehículo de integración social. Pero la introducción de normas estrictas impide la finalización de esta integración, interrumpiendo los proyectos relacionados con la escuela y el trabajo (HANNACHI, A.K., 2015, p. 18).

Desde un pequeño asentamiento, la comunidad tunecina ha crecido, moviéndose posteriormente por todo el territorio siciliano, llegando a la provincia de Agrigento. En esta zona, constituye la mayor comunidad extranjera extracomunitaria.

Desde las primeras asignaciones y gracias al camino construido a lo largo de los años, los dos países comienzan a compararse políticamente, estipulando una serie de acuerdos bilaterales de carácter económico a partir de finales de los años 90, pero en los que siempre se destaca una finalidad social. Los acuerdos se basan en el principio de lucha contra la pobreza y la exclusión social, intentando que la relación ciudadano-estado sea menos burocrática.

En el segundo capítulo analizo la evolución de la legislación en materia de inmigración desde la Unificación de Italia hasta la actualidad, señalando que, hasta la década de 1990, las normas consideran a los ciudadanos extranjeros no comunitarios sólo como trabajadores, descuidando totalmente el aspecto de la protección de los derechos y en consecuencia el aspecto solidario del legislador: de hecho, hasta las primeras décadas del siglo XIX la presencia de extranjeros en Italia era muy reducida,



cerca 60.000 individuos que representan el 0,2% de la población (ISTAT, 1968, p. 123), por lo que el país no siente la necesidad de abordar legislativamente la cuestión.

La llegada de la dictadura fascista y su política autárquica suprime las libertades fundamentales y la protección de todos los derechos. A partir de ese momento, para los extranjeros que entran a Italia es necesario adquirir un permiso de residencia, tener un domicilio y demostrar que puede mantenerse económicamente, como lo requiere el título V de la Ley Única de Seguridad Pública<sup>4</sup>, en italiano *Testo Único delle Leggi di Pubblica Sicurezza*, introducidas en el sistema legal italiano por la dictadura fascista en 1923 (TULPS, 1931, ART. 142 SS).

En 1948 se introduce la Constitución republicana en la que se enuncian los principios de no discriminación (COSTITUZIONE ITALIANA, 1948: ART. 3) y al mismo tiempo se reconocen los derechos humanos de todos los ciudadanos (COSTITUZIONE ITALIANA, 1948, ART. 2), haciendo del Estado el garante de estas protecciones.

Teniendo en cuenta la desastrosa situación económica y social de la posguerra, no se promulga ninguna norma en materia de inmigración. Ya unos 300.000 italianos abandonaron el país en busca de mejores condiciones de vida (DE CLEMENTI, A., 2010, P 147).

Se trata del fenómeno inmigratorio más grande que conoce el país en su historia y que excluye de la vida social a toda una generación de jóvenes, mujeres y hombres.

Esto nos lleva a la década de 1960, cuando, para regular el fenómeno de la inmigración, se utilizan las Circulares Ministeriales, que tienen la única función de indicar los procedimientos operativos, pero no ofrecen ninguna protección de los derechos. Y es precisamente una Circular Ministerial, la n° 51 del 4 de diciembre de 1963 del Ministerio de Trabajo, la que introduce el principio según el cual el permiso de residencia debe expedirse en presencia de un contrato de trabajo, principio que todavía hoy es uno de los pilares de la legislación italiana en materia de inmigración.

La misma Circular confiere a los alcaldes la función de Autoridad Sanitaria del Territorio, con el objetivo de verificar las condiciones higiénicas y sanitarias de los

---

<sup>4</sup> La Ley Única de Seguridad Pública fue introducida en el ordenamiento jurídico italiano cuando Italia era todavía un Reino y reinaba la dictadura fascista. Sigue vigente en Italia y regula muchos aspectos de la vida pública de los italianos, con especial atención a las formas de agregación. A lo largo de los años ha sido objeto de numerosas intervenciones legislativas para hacerlo más democrático, tras las numerosas intervenciones legislativas del Tribunal Constitucional.

hogares de los ciudadanos extranjeros de Países terceros, poniendo en marcha un proceso discriminatorio que acompaña paralelamente la legislación migratoria.

El uso de las circulares ministeriales pone de manifiesto la incapacidad de los gobernantes como para comprender el fenómeno de la inmigración en su complejidad y observar los efectos sobre la sociedad civil. Ni siquiera la intervención de la Corte Constitucional en 1977 con la Sentencia n° 477, que señala la inacción del gobierno y la necesidad de intervenir con un texto legislativo orgánico, que disuade a los gobiernos posteriores de abandonar las directrices de estas Circulares. El único acto que sigue a la sentencia de la Corte Constitucional fue la institución, en 1978, de un Comité Interministerial de Inmigración, compuesto por los Ministerios de Asuntos Exteriores y del Trabajo, con la función de ser observador y coordinador del fenómeno de la inmigración, pero sin indicar las herramientas para implementar las políticas.

Se constata la voluntad política italiana de considerar el fenómeno de la inmigración como una cuestión de seguridad nacional, fundamento que también se ha visto confirmado en los actos legislativos de los gobiernos actuales, por parte de los partidarios de esta tesis.

La continua restricción de las normas en materia de inmigración siempre plantea un problema de incumplimiento de los principios de la Constitución republicana.

En efecto, el art. 2 de la Constitución reconoce la protección de los derechos inviolables del hombre y el art. 3 establece el principio de igualdad de todos los ciudadanos, que el Estado soberano debe reconocer y proteger, y en ningún caso se le permite derogar la garantía de estos derechos.

La inmigración, vista como una amenaza para el orden público, no permite identificar la complejidad del fenómeno ni los beneficios que puede traer a la sociedad civil, y por eso la norma debe estar diseñada y redactada para ser aplicada, de modo que determine el respeto de los derechos y delimite de manera concreta las vías de integración, con el fin de mejorar las condiciones de los ciudadanos extranjeros de Países terceros. Establecer la igualdad formal en una norma no siempre garantiza el principio de equidad, ya que, si una ley tiene como finalidad la expulsión del ciudadano en situación irregular en el territorio, genera el no reconocimiento de sus derechos fundamentales.

Así reconstruyo la sucesión de las normas en materia de inmigración, con el objetivo de comprender los criterios que sigue el legislador en la regulación del fenómeno migratorio, destacando que la inmigración es una opción que siempre ha acompañado la historia humana y ciertamente no es un fenómeno imponderable ni repentino.

Italia, en sus textos legislativos sobre inmigración, revela el aspecto de un fenómeno que daña el orden público de la nación, probablemente porque, contrariamente a otros países europeos, se enfrenta posteriormente a la inmigración, tanto desde el perfil institucional-normativo como sociocultural. «Con el declive de la sociedad industrial y el desarrollo de la globalización, por primera vez en la historia de la humanidad, la inmigración es considerada un fenómeno antagónico con respecto al nuevo orden económico, social y político» (PALIDDA, S., 2003, P. 63).

El vacío regulador se llena a través de las Circulares ministeriales hasta que la presencia cada vez mayor de ciudadanos inmigrantes surge la necesidad de elaborar una ley orgánica, considerando la transposición de los tratados internacionales.

Lo más evidente en el Decreto de Seguridad *bis* del 2018, es el incumplimiento del art. 19 párrafo 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en adelante CONVEMAR<sup>5</sup>, que establece para un buque que «el paso es inocente mientras no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño» (CONVEMAR, 1982, P. 6).

La rigidez de las normas afecta no sólo a los ciudadanos extranjeros no comunitarios que ejercen el derecho fundamental a la libertad de circulación, sino también a los hombres encargados de la observancia y del respeto de las leyes.

Los Decretos de Seguridad *Salvini* siguen vigentes hoy en día, y a pesar de que dos Gobiernos, uno en funciones desde septiembre de 2019, y otro desde el febrero 2021, prevee en su programa de modificarlos, sin siquiera programar la modificación en sus programas.

Por el contrario, el Ministro del Interior del nuevo Gobierno italiano, que asumió en octubre de 2022, con una directiva operativa propia de 25 de octubre de 2022, en

---

<sup>5</sup> La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar o UNCLOS con el acrónimo del nombre en inglés United Nations Convention on the Law of the Sea, es un Tratado internacional que establece los Derechos y las responsabilidades de los Estados en el uso del mar, estableciendo normas para la gestión del medio ambiente y la gestión de los recursos minerales.

calidad de autoridad nacional de seguridad pública, estableció que «si el comportamiento de los buques de las ONG's no se ajusta a las normas europeas e italianas en materia de seguridad, control de fronteras y lucha contra la inmigración ilegal, no podrán tener acceso a las aguas territoriales italianas y a los puertos».

La consecuencia es la apertura de un debate político sobre la solicitud del Gobierno italiano sobre la redistribución de los ciudadanos inmigrantes extranjeros no comunitarios en todo el territorio europeo.

En la continuación de mi trabajo científico analizo el desarrollo de las políticas de inmigración, partiendo del marco legislativo de la Unión Europea, de sus competencias y de su desarrollo a lo largo del tiempo.

Señalo que la UE en sus textos legislativos busca la protección de los derechos de los ciudadanos de terceros Estados, pero endurece sus procedimientos porque no logra sintetizar un proyecto común que involucre a todos los Estados miembros. Por tanto, la normativa de la Unión todavía deja mucho margen a la soberanía de los Estados individuales, cuyas normas permanecen separadas y lejos de una armonización común, generando procedimientos y políticas de recepción sustancialmente diferentes, opacas e ineficaces.

La Unión Europea, desde su fundación con el Tratado de Roma de 1957, tiene como objetivo principal la creación de un mercado único, en el que personas, bienes y servicios puedan circular libremente.

En Italia la legislación prevee la protección contra la discriminación, un proceso que se inició en 1970 con la Ley n° 300 y, hasta la fecha, está en constante evolución.

El d.lgs. n° 214 de 2011, «Disposiciones en materia de pensión», fue una norma que modificó sustancialmente la ley de los trabajadores, con un impacto directo en la vida laboral y social de los trabajadores, con el fin de equilibrar el gasto en pensiones italiano, haciendo sostenible el sistema de seguridad social a largo plazo, con un aumento progresivo de la edad laboral.

Otro acto que endureció la norma fue la modificación del art. 4 de la misma Ley de Trabajadores, introducida por el D.Lgs. n. 151 de 24 de septiembre de 2015. Se ha suprimido la prohibición del control del trabajo a distancia, mediante el uso de la tecnología, con el fin de proteger el patrimonio de la empresa.

Pero también las directivas de la UE han interactuado con el estatuto de los trabajadores.

Desde la década de 2000, la UE ha intentado influir en la vida social y laboral de los ciudadanos de la Unión. Estas intervenciones, diluidas en el tiempo, fueron seguidas por la adopción de la Directiva 2006/54/CE, de 5 de julio de 2006, la aplicación del principio de igualdad de oportunidades y de la lucha contra toda discriminación en el ámbito laboral.

Esta Directiva, transpuesta en Italia el 25 de enero de 2010 con el d.lgs. n° 5, representa el inicio efectivo de la inclusión y la protección contra las discriminaciones.

De hecho, sólo en 2018 introduce en el Código Penal italiano el art. 604 *bis*, que sanciona expresamente la discriminación racial, étnica y religiosa.

Esto revela que el fenómeno de la inmigración está altamente politizado, ya que no se define una política de integración de largo plazo, sino que se reducen cada vez más los recursos económicos y se deja a las entidades locales la tarea de perfeccionar estas políticas. Las Autoridades Locales se enfrentan reiteradamente a los gobiernos de la República para enfatizar que incluso los inmigrantes que llegados ilegalmente al territorio deben poder disfrutar de los derechos primarios. Los escasos recursos económicos no están pensados para quienes se encuentran ilegalmente en el territorio italiano, por lo que las Autoridades Locales deben responder con sus propios recursos.

Se trata de dos formas antitéticas de afrontar el mismo fenómeno, donde no existe un marco común de intenciones y acciones, lo que genera inevitablemente situaciones discriminatorias según la zona geográfica.

Tras el análisis de las políticas de inmigración, la presente investigación científica se centra en el desarrollo y la protección de los derechos sociales en la UE, y en cómo su trayectoria no ha cambiado la posición de los Estados miembros respecto a las competencias en la materia.

El fundamento al que referirse para la garantía de los derechos comunes a todos los hombres es histórico y consiste en reconocer la relevancia de la posición jurídica en un número considerable de Constituciones y Tratados internacionales (BOBBIO, N., 2014, p. 14).

La inclusión de los derechos sociales en las Constituciones marca la transición del Estado liberal al Estado democrático. En Europa, la historia de los derechos sociales

empieza en el siglo XVII con la reivindicación de la libertad de pensamiento, y llega hasta el siglo XIX con la afirmación de los derechos políticos. Este pasaje genera el principio democrático según el cual los derechos sociales cambian y se adaptan a los acontecimientos humanos.

Tras la parte dedicada a las políticas de la UE, mi trabajo de investigación finaliza con la investigación que tuvo lugar en el territorio de la provincia de Agrigento.

El interés por la comunidad tunecina deriva de la consideración de que cada elemento nuevo, en cualquier contexto social, debe ser percibido como una oportunidad.

El impulso del cambio cultural y social derivado de la inmigración está destinado con el tiempo a traer cambios radicales en la sociedad civil, incluido el concepto de ciudadanía que no puede limitarse, como ocurre hoy, a las meras fronteras geográficas.

Mucho depende del nivel de apertura de las personas y del reconocimiento que se quiera dar a los demás ciudadanos. A lo largo de las décadas, las leyes italianas se han vuelto cada vez más estrictas, dificultando más la relación entre los pueblos, que en cambio debe ser la base común de una sociedad civil que evoluciona a través de una red de relaciones entre ciudadanos. Precisamente con la aplicación de este principio construye la red de interlocutores con los que inicio mi trabajo de campo, cuyo análisis defino en el capítulo 5.

La parte de tiempo relacionada con la investigación científica se ha centrado entre 2016 y la actualidad.

Los años 2016 y 2017 son los años en los que se registraron las llegadas, numéricamente más relevantes, de ciudadanos tunecinos a Sicilia, teniendo en cuenta los datos recogidos que tienen en cuenta los años 2008 a 2021 (GRAFICO N° 5, CAP. 1° PARTE III, 2022, FUENTE ELABORACIÓN PROPIA).

En cambio, a partir de 2018, las llegadas disminuyeron drásticamente (GRAFICO N° 5, CAP. 1° PARTE III, 2022, FUENTE ELABORACIÓN PROPIA), debido a la introducción de los decretos seguridad *Salvini*, que al mismo tiempo ralentizaron los procedimientos de integración previstos por las normas nacionales

Los contactos para solicitar la participación en la administración de los cuestionarios nacieron de un proceso lento, construido con cautela, explicando la

elaboración del trabajo científico, el papel que habrían desempeñado, y, con la garantía del anonimato, concedieron su disponibilidad.

Las mujeres, inicialmente reacias, y que habían optado por encuentros de grupo, una vez profundizado el conocimiento mutuo, aceptan finalmente la opción del encuentro individual, dando más carácter a su intervención.

De los encuentros aparece claramente la voluntad de toda una colectividad, dispuesta a ceder partes de su cultura con vistas a un conocimiento recíproco destinado a la integración, pero que raramente encuentra ese interés, curiosidad y apertura mental por parte de los ciudadanos italianos, para favorecer la construcción de relaciones sociales.

Para relacionar sus historias, su vida y sus emociones, a través del contenido del cuestionario, desarrollo una trayectoria discursiva, sin grabar vídeos ni audios, y una más rigurosa que me permitie recoger las informaciones a través del cuestionario mismo. Este doble tipo de contacto dio a los ciudadanos tunecinos una mayor libertad para expresarse y sentirse más a gusto. Esto me permite considerar tanto aspectos individuales como aspectos relacionados con el sentido de pertenencia a la comunidad.

La elección de los lugares de la interacción siempre se deja a los interlocutores y durante los momentos anteriores a la entrevista, pudiendo escribir mis observaciones personales, con el fin de poner de relieve las modalidades del intercambio que en aquel momento estaba teniendo lugar.

Considerando que el contexto laboral es el lugar donde más se realiza el aspecto más concreto y tangible del proceso de integración y que en la Provincia de Agrigento, territorio de fuerte vocación agrícola, hay muchas empresas para las que trabajan los trabajadores tunecinos, he elaborado un cuestionario incluyendo en mi programa de investigación algunas reuniones con la parte patronal, por el conocimiento y la incidencia que las leyes sobre trabajo e inmigración tienen en la gestión empresarial, pero también por las relaciones que mantienen con los empleados tunecinos.

Contrariamente al pensamiento colectivo, los empresarios se mostraron más reacios que los propios ciudadanos tunecinos a la hora de conceder entrevistas y sólo tras tranquilizarles, aceptaron mantener conversaciones informales, como explico en el apartado 4 del capítulo 1, Parte III.

## **La inmigración y la exclusión del trabajador tunecino en Sicilia**

---

Pero también pesan las necesidades de los ciudadanos tunecinos, incluida la necesidad de ingresos inmediatos para poder ayudar a las familias en Túnez, y la de construir un proyecto migratorio laboral.

A todo esto, hay que añadir las grandes dificultades lingüísticas derivadas de las condiciones de fuerte aislamiento y exclusión durante su estancia en Italia.

Pero también se ha advertido que los ciudadanos, en situación irregular, no están interesados en las protecciones destinadas a los trabajadores, no quieren ni piden condiciones de trabajo oficiales y, en consecuencia, mejores condiciones de vida.

El trabajo no declarado termina siendo el ámbito del mercado de trabajo en el que se materializa el fracaso de integración social, que contribuye a un aislamiento cada vez más evidente de los ciudadanos extranjeros de terceros países.





# **Parte I**



### Capítulo 1.

#### El desarrollo de las políticas de inmigración

##### 1.- Los principios jurídicos de la inmigración

Uno de los principios fundamentales de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>6</sup> consagra la libertad de movimiento como condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, que debe poder elegir libremente el lugar donde desarrollar su identidad y la de su familia.

La Declaración consta de un preámbulo y treinta artículos que establecen los derechos individuales, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de cada persona.

El artículo 13<sup>7</sup> de la Declaración establece la libertad de movimiento y migración de cada individuo. Dispone que la libertad dentro de un Estado pertenece al individuo y que este derecho no puede ser restringido, excepto en los casos previstos por la ley y compatibles con otros derechos fundamentales, y que su finalidad es la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moralidad pública, así como los derechos de los demás y sus libertades (PAPISCA, A., 2009, p. 30).

Sin embargo, es con la aprobación del Convenio n° 143 de 1975 que la O.I.T. se aborda por primera vez el tema de la inmigración en condiciones no regulares y la igualdad de oportunidades e igualdad de trato para los trabajadores inmigrantes, con el objetivo de dar garantías también a los inmigrantes en condiciones no regulares.

La O.I.T. ha promovido la protección de los trabajadores inmigrantes de terceros países, que con el Convenio defiende un trato igualitario, como el de los trabajadores nacionales. Merece atención el art. 1 del Convenio que regula la obligación de protección de todos los trabajadores, independiente del estatuto jurídico del inmigrante.

---

<sup>6</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento sobre los derechos individuales, firmado en París el 10 de diciembre de 1948, cuya redacción fue promovida por las Naciones Unidas para que pudiera aplicarse en todos los estados miembros. En cualquier caso, en el contexto europeo, la Declaración es una fuente de inspiración para la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por primera vez en Niza el 7 de diciembre de 2000, y que ahora también tiene pleno valor jurídico vinculante para los países de la UE, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, como parte integrante de la Constitución Europea.

<sup>7</sup> Artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, párrafo 1 «Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado»; párrafo 2 « Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país ».

Con esa Convención, los Estados que la ratifican se comprometen a garantizar la igualdad de trato para los trabajadores inmigrantes, aboliendo la condición de ilegalidad y las relaciones laborales irregulares, implementando un intercambio de información entre los Estados y persiguiendo las redes de tráfico que fomentan la inmigración irregular y a los empleadores que utilizan a los inmigrantes en trabajos irregulares.

Se establece que un inmigrante que ha trabajado y residido regularmente en un país no puede ser declarado irregular por haber perdido su trabajo, sino que debe recibir el mismo trato que los ciudadanos nacionales, beneficiándose de todas las garantías de asistencia y reinserción laboral.

Las disposiciones de la Convención garantizan el respeto, la protección y la promoción de la identidad nacional y étnica de los inmigrantes y sus vínculos con sus países de origen (O.I.T., 1975).

La Convención está dividida en tres partes y consta de 24 artículos. La introducción establece el derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluido el propio<sup>8</sup>.

La inmigración tiene un impacto social significativo ya que contribuye a la evolución cuantitativa y cualitativa de la población. También favorece de la misma manera el modificar los rasgos culturales de la sociedad a través del contacto de diferentes culturas y al mismo tiempo aumenta su economía.

A la movilidad de las personas se le debe atribuir la función de equilibrio social, ya que los individuos se desplazan para encontrar oportunidades de trabajo y mejorar sus condiciones de vida.

Por lo tanto, el ejercicio del derecho a la migración es universalmente reconocido a todos y, por lo tanto, migrar a otra sociedad o comunidad no siempre es un proceso voluntario, sino que surge de un conjunto de circunstancias sociales y económicas negativas (TRIGUERO MARTÍNEZ, L. Á., 2016, p. 259).

---

<sup>8</sup> «1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio deberá tratar de determinar sistemáticamente si en su territorio se encuentran trabajadores migrantes empleados ilegalmente y si existen movimientos migratorios con fines de empleo provenientes o con destino a su territorio, o en tránsito por éste, en los cuales los migrantes se vean sometidos durante el viaje, a su llegada o durante su permanencia y empleo, a condiciones que infrinjan los instrumentos internacionales o acuerdos multilaterales o bilaterales pertinentes, o la legislación nacional. 2. Las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores deberán ser consultadas plenamente y deberán tener la posibilidad de proporcionar la información de que dispongan al respecto» (Artículo 2 del Convenio n°143 sobre migraciones en condiciones abusivas).

La O.I.T. ha defendido la protección de los trabajadores inmigrantes. El Convenio 143 de 1975 promueve para los trabajadores de terceros países un trato igualitario al que reciben los trabajadores nacionales. Sus artículos merecen atención. La enmienda nº 1, que regula una obligación de protección para todos los trabajadores de terceros países, independientemente de su estatuto jurídico.

Pero la libertad de movimiento está en conflicto con la rigidez de la normativa italiana en materia de inmigración, que dificulta el acceso a los contratos de trabajo y, por ende, coloca a los inmigrantes extranjeros extracomunitarios en una situación de precariedad y subordinación.

La evolución de las normas italianas en sentido estricto no permite ninguna flexibilidad en cuanto a la estancia en el país, y además el Acuerdo de Schengen establece procedimientos muy rígidos para la entrada dentro de las fronteras, lo que lleva a los inmigrantes a evadir los controles. Llegan irregularmente a Italia y llegan a las diferentes zonas del país, incluso a las más deprimidas económicamente, como la Provincia de Agrigento, y persiguen los medios de subsistencia por medio del trabajo irregular.

Los derechos se dividen en dos ámbitos distintos, el civil y político y el económico, social y cultural. Estos derechos deberían servir de apoyo legal a los inmigrantes no comunitarios, pero en Italia, por la rigidez de las normas, no siempre encuentran aplicación.

### **2.- La competencia de la UE en materia de inmigración.**

La inmigración es uno de los fenómenos más complejos de contextualizar porque ya impone utilizar una política de solidaridad que choca con las políticas de seguridad y el orden público de los Estados miembros.

Los Estados miembros hacen que la Unión carezca de fuerza legislativa para regular la inmigración, ya que cada uno tiene necesidades y objetivos diferentes.

A pesar de que la globalización del mercado y la apertura de las fronteras son objeto de debate económico, con respecto a la inmigración, no se consigue superar la lógica del estado individual, y esto se da ya desde los orígenes de la Unión Europea, en adelante UE.

La Unión Europea nació como Comunidad Económica Europea, en adelante CEE, con el Tratado de Roma en 1957. El Tratado no incluye ninguna norma que se refiera a la inmigración y la libre circulación está reservada exclusivamente a quienes tienen la ciudadanía de un Estado miembro.

Los objetivos de la creación del mercado único habían llevado la CEE a no adoptar ninguna medida en el ámbito de la política de inmigración.

En el Tratado habían sido establecidos los principios de libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Pero entre estos, el que encontró las mayores dificultades de aplicación fue la libre circulación de personas.

En el Tratado este principio estaba regulado por el art. 39<sup>9</sup> en el que no se hacía ninguna referencia a la nacionalidad. Sin embargo, los Estados miembros lo entendieron desde el primer momento como algo exclusivo para los ciudadanos de la CEE, ya que se pensaba que la competencia laboral presente en los Estados miembros era suficiente para satisfacer la demanda (CAVALERI, L., 2015, P. 4).

El único beneficio destinado a los nacionales de terceros países estaba relacionado con el movimiento de bienes, capitales y servicios, reservado para residentes en la CEE, sin ninguna referencia a la ciudadanía.

Pero de esto se desprende que se había introducido una evidente discriminación en detrimento de los nacionales de terceros países, que, a diferencia de los ciudadanos de la Comunidad, respecto a la entrada y a la residencia, seguían sujetos a las normas de cada Estado, que sobre la base de las reglas del Derecho Internacional, continuaron ejerciendo su prerrogativa, ya que renunciar significaría modificar la soberanía nacional.

---

<sup>9</sup> «1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. 2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo; 3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho: de responder a ofertas efectivas de trabajo; de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros; de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales; de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión. 4. Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública».

Sin embargo, desde la década de los 70, la inmigración procedente de países no pertenecientes a la UE comenzó a ser relevante, cambiando el contexto en el que había nacido el Tratado. Inmediatamente la CEE señaló que las políticas de inmigración de los estados individuales, tan diferentes y distantes entre sí habrían creado situaciones de discriminación relacionadas con el diferente trato que recibiría cada tercer ciudadano en función del país de acogida.

La UE decidió intervenir con la introducción de una primera Resolución en 1974<sup>10</sup> y una segunda Resolución en 1976<sup>11</sup>.

En 1983, el Parlamento Europeo optó por adoptar una Resolución con la que le dió al Consejo y a la Comisión el mandato de preparar proyectos sobre la «armonización de las políticas y los visados y las leyes de inmigración» (PARLAMENTO EUROPEO, RESOLUCIÓN DEL 9 DE JUNIO, 1983).

La Comisión intentó aumentar sus competencias en materia de inmigración, proponiendo regular la entrada, la residencia y el acceso al trabajo de los ciudadanos no comunitarios. Sin embargo, los Estados miembros, teniendo en cuenta la falta de normas que permitieran ampliar los poderes de la Comisión, no dieron curso a las propuestas formuladas.

Esa conducta por parte de los Estados miembros, en defensa de sus competencias exclusivas en materia de inmigración, se repitió constantemente en los años siguientes. De hecho, se insistió en aplicar las normas de los estados individuales sin tener en cuenta los resultados discriminatorios que se derivaban.

Esto hasta 1986, cuando se aprobó el Acta Única Europea<sup>12</sup>, que indicaba el camino del mercado único que, para llevarse a cabo, requería la abolición de las fronteras, para permitir la libre circulación de ciudadanos, bienes, capitales y servicios.

Era inevitable que la consecuencia de la libre circulación fuera el fortalecimiento del control de las fronteras exteriores.

Por lo tanto, la Unión, propuso implementar una política unívoca en materia de control de las fronteras exteriores, entrada y residencia de ciudadanos de terceros

---

<sup>10</sup> Diario Oficial n° C13/1.

<sup>11</sup> Diario Oficial n° C 034.

<sup>12</sup> El Acta Única Europea es el acuerdo firmado el 17 de febrero de 1986 en Luxemburgo, con el fin de consolidar el mercado único interior y avanzar en la formación de una primera base de unión política.



países. La condición previa era alinear la conducta de los Estados individuales para evitar políticas migratorias más permisivas que otras.

Sin embargo, el Acuerdo Europeo Único, al no responder a esta necesidad, indujo a los Estados miembros a buscar una solución en la cooperación intergubernamental, manteniendo la competencia en materia de migración bajo el control de estos Estados.

El mayor obstáculo que superar fue la libre circulación otorgada a los ciudadanos de terceros países que se encontraban en el área de la UE. Algunos gobiernos alegaron que la libre circulación debía otorgarse sólo a los ciudadanos de la UE, manteniendo un intenso control de las fronteras internas para los ciudadanos no comunitarios.

De ahí se desprende que para los Estados miembros la inmigración sigue siendo sólo un problema que perturba la seguridad nacional, sin ninguna referencia al aspecto social del fenómeno. En consecuencia, la inmigración se convierte en un elemento que hay que detener, permitiendo así el uso de normas restrictivas, justificadas por la seguridad nacional y que se centran en la lucha contra la migración irregular (BASCHERINI, G., 2007, p. 106).

De la exigencia de contrastar la inmigración irregular nace el Acuerdo de Schengen<sup>13</sup> del 14 de junio de 1985, entre Alemania, Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo.

Este acuerdo preveía la abolición de los controles fronterizos con vistas a la realización de la libre circulación y al mismo tiempo la consolidación de las fronteras exteriores.

Después de la Convención de 1990<sup>14</sup> «se dieron las adhesiones de otros Estados miembros, con excepción del Reino Unido y de Irlanda, configurando lo que sería el desarrollo que llevaría a la libre circulación» (LICASTRO, G., 2012, pp. 1-2).

---

<sup>13</sup> El Acuerdo de Schengen fue firmado en 1985 por cinco Estados miembros de la UE, Alemania, Francia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. Toma su nombre de la ciudad luxemburguesa donde fue firmado. Hasta la fecha, 22 países de la UE y cuatro países no pertenecientes a la UE que han adherido al Acuerdo: Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein. El espacio de libre circulación regulado por el Acuerdo prevé que los ciudadanos europeos puedan circular libremente sin ningún control fronterizo, un factor que indirectamente ha desarrollado un refuerzo de las fronteras exteriores para los países que representan la frontera de la Unión Europea. En consecuencia, se ha intensificado la cooperación entre las policías de los Estados miembros. No obstante, se les dio la posibilidad de restablecer los controles fronterizos siempre que estuvieran justificados por razones graves de orden público y seguridad interior.

Para el ingreso en la UE, la Convención preveía la posesión de un visado para estancia corta o de larga duración, con la condición de abandonar el área Schengen cuando los parámetros para el permiso dejaran de existir, dejando a cada estado una amplia facultad para establecer las causas de la expulsión<sup>15</sup> (MASSÓ GARROTE, M. F., 2010).

### 3.- La inmigración se convierte en una cuestión de interés común

Entre finales de los 80 y principios de los 90, los cambios geopolíticos a nivel europeo y mundial obligan a considerar que el fenómeno de la inmigración es una cuestión que ya no se puede posponer y que se debe tratar a nivel comunitario.

Una transformación se lleva a cabo cuando el Tratado de Maastricht<sup>16</sup> de 1992 modifica el Tratado de Roma, estableciendo la Unión Europea. El Tratado, en el Título VI, fija que la inmigración es una cuestión de «interés común» por lo que pide a los Estados miembros que cooperen entre sí. Pero las competencias comunitarias siguen siendo limitadas, lo que pone de relieve el predominio de los intereses nacionales (BASCHERINI, G., 2007, p. 136).

Con la firma del Tratado de Ámsterdam<sup>17</sup> del 2 de octubre de 1997, entrado en vigor en 1999, el artículo 63 del Título VI del Tratado CE, declara que la competencia de la Unión se hace compartida con los Estados miembros, permitiendo la adopción de

---

<sup>14</sup> El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen es un tratado internacional que regula la apertura de las fronteras entre los países signatarios.

El Acuerdo y el Convenio de Schengen, y toda la materia que regulan, constituyen el acervo de Schengen, que desde 1999 se inscribe en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea mediante un Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam.

<sup>15</sup> Las bases de la medida de expulsión se establecen en el art. 23, cuyo apartado 1 afirma: "El extranjero que no cumpla o que haya dejado de cumplir las condiciones de corta estancia aplicables en el territorio de una de las Partes contratantes deberá, en principio, abandonar sin demora el territorio de las Partes contratantes". En el apartado 3 establece: "Cuando dicho extranjero no abandone el territorio voluntariamente o pueda presumirse que no lo abandonará, o si fuera necesaria su salida inmediata por motivos de seguridad nacional o de orden público, el extranjero será expulsado del territorio de la Parte contratante donde haya sido aprehendido".

<sup>16</sup> El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE), fue aprobado los días 16 y 17 de junio de 1997 por el Consejo Europeo. Se firmó el 2 de octubre de 1997 en la ciudad de Ámsterdam y entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros. El objetivo principal del tratado era dotar a la Unión Europea de las capacidades institucionales necesarias para responder a nuevos retos tales como la globalización y los efectos sobre la economía y el empleo, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

<sup>17</sup> El Tratado de Ámsterdam fue adoptado por el Consejo Europeo en junio de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999, ratificado por todos los Estados miembros. Por un lado permite consolidar los acuerdos establecidos por el Tratado de Maastricht y por otro define una serie de orientaciones sociales prioritarias a nivel comunitario.

medidas para el control fronterizo, la expedición de visado de entrada y estancia, las solicitudes de asilo y el control de la inmigración y de las estancias irregulares, incluidas las repatriaciones.

El Protocolo<sup>18</sup> B, anexo al Tratado de Ámsterdam, regula la cooperación policial en materia penal, y sólo para Dinamarca, Gran Bretaña, Irlanda y Noruega prevé una regulación especial.

En el Consejo Europeo de Tampere de 1999 se confirma el objetivo de hacer de la Unión Europea un «espacio de libertad, seguridad y justicia», declarando la necesidad de intensificar las políticas sobre la inmigración irregular y al mismo tiempo desarrollar políticas de integración para los ciudadanos no comunitarios con permiso de residencia válido.

Se empieza a delinear el dualismo entre la política de control y represión de la inmigración irregular y las políticas de inclusión de los inmigrantes extranjeros regulares, que sigue caracterizando la política europea (BASCHERINI, G., 2007, P. 145).

Sin embargo, los propósitos de la UE antes mencionados fueron desmentidos en las cumbres posteriores, que resaltaron la voluntad de los Estados miembros de atribuirse estas competencias.

Los acontecimientos de septiembre de 2001, al fortalecer el dualismo seguridad-inmigración, aumentaron las medidas policiales contra los inmigrantes no comunitarios.

Aunque marcado por la idea de reforzar la política comunitaria de inmigración, el Tratado de Niza<sup>19</sup> del año 2000 no alteró las disposiciones del Tratado de Ámsterdam.

Además, en Sevilla<sup>20</sup> en 2002 se fomentaron acciones para combatir los accesos irregulares, limitar las concesiones de asilo y las reagrupaciones familiares, pero

---

<sup>18</sup> El texto del Tratado firmado en Ámsterdam consta de 15 artículos, 13 protocolos y 51 declaraciones conjuntas sobre las disposiciones de los tratados y protocolos y 8 declaraciones de algunos de los países signatarios.

<sup>19</sup> El Tratado de Niza se firmó el 26 de febrero de 2001, dando inicio a la reforma institucional para la adhesión de los países candidatos. El Tratado se basa en tres orientaciones principales: el funcionamiento de las instituciones europeas, los procedimientos relativos al Consejo y la cooperación reforzada. Ha sido ratificado por todos los Estados miembros según su trayectoria institucional.

<sup>20</sup> En el Consejo de Sevilla de 2002 en el marco de los trabajos sobre la definición de una política común de inmigración, el Consejo Europeo insta al Consejo a aprobar dentro de la primera mitad de 2003 las normas para la definición de la condición de refugiado, las disposiciones sobre la reunificación familiar y la condición de residentes permanentes a largo plazo, y para el final del año 2003, una regla común sobre los procedimientos de asilo, mientras que no se hace referencia a las normas para los ingresos destinados a la búsqueda de empleo por cuenta propia.

también intensificar los controles del país de origen y de tránsito, mediante acuerdos de cooperación sobre todo con los países del Norte del Mediterráneo (D'IGNAZIO, G., 2010, p. 191).

En el siguiente Consejo Europeo de Salónica<sup>21</sup> de 2004 se redactó un documento dirigido a la Comisión, en el que se afirmaba que los estados de la UE deben llevar a cabo todas las acciones dirigidas a la integración de los inmigrantes regularmente residentes en los Estados.

En Bruselas, en 2004, se dispuso el cumplimiento de la Carta De Niza en relación con la normativa sobre inmigración.

En Roma, en 2004, se firmó el Tratado por el que se instituía una Constitución<sup>22</sup> de la UE, destinada a implementar una política común de inmigración. La UE se asignaba la competencia para legislar sobre inmigración, dejando a los Estados miembros, las decisiones relativas a los flujos migratorios, pero no fue ratificado.

De todas formas, se endurecieron las medidas de prevención y lucha contra la inmigración irregular, aumentando la colaboración entre las fuerzas policiales de los Estados miembros.

En lugar de centrarse en la integración y el trabajo del inmigrante extracomunitario, la política comunitaria se dirige hacia la privación de la dignidad política, que se concreta en los actos administrativos de expulsión (FOUCAULT, M., 2009, p. 214).

Posteriormente, con el fin de regular algunos aspectos de su sistema institucional, aprueba dos Reglamentos SIS: el Reglamento UE/2008/1861 relativo a los controles en las fronteras y el Reglamento UE/2008/1860 relativo al retorno, complementándolo posteriormente con el art. 11 de la Directiva de repatriación 2008/115/CE.

En 2014 la UE pone su interés en el control de sus fronteras exteriores, con el Reglamento (UE)2014/656 Fronteras Marítimas, en concomitancia con el inicio de la

---

<sup>21</sup> El Consejo Europeo de Salónica tuvo lugar en junio de 2003, y, siguiendo el de Sevilla, trató como temas centrales la inmigración y la seguridad de las fronteras.

<sup>22</sup> El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se elaboró en 2003 con el objetivo de dotar a la Unión Europea de una Constitución propia. La no ratificación debida a la victoria de los "no" a los referendums de 2007 en Francia y Holanda hizo abandonar el proyecto. Algunas partes de la propuesta de Constitución se incorporaron al Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009.

Operación Tritón, mientras que sucesivamente en 2016 introduce el Reglamento (UE)2016/399 Código de Fronteras Shengen.

En aras de regular mejor su sistema institucional, en 2019, con el fin de establecer un sistema central para la identificación de los nacionales de terceros países y la información sobre condenas penales, la UE introduce la Directiva 816/2019, mientras que para regular la operabilidad entre los sistemas de información de los países de la UE se introduce el Reglamento Fronteras y Visas 2019/817.

Para la cooperación de la Policía Judicial de los países de la UE, con el fin de integrar los sistemas de información, se introduce la Directiva 2019/819.

Desde septiembre de 2020, la Comisión Europea ha iniciado el debate político sobre algunas propuestas legislativas, la más importante de las cuales se refiere a la modificación del Reglamento de Dublín, cuya estructura actual supone una mayor carga para los Estados miembros que son el primer destino de las llegadas de los nacionales de terceros países.

La propuesta legislativa pretende concretarse en la creación de una gobernanza que mejore la gestión actual de la política de llegadas y que garantice un reparto equitativo de las responsabilidades para los nacionales de terceros países llegados al territorio de la UE.

Otra propuesta legislativa se refiere a la aplicación de medidas ordinarias de carácter temporal para hacer frente a situaciones de crisis, de fuerza mayor como la Pandemia da Covid-19, todavía en curso.

Concretamente, la Unión sustituyó el 19 de enero de 2022 a la EASO<sup>23</sup> (Oficina Europea de Apoyo al Asilo) por la EUAA<sup>24</sup> (Agencia de la Unión Europea para el Asilo), cuyo cometido es optimizar el sistema de funcionamiento de los procedimientos de asilo en la UE.

En un intento de construir un sistema europeo común, surgen las contradicciones de la Unión, que, aunque no puede ejercer el poder, aspira a regular las políticas de

---

<sup>23</sup> EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo, fue creada por el Reglamento 439/2010 para contribuir a garantizar la aplicación efectiva y uniforme en los Estados miembros de la legislación de la Unión en materia de asilo.

<sup>24</sup> EUAA: Agencia de la Unión Europea para el Asilo, creada por apoyar a las autoridades nacionales de los países de la UE en la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo proporcionando asistencia técnica y operativa.

inmigración, lo que impide los cambios sustanciales que requieren el sistema Schengen y Dublín.

#### **4.- Las decisiones inadecuadas de la UE sobre la inmigración**

Para comprender mejor la dirección tomada por la UE con respecto a las normas de inmigración, considero útil examinar la Directiva 2001/55/CE.

Esta Directiva, adoptada el 20 de julio de 2001, estableció un procedimiento excepcional, en el que el sistema de asilo puede aplicarse en función de un flujo excepcional de ciudadanos procedentes de terceros países.

El sistema establece la activación del procedimiento, que es gestionado por la Comisión y el Consejo, que prevé la protección temporal simplificando los procedimientos tradicionales, tras guerras o violaciones de los derechos humanos.

Esta Directiva nunca se ha aplicado, a pesar de que Italia solicitó su aplicación a principios de 2011, a raíz de los desembarques procedentes de Túnez. Posteriormente, también Italia, reiteró la aplicación de la Directiva de protección, pero el Consejo rechazó la solicitud, cuyos Estados miembros han resaltado que la prioridad está representada por la lucha contra la inmigración irregular que todavía es uno de los temas más complejos que la UE debe encarar (MAROTTA, G., 2018, P. 26).

Es evidente la voluntad del Consejo Europeo de no modificar la competencia nacional en materia de inmigración, sino de dar sólo una orientación que cada Estado miembro puede seguir o no, utilizando las Resoluciones que no implican ninguna obligación jurídica.

La entrada y la estancia irregular en el territorio de un Estado miembro, junto con el problema de la trata de seres humanos, gestionada por organizaciones criminales, representa un límite legislativo que la UE no consigue superar, limitando su acción a actos que tienen poca o ninguna influencia en las decisiones de los Estados miembros, como sucedió en Italia en la legislación competente.

Muy racional es la consideración expresada, sobre este tema, por el PROF. DE LUCAS, según el cual «una de las principales razones, si no la más importante, del fracaso, al menos relativo, de las políticas de integración de la UE es el predominio de cierta concepción instrumental de las migraciones, algunos la consideran más rigurosamente como un prejuicio, que se refleja a su vez en la ausencia de una visión

radicalmente política del fenómeno de la inmigración y de sus desafíos» (DE LUCAS, J., 2012, p. 18).

Pero dado el acontecimiento extraordinario y excepcional de la invasión militar de la Federación Rusa de Ucrania, la UE consideró que la Directiva de Protección Temporal era un instrumento eficaz para responder a las necesidades del actual escenario internacional.

Para garantizar la acogida y la asistencia a la población ucraniana, a efectos de la aplicación de la Decisión Ejecutiva UE 2022/382, la Presidencia del Consejo de Ministros decidió, el 25 de febrero de 2022, declarar el estado de emergencia para garantizar las intervenciones en el extranjero, y, el 28 de febrero de 2022, decidió también declarar el estado de emergencia de importancia nacional, por la que confiere al Departamento de Protección Civil la coordinación para la asistencia y la acogida de la población ucraniana en el territorio de la República.

Por lo tanto, el Jefe del Departamento de Protección Civil, mediante la Ordenanza n° 870 de 2 de marzo de 2022 y n° 872 de 4 de marzo de 2022, estableció los criterios para la distribución en el territorio de los refugiados ucranianos, con la facultad para ellos, que puede reunirse con familiares o conocidos ya establecidos en el territorio italiano.

Por lo tanto, el 4 de marzo de 2022 el Consejo de la Unión Europea, por primera vez en su historia, emitió la Decisión de Ejecución UE/2022/382 por la que activó los procedimientos de la Directiva.

Pero hay que destacar que, en el pasaje político de la Comisión al Consejo de la Unión Europea, éste decidió excluir de la protección temporal a los nacionales de terceros países que residieran en Ucrania con un permiso de residencia legal.

Sin embargo, deja a cada Estado miembro la oportunidad de ampliar el beneficio de la protección temporal, que Italia ha aplicado mediante el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 28 de marzo de 2022, que ha permitido, hasta la fecha, acoger a unos 120.000 ciudadanos ucranianos.

Con la subsiguiente Ordenanza n° 881 del 29 de marzo de 2022, la Protección Civil italiana identificó los recursos económicos que fueron retirados del Fondo Nacional para las Políticas Sociales, que financia el sistema de servicios para la integración y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos necesitados.

Esta gestión ha generado una reducción de los recursos destinados a los proyectos de integración ya programados para los nacionales extranjeros de terceros países, aumentando así la brecha entre las políticas públicas para la integración y el sistema que estas políticas deberían aplicarle (MINISTERIO DE TRABAJO Y POLÍTICAS SOCIALES, 2022, P. 2)

En lo que respecta a su primera aplicación y al paso relativo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en Ucrania, se pone de manifiesto que la aplicación de la protección temporal choca con la residencia de los Estados miembros.

Estos consideran que este instrumento legislativo puede considerarse un factor atractivo, que por lo tanto nunca ha logrado en el Consejo de la Unión Europea la mayoría cualificada para la aplicación de la Directiva.

Estas premisas ponen de manifiesto las dificultades de la UE para aplicar el principio de solidaridad, que es el requisito fundamental de la Directiva.

Los ciudadanos extranjeros sufren los efectos de la legislación que, generalmente, se dirige a formulaciones negativas y rígidas de la norma, cuya finalidad es la contención de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración irregular (GARCIA VALVERDE, M. D., 2007, P. 1).

Se deduce que la aplicación de la Directiva se llevó a cabo por razones geopolíticas, como la protección de las fronteras exteriores, y sólo se tuvo en cuenta de forma residual la necesidad de proteger a los ciudadanos ucranianos que huyeron de su país, en su mayoría niños, mujeres y ancianos, que en Italia representan el 97,8% de las personas acogidas (RAINER. M. B., 2022, P. 2).

### **5.- Legislación y endurecimiento de los procedimientos**

El Tratado por el que se debía establecer una Constitución para la Unión Europea, tenía entre sus objetivos la adopción de una política común de inmigración. Sin embargo, el resultado negativo del referéndum celebrado en Francia y Holanda no permitió su aprobación.



Por lo tanto, la UE desarrolló el Tratado de Lisboa<sup>25</sup> que retomaba los contenidos del tratado anterior, cambiando aquellos elementos que no habían permitido su aprobación.

El Tratado de Lisboa no suprime los tratados anteriores, sino introduce cambios concretos en el Tratado de la Unión Europea<sup>26</sup>, en adelante TUE, que luego se convierte en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE.

Aunque el TFUE otorga a la Comisión Europea el poder de iniciativa legislativa en materia de inmigración, los Estados miembros siguen con una legislación autónoma con respecto a la cual la Unión Europea no ha adoptado sus directivas.

El fin de la política de la UE es la abolición de los controles en las fronteras internas, pero reclamando una vigilancia eficaz en las fronteras exteriores.

La UE ha creado una Agencia Europea para coordinar el control de las fronteras exteriores, llamada Frontex<sup>27</sup>, pero a pesar de la función de esta Agencia, la gestión de las fronteras exteriores sigue siendo esencialmente competencia de cada Estado miembro (VASSALLO PALEOLOGO, F., 2010, p. 167).

Aunque la lucha contra la inmigración irregular es uno de los objetivos de la política comunitaria, lo que se da es una cooperación entre las policías de los diferentes estados, que conjuntamente establecen las herramientas adecuadas para combatir el fenómeno de la inmigración irregular, anteponiendo para ello los derechos de los ciudadanos extranjeros, inducidos cada vez más a entrar de forma irregular por falta de canales autorizados, como las entradas por razones laborales y las reunificaciones familiares.

Es evidente que esta forma de actuar no es justa ni eficaz, ya que se basa en la condición administrativa del inmigrante extranjero, impidiendo el acceso a la igualdad de derechos (FAVILLI, C., 2008, p. 97).

La consecuencia de esta protección militar en las fronteras exteriores es el aumento de las entradas irregulares que se dan a través de rutas cada vez de más riesgo

---

<sup>25</sup> El Tratado de Lisboa es un Tratado internacional que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 y que ha modificado sustancialmente el Tratado de la Unión Europea.

<sup>26</sup> El Tratado de la Unión Europea (TUE) consagra los principios en los que se basa la UE, indicando cuáles son las instituciones europeas (art. 13 y siguientes) y el ámbito de competencias que ejercen.

<sup>27</sup> La Agencia Frontex, establecida por el Reglamento 2004/2007 / CE y activa desde octubre de 2005, es responsable de coordinar la cooperación entre los Estados miembros en lo que respecta al control de las fronteras exteriores a la Unión Europea, ayudar a terceros países en la formación de guardias fronterizas, así como apoyarlos en las operaciones de repatriación y en situación de emergencia.

para eludir los controles, entradas a las que se responde con devoluciones colectivas, prohibidas por el Derecho Internacional, así como por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales CEDH<sup>28</sup>.

Desde hace varios años, el poder judicial italiano se ha ocupado de la cuestión de la detención administrativa. En la sentencia n° 105 de 2001, el Tribunal Constitucional italiano ha afirmado que el internamiento en ausencia de delito y la expulsión, son aspectos jurídicos que influyen en las libertades personales de los nacionales de terceros países.

Mediante los Decretos n° 15892 de 18 de marzo de 2020 y n° 16573 de 20 de marzo de 2020, el Tribunal de Roma denegó la prórroga de la detención administrativa de dos nacionales de terceros países, manifestando la necesidad de equilibrar las garantías de los derechos constitucionalmente garantizados a todos los ciudadanos presentes en el territorio de la República, destacando que la detención administrativa no es un instrumento jurídico eficaz contra la inmigración irregular.

Por las expulsiones colectivas, el 23 de febrero de 2012, Italia es condenada con sentencia definitiva por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con Sentencia n° 27765/09 (MINISTERIO ITALIANO DE JUSTICIA, 2012), por la violación del artículo 13 del CEDH y de los artículos 3 y 4 del Protocolo, por los hechos ocurridos en mayo de 2009 a unas 35 millas náuticas de la costa de Lampedusa.

Italia ha trasladado a ciudadanos de terceros países a Libia, violando el principio de *no refoulement*, que prohíbe la devolución de los ciudadanos inmigrantes a los países que los someten a persecuciones y tratos inadecuados.

Posteriormente, por el recurso contra Italia n° 16643/09, en su sentencia de 21 de octubre de 2014, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (MINISTERIO ITALIANO DE JUSTICIA, 2014) condenó el País por readmisión ilegal de nacionales de terceros países a Grecia, y de nuevo el mismo Tribunal condenó al Estado italiano, con sentencia del diciembre de 2016 (MINISTERIO ITALIANO DE JUSTICIA, 2016), por las graves violaciones que se cometen, repetidamente, en el centro de Lampedusa.

---

<sup>28</sup> El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales o el CEDH se firmó en Roma el 4 de noviembre de 1950 y fue ratificado en Italia por la Ley n° 848 de 4 de agosto de 1955. En los años siguientes, el documento se completó con varios Protocolos que han aumentado las protecciones de manera cada vez más preponderante. Los Estados que han firmado el Documento se comprometen a respetar los derechos garantizados por el mismo, en favor de todas las personas, sin distinción alguna discriminatoria.

Desde el año 2016 el Estado italiano no ha introducido en su legislación ninguna norma que regule la *vacatio legis* continuando la detención de los ciudadanos extranjeros no comunitarios que llegan al *Hot Spot* de Lampedusa.

El procedimiento de detención se lleva a cabo sin un acto de la autoridad judicial competente, sin la indicación de un plazo para la detención y sin que se proporcione una información adecuada sobre los motivos de la detención, en violación del art.13 de la Constitución italiana y del art. 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En el Hot Spot de Lampedusa, a los ciudadanos tunecinos que quieren solicitar protección internacional, la solicitud no se formaliza en los plazos previstos por la normativa vigente. Este retraso es imputable a los agentes de la policía estatal de fronteras, pero no puede repercutir negativamente en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos extranjeros solicitantes (FERRI, F., Y MASSIMI, A., 2021, P. 3).

Precisamente el 21 de julio de 2022, mediante la sentencia nº 5797 (*Ousainou c. Italia*), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó de nuevo al talia a reparar el daño no patrimonial a un ciudadano de Gambia, menor no acompañado, que llegó al Centro de Lampedusa en 2016.

La Unión Europea aprobó el 17/11/2020 el Plan de Acción de Derechos Humanos y Democracia, un acto fundamental para la dirección y las elecciones que la Unión quiere hacer. La referencia a la actual situación de crisis, agravada por la pandemia del Covid 19, reconoció el impacto negativo sobre los derechos humanos y la democracia, acentuando más las desigualdades.

Posteriormente, en diciembre de 2020, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión 2020/1999 y el Reglamento 2020/1998. Por primera vez la UE cuenta con un instrumento que le permite sancionar las violaciones de los derechos humanos. Para asumir la responsabilidad directa, el punto 1.6.a del Plan prevé *el establecimiento de un régimen horizontal de sanciones para hacer frente a las violaciones y abusos de los derechos humanos en todo el mundo*.

El cierre de los puertos impuesto por el Ministerio del Interior italiano detiene en aguas internacionales personas procedentes del norte de África, principalmente de Libia, independientemente de su estado jurídico.

El Ministro del Interior puede legítimamente negar la entrada de un barco en los puertos italianos, sobre la base del art. 19 de la Convención de Montego Bay (JAM), si la entrada en el Estado atenta contra la paz, el orden y la seguridad del Estado (U.N.C.L.O.S. Convenio de Montego Bay). La aplicación de esta norma mediante un acto administrativo, como es una circular ministerial, vulnera la aplicación de los principios y derechos fundamentales, al establecer excepciones a las obligaciones derivadas de la adopción de pactos internacionales.

Si los salvados en el mar expresan su voluntad de solicitar asilo en Italia, la medida del Ministerio manifiesta su ilegalidad, ya que es contraria a las normas de protección internacional, como la prohibición de la no devolución y la expulsión colectiva.

Resulta evidente que la Circular Ministerial limita la aplicación de algunos derechos de rango constitucional (TRIBUNAL DE AGRIGENTO, 2019).

En virtud de la creación de una zona *Search and Rescue*, en adelante SAR<sup>29</sup> líbica, notificada por el Gobierno de Trípoli el 28/06/2018 al *International Maritime Organization*, en adelante IMO<sup>30</sup>, para todas las alertas de socorro en el área SAR líbica, Italia ha considerado competentes las autoridades de Trípoli, evitando burocráticamente la violación resultante de los rechazos colectivos (VASSALLO PALEOLOGO, F., 2019, p. 201).

El respeto de los Convenios internacionales representa el límite de la potestad legislativa del Estado que ha firmado la Convención.

Cuando Libia comunicó oficialmente a la OIM su intención de establecer su zona SAR, con una extensión de alrededor de 70 millas náuticas, el fin fue el de querer

---

<sup>29</sup> SAR, acrónimo del inglés "Search and Rescue", se refiere a las operaciones de rescate llevadas a cabo por un barco, por ejemplo después de un naufragio debido a condiciones meteorológicas marinas adversas. El Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo (SAR), firmado en Hamburgo el 27 de abril de 1979, que entró en vigor el 22 de junio de 1985, es un acuerdo internacional elaborado por la Organización Marítima Internacional (OMI), cuyo objetivo es proteger la seguridad de la marina mercante, con referencia explícita al salvamento marítimo. El Convenio ha sido enmendado dos veces: la primera vez en 1998 mediante la Resolución MSC.70 y la segunda vez en 2004 mediante la Resolución MSC. 155.

<sup>30</sup> IMO (Internacional Marítima Organización) es un instituto cualificado de las Naciones Unidas delegado al desarrollo de los principios y técnicas de la navegación marítima internacional con el fin de desarrollar el transporte marítimo internacional volviéndolo más seguro y ordenado. El Convenio de la OMI, adoptado por los Estados miembros, prevé la aplicación de determinadas normas relativas a la prevención de abordajes (COLREG). Además, la OMI establecerá normas para la investigación de los accidentes marítimos.

impedir a los barcos de las Organizaciones No Gubernamentales, en adelante ONG's<sup>31</sup>, llevar ayuda en la superficie SAR. Sin embargo, este plan ha resultado ser inviable, ya que en una zona SAR no es posible aplicar las mismas normas que en las aguas territoriales, y de hecho en diciembre de lo mismo 2020 la Autoridad de Gobierno libia admitió no poder garantizar las calidades previstas de OIM en materia de ayuda en el mar, elemento esencial para el reconocimiento de una zona SAR, que la presencia actual de dos Autoridades Gubernativas libias no permite adoptar.

### **6.- Las garantías en la Unión Europea**

Si se considera que el marco legislativo europeo implica el cumplimiento de las normas internacionales para la protección de los ciudadanos, la armonización de las normas de cada estado en materia de entrada y residencia de los nacionales de terceros países, que desarrollen concretamente políticas de integración, queda aún muy lejos (NASCIMBENI, B., Y MAFROLLA, E., 2002, p. 75). Con las competencias derivadas del Tratado de Ámsterdam, la política de la UE podría tener la posibilidad de ser más eficaz, sobre todo en materia de integración social.

Con el Tratado de Amsterdam, los Estados miembros han comenzado a coordinar uniformemente la política de inmigración. Esta se convierte en objeto del Programa de Acción, por medio del cual el Consejo Europeo debe instituir un «espacio de libertad, seguridad y justicia» (TRATADO DE ÁMSTERDAM, 1997, ART. 63).

Sin embargo, reconociendo la complejidad y los efectos de la inmigración extranjera, la Comisión, siguiendo las indicaciones de las Conclusiones del Consejo de Tampere, informó de que es necesario adoptar una estrategia compleja que cumpla el objetivo de elaborar una política común de inmigración (COMISIÓN EUROPEA, 2001, p. 3).

El objetivo es exigente y ciertamente difícil de alcanzar debido a la necesaria intervención de los diferentes interlocutores sociales, que deberían tener unidad de propósitos.

---

<sup>31</sup> Una Organización No Gubernamental (ONG) lleva a cabo una actividad filantrópica sin ánimo de lucro. Las ONG's son gestionadas por voluntarios y son independientes de las Organizaciones Gubernamentales Internacionales.

En el Consejo Europeo de Tampere de 1999<sup>32</sup> la UE se ha fijado el objetivo de la igualdad de trato para los ciudadanos de terceros países que residan regularmente en el territorio de los Estados miembros (BOLETÍN DE LA UNIÓN EUROPEA N° 10 DE 1999, ARTÍCULO 18 DE LAS CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE) con la voluntad de igualar los derechos de los ciudadanos comunitarios y de fuera de la UE.

Sin embargo, en cada estado este principio no se ha aplicado uniformemente y, por lo tanto, no todos los nacionales de terceros países han podido tener el reconocimiento de los mismos derechos, como obtener la residencia, el acceso al sistema sanitario o a la educación. De ahí evidentes condiciones de discriminación, a pesar de que los actos del Consejo Europeo apunten a superarlas.

Es precisamente sobre este punto que la Comisión, con la Comunicación de 2003, reitera la necesidad de considerar un nuevo enfoque para lograr la integración (COMUNICACIÓN N° 336/2003), que debería basarse en un reconocimiento mutuo de los derechos y deberes del estado de acogida y de los ciudadanos no comunitarios que residen regularmente en el mismo.

Por primera vez, se introduce el concepto de ciudadanía civil que prevé, entre los derechos que se deben reconocer, la expresión del voto político a nivel local como medio de participación en la sociedad civil.

El reconocimiento del voto a los inmigrantes no comunitarios ha provocado un fuerte debate dentro de la UE, dejando en claro que la participación en la vida económica y social no coincide con una participación equivalente en la vida política.

En Italia, el derecho de voto está garantizado por el art. 48 de la Constitución<sup>33</sup> que establece el sufragio universal para todos los ciudadanos de la República. Por lo tanto, extender el voto a los ciudadanos no comunitarios, aunque sólo a nivel local, implicaría la modificación de un artículo constitucional. Pues bien, nunca se ha presentado en el Parlamento un proyecto de ley para modificar ese art. 48 de la Constitución, ya que la concesión del derecho de voto sin ciudadanía es un tema que, según los partidos políticos, llevaría a perder consenso (BIG, E., 2001, p. 109).

---

<sup>32</sup> El 15 y 16 de octubre de 1999 en Tampere se ha celebrado una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.

<sup>33</sup> El artículo 48 de la Constitución italiana garantiza el derecho de voto en relación con el principio de universalidad del sufragio.

En consecuencia, el tema se ha dejado de lado, sin que se presentara en el Parlamento un proyecto de ley.

En septiembre de 2005, los representantes de la comunidad tunecina de las Provincias de Agrigento y Trapani pidieron un encuentro con los representantes de la Asamblea Regional Siciliana, en adelante ARS<sup>34</sup>, con el objetivo de llevar al Parlamento Nacional una propuesta formulada por ella misma, para el reconocimiento del derecho de voto a nivel local para los tunecinos de segunda generación como parte activa e integrada del territorio.

En febrero de 2006 la ARS dió curso a la solicitud de la comunidad tunecina a través del instrumento legislativo previsto para la modificación del Estatuto especial.

La modificación del Estatuto Especial de la Región Siciliana, prevista y regulada por el art. 116 de la Constitución republicana, se realiza con una formulación del Gobierno regional a la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento, que verifican los requisitos de adhesión a la Constitución, la somete a la votación del Consejo de Ministros. Su aprobación la hace efectiva inmediatamente.

El art. 15 párrafo 3 del Estatuto Especial define la competencia exclusiva de la Región Siciliana del control de los Entes Locales, y en base a este principio que la misma Región, a través del Departamento Regional de la Familia, de las Políticas Sociales y del Trabajo, ejerce su función. La ARS con el Acto parlamentario n° 5410, presentó a la primera Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento<sup>35</sup>, una propuesta que consistía en añadir un párrafo al artículo 15 del Estatuto especial Siciliano, con el fin de prever a su favor, la legislación exclusiva y la ejecución directa en materia de circunscripción, ordenamiento y control de las autoridades locales, con respecto al electorado activo para los órganos de gobierno de la mismas en la Región.

---

<sup>34</sup> La Asamblea Regional Siciliana (ARS) es el órgano legislativo de la Región Siciliana. En virtud de su peculiar historia asume la definición de Asamblea, y no de Consejo como para las demás Regiones italianas, y sus componentes son llamados Diputados y no Consejeros. Fue la primera Asamblea que se reunió libremente en 1947 tras el final de la II Guerra Mundial. La Región Siciliana está regulada por un Estatuto especial en virtud del art. 116 de la Constitución italiana, que le confiere una amplia autonomía para las competencias legislativas, administrativas y fiscales. En la República Italiana, el estatuto especial sólo se reconoce a las regiones de *Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino Alto Adige y Friuli Venezia Giulia*.

<sup>35</sup> En el seno del Parlamento italiano una comisión parlamentaria es una estructura colegiada prevista por el art. 72 de la Constitución. Los diputados que la componen tienen la función de realizar los trabajos funcionales para la actividad legislativa de una sola materia.

A pesar de estas competencias específicas, la Comisión Parlamentaria respondió negativamente, especificando que la concesión del voto sigue exclusivamente vinculada al art. 48 de la Constitución de la República, por lo tanto, no dio seguimiento a la solicitud de la Región de Sicilia, especificando que la «Constitución ofrece a los extranjeros presentes en el territorio de nuestro país también una protección sustancial» (COMISIÓN PARLAMENTARIA DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES, 2006) y que ni siquiera el Estatuto especial de la Región Siciliana puede entrar en conflicto con los principios legislativos de la Constitución Republicana.

Ha sido, y sigue siendo, hasta el día de hoy, el único acto realizado por una administración pública dirigido a intentar el camino institucional para conceder el voto a los ciudadanos nacionales de terceros países que aún no tienen la ciudadanía italiana o de un estado miembro de la UE, un intento de dar un importante paso adelante en la integración social imaginado por el Tratado de Ámsterdam.

El Estatuto Especial de la Región confiere al Departamento de la Familia, de las Políticas Sociales y del Trabajo, la aplicación de las políticas sociales regionales, que mediante el art. 17 *párrafo 1 letra f* legisla sobre Programación, funcionamiento y calidad del sistema integrado de servicios e intervenciones socio asistenciales y socio sanitarias; promoción y apoyo a las familias; promoción y apoyo al tercer sector; inclusión social; supervisión y control de las instituciones públicas de asistencia y beneficencia; trabajo; inspección y vigilancia del trabajo; emigración e inmigración; obras de construcción; fondo siciliano de empleo; servicios públicos de empleo; amortiguadores sociales; políticas activas de empleo; orientación y servicios de formación y de empleo; chad; incentivos al empleo; aprendizaje y contratos de inserción; fondo para el empleo de minusválidos; trabajo social útil y trabajo; derechos civiles; igualdad de oportunidades; seguridad social y asistencia a los trabajadores.

La aplicación de las políticas para promover la integración socio económica es llevada a cabo por la Región Siciliana mediante la transposición de la Programación Europea del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en adelante FEDER 2021/2027.

El Núcleo Evaluación y Comprueba Investimenti Pubblici de la Región Siciliana presentó en el mayo de 2021 el volumen "Sicilia hacia la programación 21-27", con el cual se identificaron las prioridades y los objetivos para el desarrollo de la Isla (NVVIP SICILIA, 2021, p. 15).



En el punto OS-D3 *bis* se indica la promoción de la integración social y económica de los nacionales de terceros países, con la aplicación de medidas integradas y servicios sociales (NVVIP SICILIA, 2021, p. 17).

Para los inmigrantes extranjeros no comunitarios, hay que promover la integración social y económica, ampliando al mayor número de ciudadanos el acceso a los servicios sociales, en comparación con el anterior programa europeo. Este objetivo es sin duda necesario debido al retraso en la ejecución del Programa 2014/2020. El Departamento de Políticas Sociales siciliano ha atribuido este retraso a la complejidad de la puesta en práctica de los intereventos relacionados con la integración social, iniciados solamente en el año 2018, perdiendo así mucho de su eficacia que la Unión Europea había programado (NVVIP SICILIA, 2021, p. 15).

El TUE ha tenido como objetivo la creación de «un espacio de libertad, seguridad y justicia» a perseguir de acuerdo con los artículos 2 y 29. Es la expresión de un concepto social muy importante y amplio, ya que tiende a crear una Europa abierta a los extranjeros, pero con la firme intención de bloquear cualquier tipo de irregularidad en el respeto de los derechos humanos. Se trata de un concepto que expresa plenamente la participación de los extranjeros no comunitarios en la vida social, indicando que sólo una plena integración produce resultados concretos tanto en el mercado laboral como en la sociedad en su conjunto. Pero falta mejorar las diversas políticas de inmigración, integración y trabajo, que son los puntos en los que se centra la vida de los ciudadanos extranjeros.

La UE ha introducido dos normas importantes con respecto a la integración: la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los residentes de larga duración y la Directiva 2003/86/CE relativa a la reunificación familiar.

La Directiva 2003/86/CE se refiere al derecho de reagrupación familiar y la norma se aplica exclusivamente al calor del núcleo familiar del nacional extranjero de fuera de la UE que se encuentra regularmente en el territorio de un Estado miembro.

Cada Estado miembro puede solicitar, de conformidad con la enmienda 7 de la Directiva, que el solicitante que ya resida en el país de origen reduce su vivienda, un seguro de enfermedad cuando lo solicita, y recursos económicos suficientes para no tener que solicitar la intervención de los servicios sociales. A pesar de que la legislación de casi todos los Estados miembros contempla las modalidades de comprobación del

requisito y el *quantum*, que crean discrecionalidad y plantean cuestiones prejudiciales, con el consiguiente trato desigual entre los nacionales de terceros países.

La UE demuestra su reticencia a adoptar una posición unívoca, limitando su actuación a regular algunos parámetros que, por el contrario, afectan a una realidad compleja y variada, que, por el contrario, se rige por normas de carácter genérico, como las Directivas, que dejan amplios márgenes de apreciación entre Estado y Estado, cuya aplicación encuentra frecuentes evidencias en el Tribunal de Justicia Europeo para resolver las cuestiones prejudiciales.

El 23 de enero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la Directiva 2003/109/CE, que regula el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

La primera parte de la Directiva se refiere a los requisitos para la adquisición del estatuto de residente y la segunda a las condiciones y derechos con los que se puede ejercer el derecho de residencia en otro Estado miembro.

Los actos normativos con las Directivas plantean, inevitablemente, cuestiones de interpretación. En la transposición al Derecho italiano, la Directiva ha encontrado considerables dificultades en relación con el artículo 9 de la Ley Única de Inmigración n° 286/1998, en contra la duración de los permisos de residencia y la expulsión por motivos graves de orden público y seguridad.

Además, precisamente en 2003, en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Salónica, se expone la necesidad de una política unitaria en favor de la integración, ya que ésta «contribuye a la cohesión social y al bienestar económico». Esto sólo se puede lograr si los ciudadanos de fuera de la UE tienen los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos comunitarios. «Esta política debería cubrir factores como el empleo, la participación económica, la educación y la enseñanza de la lengua, servicios sociales y de salud, vivienda y asuntos urbanos, así como la cultura y la participación en la vida social» (CONSEJO EUROPEO DE SALÓNICA, 2003, ART. 28 CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA).

De esto se entiende que la UE, aún conociendo las medidas, no puede adoptarlas porque faltan instrumentos legislativos eficaces que transformen los conceptos en hechos reales..

Si se tiene en cuenta que las consecuencias de la inmigración extranjera no afectan a las fronteras de un sólo Estado miembro, sino que crean efectos en toda la zona de la UE, las políticas de los diferentes Estados deberán converger en una unión de intereses, superando el concepto de simple unión monetaria y avanzando hacia una nueva dirección social.

### **7.- Normas de Inmigración: desde la Unidad de Italia**

Italia como estado unitario fue fundada en 1861 y hasta los años 20 del siglo XX, la presencia de inmigrantes era muy limitada pero significativa en términos de inversiones económicas que, sin embargo, se redujeron drásticamente en el período entre las dos guerras mundiales.

En el período mencionado anteriormente, los extranjeros, además de estar sujetos a los mismos controles previstos para los ciudadanos italianos, estaban sujetos a normas previstas exclusivamente para ellos, tales como la expulsión en caso de falta de medios de subsistencia y por razones de orden público.

Al final de la I Guerra Mundial se funda en Italia el Partido Nacional Fascista, que basa su acuerdo en la insatisfacción del incumplimiento de los acuerdos de Londres por parte de los aliados.

El dictador superpone los órganos del partido a los oficiales del Reino de Italia, con la consiguiente transformación de la vida del pueblo a causa de la abolición de las libertades constitucionalmente garantizadas.

En el trascurso del régimen fascista<sup>36</sup>, 1922-1945, Italia se transforma en una dictadura y se emite la Ley Unica de Seguridad Pública.

Con el TULPS sí establece la Oficina Central para el Registro de Extranjeros, que requiere el visado de entrada y el estado de residencia.

Pero es con la introducción de las Leyes de Defensa de la Raza<sup>37</sup> en 1938 que se introducen medidas de exclusión para los ciudadanos judíos y todas las minorías

---

<sup>36</sup> El régimen fascista nace como movimiento político al final de la I Guerra Mundial y asume el poder en Italia de 1922 a 1945 como régimen totalitario. Políticamente su objetivo es situarse como alternativa al marxismo, con el reconocimiento de la propiedad privada, pero rechazando los principios de la economía liberal.

<sup>37</sup> El 5 de septiembre de 1938 en Italia se introducen las Leyes de Defensa de la Raza, que sin ninguna consideración y/o razonamiento de naturaleza política y humana, son firmadas por el rey Vittorio Emanuele III en su calidad de Jefe de Estado. Su firma en la parte inferior de las Leyes Raciales mancha con deshonor perpetua la Casa de Saboya.

étnicas, desde todos los aspectos de la vida pública y económica y se decreta la expulsión de los Judíos no italianos.

Sólo con el armisticio del 8 de septiembre 1943, se abolieron las leyes raciales, que representan el nivel más bajo expresado por la normativa italiana sobre los derechos civiles. La discriminación por raza y religión se convierte en ley, lo que lleva al país a un abismo civil sin precedentes para Italia.

Las Leyes raciales están constituidas por Reales Decretos que hacen de la discriminación social y económica su centralidad. Los judíos son los primeros afectados y después se extienden a todas las minorías étnicas. Se introduce el principio de la italianidad, requisito sin el cual se está excluido de la vida social y económica del es un empobrecimiento económico, pero principalmente intelectual, que se transforma en una devastación cultural que obliga a los mayores intelectuales y artistas a abandonar Italia, cuya máxima expresión es el científico Enrico Fermi.

La coexistencia de ciudadanos de diferentes países, con una identidad social y cultural diversa, en la península italiana, especialmente durante la pre-unificación, había permitido la expresión de la excelencia en diversos campos: en el arte, la ciencia y las cultura humanista, demostrando que las diferencias culturales son una importante fuerza intelectual y que, el cierre de un país dentro de sus fronteras, impide no sólo el desarrollo cultural, sino también el progreso en términos civiles.

Con la Constitución republicana en 1948, se introdujeron los principios de no discriminación y el reconocimiento de los derechos humanos para todos los ciudadanos.

El tema de la inmigración no fue abordado, ni fue legislado, ya que, en el período de posguerra, dada la desastrosa situación económica y social en el país, los italianos emigraron en masa hasta principios de la década de los '60 y, en este período de tiempo, alrededor de 300.000 ciudadanos abandonaron Italia para mejorar su condición social (BETTIN, G. Y CELA, E., 2014, P. 26).

Por lo tanto, las normas se limitaron a proteger el trabajo realizado por los italianos, con pocas excepciones para los ciudadanos del área CEE e intervinieron solo

con la introducción de Circulares Ministeriales<sup>38</sup> de acuerdo con los problemas que surgían de vez en cuando.

## **8. Análisis de la evolución de las políticas jurídicas migratorias en Italia**

Italia siempre ha tenido grandes dificultades para desarrollar una estrategia de acogida y residencia de ciudadanos de terceros Países.

Hasta la introducción de la Ley Unica sobre Inmigración de 1998, no existía ninguna sinergia entre el Estado central y las Autoridades Locales, que hasta entonces gestionaban por su cuenta los flujos migratorios en su territorio.

Cuando el Estado decidió intervenir legislativamente, ejerció su función de control a través de normativas que dejaba poco margen a los programas de integración.

La primera ley introducida en Italia sobre inmigración es la Ley nº 39 de 1990 (*Ley Martelli*) que introduce el principio de los flujos migratorios y determina los procedimientos administrativos para la entrada y la estancia de ciudadanos extranjeros extracomunitarios en el territorio italiano. La ley se introdujo en un contexto de emergencia, y por un lado preveía entradas regidas por la programación de flujos, mientras por otro establecía medidas rigurosas para contrastar la inmigración irregular.

Es el momento histórico en el que, para compensar el número insuficiente de ciudadanos previstos por los flujos, se utilizan instrumentos de emergencia como las regularizaciones, con el fin de hacer aparecer las situaciones de irregularidad administrativa.

Es con la introducción de la Ley Unica sobre Inmigración, Ley nº 40 de 6 de marzo de 1998 (*Ley Turco Napolitano*), cuando la cuestión de la inmigración se hace orgánica a nivel legislativo, y sigue siendo punto de referencia en la actualidad, aunque modificada con intervenciones posteriores de carácter más restrictivo.

El Texto Único interviene en dos aspectos: reconoce márgenes de protección también para ciudadanos extracomunitarios en situación irregular, pero al mismo tiempo refuerza la lucha contra las entradas no previstas por los flujos.

---

<sup>38</sup> La circular ministerial en el ordenamiento jurídico italiano es un acto administrativo mediante el cual las administraciones públicas interpretan y aplican la norma siguiendo las indicaciones contenidas.

La Ley n° 40/1998 dibuja claramente la línea legislativa que aún hoy caracteriza la política del país: por un lado, los procedimientos orientados a las vías de integración, por otro, una política severa de lucha contra la inmigración irregular.

A pesar de la incapacidad de gestionar los flujos migratorios y la clara separación de las dos posiciones jurídicas con respecto a la regularidad, y en cualquier caso previendo perfiles represivos, cambia el concepto de ciudadano extranjero inmigrante, que se perfila como un recurso para la sociedad, en términos económicos, por el trabajo que realiza. Además, su inserción en el contexto sociocultural se interpreta como un enriquecimiento para la cultura occidental.

En 2002, con la introducción de la Ley n° 189 (*Ley Bossi Fini*), se intensifica aún más la represión de la inmigración. La ley nace con la intención de difundir un nuevo método de control migratorio, e introduce el delito de «clandestinidad y estancia injustificada en territorio italiano»: ya no se reconocen las cuotas destinadas a los flujos establecidas el año anterior ni los límites impuestos para las reunificaciones familiares, generando inevitablemente flujos irregulares.

La introducción del delito de «clandestinidad y estancia injustificada en el territorio italiano» ha creado un intenso debate a nivel del ordenamiento jurídico italiano, en relación con la detención administrativa. En el párrafo 2.6.1. del 2° capítulo, se ha profundizado este asunto, que viola reiteradamente la Directiva de la UE 2008/115/CE y el art. 13 de la Constitución, y que tuvo como consecuencia la apertura de un procedimiento de infracción y notificación formal contra Italia por parte de la Unión Europea.

Mediante el procedimiento de infracción n° 2014/2235 «Transposición incorrecta de la Directiva de retorno n° 2008/115/CE», la Comisión Europea impugnó a Italia la no aplicación del artículo 85 del Tratado. En el apartado 6 del artículo 8 se lamenta la falta de un sistema adecuado de control de los retornos forzados, ya que el Comité encargado de garantizar la aplicación de la norma no es independiente del Ministerio del Interior que emite la medida de expulsión. Esto no garantiza la transparencia ni la garantía del respeto de los derechos de los nacionales de terceros países.

Italia ha comunicado a la Unión Europea que se ha creado el Supervisor Nacional de las personas detenidas o privadas de libertad, independiente del Ministerio

del Interior y encargado del control de los retornos de los nacionales irregulares de terceros países (PARLAMENTO ITALIANO, 2016, PP. 481-483).

Siguiendo las anteriores líneas legislativas, en 2017 se promulga el Decreto Ley n° 13 (Decreto *Minniti*), que endurece aún más la posición jurídica de los ciudadanos inmigrantes extracomunitarios. La peculiaridad de este decreto es que la inmigración se contextualiza exclusivamente como un problema de orden público, que hay que contener con medidas penales más rígidas, sin prever ninguna acción positiva finalizada a la protección de los ciudadanos extranjeros inmigrantes.

Una vez más se revela la línea rígida de las normas italianas en materia de inmigración.

Con estas premisas, se llega al 4 de octubre de 2018, cuando se introduce el Decreto Ley n° 113 (Decreto Seguridad *Salvini*) *Disposiciones urgentes en materia de protección internacional, inmigración y seguridad pública*.

Se deroga la protección humanitaria, un hecho que marca un punto de inflexión en el sistema de acogida italiano, tanto por razones éticas como morales. Este endurecimiento de la norma se impone en detrimento de las Autoridades Locales que aplican un sistema de acogida generalizado. Es un tipo de acogida que prevé dos principios fundamentales para la integración, los cursos de lengua italiana y la formación laboral. Estos principios se reservan para todos, tanto para los solicitantes de asilo como para los inmigrantes definidos genéricamente como económicos. El decreto elimina este sistema de acogida, favoreciendo el sistema de emergencia en los grandes centros de acogida, como lo de Lampedusa, que se limitan a la satisfacción de las necesidades básicas.

Mediante el Decreto Ley n° 130 de 21 de octubre de 2020 (Decreto Inmigración y Seguridad) se han modificado, pero no derogado, los Decretos Ley n° 113/2018 y n° 53/2019 (Decretos Seguridad *Salvini*).

El Decreto n° 130/2020 introdujo cambios en la regulación de los permisos de residencia, la prohibición de expulsión si el ciudadano o un miembro de su familia corren el riesgo de recibir un trato inhumano o degradante.

En lo que se refiere a los puertos y las aguas territoriales, sigue existiendo la prohibición de tránsito y la parada de los buques en caso de que se recurra a razones de orden y seguridad pública, pero permitiendo la entrada en los puertos.

Para el reconocimiento de la protección internacional sólo se ha modificado el procedimiento de examen prioritario de las solicitudes para la misma protección.

El internamiento en los Centros de Inmigración se ha reducido de 180 a 90 días, y a los solicitantes de protección internacional se les reconoce el derecho a inscribirse en el Registro de Población.

La parte más importante de la modificación se refiere al Sistema de Acogida e Integración, en adelante SAI, que prevé el acceso, como antes, solo a los solicitantes de protección internacional, que deben dirigirse a vías de integración, dentro de los límites de los recursos disponibles. Pocas líneas escritas para reformar una de las mayores críticas en el sistema de acogida italiano, que permanece, por el momento, sólo sobre el papel, por la decadencia del Gobierno en el verano de 2022 y por no encontrar los recursos necesarios para una reforma estructural como quiere ser la prevista por el Decreto n° 130/2020.

Sin embargo, el sistema sigue vigente tuvo un impacto devastador en el sistema de recepción italiano fue la modificación estructural del Sistema de Protección de Solicitantes de Asilo y Refugiados, en adelante SPRAR<sup>39</sup>.

El SPRAR se introdujo con el D.Lgs. n° 112 de 1998 y se modificó sustancialmente posteriormente con el Decreto Ley n° 113 de 2008 (Decreto *Salvini*), que renovó el SPRAR en Sistema de protección para titulares de protección internacional y para menores no acompañados, en adelante SIPROIMI<sup>40</sup>, modificando de forma restrictiva sus criterios de acceso, como se ha indicado anteriormente.

El SPRAR era el segundo nivel de acogida en Italia, después de los *Hot Spots*.

Son centros gestionados por el Gobierno italiano y están ubicados en las zonas más propensas a los desembarques. Los Centros *Hot Spot*, instituidos por el Decreto Ley n° 112 de 1998, han sido modificados por el Decreto *Sicurezza Salvini*.

En estos lugares se efectúan las operaciones de socorro, de primera asistencia sanitaria, de pre-identificación y fotoseñalización, de información sobre los

---

<sup>39</sup> El Sistema de Protección para Solicitantes de Asilo y Refugiados (SPRAR) es la red de "segunda acogida" en el ámbito de la legislación italiana en materia de inmigración. Está reservada a los solicitantes de protección internacional y tiene dos objetivos principales: garantizar las medidas de asistencia y protección y favorecer el camino de integración que debería concluir con el logro de la autonomía de los solicitantes.

<sup>40</sup> El Sistema de protección para titulares de protección internacional y para menores extranjeros no acompañados (SIPROIMI, ex SPRAR) está constituido por la red de autoridades locales que, para la realización de proyectos de acogida integrada, utilizarán el Fondo Nacional para las Políticas y los Servicios de Asilo.



procedimientos de asilo. Los *Hot Spots* se crean básicamente para "diferenciar" a los solicitantes de asilo de los llamados inmigrantes económicos.

La estructura del sistema SPRAR funcionaba tanto para los solicitantes de asilo como para aquellos que ya habían obtenido protección internacional. Ese sistema preveía que la recepción y la integración se desarrollaran a través de una red de servicios puestos a disposición por las autoridades estatales y las entidades locales. Hoy, con los efectos producidos por el Decreto, al Sistema SPRAR está prohibiendo el ingreso para los solicitantes de asilo que deben esperar el resultado de su solicitud en los Centros de Internamiento, en adelante CPR<sup>41</sup>. Además, no pueden inscribirse en el Registro de la Población y, en consecuencia, al no tener ni residencia ni documentos italianos, no pueden acceder a los servicios sociales que prestan los Municipios.

Quienes habían solicitado asilo y ya se encontraban en las Estructuras SPRAR, antes del Decreto de Seguridad, con su implantación, perdieron los beneficios resultantes, fueron cancelados de los Registros Municipales, tuvieron que salir de las Estructuras SPRAR y se encontraron sin protección alguna, abandonados a sí mismos.

De hecho, su posición se tornó irregular, a pesar de que ya habían emprendido las vías de integración previstas por las normas del Estado.

En cuanto a la ciudadanía, el Decreto establece que, para su adquisición, por residencia o matrimonio, los tiempos de espera sean de 24 a 48 meses, y también la ciudadanía por matrimonio, que antes era automática, ahora puede ser denegada, a juicio del Ministerio de Interior.

El texto del Decreto de Seguridad es un claro retroceso de la ley, revela una rigidez que hoy cobra dignidad legislativa. En efecto, ha disminuido el nivel de los servicios ofrecidos en el nuevo Sistema de Acogida, que ahora se limitan a los esenciales, eliminando pasos fundamentales del camino de integración, como los cursos de idiomas, la protección legal y la calificación laboral. Se trata de un sistema que no prevé ninguna actividad para mujeres y hombres y que los excluye totalmente de la interacción con el sistema económico y social del territorio, creando un vacío que será difícil de llenar para quienes tendrán el estatus de protección, ya que se necesitarán más recursos económicos, que de momento no están disponibles y ni siquiera han sido previstos en el presupuesto del Estado.

---

<sup>41</sup> Los CPR son lugares de internamiento del ciudadano extranjero a la espera de la ejecución de las medidas de expulsión, regulados por el art. 14 del D. Lgs. 286/1998.

Continuando en la dirección del endurecimiento legislativo, el 8 de agosto de 2019 el mismo Gobierno presenta otro Decreto, el n° 14 (Decreto Seguridad *bis*), que contiene «Disposiciones urgentes para fortalecer la eficacia administrativa en apoyo de las políticas de seguridad». Este Decreto contiene un paso legislativo fundamental para el ordenamiento jurídico italiano: la transferencia de competencias del Ministerio de Transportes e Infraestructuras al Ministerio del Interior para la gestión del cierre de los puertos. Además de las elevadas multas, para quienes violen la prohibición de ingreso a aguas territoriales, también está prevista la confiscación del buque que cometió la violación.

Está claro que esta norma afecta directamente a las Organizaciones no Gubernamentales, que brindan asistencia en el mar a inmigrantes extracomunitarios en dificultades.

El fenómeno de la inmigración se sigue interpretando exclusivamente como un peligro para la seguridad nacional, y el Decreto de Seguridad *bis* sigue los pasos ya trazados por los anteriores textos legislativos. Prueba de ello es la transferencia de competencias entre Ministerios que viene por Decreto, un acto del Gobierno, y no siguiendo los procedimientos previstos en el art. 95 párrafo 3 de la Constitución, que en cambio prevé dos pasajes parlamentarios.

Incluso antes de la introducción del Decreto Seguridad *bis* en julio de 2019, el Ministro del Interior, con la Circular Ministerial n° 14100/141(8) de 4 de julio de 2018, había ordenado el cierre de los puertos a los buques de las ONG's, generando un conflicto de competencias con el Ministro de Infraestructuras y Transportes, del que depende funcionalmente el Cuerpo de las Capitanerías de Puerto – Guardia Costera, encargado de la vigilancia de las actividades navales en las aguas territoriales italianas.

La Circular Ministerial, además de prohibir la entrada de buques de las ONG's a los puertos, al mismo tiempo prohibía el desembarco de los ciudadanos inmigrantes rescatados en el mar.

Por los efectos de la Circular, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en adelante ACNUR<sup>42</sup>, envió al Gobierno italiano la nota n° AL/ITA/4/2019 en la que en primer lugar destaca la falta de respeto a los derechos

---

<sup>42</sup> El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR es el organismo de las Naciones Unidas especializado en la gestión de los refugiados; les proporciona protección internacional

humanos, por la prohibición de desembarco impuesta, y el incumplimiento de las obligaciones previstas por el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, en adelante SOLAS<sup>43</sup>, y el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento en el mar. El Gobierno italiano contestó que la Circular fue promulgada por el Ministro del Interior en cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, y en el ejercicio contextual de sus funciones en el campo de orden público y seguridad nacional que el art. 95 de la Constitución le atribuye.

El desarrollo temporal de las normas sobre la acogida en Italia se centra en un punto de referencia, es decir, que la acogida y los programas de integración son una competencia exclusiva del Gobierno central, al que se permite la colaboración de los Entes Locales.

Es evidente la orientación política, aunque la intervención de las Colectividades Locales quiere modificar el concepto de integración. De la simple satisfacción de los bienes primarios es necesario pasar a un sistema estructurado que haga a los nacionales de terceros países libres del sistema de acogida (DI CAPUA, D. Y PACINI, L., 2019, p. 5).

Las medidas de integración deben desarrollarse mediante el ejercicio de los derechos sociales que deben representar el equilibrio entre cultura, sociedad, política y economía.

### **9.- La transformación de la inmigración desde los años 70**

Hoy en día, Italia se ha convertido en uno de los principales destinos de la inmigración, mientras que hasta los años 70 la inmigración italiana se desplazaba de las zonas rurales a las ciudades, del Sur agrícola hacia el Norte industrializado o hacia el extranjero.

Los países del norte de Europa necesitaban mano de obra, pero sólo acogían a los extranjeros desde el punto de vista laboral y no desde el sociocultural.

---

<sup>43</sup> SOLAS es el Convenio de la OMI (Organización Marítima Internacional) para garantizar la seguridad de la vida humana en el mar, que se compone de normas internacionales promulgadas por primera vez en 1914 tras el desastre del Titanic transatlántico.

Hoy SOLAS regula los aspectos fundamentales de la seguridad para los barcos que efectúan viajes internacionales, con el objetivo de indicar las normas mínimas para la construcción, el equipo y la explotación de los barcos de manera compatible con su seguridad.

## La inmigración y la exclusión del trabajador tunecino en Sicilia

---

La política de recepción de los países europeos hacia los inmigrantes extranjeros utilizados como trabajadores se interrumpió en la década de 1970, cuando se cerraron las fronteras con la única excepción de la reagrupación familiar.

Esto será un primer signo de la transformación de Italia de un país de emigración a un país de inmigración (PUGLIESE, E., 2002, P. 21).

La economía de los países europeos estaba sujeta a cambios debido a la situación económica negativa.

Estas transformaciones económicas afectaron al sector industrial, hasta entonces el motor de la economía que había encontrado su fuerza en la mano de obra de los inmigrantes extranjeros.

Este tipo de economía se basaba en garantizar un trabajo estable y los mismos derechos sociales que gozaban los trabajadores indígenas, que se extendían a los trabajadores inmigrantes a través de la acción sindical, haciéndolos percibir como un recurso para la sociedad.

Su contribución a la economía de los países desarrollados les daba la posibilidad de aumentar su capacidad productiva, mientras que para los países de origen sus remesas representaban una fuente de riqueza.

Estos primeros reconocimientos en el trabajo fueron considerados como un primer paso hacia la integración en la sociedad.

Pero después de este comienzo, que parecía alentador, las economías de los países industrializados empezaron a sufrir una contracción que culminó con la crisis del petróleo de 1973, que afectó negativamente al empleo, iniciando una fase de reestructuración de las economías (POLLINI, G. Y SCIDÀ, G., 2002, P. 103).

La adopción de la política de bloqueo de la inmigración de trabajadores fue un intento de los gobiernos de restablecer el control sobre la economía, pero los resultados no fueron los esperados. Los inmigrantes extranjeros, si hubieran regresado a su país de origen, no habrían tenido la oportunidad de volver al Estado de acogida, así que decidieron permanecer en el país y pedir la reunificación familiar.

En esta política de bloqueo, implementada por varios países del centro y norte de Europa, que generó un aumento de la inmigración irregular, definió lo que aún hoy es el sistema normativo de los países europeos en materia de inmigración (MOTTURA, G. Y PINTO, P., 1996, P. 115).

Por lo tanto, tras la puesta en marcha de esta política de cierre de los países de Europa Central y del Norte, los flujos migratorios se desplazaron hacia el Sur de Europa, cuyos países, sin embargo, no estaban ni política ni administrativamente preparados para este cambio de época, o sea la transformación de países de emigración a países de inmigración (SCIORTINO, G., 2000, P. 113).

En esos años Italia será destino de los inmigrantes del África mediterránea, comenzando a ser objeto de estudios sobre este fenómeno.

Sin embargo, en la inmigración de los años 70 del siglo XX Italia se encontraba en una posición totalmente diferente de la de los países del centro y norte de Europa.

Se caracterizaba por una alta tasa de desempleo y una clara división socioeconómica entre el norte y el sur del país, por lo que el fenómeno migratorio no podía interpretarse con los parámetros utilizados hasta entonces para los países del centro y norte de Europa, sino que necesitaba una lectura completamente nueva (BONIFAZI, C., 1988, PP. 176-177).

Los flujos migratorios hacia el sur de Europa se han acelerado a lo largo de los años noventa y hasta la primera década del año 2000. Las causas se encuentran en los conflictos en África Central de los años 90 y en el inicio de la guerra en Siria a principios de los años 2000.

El proceso migratorio se caracteriza por los flujos de mujeres, que comienzan a desplazarse solas. Con la Primavera Árabe la movilidad inmigrante sufre una nueva aceleración, a la que se contraponen una actitud estricta de las políticas de los Gobiernos europeos, medidas restrictivas mediante la intensificación de la cooperación intergubernamental establecida en 2005 con el programa Frontex.

### **10.- Los acuerdos entre Italia y Túnez**

La Primavera Árabe trajo consigo la necesidad de promover nuevas formas de cooperación entre Italia y Túnez.

Entre 1998 y 2010, antes de la Revolución de los Jazmines, los gobiernos de ambos países habían firmado varios acuerdos bilaterales con el fin de intensificar el diálogo, la cooperación intercultural y económica.

## La inmigración y la exclusión del trabajador tunecino en Sicilia

---

Asimismo, se hicieron propuestas para promover la integración de los inmigrantes tunecinos a través de la participación de la Región Siciliana y la Provincia de Agrigento.

El objetivo era proteger los derechos de los inmigrantes tunecinos mediante la aplicación de políticas bilaterales, consolidando la representación de los ciudadanos tunecinos presentes en Italia gracias a la creación de un órgano que promoviera la interacción entre las instituciones tunecinas y el mismo órgano. Básicamente, los gobiernos de Italia y Túnez querían que estos acuerdos aumentaran la participación de la población tunecina en Italia con políticas laborales y de integración social.

El 6 de agosto de 1998 se firma el primer acuerdo bilateral Italia-Túnez entre el Ministro de Asuntos Exteriores italiano Lamberto Dini y el Embajador de Túnez en Roma. No se trata de un tratado escrito sino de una nota verbal, en la que el Gobierno tunecino se compromete a aplicar medidas eficaces de control de las costas a cambio de cupos anuales de entrada de ciudadanos tunecinos en Italia. Italia se compromete a financiar los centros de detención en el territorio tunecino y a prohibir las expulsiones colectivas. En cuanto a las ayudas económicas, el gobierno de Prodi promovió un fondo de 75 millones de euros que se destinarían en tres años a préstamos a la industria.

El 13 de diciembre de 2003 se firma el acuerdo de cooperación policial entre Italia y Túnez, cuyo objetivo es formar a las fuerzas policiales tunecinas en el patrullaje costero, mediante la asistencia técnica de Italia y una mayor cooperación entre ambos países. Además, se establecen nuevas cuotas de entrada en Italia para los ciudadanos tunecinos que trabajan.

El 15 de octubre de 2008 la Comisión Militar Conjunta italo-tunecina identifica en la lucha contra la emigración y la inmigración ilegal la prioridad de las próximas operaciones militares en aguas tunecinas, reforzando la idea de una "guerra de baja intensidad", es decir, la guerra contra la inmigración irregular.

El 28 de enero de 2009 se da un nuevo acuerdo bilateral entre Italia y Túnez, firmado por el ministro del Interior italiano Roberto Maroni y el ministro tunecino Rafik Haj Kacem, prevé un procedimiento acelerado para la readmisión de migrantes tunecinos sin permiso de residencia. El pacto adopta la forma de una solicitud a Túnez para una política de identificación más eficaz, a cambio de una ayuda de 50 millones de euros por parte de Italia. El acuerdo también prevé la financiación de programas de

retorno voluntario asistido a través del Fondo Europeo de Readmisión. La cooperación entre los gobiernos tunecino e italiano se refiere también a la lucha contra la inmigración irregular mediante el fortalecimiento de los controles fronterizos y la gestión de cuotas anuales de entrada para los trabajadores migrantes.

En abril de 2010 el Ministerio de Asuntos Exteriores italiano activa la Mesa de Cooperación Descentralizada entre Italia y Túnez, un proyecto destinado a reforzar la cooperación económica entre ambos países. En este marco, Italia ha concedido una ayuda financiera de 200 millones de euros a Túnez, proponiendo una práctica de colaboración entre ambos países basada en el modelo *bottom-up* y centrada en el partenariado territorial, a partir de la promoción del desarrollo local.

Uno de los principales objetivos fue la lucha contra la pobreza y la exclusión social, con la promoción de propuestas de trabajo, facilitando las relaciones entre el Estado y los ciudadanos no comunitarios.

Estas relaciones, a través de la intervención de las Autoridades Locales, incluida la Provincia de Agrigento, habrían llevado a una mejora en la acogida y el apoyo a la formación del inmigrante. Los objetivos que se perseguían eran la integración social y los procesos de integración escolar, cultural y profesional.

Uno de los proyectos más importantes de la Provincia de Agrigento, relativo al Acuerdo de 2010, se refiere a la ampliación del Sistema de Acogida e Integración.

El Proyecto se realiza a partir de 2010, con una previsión de crecimiento de 30 unidades cada año, para los ciudadanos tunecinos residentes en la Provincia, al final de la activación del Plan de Integración.

Los recursos asignados por el Gobierno al Proyecto provienen del Fondo Nacional para las Políticas y los Servicios para la Financiación del Sistema de Integración, que como suele ocurrir, financió el Proyecto por sólo dos años, no concediendo la posibilidad de convertir en estructural la ampliación de la capacidad de integración (PROVINCIA DI AGRIGENTO, 2013).

Sin embargo, el cambio de las normas de inmigración en un sentido restrictivo que interrumpe el diálogo entre las partes. En particular, el cambio de la normativa

laboral y la introducción del permiso de residencia<sup>44</sup> han hecho cada vez más difícil la firma de contratos de trabajo regulares, obstaculizando el camino que los gobiernos de los dos países habían emprendido. Ahora, los empleadores tienen que hacer frente a elevados costes laborales y, debido a las normas italianas, cuando contratan a trabajadores no comunitarios, están sujetos a una serie de controles adicionales en comparación con las empresas que contratan a trabajadores nativos.

Con el fin de eludir estos controles, los empresarios han empezado a ofrecer a los ciudadanos no comunitarios un trabajo irregular, sin las protecciones garantizadas por los contratos y con salarios más bajos.

Los nacionales de Países terceros aceptan las condiciones establecidas por las empresas con el fin de conseguir, antetodo, un medio de subsistencia y con la esperanza, en futuro, de poder obtener un permiso de residencia (BIONDI DEL MONTE, F., Y ROSSI, E., 2020, P. 22).

Con los años, esta situación que permite su supervivencia tiene un impacto negativo en la vida de los inmigrantes no comunitarios, que permanecen al margen de la sociedad, privados de la oportunidad de disfrutar de las protecciones contractuales y de los derechos sociales correspondientes.

La situación normativa no ha cambiado, salvo en un sentido restrictivo, como han demostrado los Decretos de Seguridad de 2018. El Gobierno italiano, que tomó posesión en febrero de 2021, no tiene en su agenda ninguna reforma de las leyes de inmigración. Su agenda política tiene como prioridad que sea Europa la que tenga que cambiar su normativa, con una referencia explícita a la distribución de los ciudadanos nacionales de Países terceros llegados al territorio italiano. En la Cumbre de Oporto de mayo de 2021, Italia no alcanzó ninguno de los objetivos preestablecidos, ya que en la

Cumbre se definió la Agenda Social Europea, con la firma del Compromiso Social de Oporto y el Plan de Acción para la aplicación del Pilar social de los Derechos Sociales.

---

<sup>44</sup> El permiso de residencia, según el derecho administrativo italiano, es una autorización, expedida por la Policía de Estado, que deben solicitar los sujetos no comunitarios para permanecer en Italia. Los ciudadanos de otros Estados miembros de la UE, ya que tienen la ciudadanía europea, no necesitan de algún permiso. Se rige por el Decreto Legislativo n° 286 de 25 de julio de 1998 y el correspondiente Reglamento de Aplicación según el Decreto del Presidente de la Republica n° 179 de 14 de septiembre de 2011. El permiso de residencia se considera un índice del nivel de integración. En efecto, para obtenerlo, además de haber estado en Italia por lo menos cinco años, se necesita demostrar que se poseen ingresos y alojamiento adecuados y que se conoce el idioma italiano.



## 11.- El impacto del actual conflicto bélico ruso-ucraino

Para la llegada de ciudadanos ucranianos que solicitan protección internacional, a raíz del conflicto causado por la Federación de Rusia, Italia ha implementado rápidamente una serie de normas que permiten su acogida.

Mediante la Comunicación de la Comisión de 21 de marzo de 2022 se establecieron las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución UE/2022/382.

Para hacer frente a las necesidades extraordinarias que afectan a la acogida de los ciudadanos ucranianos, el Gobierno italiano ha promulgado el D.L. n° 16 de 2022.

Los ciudadanos ucranianos, no obstante, a pesar de las cuotas establecidas por los flujos migratorios, pueden ser acogidos en todas las estructuras territoriales previstas por el DD.LL. n° 113/2018 y 53/2019.

Mediante una posterior Orden del Jefe de Protección Civil n° 872 de 4 de marzo de 2022, se indicaron las condiciones para la búsqueda de alojamiento para la identificación y la acogida de los ciudadanos ucranianos, disponiendo siempre que fuera posible el acceso al trabajo.

Con el D.L. n° 21 del 21 de marzo de 2022 se ha previsto el refuerzo de las formas de acogida, previendo una mayor colaboración de los Entes Locales y del Tercer Sector. El Decreto, en materia laboral, ha derogado hasta el final del conflicto, el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en materia sanitaria para los ciudadanos ucranianos.

La Orden de Protección Civil n° 881 de 29 de marzo de 2022 estableció que los ciudadanos ucranianos que solicitan un permiso de residencia para protección internacional son receptores del servicio sanitario nacional.

La comunidad ucraniana en Italia, antes del conflicto, que residía regularmente el 31 de diciembre de 2021, representaba el 6,60 % de los ciudadanos no comunitarios en el territorio (IDOS DOSSIER STATISTICO IMMIGRAZIONE, 202, p. 193), una de las mayores comunidades estabilizadas en Italia, con una inmigración iniciada en los años 90, y precisamente por esta característica el D.L. 21 del 21 de marzo de 2022 ha previsto que para aquellos que quieran reunirse con familiares o conocidos ya residentes

## **La inmigración y la exclusión del trabajador tunecino en Sicilia**

---

en el territorio, pueden elegir esta opción recibiendo una contribución de 300 euros al mes.



### Capítulo 2.

#### LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA UE

##### 1.- Derechos sociales: un apunte histórico

Desde que los derechos sociales entraron en el debate político, la peculiaridad ha sido la de mantener divididas la dimensión económica y la dimensión social.

Sólo con el desarrollo progresivo de la sociedad civil y la afirmación de los derechos iguales para todos los ciudadanos, se ha comenzado a construir un proyecto social basado en la economía, con el fin de concretar la cohesión social, de la manera más amplia posible, requisito fundamental para la base de toda sociedad civil.

Después de la Revolución Francesa de 1789, el hombre ha sentido cada vez más fuerte la necesidad de reclamar determinados derechos, tanto a nivel individual como para la colectividad.

Las primeras reivindicaciones conciernen a los derechos del hombre como ciudadano: el derecho a la vida, a la libertad de pensamiento y de religión constituyen el primer paso con el que el hombre puede ejercer su su libertad de elección fuera de la influencia del Estado.

El ejercicio de estos derechos limita el poder del Estado y garantiza el disfrute de los derechos civiles irrenunciables que sólo pueden suspenderse en los casos expresamente previstos por la Ley.

Tras el reconocimiento de los derechos civiles, surge la necesidad de ver reconocidos derechos políticos, que conduzcan al paso de un estado autocrático a uno democrático.

La participación política y social en la vida pública debe darse en un contexto de igualdad social entre los hombres, idea en la que se funda el estado que apoya a los ciudadanos más débiles.

El camino que cada estado democrático ha recorrido ha consistido en incluir en sus propias constituciones la garantía de los derechos sociales, pasando de la idea liberal a la experiencia del estado democrático constitucional.

La historia de los derechos sociales comienza en Europa en el siglo XVII, a través de la petición de la libertad de expresión y pensamiento, hasta llegar al siglo XIX en el que la reivindicación de los derechos políticos se afirma en el sufragio universal,

que da origen al principio democrático según el cual los derechos sociales deben seguir los asuntos humanos, adaptándose y cambiando paralelamente a la evolución antropológica (MARSHALL, T.H., 1963, p. 23).

En la primera parte del siglo XIX se afirma la teoría liberal absoluta que no prevé ninguna forma de intervención asistencial y, en consecuencia, social. Se imagina que el mercado de trabajo es capaz de regular por sí mismo la vida de aquellos que participan en la actividad laboral. Por lo tanto, la división de la riqueza, con el consiguiente desequilibrio social en contrade las clases sociales más débiles, se debe corregir.

En esa época, las necesidades de un ciudadano que ya no está en condición de trabajar tiene que satisfacerse en la familia, en instituciones religiosas o públicas. Sin embargo, estas instituciones no logran sostener a todos los ciudadanos desempleados, independientemente de las razones (ROSE, R., 1996, p. 115).

La libertad contractual del tiempo lleva a los gobiernos a favorecer el establecimiento de asociaciones de ayuda mutua entre los trabajadores, que reciben recursos de los mismos miembros y proporcionan su apoyo en caso de impedimento a trabajar, llevando a cabo de hecho tareas asistenciales y de seguro.

La actividad de las asociaciones se extiende por toda Europa, desarrollándose según los eventos históricos de los diferentes estados, donde los recursos estatales destinados a la intervención social son inadecuados y no pueden cubrir todas las necesidades. Por lo tanto, el sistema de asistencia permanece vinculado a los recursos proporcionados por los privados. Este fenómeno, nuevo para todas las sociedades industriales, genera en los Estados centrales, la idea de que es el trabajador individual el que debe mejorar su estatus social, atribuyendo la condición de pobreza a una falta de voluntad del individuo (GIROTTI, F., 1998, p. 74).

La incapacidad para hacer frente a este problema pone de manifiesto que los gobiernos no están preparados para enfrentar las demandas de los trabajadores en función de los nuevos procesos de producción y la nueva urbanización de las ciudades.

Los trabajadores solicitan nuevas condiciones contractuales, entre las cuales la introducción de un salario mínimo garantizado, el acceso a la educación y la asistencia sanitaria también para los ciudadanos más desfavorecidos, a fin de cambiar la posición social del Estado con respecto a lo garantizado hasta entonces.

A finales del siglo XIX, los Estados ejercen su papel central a través del sistema burocrático. La presencia en el territorio se hace más capilar y con funciones bien establecidas, premisa al ejercicio del nuevo rol social al que están llamados (FIORAVANTI, M., 1995, p. 164).

La importancia de la nueva economía y la necesidad de regular los procesos macroeconómicos hacen que el desarrollo de la administración pública sea tan rápido que sólo en el siglo siguiente se sentirá la necesidad de una reducción estructural del aparato estatal.

El desarrollo de estos derechos, aún no reconocidos y ejercidos en todos los Estados, continúa su extensión con la inclusión de la autodeterminación de los pueblos, la paz como valor social y el derecho al desarrollo sostenible (PECES BARBA, G., 1993, p. 89).

En Europa, la afirmación de los derechos sociales no ha sido fácil, hasta el punto de que aún hoy las diferencias y los malentendidos que han acompañado la evolución persisten en el debate político y jurídico, destacando cuestiones críticas no resueltas.

Tampoco la UE, como espacio de justicia, libertad y seguridad, consigue declinar de manera unívoca el ejercicio de los derechos sociales: signo de la limitada acción jurídica que ejerce y que encuentra en las diferentes formas de protección social de los Estados miembros, el mayor obstáculo para una aplicación concreta.

### **2.- El reconocimiento de los derechos sociales en países europeos**

Con el fin de comprender las razones por las cuales la UE no consigue ofrecer a los ciudadanos residentes una protección social justa, trazo las líneas esenciales de la afirmación y evolución en distintos países de Europa de los derechos sociales.

En el siglo XVII, en Inglaterra se da el primer reconocimiento de los derechos sociales, con la introducción del principio de solidaridad, que se concreta en 1601 con la *Poor Law*<sup>45</sup>, y es la primera vez que un estado central se ocupa del bienestar de los ciudadanos económicamente más débiles.

Es el momento histórico en el que la Iglesia anglicana se separa de la Iglesia Apostólica Romana ya sume la asistencia a los indigentes, alcanzando así a un

---

<sup>45</sup> Las *Poor Laws* (Leyes de Ayuda a los Pobres) representan el primer sistema legislativo de asistencia social.

numeroso grupo de súbditos ingleses y arraigando su hegemonía de manera rápida en el entero territorio.

Las *Poor Laws* representan un sistema de asistencia social que permanece en vigor, con varias modificaciones, hasta 1948, cuando se desarrollan nuevos sistemas sociales para defender el bienestar de los ciudadanos de las capas más pobres de la población.

El inicio del desarrollo de la legislación de las *Poor Laws* se fecha a partir de 1572, haciendo referencia a la legislación de la época Tudor, que se limitaba a la asistencia reservada a los mendigos.

Partiendo de esta premisa, el texto jurídico de las *Poor Laws* se aprueba en 1601, pero las modificaciones que lo hacen más actual y moderno se aprueban en 1834. La novedad más importante es la centralización del sistema de ayudas, hasta entonces gestionadas por las distintas parroquias, mediante la creación de las *workhouses* por parte de las *Poor Laws Unions*.

El sistema de las *Poor Laws* se suprime en 1948, cuando se proclama la *National Assistance Act*, pero sigue siendo el sistema de asistencia social que ha introducido reformas liberales como la asistencia mutua y los sindicatos.

La *Poor Law* encuentra su aplicación con la provisión de un subsidio en dinero que genera inmediatamente una división entre quienes apoyan la Ley y quienes la señalan como la causa principal del “desempleo voluntario”, haciendo referencia a algunos ciudadanos que, en lugar de participar en la construcción del bienestar nacional, eligen voluntariamente no trabajar para recibir el subsidio.

Esta situación permanece sin cambios hasta la Revolución Industrial, que transformará la sociedad civil, debido a la continua demanda de mano de obra, lo que llevará, en 1834, al gobierno inglés del primer ministro *Charles Gray*<sup>46</sup> a introducir reformas sustanciales en la legislatura británica, a través de la Ley de Reforma o *Reform Act*, que con la *Poor Law Amendment* (Ley de Ayuda a los Pobres) concederá de forma exclusiva al Estado central la asistencia social.

---

<sup>46</sup> Charles Gray II Conde de Grey fue Primer Ministro del 22 de noviembre de 1830 al 16 de julio de 1834. Cuando los Whigs volvieron al poder en Inglaterra, Gray fue elegido Primer Ministro. Fue autor de la *Reform Act*, entre 1832 y 1834, con la que reformó radicalmente la Cámara de los Comunes del Parlamento Inglés, abolió la esclavitud en el Imperio británico y reformó las *Poor Laws*.

Pero es después de la Revolución Francesa cuando se abre el debate sobre los derechos sociales, formalizados en la Constitución<sup>47</sup> de 1793, que, aunque no entre en vigor, lleva a la modificación de la Declaración de los Derechos Universales del Hombre y del Ciudadano<sup>48</sup> en el mismo año, que eleva los derechos sociales a inalienables y de valor internacional.

La Asamblea Nacional consagra los principios de libertad y de igualdad de derechos, aboliendo las instituciones contrarias al ejercicio de estos mismos derechos.

Se suprime la nobleza con todas las prerrogativas que la habían acompañado y ningún ciudadano puede gozar de un derecho o de un privilegio que no sea reconocido a toda la comunidad.

Se reconoce al ciudadano el derecho a participar en la vida social de manera igualitaria y el Estado tiene la obligación de intervenir para colmar la brecha social.

Aunque la Constitución de 1793 nunca entró en el sistema legal francés, influirá en las Constituciones europeas posteriores a los movimientos revolucionarios de 1848, frente a los cuales los Estados asumen una actitud obstruccionista a la hora de introducir los derechos sociales en las constituciones.

Es el caso del Estatuto Albertino<sup>49</sup> promulgado en 1848 por Carlo Alberto, Rey de Cerdeña, que, en 1861, se convierte en la Constitución del Reino de Italia y permanece en vigor hasta 1948, año de la promulgación de la Constitución republicana.

En el preámbulo, el propio Rey lo define como «ley fundamental, perpetua e irrevocable de la monarquía sabauda» (STATUTO ALBERTINO, 1848). Se trata de un texto flexible ya que su modificación puede realizarse mediante las leyes ordinarias. En el ordenamiento jurídico italiano, las leyes constitucionales se introducen con la Constitución republicana de 1948, que, en cambio, es una carta rígida.

---

<sup>47</sup> La Constitución del 20 de septiembre de 1793 está apoyada por los revolucionarios moderados, que expresan su consentimiento a la división de los poderes del Estado aboliendo todo privilegio reservado a los individuos y no destinado a todos los ciudadanos.

<sup>48</sup> La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 es el texto jurídico redactado durante la Revolución francesa donde se enuncian los derechos fundamentales del ciudadano, representando uno de los más altos niveles de reconocimiento de la libertad y dignidad del hombre. Se inspira en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América y, posteriormente, será fuente de inspiración para las Cartas constitucionales del siglo XIX.

<sup>49</sup> El Estatuto del Reino o Estatuto Fundamental de la Monarquía de Saboya del 4 de marzo de 1848, es conocido como Estatuto Albertino por el nombre del rey Carlo Alberto de Saboya que lo promulgó como constitución del Reino de Cerdeña.



El Estatuto Albertino, como Constitución del Reino de Italia, no contiene ninguna referencia a los derechos sociales, se limita a enumerar un pequeño número de libertades con una protección limitada a su ejercicio. Es con estas garantías constitucionales que el Reino de Italia cruza la Revolución Industrial y llega al final de la Segunda Guerra Mundial. Todo esto representa la premisa elocuente a las dificultades que los derechos sociales encuentran en Italia para ser reconocidos y que sólo en la segunda mitad del siglo XX encontrarán espacio en la legislación italiana.

En cambio, el Imperio alemán, entre 1883 y 1889, introduce un nuevo sistema de seguridad social que prevé un seguro obligatorio para enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y vejez. Los costos del seguro se reparten entre el trabajador, el empleador y, en una parte mínima, el Estado, que crea estructuras especiales con el fin de ofrecer un servicio uniforme para todos los trabajadores: objetivo no alcanzable con prestaciones delegadas a estructuras privadas o mutualistas de la primera mitad del siglo XIX. Además, la estructura estatal ejerce un control directo tanto sobre los trabajadores como sobre los servicios prestados.

Aunque las motivaciones del nuevo sistema social están en gran medida vinculadas a la transformación de la sociedad y a la necesidad de los Estados de adecuarse a los nuevos escenarios, también hay que considerar la creciente conflictividad social que el momento histórico lleva consigo, con la difusión de las nuevas ideas socialistas. Así nace por primera vez en Europa el estado social, que encontrará dignidad legislativa en los años siguientes, hasta la clasificación y definición jurídica del derecho social, que se introduce como principio en la Constitución de *Weimar*<sup>50</sup> en 1919.

Los contenidos relacionados con los derechos sociales de la Constitución son de carácter innovador en comparación con cualquier otro acto anterior, ya que consideran una amplia gama de eventos y se proponen numerosos objetivos. La forma democrática de gobierno, las complejas circunstancias políticas y económicas, los factores jurídicos dificultan su implementación y, por lo tanto, en muchos aspectos la misma permanece inacabada.

---

<sup>50</sup> La Constitución del Imperio alemán, conocida como la Constitución de Weimar, fue promulgada el 1 de agosto de 1919 y es la primera Carta democrática alemana. Permaneció en vigor desde el final de la Primera Guerra Mundial hasta 1933, año en que se estableció la dictadura nazi.

También el Reino de España, en su larga historia, ha contribuido al reconocimiento de los derechos sociales y a su afirmación.

Cabe destacar la importancia de la Constitución de Cádiz de 1812, que introduce el principio social de la solidaridad, aunque con precisos límites establecidos.

El inicio del siglo XIX es el período histórico en el que, en España, comienza la revuelta contra la invasión francesa, que junto con la aspiración a la libertad trae consigo la demanda de reformas políticas y sociales. La experiencia revolucionaria culmina con la redacción de la Constitución de Cádiz en 1812, destinada a representar un punto de referencia para los movimientos constitucionales tanto en Europa como en América Latina.

En ella, símbolo de la voluntad de independencia y progreso de España, se afirma que la soberanía pertenece a la nación y se prescribe que el poder ejecutivo sea ejercido por el Rey, asistido por los ministros y un Consejo de Estado, mientras que el poder legislativo por un Parlamento (las Cortes), elegido cada dos años con sufragio «popular» masculino; además, no hay distinción entre el pueblo y sus representantes, ya que el pueblo se convierte en sujeto político (BLANCO VALDÉS, R.L., 1999, p. 167).

Los conceptos que harán de la Constitución de Cádiz una referencia para el futuro constitucionalismo europeo son la regulación de los derechos fundamentales y la Constitución reconocida como una ley superior.

Otro aspecto de la legislación española que ha sido de gran importancia es la Ley sobre el asociacionismo que, con una Circular del Ministerio de la Gobernación del 17 de febrero de 1881, reconoce a las Asociaciones de trabajadores que así pueden salir de la clandestinidad. Posteriormente en 1887, se promulga la primera Ley de Asociaciones (TRIGUERO MARTINEZ, L. Á., 2012, p. 23), que tendrá su fundamento en la forma del Estado democrático español. De hecho, el art. 1 de la Constitución Española de 1978 establece que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho»<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Con la firma del Rey Juan Carlos I de Borbón, el 29 de diciembre de 1978, la Constitución española entra en vigor con la publicación en el Boletín Oficial y con ella España se convierte en una Monarquía parlamentaria. En el ordenamiento jurídico español es la fuente del derecho supremo y está constituida por dos partes distintas, la dogmática y la orgánica.

La Carta Constitucional española enuncia, en su preámbulo, los compromisos de la nación, como consolidar un Estado de Derecho que asegure la supremacía de la ley como expresión de la voluntad popular; proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones; promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.

La parte dogmática enuncia los derechos constitucionales garantizados a todos los ciudadanos españoles, reconociéndoles el derecho a ejercer su autonomía a través de las Comunidades Autónomas. La estructura del Estado de Derecho, con la división de los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, está contenida en la parte orgánica de la Constitución.

Y es precisamente con la introducción de los derechos sociales en las Cartas Constitucionales de los siglos XVIII y XIX que toma forma el Estado Constitucional y Democrático reemplazando las teorías de los derechos sociales de los estados liberales, que habían enfrentado los nuevos derechos con medios e instrumentos inadecuados y obsoletos.

A mediados de los años cincuenta, en Italia se intenta dar una impronta al desarrollo de los derechos sociales, pero sobre todo cómo aplicarlos. La Seguridad Social se entiende como una protección pública a la que el Estado debe esperar para cada individuo (VENTURI, A., 1954, PP. 276-277), pero esta modalidad no prevé la intervención ante ningún imprevisto o factor externo, que ningún esfuerzo individual o colectivo puede limitar.

Este sistema social es necesario establecer un ordenamiento jurídico, coherente y orgánico, que regule los derechos subjetivos públicos y las prestaciones públicas, donde el sistema de Seguridad Social se identifica con el Estado «como responsable directo de quien ejerce una función propia» (VENTURI, A., 1954, P. 274), que entiende el sistema de derechos sociales como «una *idea-fuerza* que corrige las desigualdades sociales» (VENTURI, A., 1954, P. 274). Este pensamiento de cristalizar la seguridad social a través de un marco legislativo no considera que la propia seguridad social se inserta en el proceso social del Estado, contribuyendo al progreso y a la justicia social.

Al apartarse de las tesis expuestas por Venturi, la Seguridad Social según *Paul Durand* se convierte en «un factor de transformación de la sociedad contemporánea»

(DURAND, P., 1991, p. 730) y que el aspecto legislativo no es el único factor que la determina. El mercado de trabajo se convierte en un elemento imprescindible de la construcción de la Seguridad Social, pero aspirar a un pleno empleo en una economía de libre mercado es de difícil aplicación, aunque intentar alcanzar este objetivo sigue siendo uno de los medios más importantes para que una sociedad libre pueda sobrevivir (DURAND, P., 1991, p. 533).

La Seguridad Social determina la transformación de la sociedad tanto sociológica como económicamente y representa un pilar de civilización para todo Estado de derecho y cada individuo debe ser liberado de los riesgos sociales para que pueda alcanzar un nivel de existencia lo más alto posible.

La generalización de la Seguridad Social sigue transformando las reglas y los principios de su ordenamiento, y en esta evolución se enfrentan elementos homogéneos y elementos de diversificación inherentes a las distintas culturas jurídicas que regulan la Seguridad Social en los diferentes países (DURAND, P., 1991, pp. 321 ss).

Países como Inglaterra, Alemania, Francia, España e Italia han entendido desde el principio que la igualdad jurídica debe entenderse como un derecho a la independencia económica y cultural. La protección de las libertades individuales se ha encontrado, aunque de diversas formas, con las dificultades a las que se enfrentan el poder del Estado y también el poder privado ejercido por los propietarios de las empresas.

Estas diferentes interpretaciones y aplicación de la Seguridad Social impiden que la UE pueda establecer un marco legislativo armónico para la aplicación de los derechos sociales, sometiéndose a la crítica y al control de los Estados miembros.

### **3.- El reconocimiento y desarrollo de los derechos sociales en los Países de la Unión Europea, especialmente en Italia**

De los estados democráticos se configura la idea de una Europa unida y libre, guardiana y garante de los derechos civiles y sociales para todos los ciudadanos, un largo camino lleno de dificultades, que aún continúa sin poder afirmar unívocamente el principio del estado de bienestar para todos los estados miembros de la UE.

Aunque la UE intenta armonizar constantemente las normas sobre inmigración, cada Estado miembro, en el marco de su soberanía, elige por sí mismo el modo de combinar jurídicamente los derechos sociales y la inmigración (SOLANES CORELLA, A., 2008, p. 79).

El Plan de Acción para la Integración y la Inclusión 2021/2027<sup>52</sup> presentado por la Comisión Europea en noviembre de 2020, es un documento de orientación política que se considera innovador en comparación con el anterior 2014/2020, ya que pretende garantizar un apoyo integral a las políticas de integración. El Plan tiene por objeto orientar los itinerarios de integración de los Estados miembros, destacando el papel fundamental de los ciudadanos inmigrantes en la sociedad europea. Los elementos innovadores son la falta de referencias al estatuto jurídico de los nacionales de terceros países y la orientación de las políticas de integración hacia la centralidad de las sociedades de acogida.

El Plan considera que la integración y la inclusión son instrumentos esenciales para lograr la estabilidad social y económica en la Unión. El documento europeo establece los instrumentos y las directrices para perseguir la integración, promoviendo la cohesión social como medio de apoyo a una economía dinámica que beneficie a todos.

Sin embargo, sigue existiendo una gran diferencia estructural entre los sistemas de entrada de los Estados miembros, que genera una discriminación social por las menores oportunidades que ofrece a los ciudadanos en comparación con el Estado miembro de entrada en la UE.

El Plan se basa en los principios y valores generales, teniendo en cuenta el modo de vida europeo inclusivo.

Los principales ámbitos de actuación son la educación y la formación integradoras, el trabajo, los servicios sanitarios y la vivienda.

La educación incluye el reconocimiento de las cualificaciones y el aprendizaje de idiomas, mientras que en el trabajo se pretende reconocer las competencias que poseen y apoyar el espíritu empresarial de los ciudadanos de fuera de la UE.

---

<sup>52</sup> El Plan de Acción para la Integración y la Inclusión 2021/2027 fue presentado el 24 de noviembre de 2020 por la Comisión Europea y tiene como objetivo promover la integración y la inclusión, a través de una serie de instrumentos que eliminan las barreras que obstaculizan la cohesión social de los ciudadanos de terceros países y de los ciudadanos europeos procedentes de un itinerario inmigrante

## La inmigración y la exclusión del trabajador tunecino en Sicilia

---

Para los servicios sanitarios, se prevé la difusión y el conocimiento de los derechos, con el fin de no generar ninguna discriminación entre los ciudadanos, En cambio, para las viviendas se quiere hacer el acceso con precios moderados con el fin de evitar discriminaciones y la consiguiente segregación.

Para la aplicación, la UE ha previsto la utilización de los Fondos europeos, la promoción mediante la participación en el encuentro de las comunidades. El refuerzo de los instrumentos digitales y el seguimiento de los progresos es necesario para comprobar el progreso de las políticas de integración aplicadas.

El Plan presenta aspectos innovadores al apoyar políticas de integración a medio y largo plazo. Para su aplicación, y sobre todo para la fase de seguimiento, es indispensable la participación del Consejo de la Unión Europea, para que impulse la creación de una nueva relación entre los ciudadanos y las instituciones, mediante la puesta en común de principios y valores, la participación en la sociedad europea.

Para Italia representa una oportunidad para poder potenciar sus programas de integración, considerando que las áreas temáticas del Plan están presentes en las actividades programadas por las Regiones italianas.

La aplicación del Plan prevé una asociación entre los nacionales de terceros países, las comunidades de acogida, la sociedad civil, las colectividades locales y el Tercer Sector. Italia quiere apoyar y potenciar el papel de los Entes Locales en la redacción y aplicación de los programas de integración (AYUNTAMIENTO DE MÓDENA, OFICINA DE PROYECTOS EUROPEOS, 2021).

La Región Siciliana redactó un borrador para la realización de las líneas guía del Plan de Acción Europeo 2021/2027, poniendo de relieve que las medidas destinadas a desarrolla de empresario eran un punto débil del anterior Plan 2014/2020 (DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA Y DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE REGIÓN SICILIANA, 2021).

La orientación comunitaria considera fundamental la integración entre las políticas europeas, nacionales y regionales para lograr la cohesión económica y social.

El Departamento de la Familia y de las Políticas Sociales de la Región Siciliana ya está preparando el Documento de Programación Estratégica Operativa, donde se indican los recursos económicos comunitarios e italianos destinados al seguimiento de los objetivos.

El Departamento de la Región ha previsto en el Documento de Programación un apoyo reservado exclusivamente al desarrollo económico y social de los ciudadanos tunecinos residentes en la Región, mediante recursos destinados al emprendimiento, circunstancia que Sicilia no había podido concretar en el Plan de Acción 2014/2020 por la falta de fondos económicos (DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA Y DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE REGIÓN SICILIANA, 2021).

Con los Fondos AMI *Emergency Funds* de la Comisión Europea se activan los Programas para superar las marginalidades de los extranjeros de terceros países presentes en las Regiones meridionales de *Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata y Campania*, territorios menos desarrollados económicamente. El Programa es creado por el Ministerio del Interior, que delega a las Regiones para la aplicación del mismo Plan.

El Departamento de la Familia y de las Políticas Sociales de la Región Siciliana presentó el 24 de octubre de 2021 en la Prefectura de Agrigento el Plan para el territorio agrícola, que se distingue por la realización del *RELAQ*, acrónimo de «Red de Trabajo Agrícola de Calidad» donde los ciudadanos tunecinos, que poseen competencias reconocidas específicas, contribuyen con su trabajo a elevar el nivel de calidad de algunas explotaciones agrícolas, con el objetivo de obtener un «sello de calidad».

En noviembre de 2021 el Departamento de la Familia y las Políticas Sociales siciliano publicó en el Diario Oficial de la Región Siciliana un anuncio público para la realización de proyectos piloto de agricultura social innovadora, entre los cuales el dedicado al *RELAQ*.

Hasta la fecha, el Programa se encuentra en la fase administrativa de ejecución.

En comparación con lo anterior, hay proyectos de la UE que, aunque han nacido para mejorar la integración de los inmigrantes de terceros países en Sicilia, y están dirigidos al desarrollo de la política de integración regional, no se correspondieron con la refinanciación del mismo proyecto.

Es el caso del Proyecto «*Al Khantara .... integración segura*», coordinado por el Departamento de Trabajo de la Región Siciliana y previsto por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional 2007/2013. Las actividades del Proyecto están dirigidas a todos aquellos que participan en la gestión de la inmigración, incluidos los Entes Públicos, los Agentes de Policía, los Servicios Sociales de los Municipios, el Tercer Sector y las representaciones de los empresarios.

## La inmigración y la exclusión del trabajador tunecino en Sicilia

---

La finalidad del Proyecto es la realización de un Plan de Acción Social y Laboral, con la intención de reunir y dialogar con ciudadanos y empresarios extranjeros inmigrantes con la parte pública y privada de la sociedad, superando la fragmentación actual que no permite una interlocución directa.

El Proyecto prevé actividades de investigación en las Provincias sicilianas de Palermo, Trapani y Agrigento, que deben mejorar y aumentar los conocimientos y las competencias de los ciudadanos inmigrantes de terceros países, con un Curso de Formación que dirija y acompañe a quien quiera desarrollar actividad empresarial y que oriente también la inserción de los ciudadanos extranjeros no comunitarios en el mundo del trabajo, dándoles a conocer sus derechos.

Participaron en el Proyecto unos 20.000 ciudadanos extranjeros, de los cuales aproximadamente el 68% eran tunecinos, mientras que de los Cursos de Formación propuestos se utilizó alrededor del 75% de las horas (BADAMI, G., CARACCI, M., Y LA SPINA, G., 2011, P. 189).

Los niveles de mejora de la comprensión de la inmigración y de la integración se consideran medios elevados (BADAMI, G., CARACCI, M. Y LA SPINA, G., 2011, P. 206), contribuyendo a mejorar y simplificar las relaciones entre todos los interlocutores sociales participantes, llegando a la redacción de un documento final de acuerdo.

Este documento contiene algunas propuestas para elaborar una política de integración regional. En detalle, se han elaborado algunas acciones legislativas para flexibilizar los procedimientos de los nacionales de terceros países para el empleo y para aquellos que quieren hacer negocios por su cuenta. Al mismo tiempo, se subraya que la formación, la educación, la atención sanitaria y la sensibilización de la comunidad de acogida siguen siendo un pilar para la integración.

Terminado 18 meses después, de octubre de 2010 a abril de 2012, gracias a los resultados obtenidos, la Región Siciliana pide que el Programa operativo «Seguridad para el Desarrollo» 2014/2020 prevea una financiación del mismo Proyecto, con el fin de orientar activamente la inserción de una parte de los participantes en el mundo del trabajo. El Proyecto no ha sido financiado ni la Región Siciliana puede hacerse cargo de la carga financiera de todo el Proyecto (BADAMI, G., CARACCI, M. Y LA SPINA, G., 2011, P. 311).

Aunque las condiciones previas para impulsar la integración se reflejan tanto a



nivel europeo como regional, hasta el punto de hacer realidad lo realizado con la participación de ciudadanos de terceros países, Todo se detiene dejando sin terminar lo que era un paso fundamental para los ciudadanos no comunitarios involucrados en el Proyecto.

El *modus operandi* relega, una vez más, a la comunidad tunecina que vive en Sicilia al margen de la sociedad, donde ella misma pierde una favorable oportunidad de desarrollarse e integrarse, circunstancia que la ha hecho la tierra multicultural que hoy conocemos.

#### **4.- Evolución de la protección jurídica de los derechos sociales**

Sólo a partir de los años noventa, con la transformación de la Comunidad Económica Europea en Unión, las competencias relativas al contexto político social se convierten en una de sus actividades centrales.

Hasta entonces, los Tratados europeos, aunque afirmaban de manera general que los derechos de los ciudadanos debían ser un principio rector, en el desarrollo de sus políticas, no preveían ninguna protección jurídica y normativa (GRADILONE, S., 2017, P. 204).

La dirección de la UE para colmar las carencias de la integración social europea choca, en principio, con el fragmentario marco regulador, que con el tiempo se intenta uniformizar.

Con el Acta Única Europea de 1986 se atribuye a la CEE, por primera vez, una competencia específica en el ámbito laboral de los derechos sociales, identificando el medio de trabajo y la seguridad como medios para alcanzar la «cohesión económica y social», como prevé el art. nº 23, reconociendo un nivel mínimo de protección.

La UE está tratando de construir su propio marco institucional que, basándose en principios democráticos, debería contribuir al desarrollo de la política social.

La inclusión de los derechos sociales en un marco normativo europeo se concreta con la adopción en 1989 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales de los Trabajadores, que formaliza el desarrollo de los derechos sociales como principio para las futuras normas sociales de la UE.

La inclusión de los derechos sociales en un marco normativo europeo se concretó con la adopción en 1989 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales de

los Trabajadores, que formaliza el desarrollo de los derechos sociales como principio de las futuras normas sociales de la UE.

El Tratado de Ámsterdam de 1997 introduce importantes novedades en materia de derechos sociales, políticas sociales y libre circulación de trabajadores. En el texto del Tratado, en los artículos 117 a 120, se reconocen los derechos sociales tal como se definen en la Carta Social Europea y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales de los Trabajadores, pero se afirma que el empleo, la mejora de la calidad de vida y la protección social se convierten en objetivos de la Unión.

Con la Carta de Niza de 2000, los derechos sociales adquieren el rango jurídico de los derechos civiles y políticos, pero al mismo tiempo no afectan al sistema de normas europeas en materia social (AMALFITANO, C., D'AMICO, M., Y LEONE, S., 2022, p. 145).

En el camino emprendido por la UE, la Carta se remodula en 2007, sin embargo, se mantiene el principio de que cada Estado miembro tiene la posibilidad de reducir el nivel de protección de los derechos sociales y que los objetivos de la Carta no pueden imponer ninguna obligación a los Estados miembros.

La ausencia de restricciones puede ser utilizada por los Estados miembros para mejorar la capacidad competitiva de sus empresas frente a las de los demás Estados miembros, también teniendo en cuenta que las rigurosas políticas monetarias impuestas por la misma UE, para preservar la estabilidad del euro y la competitividad de la economía en el mercado globalizado, han tenido el efecto de detener el desarrollo de los derechos sociales, ya que son los Estados miembros los responsables de la imposición fiscal y de la asignación de recursos financieros para apoyar el estado de bienestar, dentro de los parámetros establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en adelante PEC<sup>53</sup>.

Los mismos Estados, una vez más, no quieren ceder parte de su soberanía nacional y, de hecho, el art. 51.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 7 de diciembre de 2000, establece que «la Carta no crea ninguna

---

<sup>53</sup> El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) es un acuerdo suscrito en 1997 por los países miembros de la Unión Europea, con el objetivo de controlar las políticas presupuestarias para que no superen los requisitos identificados por la adhesión a la Unión Económica y Monetaria (Eurozona), fomentando la integración monetaria que empezó con el Tratado de Maastricht de 1992.

competencia ni ninguna misión nuevas para la Comunidad ni para la Unión», lo que confirma la voluntad de impedir el reconocimiento definitivo de los derechos sociales.

Es en Roma, en 2004, que la UE intenta transformarse en una Unión política, firmando el Tratado que establecería una Constitución y desplazando el centro de gravedad del poder europeo de las capitales de los Estados miembros a Bruselas, sentando las bases de la creación de su ciudadanía.

La Carta de Niza, en virtud del artículo 66 del T.U.E., tiene valor jurídico en el derecho comunitario. Se trata de un paso muy importante porque se equipará a los Tratados y define más claramente la distinción entre la Unión y los Estados miembros en materia de competencias sociales, con un reconocimiento más homogéneo de la protección de los derechos fundamentales.

La Carta de Niza se considera un momento decisivo para el sistema jurídico europeo, creado para apoyar principalmente el mercado único con respecto a las garantías de los derechos sociales (AZZARITI, G., 2003, P. 106).

No se ha aclarado si el principio de igualdad sustancial de los derechos sociales es comparable a las garantías constitucionales de los Estados miembros, ya que si se equiparara, se crearía un conflicto de competencias entre éstos y la UE, en materia de estado de bienestar, porque condicionaría sus recursos financieros en materia social.

Este dualismo es uno de los aspectos por los cuales Europa no logra concretar la garantía de los derechos sociales, ya que un derecho social garantizado por la UE, en cada Estado puede disfrutar de un nivel distinto de protección.

La elección de la protección evidencia que urge un proceso de unión política que pueda lograr una distribución homogénea de la protección jurídica, eludiendo el sistema nacional de protección, que representa un límite para el mismo derecho que se pretende proteger.

Además, esta situación implica que no se alcance una igualdad formal y sustancial de los derechos sociales, porque, con respecto a las necesidades de desarrollo económico, con las consiguientes políticas monetarias, de hecho, la UE los hace residuales, en comparación con las primarias exigencias del mercado.

La extrema lentitud evolutiva de la legislación social de la UE no permite alcanzar el desarrollo normativo de otros sectores, como los del trabajo y la economía (CHARRO BAENA, P., Y SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C., 2005, P. 557).

Aunque enunciados e introducidos en los Tratados, siguen sin armonizarse en los sistemas nacionales, creando una discriminación relativa a un mismo derecho protegido de diferentes maneras en virtud del marco Constitucional, entre un Estado y otro (KENNER, J., 2006, p. 231).

Sin embargo, como demostración de la relevancia que la UE quiere dar a los derechos sociales, en la cumbre europea de Gotemburgo en 2015, el presidente Juncker, en su discurso sobre el estado de la Unión, proclama el Pilar Europeo de Derechos Sociales<sup>54</sup>, en adelante PEDS.

La UE ha declarado que el pilar mejorará las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos de los Estados miembros.

### **5.- El principio de protección de los derechos en los países Europeos**

Al final de la Segunda Guerra Mundial se crearon algunas organizaciones europeas con el fin de aumentar la cooperación entre los Estados adherentes.

Se crean la OCDE y el Consejo Europeo.

El Consejo de Europa<sup>55</sup>, la primera Organización libre en la Europa de la posguerra trabaja por el respeto de los derechos humanos y de la primacía del Derecho.

Con el fin de valorizar la identidad cultural europea, el Consejo afirma los principios de la tolerancia, de la salvaguardia de los derechos sociales y de la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

El primer acto promovido por el Consejo de Europa para proteger los derechos fundamentales fue el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, en adelante CEDH, de 1950, que en realidad reconoce sólo mínimamente algunos derechos atribuibles a la gran familia de los derechos sociales.

Con el nacimiento de la CEE en 1957 se sitúa el primer fundamento de lo que será la UE.

---

<sup>54</sup> El Pilar Europeo de Derechos Sociales ha sido presentado en dos formas jurídicas de idéntico contenido: una recomendación de la Comisión, que tiene efecto inmediato, y una propuesta de proclamación conjunta del Parlamento, del Consejo y de la Comisión. Sobre esta base, la Comisión inicia los debates con el Parlamento Europeo y el Consejo con el fin de garantizar un amplio apoyo político y la aprobación a alto nivel del pilar.

<sup>55</sup> El Consejo de Europa es una Organización Internacional constituida por el Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949, con el objetivo de preservar los ideales comunes, el desarrollo social y económico de los países europeos. Tiene su sede en Francia, en Estrasburgo, y hasta la fecha se han adherido 47 Estados.

En el artículo 2 del TUE, la Unión enuncia sus valores, entre los que figura el respeto de la dignidad humana, la igualdad, la libertad y la solidaridad. La Unión se basa explícitamente en los principios de libertad y democracia y el respeto del Estado de Derecho, principios que son comunes a todos los Estados miembros.

La solidaridad es un principio fundamental de la Unión, un instrumento mediante el cual la UE promueve una distribución equitativa de los beneficios de ser comunidad.

Los valores e ideales fundamentales en los que se basa la UE incluyen también los derechos subjetivos de los ciudadanos de la UE. La historia de Europa ha sido marcada durante más de dos siglos por constantes esfuerzos para reforzar la protección de estos derechos que son parte integrante de las constituciones de la mayoría de los países civilizados, en particular de los Estados miembros de la UE.

Con la promulgación de la Carta Social Europea<sup>56</sup>, en adelante CSE, el 18 de octubre de 1961 se reconocen explícitamente los derechos sociales en ámbito europeo.

Sin embargo, la Carta permanece al margen de la legislación europea hasta la Conferencia de Granada de 1987, programada para celebrar los veinticinco años de la Carta. Durante la Conferencia, el Secretario General del Consejo de Europa expone algunas consideraciones negativas relativas a la no aplicación de la Carta misma, subrayando el carácter subordinado de la CSE con respecto al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, logrando incluir en los trabajos de la Conferencia la reapertura de las negociaciones para transformar el sistema de la CSE.

En 1988 se elabora un Protocolo que establece la protección de nuevos derechos.

Cabe señalar que estos derechos se refieren principalmente a trabajadores, mientras que sólo una parte residual está destinada a personas. Aunque se trata de uno de los primeros textos que expresan la garantía de los derechos sociales, en la práctica se traduce en un documento flexible, ya que los Estados firmantes han expresado de inmediato su recelo a hacer que sus efectos sean inmediatamente vinculantes.

La Carta considera que la garantía de los derechos humanos es un objetivo que debe perseguirse, y para que esto ocurra cada Estado debe comprometerse a orientar sus políticas hacia la elección de los medios más adecuados para realizar los derechos.

---

<sup>56</sup> Con su remodulación en los años noventa ha visto aumentar su importancia interactuando cada vez más con el derecho de la Unión Europea, actualizando y ampliando sus garantías a los ciudadanos europeos.

Por lo tanto, el único vínculo que manifiesta la Carta es la dirección de las políticas sociales que cada Estado miembro debe emprender. Además, en caso de incumplimiento de un Estado, es decir, si éste alcanza las condiciones de garantía de un solo derecho, pero no garantiza su ejercicio, no se prevé ninguna sanción, sino solo una Recomendación emitida por el Comité de Ministros del Consejo de Europa<sup>57</sup> de los Estados miembros (HARRIS, D.J., 2009, p. 183).

Los dos instrumentos legislativos muestran diferencias, en el CEDH es el ciudadano quien tiene una posición legal, protegido por los Estados signatarios del Convenio, mientras que la CSE se dirige exclusivamente a los Estados miembros que tienen la obligación de crear las condiciones para las cuales los derechos puedan ejercerse.

En los dos tratados se da un plan general de protección de los derechos fundamentales, pero al mismo tiempo se destacan las diferentes modalidades legales para proteger las dos categorías de derechos, civiles y político-sociales, que consolidan la separación de las dos tipologías, reconociendo indirectamente su divisibilidad (CARRILLO SALCEDO, J. A., 1991, pp. 433-434).

Aunque los derechos sociales no consigan encontrar una posición legal precisa, en los últimos veinte años las propuestas presentadas al Consejo de Europa han delineado dos caminos para alcanzar la protección de los derechos sociales.

Una primera modalidad identifica el fortalecimiento de la CSE a través de la modificación de los mecanismos de protección. La segunda línea indica la entrada de los derechos sociales en el CEDH, con la consiguiente protección del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>58</sup>.

Con respecto a la CSE, cabe destacar, en 1995, la introducción de la Revisión de la Carta, que entra en vigor en 1999, ampliando la protección de los derechos sociales e introduciendo el derecho a la protección contra la exclusión social y la pobreza, el derecho a la vivienda y la protección social para los ancianos.

---

<sup>57</sup> El Comité de Ministros del Consejo de Europa está compuesto por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. Su función es programar las actividades del Consejo determinando la política de la Organización.

<sup>58</sup> El Tribunal Europeo de Derechos Humanos es un órgano jurisdiccional internacional, instituido en 1959 por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH). Su función es garantizar el respeto y la aplicación de los derechos contenidos en el Convenio mismo.

Sin embargo, los mecanismos por los cuales habría que controlar estos derechos permanecen de hecho largos y complejos, y, además, en caso de infracción, siguen previendo sólo el envío de una Recomendación al Estado miembro, sin ninguna sanción aplicable.

Por otro lado, las propuestas del CEDH demuestran ser más pertinentes por su claridad con respecto al camino a seguir. Entrando en vigor el 4 de noviembre de 2000 el Protocolo CEDH, con el art. 1 se introduce una prohibición de discriminación: «El goce de todos los derechos reconocidos por la ley han de ser asegurados sin discriminación alguna, en particular por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro carácter, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra condición en el disfrute de todos los derechos garantizados por la Ley».

Esta formulación podría permitir la inclusión de los derechos sociales entre los garantizados por el CEDH.

De hecho, si la prohibición de la discriminación también protege los derechos garantizados por la Leyes nacionales, cualquier persona que se dirija al Tribunal Europeo de Derechos Humanos para el reconocimiento de la protección contra un hecho discriminatorio, será protegido por los derechos reconocidos por el CEDH y por los garantizados por cada estado.

Para la realización de este texto legislativo, todavía habrá que esperar para ver cuál será la voluntad política de los países miembros y hasta qué punto estarán dispuestos a llegar, para dar un lugar claro a los derechos sociales.

### **6.- El nivel de protección jurídica de los derechos sociales en Sicilia**

La Ley Constitucional italiana n° 3 de 2001 establece que los niveles esenciales relativos a los derechos civiles y sociales deben garantizarse en todo el territorio de la República, ya que se trata de una materia de competencia exclusiva del Estado.

Sin embargo, la Ley no definió los niveles esenciales y uniformes de las prestaciones, argumento que tampoco pudo determinar la Ley 289/2002<sup>59</sup>. Al art. 2 se limita a regular que estas prestaciones sociales deben pagarse dentro de los límites del

---

<sup>59</sup> Ley n. 289 de 27 de diciembre de 2002: Disposiciones para la elaboración del balance anual y plurianual del Estado (Ley de Finanzas de 2003). Publicada en el Diario Oficial no 305 de 31 de diciembre de 2002.

Fondo Nacional para las Políticas Sociales<sup>60</sup> y de los recursos de que disponen las regiones y municipios.

Un vacío normativo que las Regiones italianas intentan de colmar mediante orientaciones que con el tiempo han asumido un carácter definitivo, es decir, identificar los beneficiarios y los territorios donde entregar las prestaciones sociales.

A través de la Conferencia Estado-Regiones<sup>61</sup>, éstas han hecho llegar al Estado central la necesidad de definir a nivel nacional los niveles esenciales de prestaciones sociales, destacando que el marco jurídico vigente ni siquiera prevé los criterios de acceso para beneficiarse de las prestaciones sociales.

La Región Sicilia con el Decreto del Presidente de la Región de 4 de noviembre de 2002 *«Prestaciones y servicios sociales adecuados para garantizar la ciudadanía social y la calidad de vida de las personas y familias, así como la igualdad de oportunidades y la protección de los más débiles»* con la que definió las directrices para la aplicación de las políticas sociales de la Región. Al Decreto Presidencial le siguieron los Decretos de aplicación de la Consejería de la Familia, de las Políticas Sociales y de las Autonomías Locales, con los que se quiere realizar un eficaz sistema de protección social que supere la lógica de la intervención en emergencia.

Los Decretos de aplicación han permitido a la Región Siciliana suscribir, con la Dirección General de Inmigración y Políticas Sociales y de Integración del Ministerio del Interior, un sistema de intervenciones en materia de políticas sociales, considerando el papel primordial que Sicilia desempeña en materia de ciudadanos inmigrantes.

El acuerdo político 2015/2021 prevee intervenciones en materia de inserción laboral e integración social de la población inmigrante no comunitaria. En este Programa, a través de las Cosultas Provinciales para la Inmigración, presentes en Palermo, Trapani y Agrigento<sup>62</sup>, se ha implicado la Escuela para Extranjeros de la

---

<sup>60</sup> El Fondo Nacional para las Políticas Sociales fue creado por la Ley n° 449/1997 y posteriormente modificado por la Ley n° 328/2000. El quantum del fondo es la principal fuente de financiación estatal para las intervenciones de apoyo a los servicios sociales con las que el Estado, junto con las Regiones y los Municipios, aplica las intervenciones sobre las políticas de inclusión e integración.

<sup>61</sup> La Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las regiones es hoy el lugar de confrontación y coordinación entre las prerrogativas del Estado y las de los entes regionales. Fue creada por decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 12 de octubre de 1983

<sup>62</sup> Consulta Provincial de Agrigento para la Inmigración: Instituida por el art. 9 de la Ley Regional Siciliana n° 55/1980. Entre los diferentes objetivos de la Consulta, los más relevantes son favorecer el conocimiento por los extranjeros de Países terceros las normativas que regulan la residencia, el empleo, la asistencia social y sanitaria, la educación, la formación profesional, utilización de los servicios públicos, favoreciendo el encuentro y el diálogo entre portadores de diferentes culturas, en la perspectiva de una sociedad intercultural, y prevenir o eliminar cualquier forma de discriminación y xenofobia.



Universidad de *Palermo*, que tiene su sede satélite en *Agrigento*. La Universidad permite a los extranjeros inmigrantes seguir un itinerario integrado de formación lingüística y cívica, dirigido a la inserción laboral garantizada por el mismo Programa, con el fin de garantizar a los ciudadanos la superación del riesgo de discriminación.

Bajo el impulso del recorrido realizado junto con el Ministerio, la Región Siciliana promulgó la Ley Regional n° 20 del 29 de julio de 2021 (en adelante L.R.) para la acogida y la integración. El art. 1 de la L.R. define «*la participación en la vida pública de las personas extranjeras que viven en Sicilia y la promoción de las relaciones interculturales como elementos fundamentales para el crecimiento de la sociedad y de las comunidades*» (REGIONE SICILIANA, 2021, ART. 1 L.R. 20/21).

Se trata de una norma que pone de manifiesto que el sistema social siciliano está emprendiendo un proceso de transformación de «social asistencial» a «social sanitaria», que tiene finalmente en cuenta la realidad multicultural social siciliana, que durante demasiado tiempo los administradores de la isla no han tenido en cuenta.

Otro aspecto que destacar es que la Ley Regional fue aprobada en un período aún condicionado por la pandemia de Covid 19, dando relieve a la voluntad de la Región siciliana de considerar cada vez más la contribución humana y social que los ciudadanos extranjeros de terceros países aportan a la vida social de Sicilia.

# **PARTE II**



## Capítulo 1.

### LA INMIGRACIÓN ITALIANA: PARTICULARIDADES DIFERENCIADORAS

#### 1.- Definición de inmigración

El término inmigración indica un movimiento territorial de un individuo o grupo de individuos desde un lugar de origen a un lugar de destino.

Hoy la inmigración significa trasladarse por razones económicas para tener la posibilidad de mejorar la calidad de vida. Esta tipología de movimiento ha adquirido una indicación negativa, ya que discrimina los desplazamientos territoriales humanos en función de su finalidad.

Las Naciones Unidas, en el Acta Constitucional de la Organización Internacional para las Migraciones, han definido a los inmigrantes como *personas que se encuentran fuera del territorio del Estado del que son nacionales, que no están sujetas a la protección jurídica del Estado en el que se encuentran, que no gozan del reconocimiento legal de los derechos inherentes a los refugiados, a los residentes permanentes, personas naturalizadas y otros entre Estados individuales* (O.I.M., 1953).

Esta definición pone de relieve un aspecto esencial, la protección de los derechos fundamentales del inmigrante.

La O.I.M. ha excluido la categoría de los extranjeros que viajan, ya que gozan del reconocimiento y la garantía previstas por su condición jurídica, regulada por la ley de conformidad con las normas y los tratados internacionales.

La O.I.M., que es también órgano de control de las Naciones Unidas<sup>63</sup>, con su definición, intentó cristalizar el concepto de inmigración, pareciendo difícil y complejo definir el mismo unívocamente.

La UE no tiene en sus actos ninguna definición oficial de inmigración, sino que sólo ha definido sus competencias en la materia en los arts. 79 y 80 del Tratado de

---

<sup>63</sup> Los principales órganos de la ONU son: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría General (art. 7). Entre los objetivos de la Organización, recordamos: mantener la paz y la seguridad internacionales; fomentar entre las naciones relaciones de amistad, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y realizar la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales (art. 1).

Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE<sup>64</sup>, que tienen por objeto la integración, la lucha contra la inmigración irregular, y los acuerdos de readmisión, la inmigración regular.

A pesar de la falta de una definición propia, la Unión, con el Tratado de Amsterdam de 1997, hace de las políticas de inmigración una competencia comunitaria, y de problema se convierte en recurso. En la Cumbre de Tampere de 1999, la Unión se fija como objetivo el trato equitativo de todos los ciudadanos presentes en su territorio, con el fin de favorecer los procesos de integración

En Italia, la inmigración es definida jurídicamente por el D.lgs<sup>65</sup> n° 286/1998, conocido como Ley única de la inmigración<sup>66</sup>, la Ley n° 189/2002 y su Reglamento de Ejecución<sup>67</sup> n° 334/2006.

La Región Siciliana y la Provincia de Agrigento citan la inmigración en sus actos administrativos<sup>68</sup>, haciendo referencia para cada aspecto jurídico a las Leyes del Estado, que tiene competencia exclusiva en materia de inmigración, pero que realiza los itinerarios de integración valiéndose de los Entes locales, como las Regiones, las Provincias y los Ayuntamientos.

Por lo tanto, la condición jurídica del inmigrante es distinta de la de quien se suele denominar extranjero, porque su permanencia es temporal y no tiene la finalidad de una inserción permanente en el país que lo acoge (NASCIMBENE, B. Y FAVILLI, C., 1990, p. 5796).

Esto se debe a la complejidad del fenómeno migratorio, que interesa a una variedad de sujetos con motivaciones diferentes y a la fragmentación de las normas relativas a la inmigración en los diferentes países, a nivel local y central.

---

<sup>64</sup> El TFUE se remonta al Tratado sobre la Fundación de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma en 1957, que tomó su nombre actual con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009. El cambio de nombre se justifica por el hecho de que el Tratado de Lisboa sancionó el fin de la Comunidad Europea y todas sus funciones fueron asumidas por la UE.

<sup>65</sup> Por Decreto Legislativo o Decreto Delegado se entiende, en particular en el derecho constitucional italiano, un acto normativo con fuerza de ley, adoptado por el poder ejecutivo (Gobierno) por delegación expresa y formal del poder legislativo (Parlamento).

<sup>66</sup> En el Derecho italiano por Ley única se entiende una recopilación de normas que regulan una materia determinada.

<sup>67</sup> En el Ordenamiento Jurídico italiano el Reglamento de Ejecución se utiliza para indicar el funcionamiento de los actos normativos emanados por el Estado.

<sup>68</sup> En el Ordenamiento Jurídico italiano, el acto administrativo es un acto jurídico establecido por una Autoridad administrativa en el ejercicio de su función administrativa.

Este carácter heterogéneo de la norma impide la formulación de una definición de inmigración que describa el fenómeno en su totalidad y complejidad.

### **2.- Apuntes sobre el inicio de la inmigración tunecina en Sicilia**

Italia no tiene en su territorio un grupo nacional mayoritario respecto a los demás, ya que este policentrismo de la inmigración se debe a que la misma se ha manifestado como consecuencia del cierre de las fronteras por parte de los países del centro-norte (BOCCHI, G., 2015, PP. 110-114), pero también a la posición geográfica de la península, que ya no se considera un país de tránsito sino de destino, sobre todo por los flujos de inmigración procedentes del norte de África.

Túnez, tras la conquista de la independencia en 1956, vivió un momento de cambio social significativo. Ese cambio se manifestó en el crecimiento de la población, la escolarización, el empoderamiento de las mujeres y la mejora de las condiciones jurídicas sociales, que como resultado llevaron a un aumento de la demanda de mano de obra que el mercado interior no alcanzaba a satisfacer. Por ello, muchos ciudadanos se acercaron a Europa para buscar mejores condiciones de vida.

Este flujo migratorio tiene su origen en las relaciones que se establecieron entre los propios tunecinos y los inmigrantes italianos cuando salieron de Italia para escapar de la pobreza y del régimen fascista.

Otros factores que no se deben pasar por alto y que han dirigido la inmigración tunecina a Italia, son la proximidad geográfica, así como la imagen de Italia ofrecida por la Televisión del Estado que hablaba de un país rico, libre y desarrollado (CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, 2012, PP. 15-16).

A lo largo de los años setenta y ochenta, los ciudadanos tunecinos siguieron llegando a Italia, motivados también por una situación económica favorable. No se requería visado para entrar y los que llegaban encontraban una red de hospitalidad y solidaridad que los ayudaba a conseguir la independencia económica y la inclusión social (CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, 2012, p. 17).

A todo esto, hay que añadir que en Túnez la Administración Pública contaba con un abanico de actuación muy amplio en todos los sectores económicos, lo que no permitía el adecuado desarrollo del sector privado ni de una apropiada política del trabajo. (HANNACHI, A. K., 2012, P. 8).

Por todo esto, muchos ciudadanos tunecinos eligieron Sicilia como destino, repartiéndose sobre todo en las Provincias de Trapani y Agrigento.

Sicilia ha contribuido de manera importante a la emigración de los italianos.

Entre 1876 y 1925, alrededor de 105000 italianos emigraron a Túnez (CORTESE, A., Y LICARI, F., 2019, p. 16), donde, así como en Túnez y otros territorios, estaban presentes barrios llamados pequeña Sicilia.

Después de casi un siglo, de los tunecinos residentes en Italia, cerca de un cuarto vive en Sicilia, donde los mayores asentamientos se registran en las provincias de Agrigento y Trapani, ambas situadas en la costa meridional de la isla.

La Provincia de Trapani alberga el núcleo más antiguo de ciudadanos tunecinos llegados a Sicilia, en particular en la ciudad de Mazara del Vallo. La ciudad es sede de la más importante flota pesquera de altura de Sicilia, donde los ciudadanos tunecinos han encontrado gran empleo gracias a sus profundos conocimientos náuticos.

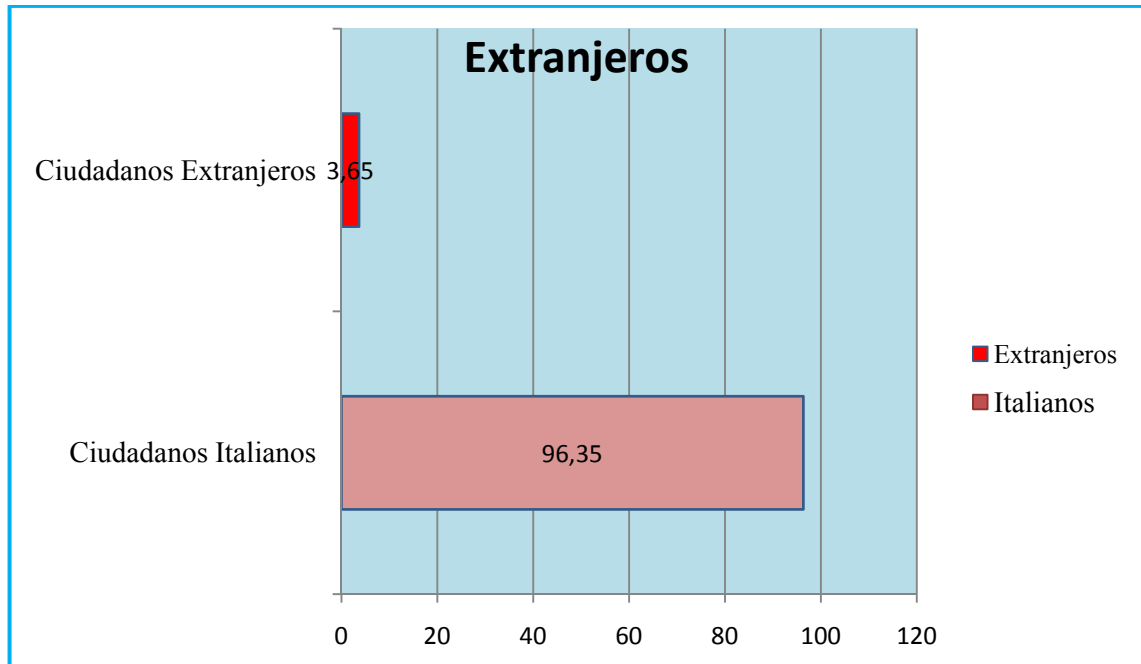
La Provincia de Agrigento sigue siendo elegida por los ciudadanos tunecinos para ofrecer trabajo en las explotaciones, por la semejanza de los cultivos.

La proximidad geográfica y el ejercicio del mismo trabajo hacen más tolerable el alejamiento del país de origen (MEDICI PER I DIRITTI UMANI, 2013).

### 3.- El territorio de la Provincia de Agrigento

La Provincia de Agrigento está formada por 43 municipios de tamaño pequeño y mediano: al 30 de junio de 2022 su población total era de unos 423.372 habitantes.

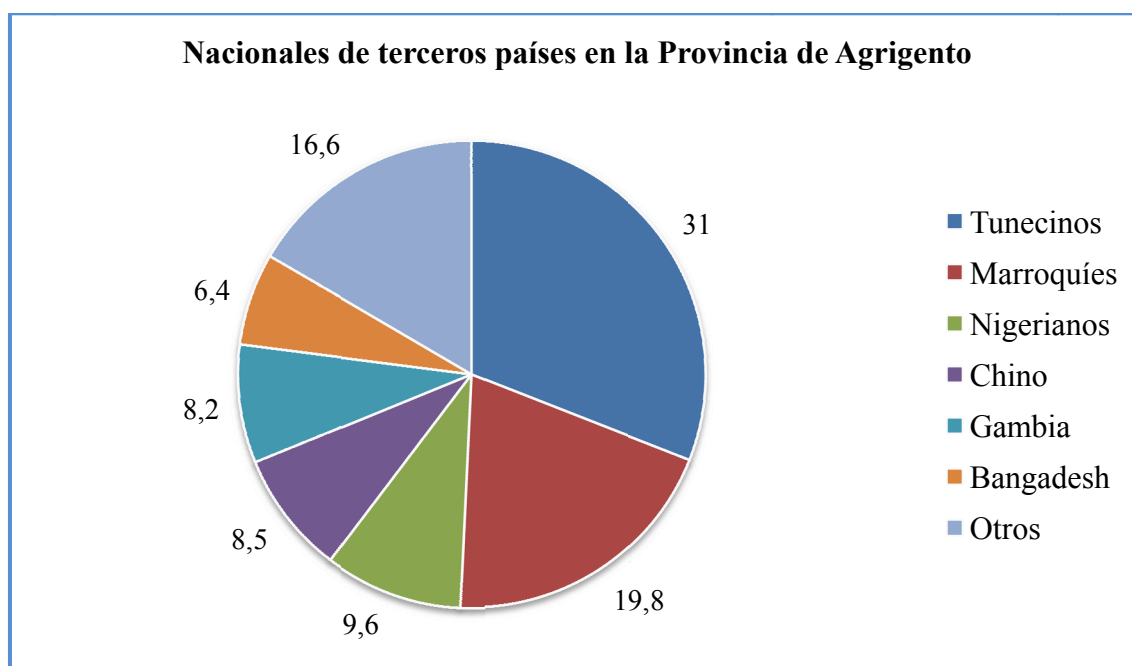
De ellos, 15.365 son inmigrantes extranjeros de terceros países que residen regularmente en el territorio y representan el 3,65% de la población (PROVINCIA DE AGRIGENTO, STATISTICHE DEMOGRAFICHE 2022).



Provincia de Agrigento, Statistiche Demografiche, 2022



De estos 15.365 ciudadanos extranjeros que residen regularmente en el país, unos 4.832 son tunecinos (31,2%) y representan la mayor comunidad no comunitaria.



Provincia de Agrigento, Statistiche Demografiche, 2022

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en adelante, en Italia, el número de inmigrantes irregulares oscila entre 670.000 y 900.000. (O.C.D.E., 2021). Representan el 11≥15% de la población total y el 12≥16% de todos los residentes extranjeros. Una vez establecidas las proporciones necesarias, en la Provincia de Agrigento podría haber unos 8.000 inmigrantes extranjeros irregulares, de los cuales unos 2.500 de nacionalidad tunecina.

Según el informe "Perspectivas de las migraciones internacionales 2020" (O.C.D.E., 2021), presentado por la O.C.D.E. en Roma en febrero de 2021, Italia se ha caracterizado fuertemente por los flujos no planificados. De las 34.154 personas que han desembarcado en la costa italiana, 12.883 han declarado ser ciudadanos tunecinos, 13.540 han solicitado asilo, mientras que del resto (alrededor de 21.000) se ha perdido el rastro, convirtiéndose en inmigrantes irregulares (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2020).

La recogida estadística y su elaboración nos permiten relacionar los datos científicos con la proyección de la OCDE. Frente a unos 4800 ciudadanos tunecinos residentes en la Provincia de Agrigento, la OCDE calcula que unos 8000 ciudadanos tunecinos presentes irregularmente en el territorio, con una relación de 1:1,70.

Este dato indica claramente que las vías de integración son absolutamente insuficientes, tanto para el número de ciudadanos que logra implicar como para los recursos comprometidos.

Si la comunidad más representativa de la Provincia no canaliza los recursos adecuados para los procesos de integración, se genera un riesgo concreto de no integración y pobreza contextual.

Un buen camino de integración no puede prescindir de una inserción social eficaz y duradera que se concreta con la inserción en el mundo del trabajo. Por lo tanto, la integración de una comunidad que lleva varios decenios en la provincia y que es tan numerosa no debe tener un solo fin político, sino una acción eficaz que lleve consigo una recaída económica y social.

#### **4.- La opacidad de las políticas jurídicas de acogida en Italia**

La presencia de inmigrantes extranjeros es muy diversa, según las oportunidades de inserción en el mundo laboral propuestas por los diferentes contextos económicos de la sociedad italiana.

En Italia, la politización del fenómeno migratorio resalta la diferencia entre la posición oficial del gobierno y las medidas legislativas adoptadas.

La clase política italiana no reconoce que, para los ciudadanos extranjeros no comunitarios, la integración presenta una complejidad económica y social que no puede superarse con las actuales leyes italianas. Como lo indicó *Francesco Campomori*, «se puede perseguir una sociedad multicultural, pero se necesitan concretos compromisos financieros que favorezcan el desarrollo; además, no se debe considerar la inmigración irregular como la causa de la no realización del multiculturalismo y de otros caminos de integración» (CAMPOMORI, F., 2012, P. 37).

El Estado italiano gestiona el control de la inmigración y de los flujos con competencia exclusiva, aunque con algunas limitaciones impuestas por las directivas de la UE. Sin embargo, ha dejado la gestión de las políticas de acogida y de integración a

las Autoridades Locales<sup>69</sup>, reduciendo de año en año, los fondos destinados a los programas de integración.

Este dato muestra que la política de los gobiernos centrales italianos va en la dirección restrictiva de las entradas, que se ha manifestado claramente con la introducción del crimen de clandestinidad en el art.1 párrafo 22 letra *m* de la Ley n°94 del 15 de julio de 2009. En consecuencia, el Estado ha reconocido la necesidad de reducir cada vez más los fondos destinados a la acogida y a la integración, ya que, según el gobierno, el número de ciudadanos no comunitarios regulares que habría que encaminar hacia itinerarios de integración serían siempre menor.

Las Autoridades Locales han confirmado la disminución del número de inmigrantes no comunitarios, pero también han puesto de manifiesto que, para la financiación, el Estado no considera a los que llegan irregularmente al territorio nacional. Estos últimos, en constante aumento, tienen derecho a las garantías previstas en términos de derechos sociales esenciales como la salud y la educación. Por lo tanto, pesan financieramente en los servicios sociales de las Regiones por lo que concierne la salud, y en los Municipios en lo que se refiere a la escolaridad obligatoria (PIATTONI, S., 2010, p. 11).

A las Autoridades Locales se le confiere el mandato de activar las políticas de integración social territorial con la Ley n° 943 del 30 de diciembre de 1986<sup>70</sup>, la cual, en los artículos 8 párrafo 6<sup>71</sup> y 9, indica las Regiones y Municipios como promotores de cursos de lengua y cultura italiana para «facilitar a través de los servicios sociales toda inserción en la comunidad.

Pero como ya se ha destacado para otras leyes, también para la n° 943/1986 no está prevista ninguna financiación dirigida a su implementación y, por lo tanto, queda una descripción de intenciones, «sin ofrecer a las autoridades locales ninguna posibilidad concreta de realizarlas» (CAMPOMORI, F., 2005, p. 431).

---

<sup>69</sup> En el ordenamiento jurídico italiano el término Autoridades Locales indica las autonomías territoriales previstas en el artículo 114 de la Constitución: Regiones, Provincias, Municipios y Ciudades Metropolitanas. Estas entidades están dotadas de una administración local cuya competencia está limitada a un ámbito territorial determinado.

<sup>70</sup> La Ley n° 943 «Normas en materia de colocación y trato de los trabajadores extracomunitarios inmigrantes y contra la inmigración ilegal», publicó en el Boletín Oficial de la República Italiana n°8, de 12 de enero de 1987.

<sup>71</sup> «Las Autoridades Locales facilitarán, a través de los servicios sociales, cualquier necesidad de inserción en la comunidad y la disponibilidad previa de un alojamiento adecuado, en su caso estableciendo consultas».

Este *modus operandi* de legislar a nivel central, con referencia a las competencias de las autoridades locales, sin la cobertura financiera adecuada, sigue siendo una constante que se repite en la vida legislativa italiana. Prueba de ello es la importante reducción desde 2005 del Fondo Nacional para las Políticas Sociales<sup>42</sup>. En 2007, se elimina el vínculo de destino de la parte del fondo destinada exclusivamente a los ciudadanos de países terceros, dejando a las regiones y a los municipios la carga de la distribución del fondo. Por consiguiente, se ha dado prioridad a la prestación de servicios sociales al mayor número de personas posible, excluyendo totalmente los servicios reservados a los extranjeros no comunitarios (CAMPOMORI, F., Y CAPONIO, T., 2012, p. 133). El fondo disminuye de año en año y sólo debido a la emergencia epidemiológica del Covid-19, los recursos se incrementaron en el año 2020. Fue la intervención de la Comisión Europea la que autorizó la desviación presupuestaria, valorando la necesidad de adoptar medidas urgentes para salvaguardar el bienestar y la salud de los ciudadanos (PARLAMENTO ITALIANO, 2020). Sin embargo, la parte reservada a las políticas de acogida e integración sigue siendo insuficiente, ya que sólo representa el 4,8% del gasto social (DI PASQUALE, E., STUPPINI A. Y TRONCHIN, C., 2020), una cifra que no favorece la financiación de los servicios para los nacionales de terceros países y no apoya la cohesión social.

Con la Ley n°743/1986 se introduce además el Acuerdo de Integración<sup>72</sup> que encuentra su aplicación sólo en 2011, con el Decreto Presidencial n° 14 de 21 de septiembre, a través de la aprobación del «Reglamento relativo a la regulación de la integración entre el extranjero y el Estado», medio por el cual los inmigrantes extranjeros extracomunitarios, una vez recibido el permiso de residencia, se comprometen a perseguir algunos objetivos previstos por el proceso de integración. Su aplicación prevé el conocimiento del idioma italiano a nivel A2 del marco común europeo de referencia para el aprendizaje de las lenguas, en adelante MCERL<sup>73</sup>, y un

---

<sup>72</sup> Los extranjeros mayores de 16 años, que entren en el país por primera vez y pidan un permiso de estancia de una duración inferior a un año, deberán firmar el acuerdo en las prefecturas o comisarías. Se ha escogido así el camino del pacto con el ciudadano no perteneciente a la Unión Europea y residente legalmente: un acuerdo basado en compromisos mutuos. Por su parte, el Estado se compromete a garantizar el disfrute de los derechos fundamentales y proporcionar las herramientas que permitan adquirir el idioma, la cultura y los principios de la Constitución italiana; el ciudadano extranjero se compromete a respetar las normas de la sociedad civil, con el fin de perseguir, en el interés mutuo, un ordenado camino de integración.

<sup>73</sup> El marco común europeo de referencia para el aprendizaje de las lenguas (MCERL) es un sistema reconocido internacionalmente para la evaluación de las competencias lingüísticas.

conocimiento básico de la Constitución de la República, de la cultura y del funcionamiento de los principales sectores de la sociedad civil italiana, como el sistema sanitario y la escuela (CAPONIO, T., 2012, P. 51).

Tampoco para el Acuerdo de Integración prevé una financiación que respalde su implementación y, por lo tanto, queda un acto legislativo inacabado.

Al año siguiente, se introduce el Plan para la Integración en Seguridad, Identidad y Encuentro<sup>74</sup>, que identifica cinco áreas principales de actividad para ciudadanos no comunitarios: lengua italiana y educación cívica, trabajo, vivienda, servicios esenciales y menores. Sin embargo, los fondos para la implementación del plan siguen siendo insuficientes. Como de costumbre, la política que legisla y establece objetivos socialmente relevantes, no proporciona los medios adecuados para alcanzarlos, lo que demuestra que la inmigración es un tema lejano de los intereses primarios del país.

Todo lo anterior demuestra que la política italiana de integración no va más allá del control de los ingresos, y privilegia el aspecto de la seguridad del País con respecto a la adopción concreta de caminos de integración previstos y disciplinados por las leyes.

En este contexto, las políticas de inmigración deben orientarse hacia la plena exclusión, que debe ser su objetivo. Además, la tarea de la política es aportar soluciones al problema de la exclusión social, destacando una atención a la parte femenina de la inmigración, más vulnerable y abandonada, en muchas ocasiones, al margen de la participación en la vida social y económica (VELA DIAZ, R., 2011).

El resultado es la falta de una dirección común de integración, ya que se ha dado a las autoridades locales el mandato de implementar, pero, sin recursos y sin un marco de acción común. Por lo tanto, las autoridades locales han implementado lo que estaba en sus posibilidades, con el resultado paradójico de que los caminos de integración creados e implementados han producido situaciones discriminatorias según la región en la que se han realizado.

---

<sup>74</sup> El Plan para la integración en la seguridad "Identidad y encuentro" es la síntesis de la estrategia del Gobierno, aplicada como consecuencia del Libro Blanco sobre el futuro del modelo social, para preparar los itinerarios de integración dirigidos a los inmigrantes, teniendo en cuenta las disposiciones del Acuerdo de Integración.

Sólo después del Programa europeo de La Haya de 2004<sup>75</sup>, la política italiana toma conciencia de que efectivamente la inmigración bien regulada trae beneficios tanto culturales como económicos (CAMPOMORI, F., Y CAPONIO, T., 2012, p. 133), y que es esencial valorizar la identidad cultural y la participación política a nivel local para que el proceso de integración sea eficaz.

A ello ha contribuido en gran medida la introducción de la figura del mediador cultural, que ha indicado como punto clave de la integración, la necesidad de emancipar a las mujeres inmigrantes extracomunitarias, debido a su potencial ascendente en la familia.

Estos aspectos destacan que las leyes emitidas hasta hoy, aunque describen procesos de integración muy eficaces, quedan vaciadas por una política miope que no cubre financieramente su aplicación.

Cuanto menos dinero se dedica a los procesos de integración, mayor es la brecha social y económica entre los ciudadanos italianos y los de terceros países (CORRADI, E., EMMI, V., Y VILLA, M., 2020, p. 47). La integración es un valor fundamental, y la inversión económica relacionada con ella reduce los costes y aumenta los beneficios. Pero la cuestión más importante sigue siendo la búsqueda de recursos suficientes, en un contexto en el que el coste de la integración debe considerarse una inversión con la capacidad de evaluar los beneficios futuros.

---

<sup>75</sup> «El objetivo del Programa de La Haya es la mejora de la capacidad común de la Unión y de sus Estados miembros de: garantizar los derechos fundamentales, las salvaguardias procesales mínimas y el acceso a la justicia, proporcionar a quienes la necesiten la protección de acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados y otros tratados internacionales, regular los flujos de migración y controlar las fronteras exteriores de la Unión, luchar contra la delincuencia organizada transfronteriza y reprimir la amenaza del terrorismo, explotar el potencial de Europol y Eurojust, proseguir con el establecimiento del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y certificados tanto en materia civil como penal, y eliminar obstáculos legales y judiciales en los litigios en asuntos civiles y familiares con repercusiones transfronterizas. Es éste un objetivo que hay que lograr en interés de nuestros ciudadanos desarrollando un sistema común de asilo y mejorando el acceso a los tribunales, la cooperación policial y judicial en la práctica, la aproximación de las legislaciones y el desarrollo de políticas comunes».(Diario Oficial de la Unión Europea C 53/1/2004).



## **Capítulo 2.**

### **EL MARCO NORMATIVO DE INMIGRACIÓN Y SU EVOLUCIÓN**

#### **1.- Las garantías de la Constitución de la República Italiana en materia de inmigración.**

La Constitución italiana consta de 139 artículos y 18 disposiciones transitorias y finales.

Los primeros 12 artículos de la Carta Constitucional establecen los principios fundamentales en los que se basa la vida democrática del Estado. Estos principios son de democracia, trabajo, libertad, igualdad y pluralismo.

La primera parte de la Constitución, el Título I, se refiere a los "derechos y deberes" y establece las libertades civiles que se conceden a los ciudadanos, incluidos los extranjeros como personas.

El Título II atiende a las relaciones "étnico-sociales" y garantiza el derecho a la unidad familiar, la educación y la salud.

El Título III trata de las "relaciones económicas" y regula los derechos de los trabajadores, mientras que el Título IV trata de las "relaciones políticas" y se refiere expresamente a los ciudadanos de la República.

La limitada consideración dirigida a los ciudadanos extranjeros en el contexto constitucional se encuentra en el momento histórico en que la Asamblea Constituyente elaboró el documento, a saber, el final de la Segunda Guerra Mundial.

Italia había sido un país del que principalmente emigró, lo que explica el derecho a emigrar, mientras que la importancia marginal reservada a la inmigración se debe a que este fenómeno se empezó a manifestar desde los años 70 y 80 del siglo XX.

En el texto constitucional, la referencia al término "ciudadano" no expresa una precisa voluntad de discriminar a los extranjeros, sino más bien la intención de crear un sentido de colectividad, ya que Italia, al final de la Segunda Guerra Mundial, estaba fuertemente dividida.

Ese mismo texto llevó a la predisposición de una orientación doctrinal que buscaba identificar el estatus jurídico del extranjero (BASCHERINI, G., 2007, p. 106).

De ello se desprende que el reconocimiento de los derechos fundamentales también a los extranjeros se debe a que están incluidos en los derechos humanos inviolables consagrados en el artículo 2 de la Constitución. Por lo tanto, el precepto



legal resultante es que los derechos fundamentales, por su propia naturaleza, tienen un contenido general que elude cualquier diferenciación (STANCATI, P., 2010, pp. 102-103).

Sin embargo, la igualdad formal no garantiza el principio de equidad, sino que genera desigualdad en algunos casos. Este el caso de los ciudadanos extranjeros no comunitarios que se encuentran en situación irregular en el territorio de la República, cuyas garantías se convierten en mínimas desde el punto de vista jurídico, a pesar de que se trate de individuos, pero con un estatuto jurídico diferente (MAGNANENSI, S., PASSAGLIA, P., Y RISPOLI, E., 2008, p. 7).

### **2.- El desarrollo de la legislación italiana sobre inmigración.**

Las primeras leyes de inmigración se adoptaron en Italia en los años 70. Hasta entonces, la normativa de referencia era la Ley Única de Seguridad Pública<sup>76</sup>, Real Decreto<sup>77</sup> n° 733, de 18 de junio de 1931, y el correspondiente Reglamento de Ejecución, Real Decreto n° 635, del 6 de mayo de 1940.

Este marco jurídico consideraba la inmigración sólo desde algunos puntos de vista, centrándose en expulsiones y rechazos, ya que la norma había sido promulgada durante el régimen fascista.

El sistema regulador no cambió sustancialmente hasta la década de 1970, ya que la inmigración generalmente se caracterizaba por entradas para el turismo o el trabajo calificado. Los cambios se realizaron a través de Circulares Ministeriales.

El sistema de regulación violó sistemáticamente el segundo párrafo del artículo 10<sup>78</sup> de la Constitución, haciéndolo desorganizado e ineficaz.

La primera ley de inmigración fue introducida por la Ley n° 943 del 30 de diciembre de 1986.

---

<sup>76</sup> La Seguridad Pública es el conjunto de las estructuras del Estado encargadas de garantizar el orden público y la seguridad de los ciudadanos. En Italia, esta función la ejerce el Ministerio del Interior.

<sup>77</sup> En los países que tienen forma de gobierno monárquico, el Real Decreto es un acto emanado por el Rey que asume dignidad jurídica de Ley. e junio de 1948.

<sup>78</sup> El ordenamiento jurídico italiano se ajusta a la disciplina del derecho internacional y, por consiguiente, el estatuto jurídico del ciudadano extranjero se regula según los Tratados internacionales. El ciudadano extranjero tiene derecho de asilo en el territorio de la República cuando en su país de origen no puede ejercer las libertades garantizadas por la Constitución italiana, que no prevé la extradición por delitos políticos.

Esta reglamentación incorporó el contenido del Convenio n°143 de la O.I.T., que se basó en el principio de igualdad de trato y plena igualdad de derechos entre los trabajadores italianos y no comunitarios, abordando el tema de la migración tanto mediante la reglamentación del mercado laboral como al proporcionar una inserción social para inmigrantes y sus familias.

Con esta Ley, el fenómeno migratorio siguió siendo percibido como un problema de Orden Público y las normas de acceso a los contratos de trabajo permanecieron vinculadas a las normas que rigen la Seguridad Pública.

### **2.1.- Las circulares ministeriales: expresión de inercia legislativa**

En ausencia de una ley que rija la inmigración, las circulares ministeriales se han vuelto cada vez más importantes, ya que eran y son el único instrumento legislativo.

Sin embargo, una circular ministerial impone un método operativo, pero no garantiza la protección social y jurídica.

El uso de esta herramienta administrativa ha creado situaciones de discriminación, porque no garantiza a todos los destinatarios igualdad social, cumple diferentes aplicaciones interpretativas basadas en el territorio geográfico de residencia (GJERGJI, I., 2013, P. 24).

Debe destacarse otro aspecto negativo de las circulares ministeriales y que, para su interpretación y aplicación obligan a las oficinas municipales a recurrir continuamente a la Oficina de la Jefatura de Policía de Migración del territorio para poder completar el proceso de cualquier servicio social solicitado, con un aumento en el tiempo para la conclusión del procedimiento. También es en este caso existe una discriminación con respecto a los ciudadanos italianos que, en cambio, ven sus solicitudes completadas más rápidamente.

Los ministerios que emitieron las circulares a lo largo de los años son el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Asuntos Exteriores, que han esbozado lo que habría sido el desarrollo legislativo sobre la inmigración en Italia.

A este respecto, quiero destacar la Circular Ministerial n° 51, de 4 de diciembre de 1963, introducida por el Ministerio de Trabajo, que estableció el principio según el

cual para obtener la emisión del permiso de residencia era necesario tener un contrato de trabajo.

Este principio sigue siendo uno de los pilares en los que se basan las leyes de inmigración italianas. Además, la misma circular introduce el principio de inscripción en el Registro Civil<sup>79</sup> para los ciudadanos extranjeros que tienen un contrato de trabajo. Pero esta circular incluye otras novedades legislativas, atribuyendo a los alcaldes la función de Autoridad de Salud del Ayuntamiento, de modo que verifica los requisitos sanitarios de las casas donde los extranjeros no pertenecientes a la UE eligen su residencia.

Una vez más se manifiesta una forma de discriminación contra los ciudadanos extranjeros no comunitarios, que son objeto de investigaciones adicionales en comparación con los ciudadanos italianos, al trazar una línea legislativa que no se abandonará en las leyes que se introducirán posteriormente.

Con los años '70 ciudadanos no pertenecientes a la CEE comenzaron a llegar en Italia, realizando aquellos trabajos que los italianos no querían realizar, al participar a la marina mercante, la minería y la agricultura.

### **2.2.- La línea legislativa definida por las Circulares Ministeriales**

Como se mencionó en el párrafo anterior, la línea legislativa de las Circulares Ministeriales no pudo regular un fenómeno que estaba creciendo y que la estrategia de inercia de las instituciones italianas condujo a los primeros conflictos en el campo del trabajo y los derechos sociales, teniendo en cuenta que la responsabilidad de supervisar y regular la inmigración era prerogativa del Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores. La cuestión política quedó sin resolver y se repitió con el tiempo con los mismos aspectos.

Los desequilibrios del mercado laboral, la falta de comprensión del fenómeno de la inmigración y la cuestión de la seguridad, no pudieron encontrar una solución y, a

---

<sup>79</sup> El Registro Civil es el registro público de la población italiana, tenuto por las Oficinas de los Municipios y destinado a registrar los cambios demográficos.

pesar de que ya en 1977 el Tribunal Constitucional<sup>80</sup> había señalado la necesidad de la intervención del Legislador. La gestión y la planificación de la inmigración se confía a funcionarios y técnicos de los Ministerios, hasta entonces especialistas de la emigración italiana al extranjero.

Esta elección implica un retraso en la comprensión y en la percepción de un fenómeno que, por el contrario, se revela complejo y en continuo crecimiento, que no ha permitido legislar de manera orgánica, sino en 1998, año de la primera Ley Única de Inmigración.

En 1968, los armadores sicilianos de Mazara del Vallo, en la Provincia de Trapani, comenzaron a emplear trabajadores tunecinos para incluirlos en la flota pesquera.

Después de unos diez años, había una presencia de casi 10000 trabajadores tunecinos que para entonces se habían integrado plenamente en el tejido social.

Además, diversificaron sus actividades, al ingresar al campo de la agricultura, al mudarse a la vecina Provincia de Agrigento, donde todavía representan la comunidad más grande entre los ciudadanos no pertenecientes a la U.E.

Pero en este contexto, ocurrieron conflictos sociales que ninguna institución estaba preparada para enfrentar y resolver.

Ni siquiera la intervención de los Municipios y Prefecturas Territoriales redujo las tensiones y los Ministerios de Relaciones Exteriores de Italia y Túnez, tuvieron que participar lo que se comprometió a planificar algunos acuerdos internacionales, ya descritos en el párrafo 4 del capítulo 3.

Por estos motivos, en 1977 el Tribunal Constitucional emitió la Sentencia n° 46/1977 en la que expresó la necesidad de una intervención estructural por parte del legislador, motivando que «el tema examinado, por la delicadeza de los intereses que implica, mereciera una orden que tuviera en cuenta la necesidad de determinar las modalidades y garantías para ejercer las libertades fundamentales, relacionadas con la entrada y la estancia de los extranjeros en Italia, en tareas y normas».

---

<sup>80</sup> El Tribunal Constitucional es un órgano previsto por el art. 134 de la Constitución republicana de 1948. En Italia es también conocida como Consulta, por el nombre del Palacio donde es alojada su sede en Roma.

La Consulta juzga las controversias sobre la legitimidad constitucional de las Leyes y sus declaraciones surten efecto el día siguiente al de su publicación.

Pero a pesar de la sentencia, el único acto que la política italiana logró concretar fue la institución, en 1978, del Comité Interministerial de Inmigración<sup>81</sup> con el objetivo de observar y coordinar el fenómeno de la inmigración, pero sin ninguna referencia a legislar sobre el tema.

El Comité estaba compuesto por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, excluyendo el Ministerio del Interior, que hasta entonces era la estructura que más que otros habían contribuido al control del fenómeno.

Y es precisamente el Ministerio del Interior, que a lo largo de los años se ha convertido en el protagonista de la gestión de la inmigración extranjera. La impronta del Ministerio es, obviamente, la de percibir la inmigración como un elemento de orden público, que debe ser regulado y controlado según lo previsto por la Ley Única de Seguridad Pública. La consecuencia es que durante muchos años no se ha considerado la inmigración como un recurso y no se ha legislado ninguna política de integración.

El Comité, sin embargo, no ejerció en modo alguno el mandato recibido, sino que simplemente confió al Centro de Estudios Inversiones Sociales, en adelante CENSIS<sup>82</sup>, un estudio sobre los trabajadores extranjeros en Italia. Sin embargo, incluso antes de comenzar el estudio que le fue confiado, la CENSIS, con una nota dejó en claro que realizar una encuesta de presencia extranjera en el país, habría sido una tarea difícil y complicada, debido a que los procedimientos de entrada eran diferentes de los exigidos por la ley, y por lo tanto no permitieron la identificación de los trabajadores extranjeros. La palabra irregular se usó por primera vez en un documento oficial de la República. Esta regulación legislativa es la demostración de la inercia mostrada por la política con respecto al tema de la inmigración, cuyo proceso legislativo se explicará en los párrafos siguientes.

---

<sup>81</sup> El Comité Interministerial de Inmigración fue creado en 1978 y está formado por dirigentes y funcionarios del Ministerio de Desarrollo Económico y del Ministerio de Asuntos Exteriores. Su objetivo es coordinar las políticas de inmigración.

<sup>82</sup> El CENSIS (en italiano *Centro Studi Investimenti Sociali*) es un instituto de investigación socioeconómica fundado en 1964, que desde 1973 con el D.P.R. n° 712 del 11 de octubre se ha transformado en Fundación.

Su actividad se desarrolla en los ámbitos social, económico, laboral, político y social. La actividad de investigación y su tratamiento de los datos se publican anualmente en el "Informe sobre la situación social del país" que representa la perspectiva para planificar y desarrollar algunos proyectos a largo plazo con el fin de innovar el País.

### 3.- La sucesión de normas de inmigración y su endurecimiento

Una transformación sustancial de la Ley Única de Inmigración se introdujo con la Ley n° 189 del 30 de julio de 2002, conocida como la Ley *Bossi-Fini*. El objetivo de la Ley era mejorar la lucha contra la inmigración irregular, teniendo en cuenta la normativa internacional y comunitaria, pero procediendo hacia un endurecimiento normativo. En efecto, se introducen normas más estrictas para la regulación de los flujos migratorios, y en particular el proceso de identificación obligatoria tomando las huellas dactilares de los ciudadanos no comunitarios y confirmando la detención en los Centros de Residencia Temporal, aumentando la duración hasta seis meses.

La aplicación de estas normas afecta a las libertades personales, el derecho de defensa, el derecho de familia y el derecho laboral. La Ley introduce la norma que vincula el permiso de residencia al mantenimiento del contrato de trabajo, colocando al ciudadano no comunitario en una posición de subordinación respecto a su empleador, que se convierte en una figura esencial para el mantenimiento del contrato de trabajo y, en consecuencia, del permiso de residencia.

Al mismo tiempo que se introdujo el crimen de inmigración irregular, las sanciones para los empleadores que contratan a extranjeros residentes irregulamente son más estrictas. Además, las empresas están sujetas a controles adicionales por parte de la Policía del Estado, en comparación con los previstos por la legislación laboral, por el sólo hecho de tener trabajadores no comunitarios como empleados, incluso si son residentes habituales.

La norma, articulada de manera rígida, sólo establece requisitos administrativos para los inmigrantes no comunitarios regularmente residentes, mientras que con la institución del crimen de inmigración irregular bloquea desde el principio cualquier forma de integración, ya que no establece nada sobre el ejercicio de los sociales, como la salud, la vivienda y la educación (DE FREITA SOUZA, M. C., Y QUATTROMINI, O., 2014, P. 74).

La introducción de la Ley n° 189/2002 separa la inmigración de la integración, lo que debilita jurídicamente a los inmigrantes no comunitarios (VASSALLO PALEOLOGO, F., 2007, P. 28).

El continuo endurecimiento del recorrido legislativo encuentra su aplicación con el Decreto Legislativo n° 13/2017 (Decreto *Salvini*), introducido por el Gobierno

italiano<sup>83</sup>, que no contiene ninguna referencia a la integración, sino que se centra únicamente en los medios para luchar contra la inmigración ilegal.

En efecto, el Parlamento italiano no tiene en cuenta la trayectoria legislativa que los derechos sociales están llevando a cabo en Europa, con el fin de realizar la integración y alcanzar una igualdad formal y sustancial de estos derechos.

Para ilustrar esta afirmación, remito uno de los artículos más significativos, de los que se desprenden que la inmigración extranjera, en Italia, sigue siendo un fenómeno obstaculizado por las acciones del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia:

«Simplificación y aceleración de los tiempos de los procedimientos relativos a la solicitud de protección internacional, también mediante la abolición del segundo grado de instancia en caso de rechazo de la solicitud, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir al Tribunal de Casación<sup>84</sup>, ..... (omissis) ..... (ART. 1); «*los solicitantes de asilo alojados en los centros de acogida o en el circuito de la red S.P.R.A. Restán registrados en el registro de la población residente; ..... (omissis) ....*» (ART. 6); «*Identificación dentro de las primeras estructuras de acogida de ciudadanos extranjeros salvados durante operaciones de rescate en el mar o que se encuentran en situación irregular al cruzar la frontera, .... (omissis) .... Detención en caso de "rechazo reiterado" a someterse a identificación*» (ART. 19); «*Los centros de identificación y expulsión se convierten en centros de permanencia para la repatriación, .... (omissis) .....*» (ART. 21); «*Luchar contra la inmigración irregular, también a través de un Sistema de Información Automatizado, en adelante S.I.A.<sup>85</sup>, supervisado por el Departamento de Seguridad Pública del Ministerio del Interior<sup>86</sup>, ..... (omissis) ...*» (ART. 21); «*Rito abreviado en las sentencias de expulsión*

---

<sup>83</sup> El Gobierno de la República Italiana es el órgano colegiado que ejerce el poder ejecutivo según lo regulado por la Constitución, y está compuesto por el Presidente del Consejo de Ministros y por un número variable de Ministros.

<sup>84</sup> El Tribunal de Casación en el actual ordenamiento jurídico ejerce la función de Juez de legalidad en último recurso relativo a las sentencias dictadas por la Magistratura ordinaria. El Tribunal de Justicia garantiza la aplicación uniforme de las normas del Derecho en el territorio de la República.

<sup>85</sup> El S.I.A. es el sistema de información automatizado del Ministerio del Interior y tiene la función de garantizar el intercambio de información, en todos los niveles, entre los Ministerios de la República, ejerciendo la función de control del empleo de esta información.

<sup>86</sup> El Departamento de Seguridad Pública es el Departamento del Ministerio del Interior de la República Italiana que tiene la función de ejecutar las medidas para el mantenimiento del Orden y de la Seguridad Pública. Ejerce esta función mediante la coordinación técnica, operativa y logística de las Fuerzas de Policía en el territorio nacional.

de ciudadanos extranjeros por razones de orden público y seguridad.... (*omissis*) .... (ART. 22); «Regresos con procedimientos más rápidos, .... (*omissis*) ...» (ART. 22).

El objetivo del Decreto Legislativo n° 13/2017 es ejercer un mayor control sobre el territorio, pero los medios utilizados contrastan con lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución italiana.

Los procedimientos de identificación de los inmigrantes extranjeros no comunitarios se basan en las generalidades declaradas por ello y se acompañan de huellas dactilares.

En espera del decreto de expulsión, los ciudadanos extranjeros no comunitarios son retenidos a través de la institución legal de la detención administrativa, una de las formas de detención más debatidas.

### **3.1.- La detención administrativa**

Según la Directiva 2008/115/CE, el recurso a la detención administrativa debe ser limitado y proporcional a los medios utilizados y a los objetivos a alcanzar. Se asume si se cumplen todos los actos destinados a la repatriación o si, después de la detención en el Centro de Acogida y Primero Auxilio, en adelante C.P.S.A., se emite la obligación de abandonar el territorio en un plazo de siete días.

En cambio, las autoridades italianas han incumplido repetidamente las obligaciones contenidas en la Directiva 2008/115/CE y en el artículo 13 de la Constitución italiana.

Los inmigrantes fueron detenidos más allá de los límites de tiempo sin el apoyo de ningún acto legal y los acompañamientos a las fronteras se realizaron sin la certeza de su identificación. La consecuencia de este método fue la apertura de un procedimiento de infracción y de requerimiento por parte de la Unión Europea en diciembre de 2015 (INFORME SOBRE EL RENDIMIENTO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, 2015, p. 94).



Además, en los años 2014-2018, la Jefatura Superior de Agrigento<sup>87</sup> adoptó un procedimiento considerado irregular. Los inmigrantes de fuera de la UE que llegaron a Lampedusa y pudieron encontrar un lugar en el C.P.S.A. de la isla, fueron detenidos en barco, y no pudieron formalizar ninguna solicitud de protección internacional. Este procedimiento inusual violó los párrafos 3 y 4 del artículo 14 del Decreto Legislativo n° 286/1998 y, simultáneamente, el artículo 13 de la Constitución italiana (TRIBUNAL DE NÁPOLES - TRIBUNAL DE APELACIÓN, 1/10/2015).

A pesar de la sentencia del Tribunal de Apelación de Nápoles, la Jefatura Superior de Agrigento sigue deteniendo a inmigrantes extranjeros en los barcos.

La Jefatura Superior informa de la utilización de la Directiva n° 2013/33/UE, que determina en algunos casos justificados, y por un período lo más breve posible, la modificación de las modalidades de acogida, garantizando al mismo tiempo las necesidades primarias.

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana italiano publicó un Aviso Público<sup>88</sup> el 30 de abril de 2021 para el procedimiento de alquiler de cinco barcos para confiar el servicio de asistencia y vigilancia de los ciudadanos extracomunitarios llegados irregularmente en el territorio italiano.

El procedimiento se realiza en referencia a los Decretos del Jefe Departamento de la Protección Civil italiana n° 1287 del 12 de abril de 202, n° 2944 del 18 de agosto de 2020 y n° 3012 del 29 de agosto de 2020, por una duración de dieciocho meses eventualmente prorrogables.

La modalidad de la retención en barco no tiene en cuenta la dirección de la Corte de Casación que con la Sentencia del 20 de febrero de 2020 (*Italia contra Rakete*) reafirmó que la operación de socorro en el mar se considera concluido con el aterrizaje en tierra.

---

<sup>87</sup> La Jefatura Superior, en el ámbito del Departamento de Seguridad Pública de Italia, es la estructura a la cual compete el mantenimiento del Orden y de la Seguridad Pública en el ámbito provincial, que persigue con una actividad regular de prevención y represión de los delitos. La Jefatura Superior se encarga de una serie de obligaciones administrativas entre las cuales la expedición de pasaportes y la instrucción de los expedientes relativos a los nacionales extranjeros extracomunitariosno comunitarios.

<sup>88</sup> Es un procedimiento que tiene el fin de celebrar contratos de duración determinada, para satisfacer las exigencias de servicio transitorias de la Administración Pública.

### **4.- Apuntes sobre la protección contra la discriminación de los inmigrantes extranjeros en la Ley italiana.**

Además de las garantías previstas por la Constitución italiana, la primera norma jurídica introducida en Italia sobre discriminación se encuentra en el contexto de la Ley n° 300 de 1970, conocida como Estatuto de los Trabajadores<sup>89</sup>, que trata dos temas principales: las conductas antidiscriminatorias en el mundo laboral y la protección de la igualdad de oportunidades (ASSANTI, C., Y PERA, G., 1972). El artículo 15 prohíbe la discriminación, aunque sólo sea en el ámbito laboral y ha representado un primer paso hacia el reconocimiento de un fenómeno que crece de forma exponencial.

La Ley n° 300 de 1970 es un instrumento legislativo fundamental, ya que, además de su función natural de regular el Derecho Laboral, se basa en sus principios igualitarios de la Constitución italiana. Establece que el trabajador no puede ser objeto de discriminación por sus ideas políticas o religiosas, y el trabajo sigue siendo hoy un elemento fundamental de integración social.

Aunque se introdujera en una época en la que la inmigración extranjera era casi nula, sigue permitiendo el respeto del derecho a la no discriminación en los lugares de trabajo.

Con la aprobación de la Ley n° 903 del 9 de diciembre de 1977<sup>90</sup>, el concepto de discriminación se extiende a la sociedad civil, introduciendo la prohibición por razones políticas, religiosas, raciales, de lengua y de género. Esta ley, si bien amplía la prohibición de la discriminación en un campo de acción más amplio, no ha sido respaldada por un marco sancionador adecuado, por lo tanto, ha encontrado grandes dificultades en su aplicación.

Este límite se debe integrar o modificar sustancialmente (VENTURA, L., 1984), poniendo de relieve que el concepto de igualdad debe superar la visión individual de hombre / mujer y también el límite espacial del lugar de trabajo donde se producen los episodios de discriminación.

---

<sup>80</sup> La Ley n°300 del 20 de mayo de 1970 “Normas sobre la protección de la libertad y dignidad de los trabajadores, la libertad de asociación y la actividad sindical en el lugar de trabajo y normas sobre el empleo”, con las modificaciones e integraciones introducidas, sigue siendo el texto normativo de referencia en las relaciones entre trabajadores y empresas.

<sup>90</sup> El 9 de diciembre de 1977 se promulgó la Ley n° 903 “Igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de trabajo”, publicada en el Diario Oficial de la República Italiana n°343 de 17 de diciembre de 1977.

Es la Ley la que introduce un verdadero sistema de protección contra cualquier forma de discriminación, y representa una base fundamental para los legisladores que a mediados de los años 90 prepararon la primera ley orgánica sobre la inmigración.

Con esta premisa, en 1991 se promulgó la Ley n°125<sup>91</sup> que introduce el concepto de discriminación, tanto para hombres como mujeres, y tiene como objetivo alcanzar la igualdad sustancial (BARBERA, M., 2007). Se concreta el concepto de igualdad de oportunidades, que, para su implementación, prevé, en el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, la creación de la figura del Consejero de Igualdad<sup>92</sup>, a quien se atribuye la función de promover en el país la cultura de la no discriminación, pero sobre todo realizar los actos necesarios para reprimir toda forma de desigualdad.

Para hacer que el ejercicio de las funciones de los Consejeros de Igualdad sea más incisivo, el 23 de mayo de 2000, se emite el Decreto n° 196, que presenta una noción amplia de discriminación y facilita el acceso a la tutela judicial.

El Consejero de Igualdad puede ejercer la acción judicial que compruebe la existencia de discriminación, la cual, una vez comprobada, puede ser subsanada con una.

La consecuencia es el Consejero de Igualdad sustituye al trabajador, como sujeto con el cual el empleador se enfrenta en la acción judicial, a través de una confrontación que, de acuerdo con las disposiciones de la ley, debería eliminar cualquier reivindicación del empleador contra el trabajador (BARBERA, M., 2007).

El *iter* legislativo de Italia sigue en la dirección de la no discriminación con la introducción del Decreto Legislativo n° 145<sup>93</sup> del 30 de mayo de 2005, que implementa la Directiva 2002/73/CE<sup>94</sup> y extiende la prohibición de la discriminación también a los trabajadores autónomos, así como introduce la noción de discriminación directa e indirecta.

---

<sup>91</sup> Publicada en el Diario Oficial de la República Italiana n°88 del 15 de abril de 1991.

<sup>92</sup> La figura de los Consejeros de Igualdad fue introducida por el art. 8 de la Ley n. 125 de 1991, que establecía que el Consejero tiene la función de vigilar y salvaguardar a la mujer en el ámbito del mercado de trabajo, con el fin de prevenir cualquier forma de discriminación.

<sup>93</sup> Publicado en el Diario Oficial de la República Italiana n°173 de 27 de julio de 2005.

<sup>94</sup> En el Diario Oficial n° L 269 de 05/10/2002 de la UE fue publicada la «Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo».

Inicialmente, el decreto tenía que modificar el art. 43<sup>95</sup> de la Ley Orgánica Única sobre Inmigración, que había introducido la definición de discriminación racial, y, su aplicación, a través del art. 44<sup>96</sup> de la misma Ley Órgánica, prevé acciones tanto civiles como penales.

Sólo el 6 de abril de 2018, en Italia se introdujo el art. 604 *bis* del Código Penal que hace referencia expresamente a la discriminación racial, étnica y religiosa.

El tiempo transcurrido entre la aprobación de las dos Leyes muestra que en Italia toda acción legislativa dirigida a la superación de la discriminación, en este caso la racial, requiere mucho tiempo para su aprobación. De hecho, como en el caso del Texto Único sobre inmigración, la protección de un derecho garantizado por una Ley del Estado se pospone a la aprobación de otro texto legislativo, contrariamente a lo que pasa con aquellos actos legislativos que obstaculizan el ejercicio de los derechos de los ciudadanos no comunitarios, Italia demuestra su reticencia a aplicar las garantías para estos ciudadanos.

Con el D.L. n° 130/2020 el Gobierno italiano modificó mínimamente algunas disposiciones de los Decretos de Seguridad Salvini, interviniendo en la limitación de la navegación de los barcos de las ONG's.

Durante el año 2021, el Parlamento italiano ha puesto en marcha un proyecto de ley sobre inmigración. La propuesta, denominada C.13.2021, prevé la reforma global y estructural de la disciplina de la inmigración, pero no ha tenido un curso positivo, nunca llegando a la Asamblea por votación.

---

<sup>95</sup> «Constituye una discriminación cualquier conducta que, directa o indirectamente, implica una distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, creencias y prácticas religiosas, y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en campo político, económico, social y cultural y en cualquier otro sector de la vida pública (...) . El presente artículo y el artículo 44 se aplican también a los actos de xenofobia, racismo o discriminación cometidos contra ciudadanos italianos, apátridas y ciudadanos otros Estados miembros de la Unión europea presentes en Italia».

<sup>96</sup> «Cuando el comportamiento de un privado o de una administración pública produce una discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos, el juez puede, a instancia de parte, ordenar el cese de la conducta perjudicial y adoptar cualquier otra medida adecuada, de acuerdo con las circunstancias , para eliminar los efectos de la discriminación (...) Las regiones, en colaboración con las provincias y los municipios, con las asociaciones de inmigrantes y el voluntariado social, a efectos de lo dispuesto en el presente artículo y del estudio del fenómeno, establecen centros de observación, información y asistencia legal a los extranjeros, víctimas de discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos».

Con DD.LL. n° 34/2020 y n° 73/2022 el legislador intervino para la aparición del trabajo irregular, con la introducción de ciertas facilidades para la habilitación del trabajo.

### **5.- La programación de los flujos migratorios.**

La Ley n° 943/1986 se revela insuficiente para contrarrestar el aumento de los flujos migratorios y el Gobierno italiano promulga la Ley n° 39 de 28 de febrero de 1990, conocida como Ley Martelli, también teniendo en cuenta la solicitud de la UE de adaptar las Leyes a sus Directivas. Esta Ley tenía tres objetivos principales: la reorganización de la entrada, la estancia y el acompañamiento a las fronteras; la introducción de nuevos procedimientos para los refugiados y el derecho de asilo y, por último, la introducción de una nueva amnistía extendida también a los trabajadores de países terceros trabajadores extranjeros que realizan actividades empresariales.

Uno de los puntos fundamentales de la Ley fue la introducción de la gestión de los flujos migratorios<sup>97</sup>, aún hoy en la base de la legislación italiana en materia de inmigración.

Además, con esta Ley el Estado italiano establece las líneas directrices para las acciones e intervenciones para la aplicación de las políticas de inmigración, previendo la cooperación con las instituciones europeas, los Estados miembros y los países de origen mediante la aplicación de acuerdos bilaterales.

El Decreto Flujos, además de definir las políticas del Estado italiano en materia de inmigración, contiene las medidas destinadas a la inserción social y a la integración, promoviendo donde sea posible la reinserción en los países de origen de los ciudadanos extranjeros extracomunitarios.

Una de las críticas a esta ley, fue que el fenómeno migratorio se trató como una emergencia, cuyas políticas estaban dirigidas a la inmigración como fenómeno general, dejando de lado el concepto de inmigrante como persona.

Continuando con su proceso legislativo, el asunto migratorio encuentra en el

---

<sup>97</sup> El Decreto de programación transitoria de los flujos de entrada de los trabajadores no comunitarios para trabajo estacional en el territorio del Estado italiano (también conocido como Decreto Flujos) fue introducido con la Ley n° 40/1998, y se volvió operativo desde 2001. Se compone de dos instrumentos, el Documento Programático Flujos, que prevé la planificación inmigrante por tres años, y el Decreto Flujos relativo a la programación anual.

Decreto Ley<sup>98</sup> n° 489/1995, la aplicación de una serie de normas que se limitan al intento de regular los flujos migratorios, el trabajo estacional de los ciudadanos no comunitarios, la entrada, la estancia, las expulsiones, y la regularización de posiciones no conformes. Sin embargo, este decreto no fue convertido en ley por el Parlamento, pero con la promulgación de la Ley n° 617/1996, solo se concedió a los inmigrantes extranjeros que habían solicitado, poder regularizar su posición.

Sólo en 1998 se aprobó un reglamento estructural sobre inmigración, el Decreto Legislativo n° 286 de 25 de julio de 1998. El objetivo de la Ley Única de Inmigración era reorganizar el tema migratorio, considerando por primera vez todos los aspectos de la vida de los ciudadanos no comunitarios. El principio sobre el que se fundaba esta Ley fueron racionalizar la entrada de los ciudadanos no comunitarios, identificando la posesión de los requisitos de residencia y su llegada.

Se previó la detención de los ciudadanos irregulares en los Centros de Residencia Temporal y el de la explotación de los flujos migratorios irregulares. La ley también incluyó la puesta en marcha de vías de integración para personas que residen regularmente, introduciendo el permiso de residencia permanente para los residentes de larga duración.

Las innovaciones introducidas por la Ley Única, relativas a los centros de residencia temporal y a los permisos de residencia, siguen siendo parte integrante del marco jurídico italiano sobre la inmigración, cuyos cambios sustanciales en sentido restrictivo se examinarán con más detalles en el párrafo siguiente.

### **6.- El cierre de puertos italianos a las O.N.Gs.**

El Gobierno, en cargo desde el 1 de junio de 2018, ha promulgado algunos procedimientos que han hecho más estricta la legislación sobre inmigración.

Con la Circular Ministerial 19 n° 14100/141 del 4 de julio de 2018, el Ministro del Interior ordenó el cierre de los puertos italianos a los buques de las Organizaciones No Gubernamentales, ONGs, italianas y extranjeras.

Aunque los puertos en Italia dependen legalmente del Ministerio de Infraestructura y Transporte, en virtud del Decreto Legislativo n° 300 de 30 de julio de

---

<sup>98</sup> El Decreto Ley en el ordinamento jurídico italiano es una medida adoptada por el Gobierno para situaciones urgentes, debe ser aprobado dentro de 60 días de su publicación por el Parlamento para no perder su eficacia jurídica.

1999, el Ministro del Interior, por razones de orden público y seguridad, puede ejercer su función en cualquier asunto del Estado, sin tener que solicitar ninguna opinión o autorización a otras autoridades estatales, en aplicación de lo previsto por la Ley Única Seguridad Pública<sup>18</sup> (T.U.L.P.S., 1931). Sin embargo, el Ministro del Interior generó un conflicto de competencias con el Ministro de Infraestructura. De hecho, la custodia de las costas italianas está asignada al Cuerpo de las Capitanías del Puerto - Guardia Costera, que supervisa las actividades realizadas en el mar. Su actividad preeminente consiste en proteger a los hombres que navegan por mar, junto con otras funciones como la seguridad de la navegación, el transporte marítimo, la protección del medio ambiente y del ecosistema marino, la supervisión de la pesca y la protección de los recursos, así como el control de la flota mercante italiana y de los buques que hacen escala en los puertos de la República.

El Cuerpo de las Capitanías del Puerto fue creado por el Real Decreto n° 2438 el 20 de julio de 1865 y formó parte de la Marina italiana hasta 1999, cuando, con el Decreto Legislativo n° 300, fue clasificada funcionalmente en el Ministerio de Infraestructuras y Transportes, pero manteniendo inalteradas las tareas asignadas.

Con la Circular del Ministro del Interior, que cerró los puertos italianos, impidiendo que los barcos de las ONG's hicieran escala y, por consiguiente, llevaran ayuda a las personas rescatadas, la Guardia Costera se encontró en la situación de que ni siquiera sus propios barcos podían desembarcar inmigrantes rescatados en el mar.

El episodio del buque de la Guardia Costera "Ubaldo Diciotti CP 941", que analizaré en el siguiente párrafo, es emblemático.

Para esta conducta la O.N.U. redactó el 15 de mayo de 2019 la nota n° AL/ITA 4/2019, enviada al Alto Comisariado de Naciones Unidas de los Derechos Humanos, en adelante ACNUDH<sup>99</sup>, al Gobierno Italiano.

En esta nota se afirma que «la disposición dirigida a las autoridades marítimas y militares italianas, para impedir que los buques privados que realizan actividades de búsqueda y salvamento en aguas internacionales, presumiblemente con referencia al

---

<sup>99</sup> El Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) es la Agencia de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, consagrada a la protección y promoción de los derechos humanos garantizados por el Derecho internacional y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. La Agencia se creó en virtud de la Resolución 48/141 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y está presidida por el Comisario de Derechos Humanos.

norte de Libia, entren en las aguas territoriales y en los puertos italianos, es probable que perjudique gravemente los derechos humanos de los migrantes, incluidos los solicitantes de asilo y las víctimas o posibles víctimas de detención arbitraria, tortura, trata de personas y otras violaciones graves de los derechos humanos» (ACNUDH, 2019, p. 2).

Con esta nota, el ACNUDH advierte que la política adoptada con el cierre de los puertos no es conforme al derecho internacional general y también viola las normas internacionales de defensa de los derechos humanos. Aún destaca que las políticas migratorias restrictivas contribuyen a hacer más vulnerables a los inmigrantes y a alimentar la trata de personas.

Según el Ministro del Interior, la Circular se redactó de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aprobada en 1982 y ratificada en Italia en 1994, que decreta, en su artículo 19 que «se permite el tránsito de un buque en aguas territoriales de un Estado está permitido hasta que no perjudique la paz, el orden y la seguridad del Estado costero» (UNCLOS, 1982. P. 36). El párrafo 2 también decreta que entre las actividades consideradas perjudiciales se encuentran «violaciones de las normas aduaneras, fiscales, sanitarias y de imaginación vigentes en el Estado».

El Ministerio del Interior ha hecho valer su poder considerando que los buques de la ONGs violan las normas italianas en materia de inmigración y apelando al derecho internacional, que permite prohibir el acceso a buques considerados indeseables en sus aguas territoriales.

Los seis relatores de la nota ONU, en el ejercicio de sus funciones, han evidenciado inequívocamente la violación del artículo 98 de la Convención, que establece que cada Estado «tiene el deber de ayudar a cualquier persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar; a proceder lo antes posible para rescatar a las personas en dificultad, si se le informa de su necesidad de asistencia, en la medida en que esta tenga una posibilidad razonable de hacerlo». (UNCLOS, 1982, p. 71), especificando que este artículo debe ser aplicado en todas las áreas marítimas y especialmente a todas las personas sin discriminación. Y, una vez más, el Alto Comisariado encuentra discriminación en una Ley gubernamental italiana, y también informa que, además, las obligaciones derivan por la Convención Internacional para la



Seguridad de la Vida Humana en el Mar, y en la Convención internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, o Convención de Hamburgo.

El mismo Ministro se vio favorecido por la expiración de la Misión TRITON<sup>100</sup>, que fue reemplazada por la Operación THEMIS<sup>101</sup>. La novedad sustancial fue la cancelación de la cláusula que hizo posible que cada barco llevara los naufragos rescatados a Italia. Con THEMIS el desplazamiento de inmigrantes puede tener lugar en cualquier puerto del Mediterráneo, de acuerdo con el Derecho del Mar reconocido en la Convención de Hamburgo<sup>102</sup> por la que todos los estados costeros del Mediterráneo están obligados a utilizar un servicio SAR, y deben coordinarse entre sí. La subdivisión de las áreas de competencia en el Mar Mediterráneo fue establecida por la Conferencia del IMO en Valencia en 1997 y la esfera de competencia de Italia coincide con una quinta parte del Mar Mediterráneo. La nota del Alto Comisariado no comparte las razones expuestas por el Ministro del Interior, que apela a «la paz, el orden y la seguridad del Estado costero» (CIRCULAR MINISTERIAL, 2018) y se refiere a la supuesta situación de inmigrantes irregulares con el riesgo de traer a Italia ciudadanos potencialmente peligrosos, que representen una amenaza para la seguridad nacional.

Estas afirmaciones, según el ACNUDH, no están respaldadas por ningún dato cuantitativo o cualitativo, y generan un concepto genérico de criminalización que no tiene en cuenta la vulnerabilidad de los inmigrantes, más aún cuando piden ayuda en el mar. A este respecto, el Artículo 2.1.10 del Convenio Internacional de 1979, establece que «las partes interesadas deben garantizar que se preste asistencia a cualquier persona en peligro en el mar, independientemente de la nacionalidad, de su condición o las circunstancias en que en sí» (CONVENCIÓN DE HAMBURGO, 1979), de lo que se

---

<sup>100</sup> La Operación TRITON, originalmente llamada Frontex Plus, ha sido una operación de seguridad fronteriza de la Unión Europea coordinada por Frontex, la Agencia Europea de Control de Fronteras, con el fin de controlar las costas europeas del mar Mediterráneo, salvaguardando la vida en el mar y combatiendo el tráfico ilegal de inmigrantes. Terminó el 31 de enero de 2018.

<sup>101</sup> THEMIS es una iniciativa de seguridad fronteriza de la Unión Europea coordinada por Frontex, la Agencia Europea de Vigilancia Fronteriza, desde el 1 de febrero de 2018 con el fin de luchar contra la inmigración irregular y los delitos transfronterizos, con la esperanza de armonizar la gestión de los flujos migratorios por mar. Los objetivos de la nueva operación son intensificar la patrulla marina, coordinar aún más las policías y los servicios de inteligencia, garantizando al mismo tiempo el socorro de los inmigrantes en el mar.

<sup>102</sup> El Convenio Internacional sobre la Búsqueda y el Salvamento Marítimo (SAR: acrónimo de search and rescue) rubricado en Hamburgo el 27 de abril de 1979 y entró en vigor el 22 de junio de 1985, es un acuerdo internacional elaborado de la Organización Marítima Internacional (I.M.O.) que tiene el fin de proteger la seguridad de la navegación, con referencia explícita al rescate marítimo. La Convención se modificó dos veces: la primera en 1998 con la Resolución MSC.70 y la segunda en 2004 con la Resolución MSC.155

desprende que no se puede aplicar ninguna discriminación para el salvamento en el mar, tal como se establece en el art. 6 de la Convención de Derechos Civiles y Políticos, que «garantiza este derecho a todos los seres humanos sin distinción de ningún tipo, incluidas las personas sospechosas o condenadas por los crímenes más graves» (U.N. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, 2018, P. 2).

Una vez más, en la nota del Alto Comisariado hay una referencia a la discriminación en las normas emitidas por el Gobierno, lo que demuestra que la restricción normativa persiste y no crea la condición para un camino de acogida e integración. Tiene como objetivo rechazar, para que ningún ciudadano migrante extranjero tenga la oportunidad de ejercer un derecho natural, el de migrar para mejorar la calidad de vida para él y su familia. Prueba de ello es la promulgación del Decreto de Seguridad y Migración del mismo Ministro del Interior que emitió la Circular de cierre de los puertos. Este Decreto, del 1 de diciembre de 2018, reformó fuertemente la política de acogida e integración italiana, produciendo un aislamiento político de Italia en el seno de la UE, que en cambio recuerda en sus actos la protección social de los más débiles y marginados.

Aunque las Directivas deberían tener una política única dirigida a todos los Estados miembros, la UE evidencia sus límites normativos que, por el contrario, deberían superarse mediante la aplicación de una verdadera política exterior e interior que armonice cuestiones importantes y vitales, cuál es el fenómeno de la inmigración que tiene una necesidad urgente de ser reformado y hecho invariable en cada Estado miembro, para que cada inmigrante extranjero ejerza sus derechos sin sufrir ninguna discriminación con respecto a la zona geográfica donde decide vivir.

Lo que está acaeciendo en Italia puede representar un impulso importante para empezar a regular de manera unívoca, en toda la UE, el sistema de derechos fundamentales que deben reconocerse a todos los ciudadanos extranjeros no comunitarios. Por otra parte, la política italiana se ha centrado en la generalización del inmigrante, que se considera irregular incluso antes de poder presentar una solicitud de protección o acceder al sistema de protección al que tendría derecho, si corresponde. La reforma debería considerar la creación de un sistema de protección y derechos fundamentales que habría que reconocer a todos, diferenciando posteriormente los

caminos de integración con igualdad de equidad para los ciudadanos migrantes extranjeros.

### **6.1.- El caso del buque “*Ubaldo Diciotti CP 941*”**

Las restricciones de la legislación italiana en materia de inmigración han creado, a veces, situaciones paradójicas en el ámbito de la propia actividad gubernamental.

Uno de estos se manifestó con el caso del buque de la Capitanía de Puerto italiana, el "*Ubaldo Diciotti CP941*".

El 16 de agosto de 2018, la tripulación del barco rescató a 190 inmigrantes y se dirigió al Puerto de la isla de Lampedusa para completar las operaciones de rescate, de acuerdo con los principios consagrados en los Convenios Internacionales. Pero, el Ministro del Interior, en virtud de la Circular emitida, no permitió el desembarco de los ciudadanos migrantes, sino que incluso impidió que el barco entrara en el puerto de Lampedusa.

Durante cinco días, el buque permanece anclado frente a la isla y, tras la intervención del personal sanitario italiano, sólo trece ciudadanos inmigrantes son desembarcados por "graves motivos de salud". Posteriormente, el buque de la Capitanía de Puerto, por orden del Ministro de Infraestructuras y Transportes, del que depende funcionalmente la Guardia Costera, el 20 de agosto de 2018 se dirige al Puerto de Catania, donde llega dos días después. Sólo 29 menores no acompañados son desembarcados. El Ministro del Interior reitera la negativa a permitir el desembarco de los migrantes ya que, como afirma el Ministro de Asuntos Exteriores con la nota oficial del 2 de agosto de 2018, está «esperando que los Estados miembros de la UE se comprometan formalmente a examinar las solicitudes de protección internacional que los ciudadanos inmigrantes presentaran» (MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, 2018).

## La inmigración y la exclusión del trabajador tunecino en Sicilia

---

Solo el 26 de agosto de 2018 se concede a los 148 inmigrantes que desembarquen en Catania, donde la Conferencia Episcopal Italiana, en adelante CEI<sup>103</sup>, se hace cargo de ellos.

---

<sup>103</sup> La Conferencia Episcopal Italiana (CEI) es la asamblea permanente de los obispos italianos constituida en Florencia el 8 de enero de 1952 como asamblea de los presidentes de las Conferencias episcopales de las regiones conciliares italianas. Es la única Conferencia donde el Presidente es nombrado directamente por el Papa, como Primado de Italia, destacando la importancia del papel que desempeña en las relaciones entre el Estado italiano y la Iglesia católica. La CEI está organizada en conferencias episcopales regionales que dependen de la nacional, y forma parte del Consejo Europeo de las Conferencias episcopales.



# **PARTE III**



### Capítulo 1:

### CAMPO DE INVESTIGACIÓN

#### 1.- La metodología: aspectos y características

La función de la metodología de investigación es garantizar la validez y el rigor científico de los resultados obtenidos mediante la programación de un recorrido y diferentes estrategias.

El objetivo es llegar a nuevos conocimientos a partir de los ya existentes a través de un proceso de descubrimiento, que el investigador realiza.

La investigación científica es, en este momento, la mejor forma de adquirir nueva información que enriquezca el fenómeno considerado, de forma constante.

Las técnicas de adquisición son los procedimientos operativos utilizados para la adquisición y control de los resultados, no deben ser rígidos sino muy flexibles para devolver al investigador todos los datos e informaciones, que varían según el contexto y el momento en que se realiza el trabajo científico.

De hecho, las herramientas cualitativas permiten trabajar muchos aspectos y se basan en la interacción mutua entre investigador y sujetos, haciendo que el académico sea consciente de que su subjetividad influirá en los datos recopilados y posteriormente analizados.

Con el fin de comprender en qué medida el endurecimiento de la normativa italiana condiciona el proceso de integración de los ciudadanos extracomunitarios, he estimado que el análisis cualitativo me permitía un enfoque más detallado, así como un mayor rigor en la elaboración y formulación de las hipótesis que están en la base del presente trabajo científico.

Para la recopilación de informaciones y datos he utilizado un diario de campo y un cuestionario, que me ha permitido adquirir observaciones no estructuradas.

Los datos recopilados con estas herramientas han requerido un procesamiento y un análisis interpretativo más complejos. Pero la ventaja ha sido poder captar matices de un fenómeno que de otro modo no hubiera sido posible resaltar, enriqueciendo los datos observados para obtener una articulación detallada de la teoría.

El método cualitativo ofrece una comprensión y una profundización del asunto que permite la observación participativa del investigador, quien comparte los diferentes



aspectos del fenómeno y desarrolla una visión interior que conduce a la comprensión (LYN, R. Y MORCE, J.M., 2009).

La inmigración extranjera extracomunitaria debe ser evaluada como un fenómeno que incluye aspectos tanto humanos como sociales, no detectables con procedimientos que no prevén la observación participativa, nacida como herramienta para estudiar culturas diferentes, y trasladada a lo largo de los años a áreas urbanas, donde se desarrollan y entrelazan diferentes culturas de la época contemporánea.

Pero la característica de la observación participativa es la posibilidad de identificar algunos factores a investigar que de otro modo quedarían excluidos del área de investigación (LYN, R., Y MORCE, J.M., 2009).

Esto ha permitido recoger impresiones, tanto individuales como colectivas, abriendo el trabajo científico a los cambios ocurridos en el período relativo a su redacción, también considerando que la inclusión en la vida de los sujetos participantes ha generado nuevos equilibrios.

## **2.- Elaboración y composición de los cuestionarios**

El cuestionario y la entrevista se han construido considerando que la elaboración de las preguntas está íntimamente relacionada con las respuestas, que constituyen la parte discrecional del investigador que interpreta y analiza los datos.

La estructuración de los cuestionarios se ha realizado bajo la rigurosa supervisión del Prof. Dr. Triguero Martínez, y para su formulación se han aplicado los principios de claridad y sencillez, definiendo las preguntas con la secuencia del mismo tema.

Se ha utilizado un lenguaje claro y directo, sin dificultades semánticas, con el objetivo de hacer la pregunta comprensible al instante y reducir el tiempo de respuesta, lo que permite una inmediatez que de otro modo no sería posible.

Para buscar las informaciones, he elaborado dos cuestionarios, uno para ciudadanos tunecinos y otro para empleadores que han contratado a trabajadores tunecinos.

La estructura de los cuestionarios se componía de apartados compuestos por preguntas fijas con respuestas cerradas, y solo algunas abiertas, que permitieran detectar las distintas reacciones a las mismas preguntas.

Para los cuestionarios se han predispuesto algunas preguntas abiertas, para dar mayor discrecionalidad al encuestado.

En la mayoría de los casos, el cuestionario se ha presentado a través de una carta de presentación, en la que se han explicado las finalidades de las entrevistas mismas (BRUSATI, E., 2003).

Otras veces, he preferido una aproximación cara a cara, que me ha permitido explicar, en algunos casos individualmente, en otros en grupo, los objetivos de la presente investigación. Esto ha facilitado el conocimiento y una relación más informal con los sujetos que han dado su disponibilidad.

Cabe señalar que al principio muchos ciudadanos tunecinos han expresado sus dudas y su miedo a que se les pudiera identificar con todas las consecuencias del caso.

En las reuniones preliminares he podido explicar el procedimiento y fijar con ellos los criterios, factores que han contribuido significativamente a disolver todas las reservas, dudas y perplejidades. Entre los criterios evaluados, he optado por no utilizar herramientas de grabación de audio y video, favoreciendo la relación social y la comunicación verbal y no verbal, eliminando factores que pudieran dificultar la interacción, privilegiando la escucha científica. Esto ha permitido respetar el tiempo necesario que cada individuo necesitaba para hablar de sí mismo y de su historia personal.

Aún manteniendo mi orientación teórica, he considerado que toda persona entrevistada, que entra en la labor de investigación, lo hace con su personal forma de ver, resaltando el carácter exploratorio de la investigación misma.

La elección de los ciudadanos a entrevistar se ha realizado a través del conocimiento personal y siguiendo algunos criterios, entre ellos la criticidad y la diferenciación.

La crítica me ha permitido, a través de los llamados informantes clave, recibir la información más relevante para el acceso a la vida social y construir preguntas más ajustadas a los entrevistados. En mi caso, han sido los ciudadanos tunecinos que llevan más tiempo residiendo en la Provincia de Agrigento y que han experimentado la evolución de las normas que afectan directamente su vida.

Por otro lado, la diferenciación me ha permitido documentar las diferencias, resaltando los aspectos relevantes, que han representado la información más significativa

Después de terminar la fase de preparación para las entrevistas y planificado el cronograma, a finales de 2019, el advenimiento de la pandemia de Covid-19 interrumpió repentinamente las relaciones con los ciudadanos tunecinos. En Italia, el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 08 de marzo de 2020 introdujo el confinamiento, con la prohibición de salir de casa si no por razones de absoluta necesidad, de salud o de trabajo, sino solo para determinadas categorías, lo que ha provocado un distanciamiento social.

Con el lento pero complicado regreso a las costumbres normales en el verano de 2020, reanudé los contactos con los ciudadanos tunecinos para planificar de nuevo las reuniones.

Después de las primeras citas de septiembre de 2020, en otoño llega otra ola de contagios por Covid-19, lo que trae consigo nuevas restricciones sociales y de desplazamiento.

Entre la primavera y el verano de 2021 completé la actividad de entrevistas y en el otoño de 2021 finalmente recopilé los cuestionarios y comencé a analizar los datos y entre otoño e invierno de 2021 completé el análisis de los datos recogidos.

A efectos legislativos, tengo la obligación de declarar que la administración de los cuestionarios, la recopilación y el análisis de datos se han realizado conforme al art. 20 párrafo 4 del Decreto Legislativo n. 101 de 10 de agosto de 2018<sup>104</sup> «Reglas deontológicas para el procesamiento con fines estadísticos o de investigación científica» (DIARIO OFICIAL DE LA REPÚBLICA ITALIANA, 2018, P. 62) y de la Resolución n. 515 de 19 de diciembre de 2018 (BOLETIN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ITALIANA, 2019, P. 21) del

---

<sup>104</sup> El Decreto Legislativo No. 101/2018 implementó las disposiciones para la adaptación de la legislación nacional a las disposiciones del Reglamento UE 2016/679 (GDPR) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas en lo que respecta al procesamiento de datos personales, así como la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Directiva 95/46 / CE (Reglamento general de protección de datos).

«Garante para la Protección de Datos Personales»<sup>105</sup>.

### 2.1.- Estructura de los cuestionarios para ciudadanos tunecinos

El cuestionario para los ciudadanos tunecinos se ha estructurado en tres Secciones, la A, “Historia personal”, la B, “Conocimientos de los servicios locales”, y la Sección C “Trabajo y conocimiento de las leyes”.

La sección A, “Historia personal”, prevé preguntas con respuestas cerradas, mientras que para la sección B, “Conocimientos de los servicios locales”, y la Sección C “Trabajo y conocimiento de las leyes”, algunas son abiertas, permitiendo dar más espacio al entrevistado.

Se ha contactado con 150 ciudadanos tunecinos, pero solo 138 han decidido finalizar la entrevista, mientras que el resto ha preferido retirar su participación.

Las entrevistas duraron un promedio de unos 90 minutos, y algunas se prolongaron, ya que los participantes querían expresar su malestar ante este adicional endurecimiento de las normas. Además, al mismo tiempo, señalaron la inercia de la UE que no logró detener el cierre del sistema SPRAR en el 2018, que, aunque incompleto e ineficaz, representaba un importante punto de referencia para los inmigrantes extracomunitarios.

---

<sup>105</sup> El Garante de la protección de datos personales, o Garante de Privacidad, es una autoridad administrativa estatal independiente, establecida para garantizar la protección de los derechos y libertades fundamentales en el procesamiento de datos personales, respetando la dignidad de las personas.

La figura del Garante se estableció en 1997, con la Ley n° 675/1996, posteriormente reemplazada por Decreto Legislativo no. 196 de 30.06.2003, que regula la protección de datos personales.

**2.2.- Análisis de datos de entrevistas a ciudadanos tunecinos.**

En el análisis de los ciudadanos tunecinos se hizo referencia a los 138 que dieron su disponibilidad a participar, todos con ciudadanía tunecina.

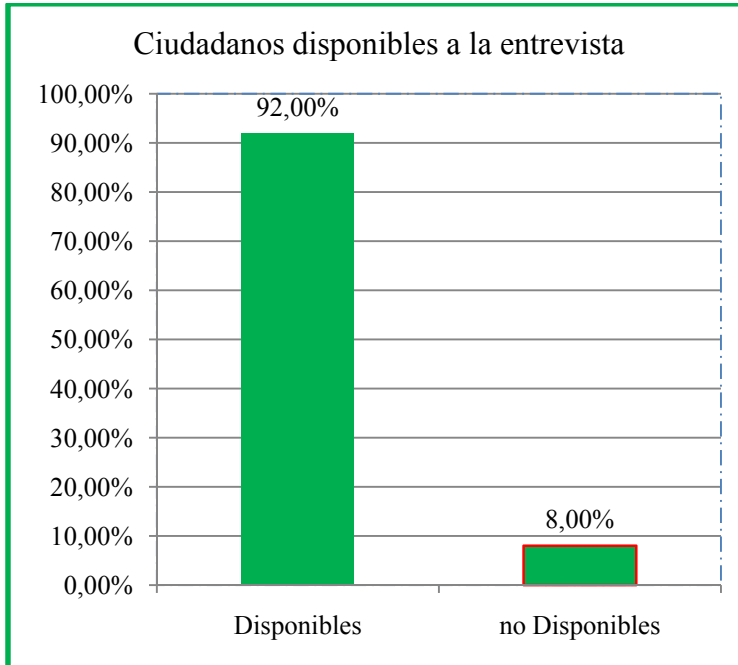


Gráfico 1: Fuente: elaboración propia  
Ciudadanos contactados

### 2.3.- Sección A

Las mujeres representan el 32,19 por ciento y los hombres el 67,81 por ciento.

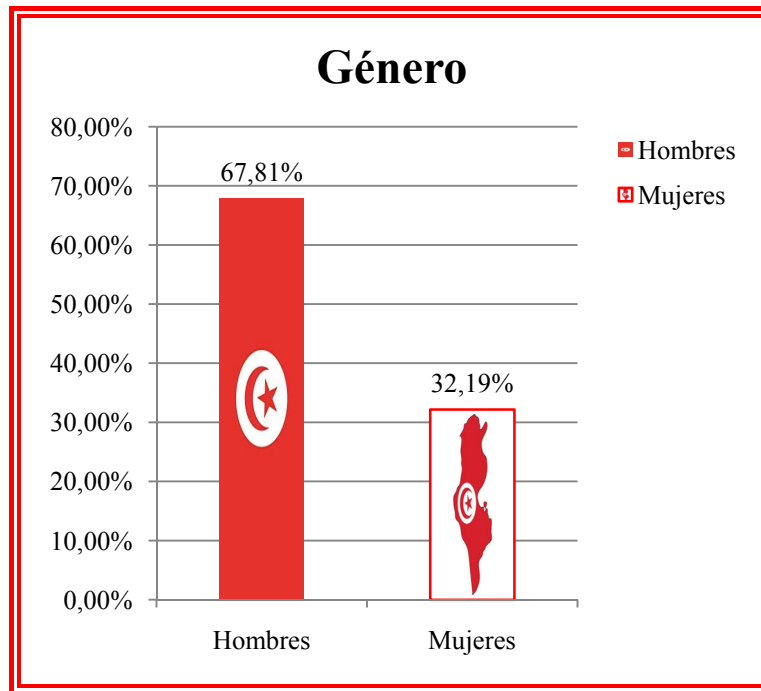


Gráfico 2 Fuente: elaboración propia

Sección A p. 2 del "Cuestionario para Inmigrantes"

En cuanto al grupo de ciudadanos tunecinos entrevistados, los grupos de edad están representados en el gráfico 3.

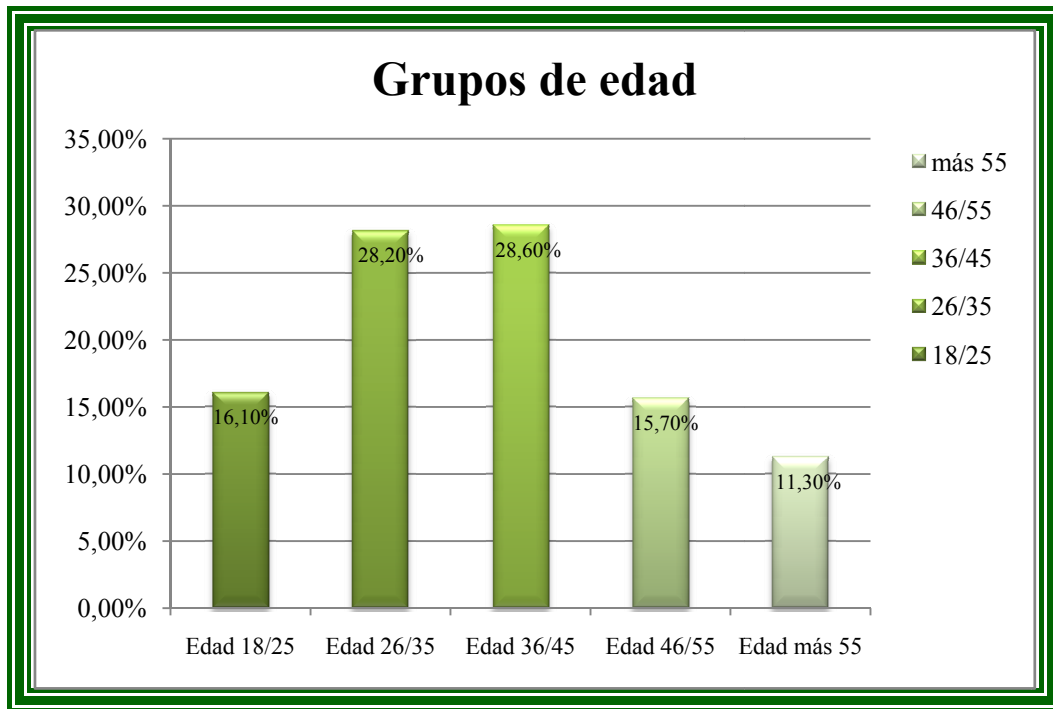


Gráfico 3: Fuente: elaboración propia  
Sección A p. 2 del "Cuestionario para Inmigrantes"

El 16,10% tiene entre 18 y 25 años; el 28,20% entre 26 y 35 años; el 28,6% entre 36 y 45 años; el 15,7% entre 46 y 55 años y, finalmente, el 11,3% tiene más de 55 años. Esta última cifra nos hace comprender que en algunos casos quienes llegan al final de su vida laboral optan por regresar a Túnez, por motivos personales y con la convicción de que sus hijos y nietos en Italia pueden vivir con mejores condiciones de vida, como lo hicieron ellos mismos.

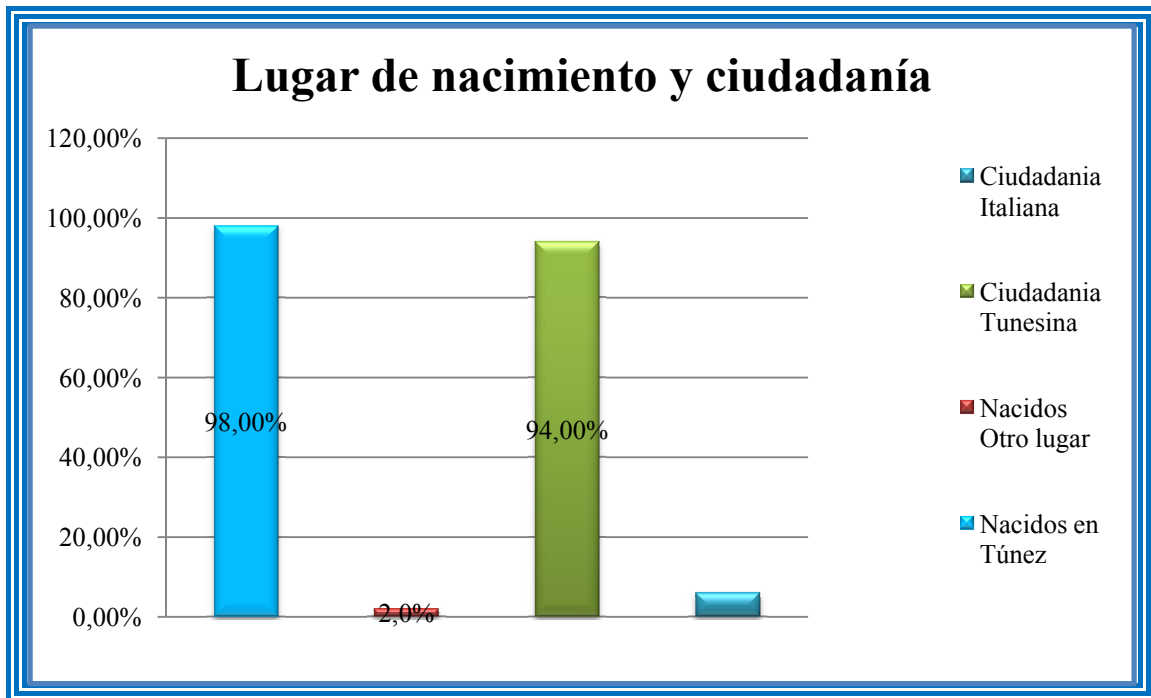


Gráfico 4 Fuente: elaboración propia  
Sección A p. 2 del "Cuestionario para Inmigrantes"

Los entrevistados, todos mayores de edad nacieron en Túnez, sólo tres nacieron en otros estados del norte de África. El 94% de ellos son ciudadanos tunecinos y sólo el 6% ha adquirido la ciudadanía italiana. Este dato pone de relieve la restricción que ejerce el ordenamiento jurídico italiano con respecto a la adquisición de la ciudadanía.

Con la introducción de los Decretos de Seguridad, y la mayor dificultad para adquirir la ciudadanía, los ciudadanos tunecinos no se sienten parte de ningún proyecto social, y experimentan con frustración la marginación que las leyes italianas les obligan a afrontar. Durante los encuentros expresaron toda su decepción que en algunos casos experimentan como una derrota. La elección de Italia y, en concreto, de la Provincia de Agrigento como contexto en el que intentar dar a sí mismos y a sus familiares una mejor calidad de vida, se está convirtiendo poco a poco en un camino social hacia atrás.



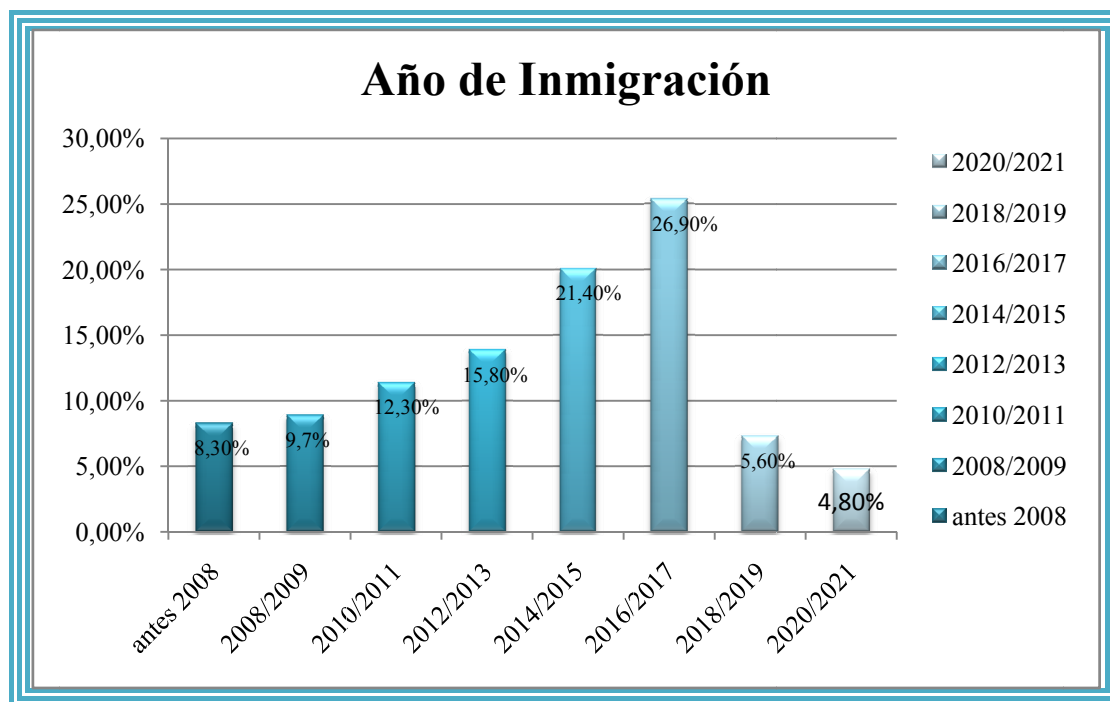


Gráfico n° 5 Fuente: elaboración propia

Sección A: pag. 2 del "Cuestionario para Inmigrantes"

En cuanto a los años de llegada a Italia, a partir de 2008, se da un crecimiento evidente hasta 2017, con un aumento de alrededor del 30%, mientras que para los años 2018 y 2019 se observa un fuerte descenso. Esto en coincidencia con la introducción de los Decretos Leyes n.º 113/2018 «Disposiciones urgentes en materia de protección internacional e inmigración, seguridad pública, así como medidas para la funcionalidad del Ministerio del Interior» y n.º 59/2019, «Disposiciones urgentes sobre orden y seguridad pública», cuyo efecto se trató en los párrafos 6 y 7 del segundo capítulo.

Las consecuencias de estos decretos han sido el origen de la mayor preocupación que han revelado los ciudadanos entrevistados.

Los efectos de los Decretos también repercutieron en los ciudadanos extracomunitarios que ya vivían en Italia, con un permiso de residencia de larga duración pero con un contrato de trabajo próximo a su expiración. Quienes habían logrado completar el proceso de integración, obteniendo también un contrato de trabajo de duración determinada, se encontraron en la situación de no obtener la renovación del permiso de residencia.

Solo aquellos que podían contar con un contrato de trabajo indefinido vieron renovado su permiso de residencia.

Aquellos que, en el momento de la publicación del Decreto en el Boletín Oficial de la República Italiana, estaban desempleados y registrados en los Centros Provinciales de Empleo o titulares de un contrato de trabajo atípico<sup>106</sup>, no han obtenido la renovación del permiso de residencia.

Con este mecanismo, muchos ciudadanos extracomunitarios han perdido su condición de regularidad. Como Italia no cuenta con los medios financieros adecuados para la repatriación, el número de ciudadanos extracomunitarios en situación irregular ha aumentado aún más. Pero el desconcierto más evidente por el desarrollo jurídico de los efectos del Decreto es que estos ciudadanos extracomunitarios habían realizado un regular proceso de integración, regido por las leyes italianas, y fueron precisamente esas mismas leyes que les impidieron concluir el camino de inserción social, con gravísimas repercusiones que afectaron familias enteras.

El acceso a la ciudadanía fue otro de los puntos controvertidos del Decreto. Después de diez años de residencia continua y regular en Italia, es posible presentar la solicitud para la adquisición de la ciudadanía. La Ley Única sobre Inmigración establecía que, dentro de los dos años siguientes a la presentación de la solicitud, el Estado emitiera el pasaporte, salvo en los casos expresamente previstos por el reglamento. El plazo de dos años se amplió a cuatro años, con efecto inmediatamente ejecutivo, provocando en los ciudadanos tunecinos con un contrato de trabajo a punto de caducar la angustia por no ver renovado su permiso de residencia.

Los principios de exigibilidad y aplicabilidad generalmente no se utilizan en las normas de nivel central; de hecho, es habitual que la legislación estatal no declare la aplicabilidad de una norma, de acuerdo con el principio de legalidad.

Para la afirmación de este principio, se requiere que todos los órganos del Estado actúen de acuerdo con la ley, y que el poder se ejerza de manera discrecional, pero no arbitraria, respetando todas las normas del orden, a fin de expresar "una opción garantista y libre, que se traduce en la elaboración de las reglas para la interpretación y en limitaciones para el ejercicio de esta" (CÓDIGO CIVIL ITALIANO, ARTÍCULOS 12-14).

---

<sup>106</sup> El contrato atípico en el derecho civil italiano es aquel tipo de contrato no previsto expresamente por el Código Civil, pero cuyas cláusulas son creadas específicamente por las partes para necesidades particulares de negociación.

La fuerza ejecutiva de una norma permite aplicar una disposición contra la voluntad del sujeto contra el cual la misma producirá efectos, sin que éste tenga la posibilidad de protegerse, salvo después de haber sufrido el efecto de la disposición misma.

La alternativa más adecuada y jurídicamente acertada era la oportunidad de completar el proceso de integración con la adquisición de la ciudadanía, de manera que se afirmara el principio de protección del derecho garantizado por el propio Estado italiano.

Incluso la ONU, con su nota ref. AL ITA 4/2019 de 15 de mayo (ACNUDH, 2019), entre los procedimientos desaprobados, destaca que la ejecución inmediata de la disposición, sin tener en cuenta los aspectos humanos y sociales, interrumpe abruptamente los procesos de integración, generando una situación de inseguridad en los ciudadanos extracomunitarios, a la cual el gobierno italiano no ha previsto ninguna alternativa inmediatamente realizable, excepto la de convertirlos, de hecho, en inmigrantes ilegales.

Sin embargo, el aspecto más incisivo de los Decretos de Seguridad fue el establecimiento de un doble sistema de acogida, basado en el estatuto del solicitante.

El sistema previsto por la Ley Consolidada de Extranjería disponía que, desde el momento de la solicitud del permiso de residencia, el ciudadano extracomunitario pudiera inscribirse en el Registro del Municipio donde optara por residir, a la espera del resultado de su solicitud. Esto le permitía acceder a los servicios sociales y emprender un proceso de integración que, aunque difícil debido a la escasa financiación del Estado central, representó un pilar del sistema de acogida italiano.

Con el nuevo doble sistema de acogida, la inscripción en el Registro Civil se les permite únicamente a los solicitantes a los que se ha concedido el estatuto de refugiado, impidiendo a los demás acceder al SPRAR, que la nueva normativa denomina «Sistema de protección para titulares de protección internacional y menores extranjeros no acompañados».

Como ya se ha mencionado, el acceso queda reservado solo a los solicitantes de asilo por ser refugiados, pero la ley ha previsto casos específicos en los que el sistema puede acoger a una diversa tipología de inmigrantes extracomunitarios. Las excepciones son representadas por: «víctimas de violencia o trata, víctimas de violencia doméstica,

motivos de salud, víctimas de explotación laboral, catástrofes, actos de especial valor civil» (LEY 132 DE 1 DE DICIEMBRE DE 2018, ART. 19, PÁRRAFO 2, LETRA D-BIS - ART. 20 BIS - ART. 42 BIS).

La constitución de los SIPROIMI<sup>107</sup> prevé que estén presentes en todo el territorio de la República italiana, y esto para que la participación directa de las Autoridades Locales contribuya a consolidar la cultura de la hospitalidad en todos los territorios interesados, favoreciendo la integración sociolaboral en un mismo territorio y evitando perjudiciales desarraigos.

Sin embargo, la Ley no ha previsto una adecuada cobertura financiera; tanto es así que el Fondo Nacional para las políticas y los servicios de asilono se ha incrementado, y resulta insuficiente para las Autoridades Locales, a las que el Estado ha dejado la carga financiera de la implementación de los programas de integración.

Este nuevo planteamiento del sistema de acogida pone de manifiesto, una vez más, la política miope del gobierno, que restringe cada vez más el acceso a los derechos fundamentales de quienes llegan a Italia de forma irregular. Además, no se les concede ninguna posibilidad de acceder a ningún servicio, lo que los obliga a una situación de absoluta invisibilidad. De hecho, son trasladados a los «Centros de Acogida Extraordinaria», en adelante CAS<sup>108</sup>, de competencia exclusiva del Estado central a través del Ministerio del Interior. En estos Centros se manifiesta uno de los aspectos más controvertidos relacionados con la inmigración, la detención administrativa, tema que he explorado en detalle en el párrafo 2.6.1 del capítulo 2º. Ese aspecto legal ha generado miles de recursos por no reconocimiento de la protección internacional.

---

<sup>107</sup> SIPROIMI: El Sistema de Protección para Titulares de Protección Internacional y Menores Extranjeros No Acompañados está constituido por la red de autoridades locales que, para la realización de proyectos de acogida integrada, utilizan el Fondo Nacional para las Políticas y los Servicios de Asilo.

<sup>108</sup> CAS: son instituidos para compensar la falta de plazas en las estructuras ordinarias de acogida o en los servicios preparados por las autoridades locales, en caso de llegadas importantes. Hoy constituyen la modalidad ordinaria de acogida. Estas estructuras son identificadas por las prefectura,. La estancia debe limitarse al tiempo estrictamente necesario para el traslado del solicitante a las instalaciones de segunda acogida.

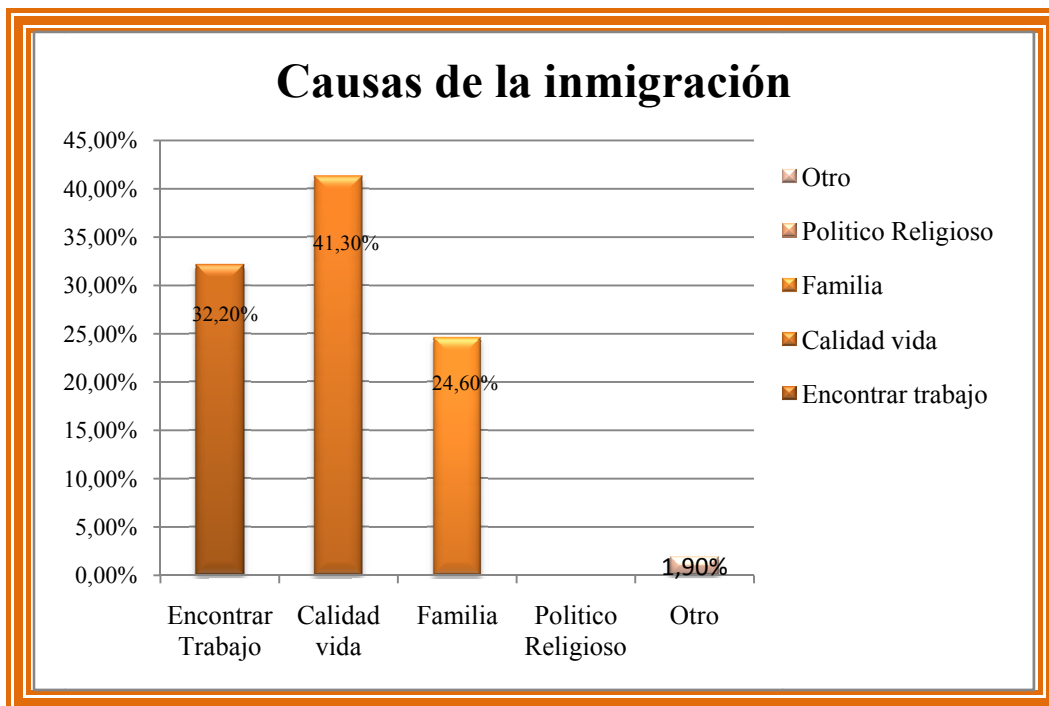


Gráfico n° 6 Fuente: elaboración propia

Sección A: pag. 2 del "Cuestionario para Inmigrantes"

El gráfico muestra que la principal causa de la inmigración es la razón económica: de hecho, encontrar trabajo y mejorar la calidad de vida son las respuestas que por sí solas alcanzan el 73,50%. La reagrupación familiar representa un 24,60%, y concierne la cuota más joven de los inmigrantes extracomunitarios. Ninguno de los entrevistados ha declarado haber tenido dificultades por motivos políticos o religiosos. Del análisis de los datos se desprende que la decisión de emigrar, aunque inicialmente individual, es un proyecto compartido por la familia, consciente de la red de solidaridad formada por ciudadanos tunecinos presentes en la Provincia de Agrigento.

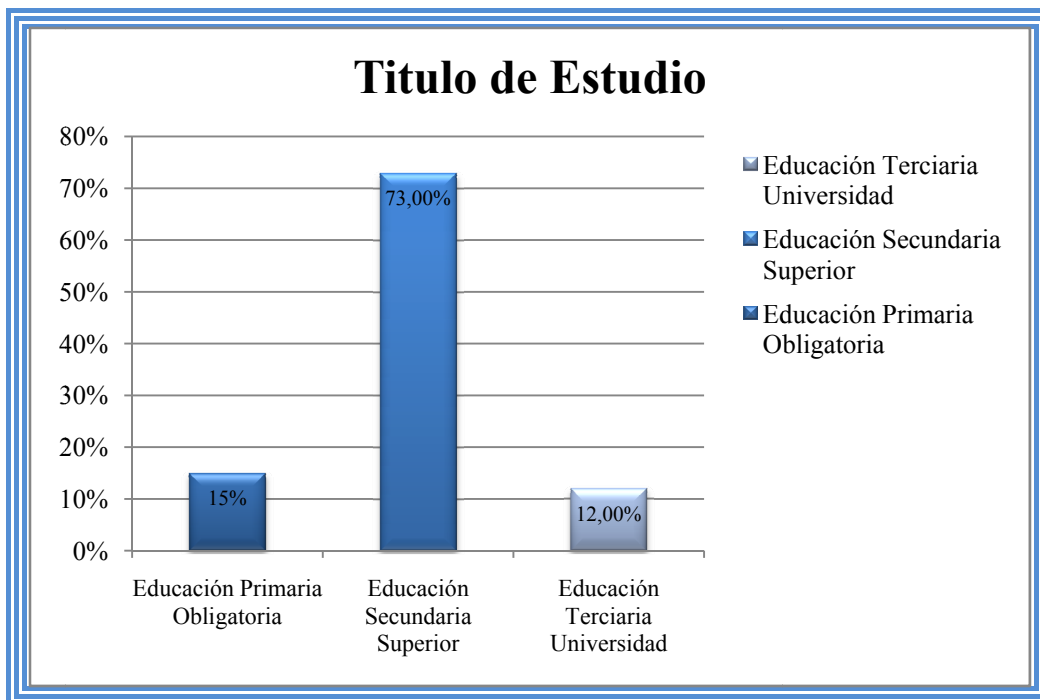


Gráfico n° 7 Fuente: elaboración propia

Sección A: pag. 2 del "Cuestionario para Inmigrantes"

Por lo que se refiere a los títulos, teniendo en cuenta el sistema escolar tunecino, se puede afirmar que se da un alto nivel de educación.

Túnez ofrece en su sistema una "educación obligatoria" para escolares de 6 a 14 años. Posteriormente se puede acceder a la "Educación Secundaria", dividida en dos ciclos, al final de los cuales se obtiene un diploma.

Finalmente, la Educación Terciaria, dividida en dos niveles, uno no universitario y otro universitario. Todo el sistema público de educación de Túnez es gratuito y accesible para todos, lo que destaca una igualdad de género que no se encuentra en todos los estados árabes.

El 15% tiene sólo un título de escuela primaria, el 73,00% tiene un diploma de escuela secundaria y el 12% un título universitario.

Estos datos ponen de relieve que casi el 85% posee una calificación media-alta, lo que destaca la atención del país hacia la educación. Pero, al mismo tiempo, esta cifra muestra una discriminación ya que revela el desempeño de un trabajo que requiere una calificación inferior a la que se posee. Este fenómeno se conoce como *overschool* y no permite la equiparación económica de los nacionales de terceros países, aunque con una

estancia prolongada en nuestro país (CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA E LAVORO, 2021).

La descalificación del empleo que se produce en Italia no tiene que ver sólo con la relación entre título de estudio y tarea, sino también con la realización de un trabajo menos cualificado que el realizado en Túnez.

Un porcentaje tan alto de ciudadanos con educación media-alta no disuade la segregación ocupacional. Las profesiones manuales y las no calificadas representan los dos ámbitos en los que los ciudadanos tunecinos están más empleados. De hecho, siguen llevando a cabo siempre el mismo trabajo, el primero encontrado, por lo que las posibilidades de mejora son residuales, ya que la movilidad profesional en ascenso se realiza siempre dentro de la misma área de trabajo, pasando de trabajador genérico a trabajador calificado (FULLIN, G. Y REYNERI, E., 2011).

Uno de los mayores obstáculos se encuentra en el reconocimiento del título adquirido en el país de origen y la obtención de títulos en Italia. Por un lado, la falta de reconocimiento del título se debe a la falta de un acuerdo bilateral entre los dos países. Por otro, la posibilidad de seguir cursos en Italia, que hasta 2018 era difícil por los limitados recursos económicos disponibles, con la introducción de los Decretos Seguridad, se ha vuelto casi imposible, dado que el acceso ahora está reservado sólo para ciudadanos extracomunitarios a los que se les haya concedido el estatuto de refugiado.

Todo esto resalta la necesidad de desarrollar, a través de la abolición de los Decretos de Seguridad, y con una posterior remodelación de la Ley Consolidada de Extranjería, un marco legal que defina de manera única los objetivos, las herramientas y los métodos que permitan favorecer el camino de integración de los ciudadanos extranjeros extracomunitarios.

El Parlamento italiano no actúa ante la deriva resultante de los Decretos de Seguridad y justifica su inmovilismo imputando a la UE la falta de una estrategia común.

En Italia, la alternancia de varios gobiernos, aunque de diferente signo político, no ha logrado cambiar el rumbo de las restricciones de la política migratoria, con el objetivo de debilitar la inmigración al país, replicando la idea cada vez más extendida de que se trata de un fenómeno negativo, que por lo tanto debe limitarse.

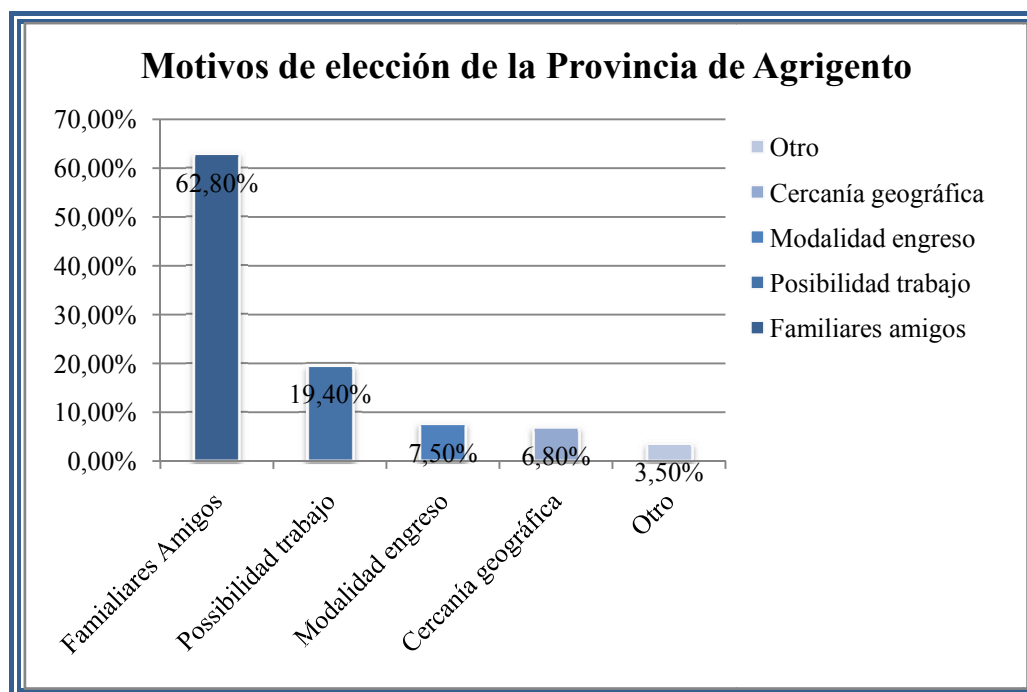


Gráfico 8 Fuente: elaboración propia

Sección A: pag. 2 del "Cuestionario para Inmigrantes"

En cuanto a las razones que han llevado a elegir la provincia de Agrigento como destino, ha sido determinante poder contar con una red social capaz de brindar todas las informaciones necesarias, lo que normalmente representa una ayuda en el proceso de integración. De hecho, el 62,80% de los entrevistados señaló la presencia de familiares, amigos y parientes como motivo de elección de la provincia de Agrigento.

El 19,40% declaró haber identificado en la provincia de Agrigento un lugar que puede ofrecer oportunidades laborales, especialmente en el sector agrícola, considerando el tipo de cultivos que tienen en común las dos áreas geográficas.

En cambio, el 7,5% justificó su elección por la viabilidad de la entrada y posterior estancia en el territorio.

El 6,8% estimó que la proximidad geográfica de las dos zonas podría darles la percepción de no estar «muy» lejos de casa, aspecto que revela, en el fondo, el deseo de volver a su país de origen.

Sin embargo, otros señalaron el conocimiento del idioma italiano y el sistema de recepción italiano como motivo de su elección.



A partir de aquí se analizan los datos de la Sección B del cuestionario, reservada a la red social, el trabajo y el conocimiento de las Leyes.

#### 2.4.- Apartado "B"

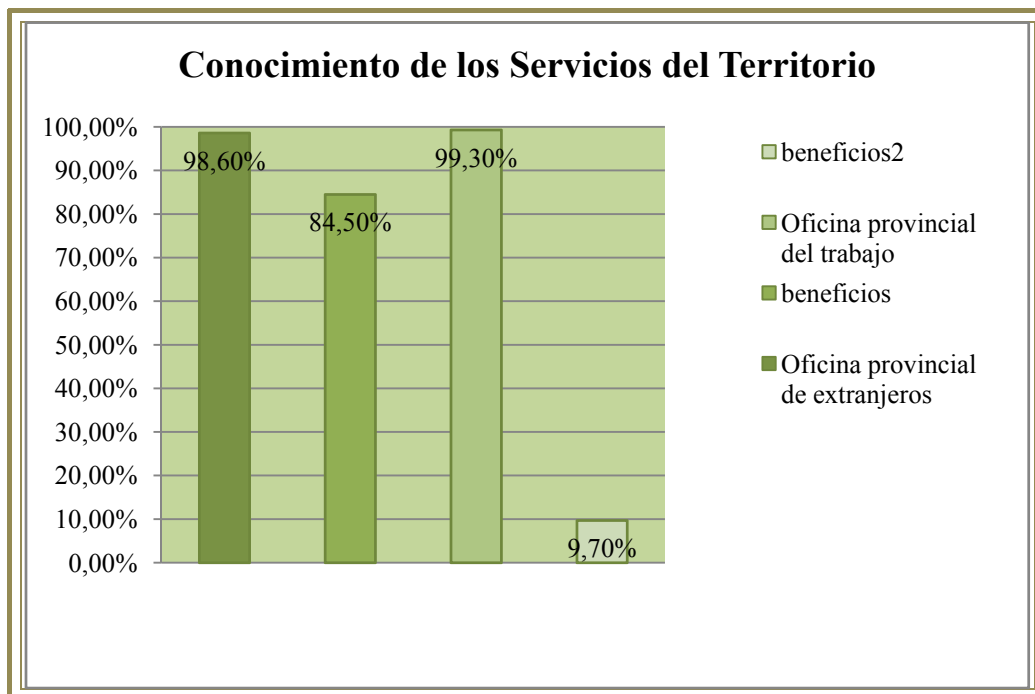


Gráfico 9 Fuente: elaboración propia

Sección B: pág. 3 del "Cuestionario para Inmigrantes"

La Provincia de Agrigento cuenta con una Oficina encargada de atender a los ciudadanos extranjeros, que informa sobre todos los servicios a los que tienen acceso, también a través de un mediador cultural. El 98,60% declaró conocer esta oficina y el 84,50% consideró útil y ventajosa la información recibida.

La Oficina informa a los ciudadanos extracomunitarios en materia de salud, servicios sociales y educación de adultos, con la posibilidad de programar encuentros en presencia o poner a las partes en contacto telefónico.

Sin duda, la estructura debería reforzarse con personal adicional para permitir que el horario de apertura al público se extienda también por la tarde, teniendo en cuenta que está abierta solo por la mañana. Además, no dispone de un centro de llamadas con operadores especializados dedicados, ni permite contactos por correo electrónico.

## **La inmigración y la exclusión del trabajador tunecino en Sicilia**

---

En cuanto a la Dirección Provincial del Trabajo, que tiene la función de poner en contacto a los trabajadores con las solicitudes de las empresas, aunque es conocida prácticamente por todo el mundo, solo el 9,70% reportó haberse beneficiado de ella, aunque casi todos con contratos estacionales.

Es evidente que la falta de políticas laborales estructurales por parte del gobierno italiano, además de dar lugar a uno de los problemas más gravosos para Italia, crea la paradoja de tener, en la administración pública, una oficina que, de hecho, ofrece un servicio que, lamentablemente, en la realidad no es alcanzable.

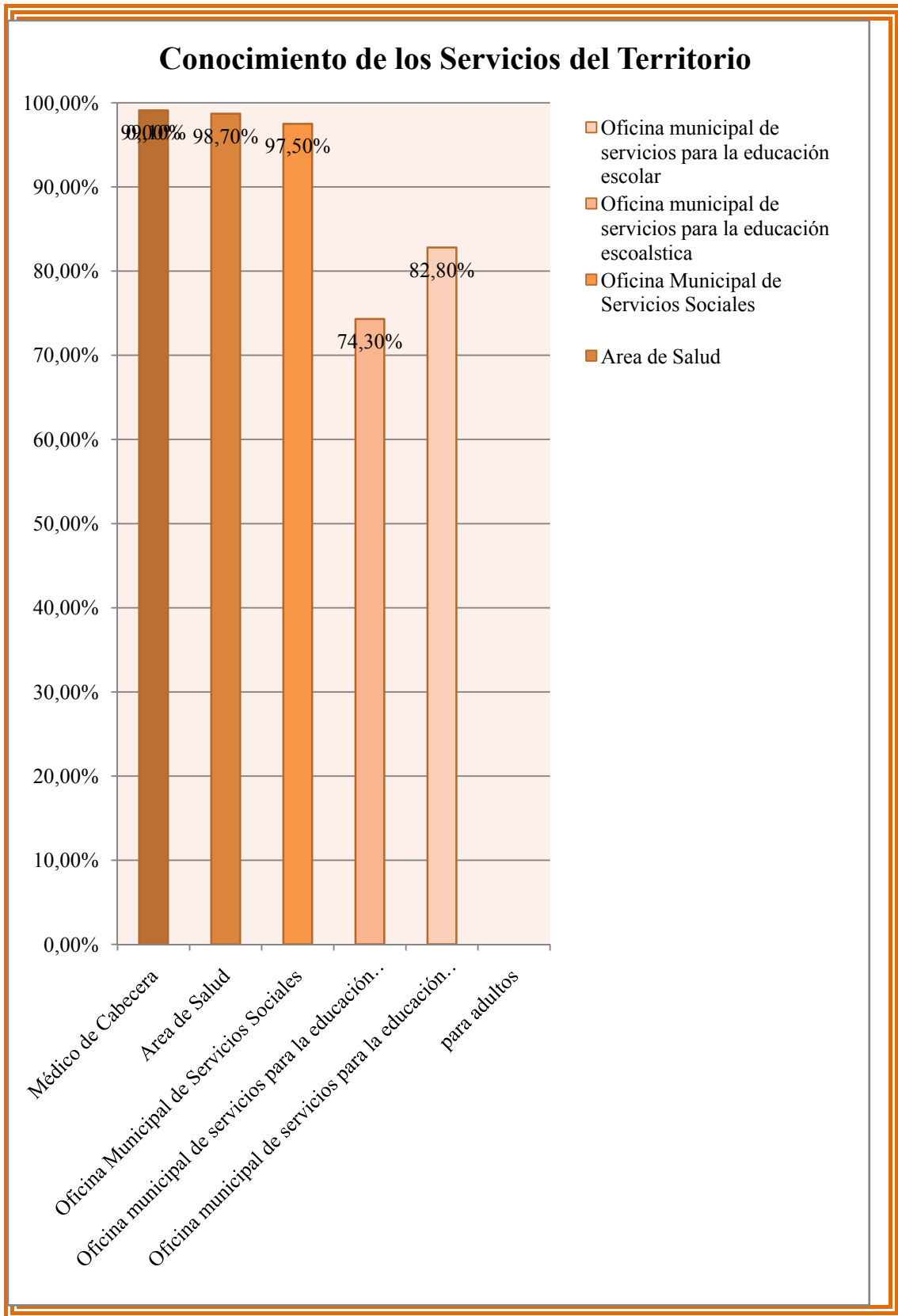


Gráfico 10 Fuente: elaboración propia

Sección B: pág. 3 del "Cuestionario para Inmigrantes"

En cuanto a los servicios de salud pública, la gran mayoría de los entrevistados informaron que los conoce y utiliza. Han evidenciado la calidad del Servicio Nacional de Salud, a pesar de la persistente escasez de personal y los continuos recortes al Fondo Nacional de Salud, que contribuyen al cumplimiento de las políticas presupuestarias impuestas por la UE.

El derecho a la salud se considera un derecho fundamental del ciudadano y está garantizado constitucionalmente por el art. 32, que establece que «La República protege la salud como derecho fundamental del individuo e interés público, y garantiza la atención médica gratuita a los indigentes» (CONSTITUCIÓN ITALIANA, 1948, ART. 32).

Las Oficinas de los Servicios Sociales y de los Servicios Educativos municipales son dos pilares de los caminos de integración, que han sido redimensionados a lo largo de los años, debido a la progresiva reducción de los recursos destinados al Fondo Nacional de las Políticas Sociales, con la consiguiente disminución de los servicios ofrecidos. Entre la parte de ciudadanía que ha sufrido esta disminución están los ciudadanos extranjeros extracomunitarios, no solo por los recursos del Fondo, sino también porque desde 2018, al no poder inscribirse en el Registro Municipal, tampoco pueden acceder a los Servicios Sociales.

Esta situación ha socavado profundamente la protección de las familias, especialmente aquellas donde hay menores, que deben permanecer en los CAS con sus familiares, y que solo en algunos casos logran trasladarse a casas de acogida, teniendo en cuenta los pocos puestos previstos con respecto a las necesidades reales.

Los Centros de Formación para la Educación Escolar para Adultos representaron el primer acercamiento al sistema escolar para inmigrantes extracomunitarios. El 82,8% de los entrevistados declaró conocerlo y haberlo frecuentado sacando beneficios. Los certificados emitidos permiten acreditar el conocimiento de la lengua italiana, condición imprescindible para la futura solicitud de ciudadanía.

Además, dada la presencia de italianos y ciudadanos extranjeros, este tipo de centro, además de ofrecer un importante servicio escolar, se considera uno de los pilares para la integración social, ya que los participantes interactúan entre sí en italiano, con un continuo intercambio de informaciones e interacción social.

También en este caso, con la introducción de los Decretos de Seguridad de 2018, se produjo un fuerte descenso en la asistencia de ciudadanos tunecinos, que, a pesar de caracterizarse por su fuerte escolarización, debido a la falta de reconocimiento de las calificaciones de su país de origen, ven reducida la posibilidad de asistir a los cursos.

Hasta la fecha, los Decretos de Seguridad Los decretos de seguridad, aunque mínimamente modificados, siguen vigentes y hna excluido de las políticas de los gobiernos italianos cualquier proyecto legislativo relativo a las políticas de inmigración.

A pesar de que los nacionales de terceros países generan las fuerzas más positivas de la sociedad civil y de las autonomías locales, permitiendo identificar las oportunidades de mejora, crecimiento y desarrollo social, económico y cultural, A diferencia de los problemas planteados por el Gobierno central, como el sistema de bienestar y los modelos de organización social, con los correspondientes riesgos para la sostenibilidad.

2.5.- Sección "C"

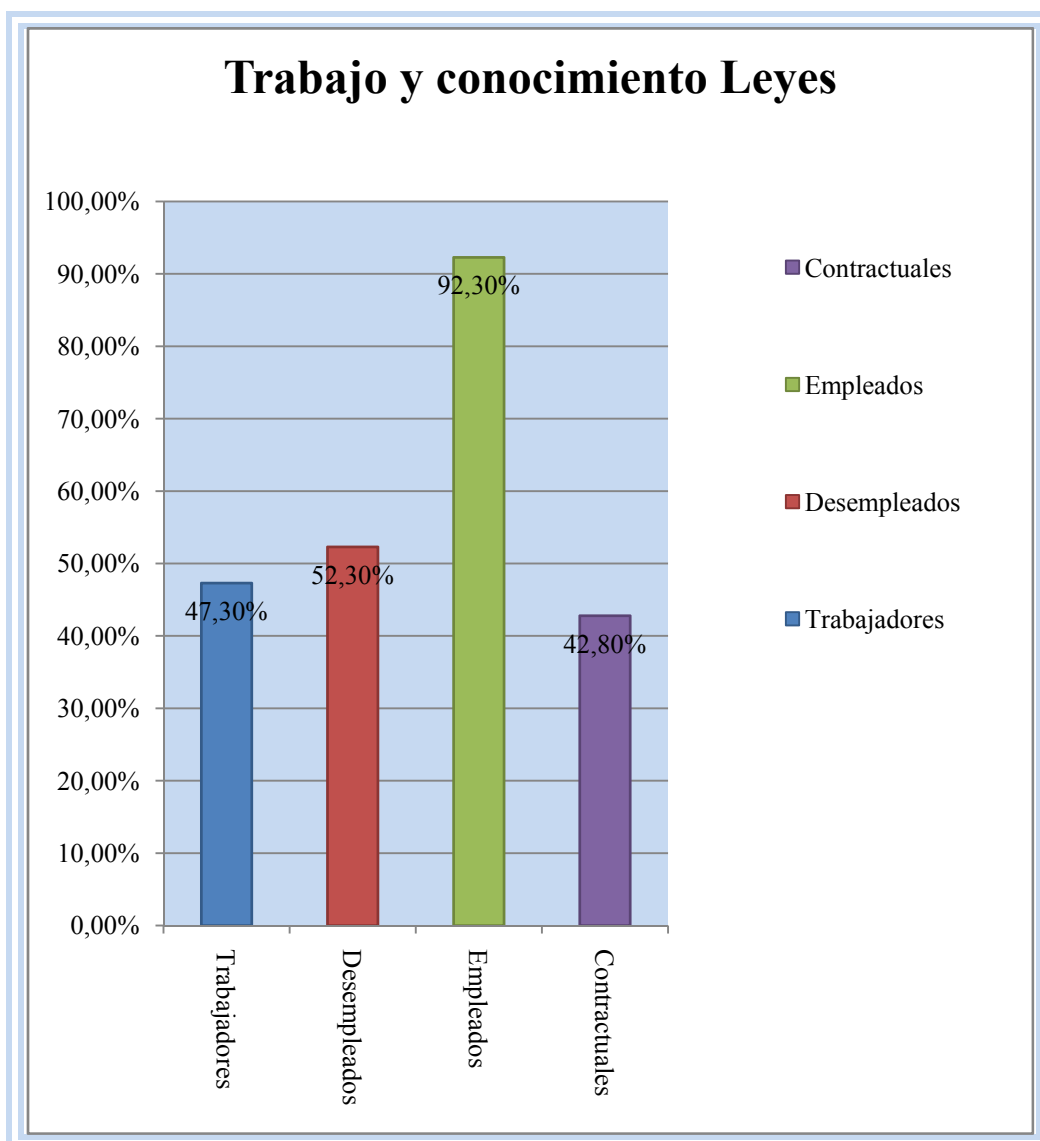


Gráfico 11 Fuente: elaboración propia

Sección B: pág. 3 del "Cuestionario para Inmigrantes"

Con este gráfico se inicia el análisis de los datos de la Sección "C" del cuestionario, relativos al trabajo, al conocimiento de las diferentes Leyes y a los supuestos beneficios que determinan, en términos de inclusión laborale integración.

El 47,30% afirmó estar trabajando actualmente, mientras que el 52,30% informó estar desempleado y aproximadamente la mitad de éstos señaló recibir la llamada "renta de ciudadanía".

La RdC es un apoyo económico para luchar contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Fue introducida con el Decreto Ley nº 4 de 25 de enero de 2019 del mismo Gobierno que introdujo los Decretos de Seguridad en octubre de 2018.

Los beneficiarios son ciudadanos italianos y europeos de área UE. Para los ciudadanos nacionales de tercerospaises, se establece que, para acceder a la RdC, deben tener un permiso de residencia de larga duración y haber residido en Italia durante al menos diez años, dos de los cuales continuos. Resulta evidente que, con esta premisa, el acceso a este apoyo económico se vuelve muy difícil, especialmente para el permiso de residencia que prevé un contrato de trabajo. Además, para los ciudadanos tunecinos, que no tienen derecho a la protección internacional de refugiados, se vuelve difícil también mantenerla residencia, ya que los Decretos de Seguridad han cancelado del Registro civil a todos aquellos que no habían perfeccionado la práctica para una estancia regular en Italia. De hecho, todos los ciudadanos tunecinos más jóvenes y sus familias no tienen acceso a esta medida de apoyo.

La Ley de la RdC establece que el Estado cree las condiciones para un camino de reinserción laboral e inclusión social, ya que se trata de una iniciativa creada específicamente para ciudadanos extracomunitarios. Sin embargo, como sucedió a menudo en la aplicación de las leyes en apoyo de las políticas sociales, este recorrido aún no ha recibido adecuada cobertura financiera en el presupuesto.

Las Regiones, las Provincias y los Municipios identifican el sistema de colaboración y cooperación entre los Servicios Sociales del mismo Municipio y las demás entidades encargadas de la inserción laboral, regulando los procedimientos operativos para la implementación de los Pactos de integración social.

Además, ni siquiera la alternativa de participar en proyectos útiles para la comunidad, de gestión municipal, ha recibido la cobertura financiera adecuada para que los mismos proyectos se pudieran poner en marcha.

Por tanto, el Estado distribuye la RdC, pero, por otro lado, no orienta sus actos al cumplimiento jurídico de la Ley. Estapérevé que ante la tercera negativa a realizar un curso previsto por el Pacto de inclusión social o a participar en un proyecto de utilidad pública, se suspende la concesión de la ayuda. Se ha creado una paradoja, ya que las Autoridades Locales competentes no pueden formular propuestas a los destinatarios de la RdC, que sigue siendo desembolsada, perdiendo finalidad para la que nació.

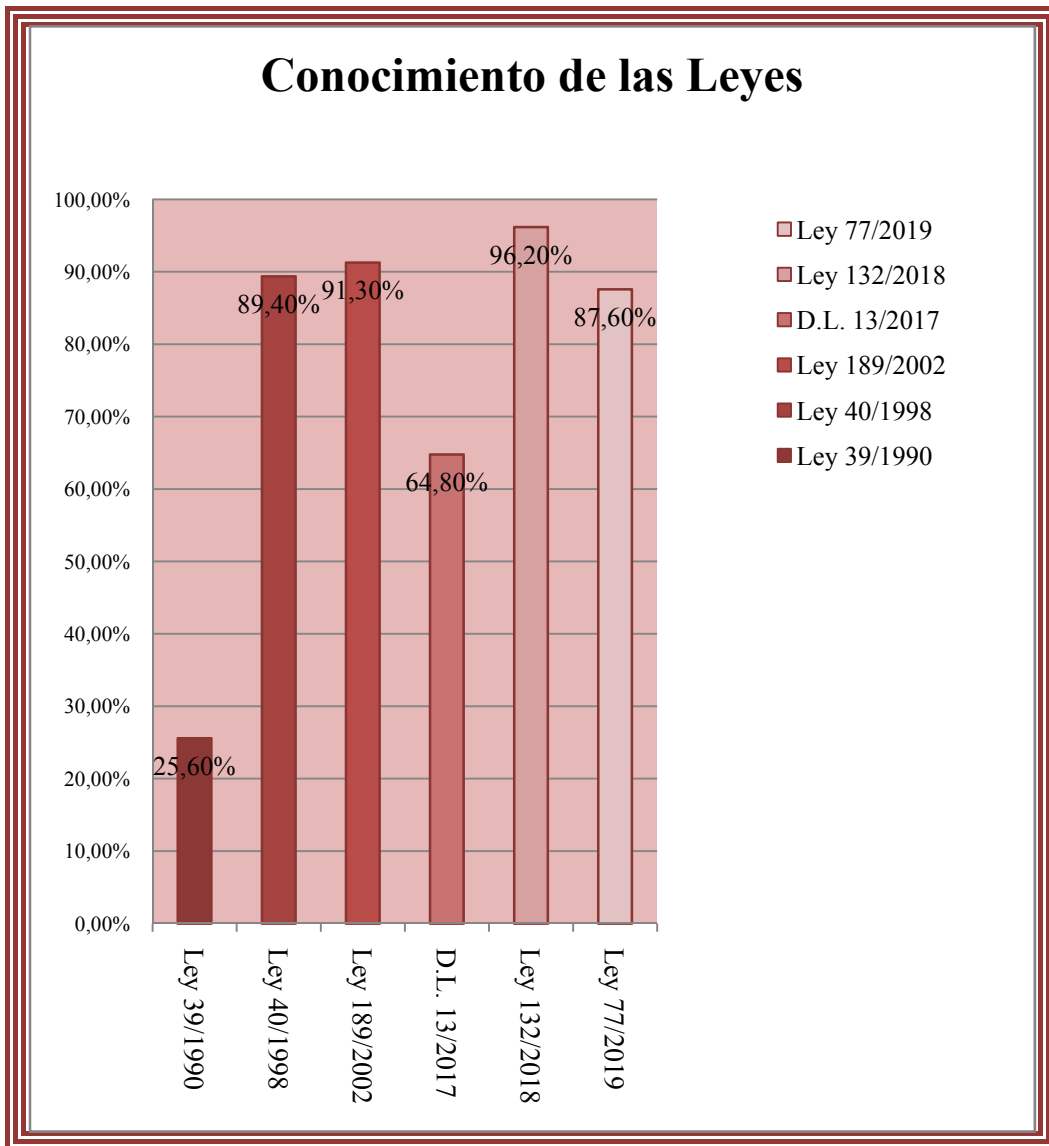


Gráfico 12 Fuente: elaboración propia

Sección B: p. 3 del "Cuestionario para Inmigrantes"

Este gráfico representa las principales leyes con las que Italia ha regulado el fenómeno de la inmigración a lo largo de los años. Se trata de los instrumentos jurídicos con los que los ciudadanos extracomunitarios se han enfrentado en los últimos treinta años, y que han desempeñado un papel fundamental en su proceso de integración, influyendo profundamente en sus vidas.



La Ley n° 39 del 28 de febrero de 1990 (*Ley Martelli*) fue la primera ley que intentó contener el fenómeno de la inmigración. Pero el contexto histórico en el que se elaboró era de carácter emergencial y previó una regularización de las posiciones irregulares.

Solo el 25,1% de los entrevistados declaró que conocía la ley 39/1990 por la regularización que determinó, pero que no había disfrutado de ella.

La Ley n° 40 del 6 de marzo de 1988 (*Ley Única de Inmigración*) representa un giro desde el punto de vista jurídico. Por primera vez, además de la regulación de los flujos migratorios, se definen los derechos y obligaciones de los ciudadanos extranjeros extracomunitarios.

La Ley Unica introduce el sistema de programación trienal de los flujos, generando sin embargo el dualismo entre posiciones regulares e irregulares, que constituye la base de todas las normas introducidas posteriormente en Italia y relativas a la inmigración.

Además de coincidir en el conocimiento de la Ley y del giro que representó en materia de reconocimiento de derechos, los participantes en la encuesta han estado de acuerdo en que la programación de los flujos es un sistema que no ha desarrollado los beneficios esperados para ninguna de las partes, y no entienden por qué el estado no haya desarrollado otro procedimiento más eficaz.

La parte patronal no encuentra respuesta, ya que las necesidades del mercado laboral apenas están satisfechas, ni aporta beneficios a los trabajadores que se ven obligados a aceptar cualquier trabajo, so pena de exclusión de las listas de planificación de los flujos. Los ciudadanos tunecinos entrevistados han destacado, aunque con diferentes modalidades de aplicación, la utilidad de crear una lista por tipo de trabajo, ya que, en su opinión, se facilitaría el encuentro con el mercado laboral y se mejoraría el acceso a las figuras profesionales requeridas.

Con la Ley n° 189 de 2002 (*Ley Bossi-Fini*), se introduce el procedimiento mediante el cual, una vez identificado el trabajador, éste retira el permiso de residencia en la Embajada italiana de su Estado y posteriormente, una vez llegado a Italia, estipula el contrato en la Oficina Provincial de Trabajo. Básicamente, según los ciudadanos tunecinos que intervinieron, esta ley ha producido el efecto de alargar los tiempos de espera de los trámites, destacando la ineficiencia de la gestión burocrática italiana,

especialmente en detrimento de quienes debían estipular un contrato de duración determinada. De hecho, en apoyo de esta afirmación, el número de entradas ilegales en Italia no ha sufrido cambios, como puede verse en el párrafo 5 del capítulo 1º, parte I.

En cambio, el Decreto Ley 13 de 2017 (Decreto *Minniti*) introdujo procedimientos que hicieron más rígido el aspecto legal del nacional de tercer país, ya que no solo limitaba el ejercicio de sus derechos, sino que no preveía ninguna referencia a las políticas de integración. Los ciudadanos tunecinos entrevistados, según se puede ver en el gráfico, tienen un amplio conocimiento de este Decreto, ya que hizo operativa la detención de ciudadanos nacional de terceros países en los Centros de Permanencia Temporal, mediante la "detención administrativa", forma de detención que suscitó en Italia un intenso debate político y social, que analizo y profundisco en el párrafo 3.1 del capítulo 1º, parte II.

Con respecto a las preguntas de la Sección sobre Trabajo del Cuestionario, los ciudadanos tunecinos entrevistados han destacado, cada uno a su manera, que los Textos examinados y objeto de las preguntas, a lo largo de los años han endurecido los procedimientos e impuesto progresivas limitaciones de las libertades personales.

Durante las entrevistas, muchos han comentado, de acuerdo con sus experiencias personales, cuánto las Leyes y Reglamentos han impactado en sus vidas y las de sus familiares. Muchos han expresado cierta desorientación al notar que quienes elaboran las leyes no tienen en cuenta que quienes están sujetos a las mismas son hombres y mujeres. Cuando han tenido la oportunidad de profundizar la legislación italiana, han destacado que no prevé ningún vínculo con el sistema social, y que la inmigración se contextualiza solo como fenómeno de carácter "temporal", como si llegar a Italia para trabajar o para reunirse con la familia, no previera la posibilidad de estrechar un vínculo con el territorio y con la sociedad.

En cuanto al conocimiento de los Decretos de Seguridad de 2018 y 2019, todos los ciudadanos tunecinos han querido subrayar que estos Decretos, pero especialmente el primero de 2018, han tenido un impacto importante en la vida de todos los ciudadanos extracomunitarios. Las mujeres han destacado sobre todo su creciente preocupación, no solo por las leyes, sino por el clima de tensión que ha producido esta legislación.

Una ciudadana tunecina, en particular, ha definido estos decretos como un «virus cultural». Ha afirmado que, cuando incluso los niños pequeños alaban la discriminación, pensando que por esa misma razón se ha introducido una ley estatal, sin ponderar los efectos que produce en las personas, quiere decir que la dirección emprendida nos aleja del resto del mundo, de la integración y nos hace más pobres, cultural y socialmente.

Estos Decretos de Seguridad han hecho surgir en los ciudadanos tunecinos entrevistados el deseo de poder ser simplemente ellos mismos, porque según ellos la interacción social debe realizarse de la manera más lineal y transparente posible. Es el único comportamiento que conduce a la riqueza cultural y a la apertura al mundo.

También se destaca en esta sección del cuestionario el inmovilismo legislativo de Italia, que visto por los ciudadanos tunecinos representa una comunicación clara, es decir, que Italia no siente la necesidad de cambiar ni modificar sus políticas de inmigración.

Quien de ellos ha elegido quedarse y vivir en Italia ha hablado de una transformación en un sentido cultural y humano, destacando que el entrelazamiento entre culturas y modos de vida aparentemente tan distantes hace que las personas sean más conscientes, desarrollando no solo el conocimiento de la cultura del país de acogida, sino también, en los jóvenes, el deseo de profundizar la propia.

El porcentaje de conocimiento de las leyes que acompañan los procesos de inmigración, excluyendo la 39 de 1990 por razones temporales, ha alcanzado un nivel de casi el 90%, lo que destaca una profunda atención a las instituciones italianas y una conciencia de que es precisamente a través de ellas que se pueden realizar los procesos de integración.

Las últimas preguntas del Cuestionario, relativas a los beneficios que pueden aportar las Leyes sobre integración e inserción laboral, preveían respuestas abiertas sobre las razones aducidas.

Para ambas preguntas he registrado un porcentaje de respuestas negativas superior al 90%, ya que, según los ciudadanos tunecinos, aunque con diferentes definiciones, las leyes italianas no definen completamente los procedimientos para la integración, sino que parecen dar solo indicaciones generales, que siempre remitan a otros Organismos, Leyes o Reglamentos.

Esta percepción se asocia a una profunda incertidumbre debida a la creciente rigidez normativa, cuyo único objetivo es frenar los procesos migratorios, más que regularlos y encauzarlos hacia procesos de integración claros y definidos.

Por lo que se refiere a la inserción en los procesos productivos, los ciudadanos tunecinos, conscientes de las dificultades creadas por la profunda crisis económica y del limitado desarrollo empresarial de la provincia de Agrigento, están convencidos de que las mayores dificultades se han puesto de manifiesto desde que los habituales controles administrativos de las actividades laborales son realizados conjuntamente por la Policía Nacional y la Policía Local, con el fin de luchar contra la inmigración irregular. De esta forma, indirectamente se inducen los empresarios a no contratar a ciudadanos extranjeros extracomunitarios, para evitar controles suplementarios con respecto a los normales.

Además, las políticas laborales en Italia se basan en directrices de carácter general, cuentan con recursos económicos limitados y no favorecen en modo alguno la formación, lo que demuestra, según los encuestados, la insuficiencia de las medidas adoptadas.

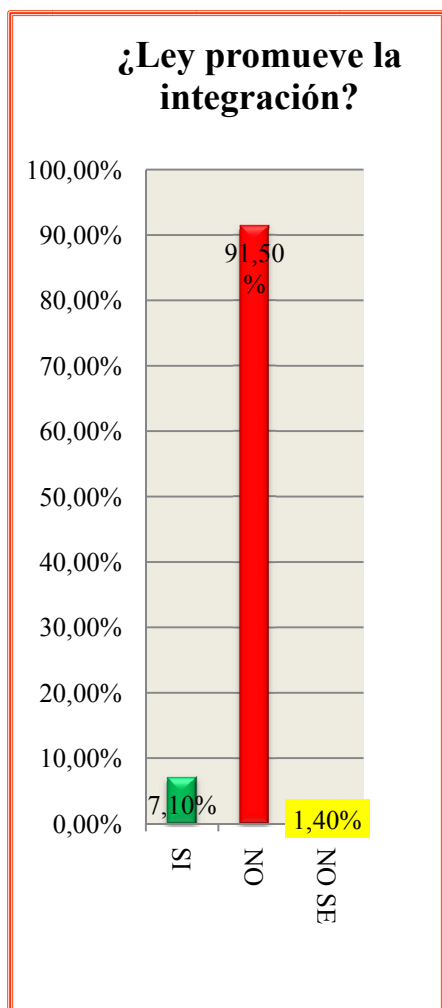


Gráfico 13 Fuente Elaboración propia  
Sección B: pág. 3 del  
"Cuestionario para Inmigrantes"

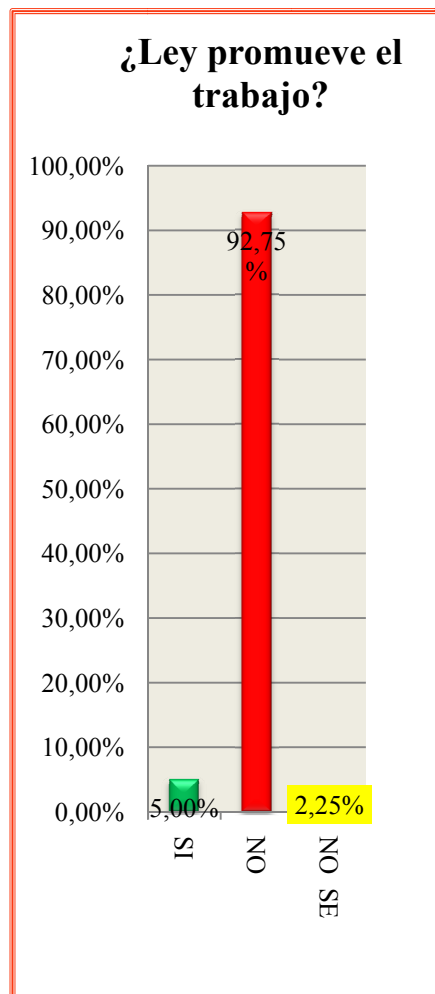


Gráfico 14 Fuente Elaboración propia  
Sección B: pag. 3 del  
"Cuestionario para Inmigrantes"

Finalmente, y sólo con una respuesta abierta, me ha parecido oportuno que pudieran exponer cómo podrían perfeccionarse las normas.

La mejora de las normas, según los entrevistados, se podrá lograr sólo cuando las mismas generen realmente bienestar económico y social. Mientras la legislación italiana no sea definitivamente unívoca y abandone la dirección de la rigidez, lo que denominamos fenómeno de la inmigración, no podrá emerger completamente en todos sus aspectos. La inmigración ha sido históricamente un momento de inclusión y crecimiento mutuo para todas las sociedades que han abierto sus fronteras, generando

un bienestar que es la base de toda sociedad civil que busca la prosperidad para sus ciudadanos.

Al final de la entrevista se ha creado una gran sinergia con los entrevistados, que nos ha permitido dialogar sin filtros, de lo que realmente piensan de su condición actual, pero sobre todo de los miedos que los acompañan. Sienten una sensación de profunda precariedad en el ámbito de la sociedad, que el carácter jurídico restrictivo de la normativa vigente no consigue disolver. Perciben las instituciones italianas y europeas como un mundo alejado de la realidad, cuyo objetivo parece ser la circunscripción de la movilidad de los inmigrantes extranjeros extracomunitarios. A pesar de la historia y las relaciones milenarias entre los dos países, consideran retrógrado y antiprogresista el camino civil que Italia ha emprendido. En su opinión, sólo una parte de la sociedad civil y del mundo académico interviene diariamente, en el intento real de lograr la inclusión y derribar cualquier barrera discriminatoria.

### **3.- La influencia de la pandemia de Covid-19 en los derechos de los inmigrantes extranjeros**

En cuanto a la cifra decreciente de los años 2020 y 2021, presente en el gráfico 4, es evidente la influencia de la pandemia de Covid-19.

Aunque las normas sobre inmigración no se han modificado, debido a las restricciones introducidas por el Decreto del Presidente del Consejo de los Ministros, DPCM, del 8 de marzo de 2020, que introduce el confinamiento, la movilidad de los ciudadanos se ha visto muy limitada, influyendo negativamente, sobre todo, en los derechos de ciudadanos de terceros países y, con ello, también en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Las familias de ciudadanos extranjeros inmigrantes por su condición social y económica dentro de la sociedad realizan con frecuencia trabajos ocasionales, poco remunerados y en algunos casos sin contrato de trabajo regular. La falta de posibilidad de trabajar les ha privado de facto de sus medios de subsistencia, pero también de la posibilidad de poder beneficiarse de las ayudas y de los servicios prestados por el Estado a las personas a las que se ha rescindido el contrato de trabajo.

Es necesario contrarrestar esta situación que acentúa el malestar social y las inseguridades que ha generado, ocasión para la adopción de un nuevo sistema de bienestar y de desarrollo social.

El desarrollo económico y el trabajo, la equidad y las políticas de cohesión social son el único medio para garantizar los derechos individuales y colectivos

La crisis epidemiológica ha demostrado de manera irrefutable la necesidad de reforzar el sistema de bienestar público para hacerlo universal y capaz de hacerse cargo de todos los ciudadanos, incluidos los de terceros países, respondiendo a sus necesidades, de las que esta crisis ha sido un agente multiplicador violento, destacando las carencias ya "ordinarias".

El gasto en servicios sociales municipales es del 0,4% del PIB (DOSSIER ESTADÍSTICO INMIGRACIÓN, 2021, P. 112).

Este dato por sí solo indica que ya no se puede posponer un cambio radical en las políticas sociales del Estado, reconociendo este gasto como condición esencial para el desarrollo del país, instrumento para lograr la igualdad social

Pero la realidad a la que se han enfrentado los inmigrantes extranjeros es la del cierre de la administración pública durante el confinamiento, que ha retrasado sus procedimientos para los servicios trazar las vías de integración, con la creación de de retrasos retrasos en las las solicitudes de permisos de trabajo o en los procedimientos de asilo. Además, para los ciudadanos cuyo permiso de residencia ha caducado, no han podido acceder a los servicios sanitarios.

Todo esto ha generado, para Italia, la falta de mano de obra en la agricultura, cuyas asociaciones profesionales han propuesto una regularización de los migrantes para cubrir los puestos vacantes después de que el gobierno prohibiera los desplazamientos de los trabajadores temporeros hacia Italia (DOSSIER ESTADÍSTICO INMIGRACIÓN, 2021, P. 152). Todavía se evidencia la escasa atención prestada en los últimos años por el gobierno italiano a los trabajadores agrícolas, por lo que la ley sobre la regularización de los migrantes promulgada durante la emergencia Covid-19 representó un punto de inflexión para miles de trabajadores, pero, fue solo una medida temporal que expira al final de la temporada agrícola (COVELLA, A.R., 2020, P. 11).

La Unión Europea, consciente de la situación posterior a la pandemia, ha promovido un marco común en materia de migración, iniciando a través de la Comisión Europea una serie de consultas sobre el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

En la presentación del "Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo" se intenta crear un marco global, sostenible y a prueba de crisis para la gestión del asilo y la migración en la UE.

Se quiere apoyar todo el recorrido de los ciudadanos extranjeros inmigrantes, desde los países de origen y de tránsito hasta los países de acogida en la UE.

Se hace necesaria una nueva estrategia dictada por el Nuevo Pacto sobre la migración en vista de los efectos de la crisis sanitaria y social generada por el Covid-19, mejorando también la condición de fragilidad de los nacionales de terceros países en posición irregular, con frecuencia al margen de los sistemas sanitarios del país de destino, así como asegurar y consolidar su integración social y económica.

Esta vía debe incluir la inversión de recursos adicionales en políticas destinadas a promover itinerarios más protegidos para la inmigración, así como la integración de las comunidades de inmigrantes de terceros países, evitando su exclusión social.

#### **4.- El Cuestionario de los empresarios: la falta de comparación.**

En la parte de investigación relativa a la elaboración de los cuestionarios para los empresarios que tienen o han tenido a trabajadores tunecinos, a la hora de elegir el tipo de empresa con la que contactar, se ha escogido la actividad agrícola. En la provincia de Agrigento, a 31 de diciembre de 2021, se contabilizan 31.547 explotaciones agrícolas (ISTATCENSO GENERAL DE AGRICULTURA, 2022, P. 5) de diferentes tamaños y estructuras, que emplean al 11% de la mano de obra extracomunitaria (ISTAT CENSO GENERAL DE AGRICULTURA, 2022, PP. 29/30).

Dadas las afinidades de los cultivos compartidos por Italia y Túnez, me ha parecido natural dirigirme a este tipo de empresa para pedir su disponibilidad a participar en este aspecto de mi investigación.



Entonces me he dirigido a la Federación *Coldiretti* de Agrigento<sup>109</sup>, interlocutor ideal para crear un primer contacto con las empresas, con el fin de ilustrar los objetivos y métodos de mi investigación científica.

Tras un primer contacto telefónico y una invitación por escrito en la que formalizaba mi solicitud, especificando el propósito del trabajo, no he recibido ninguna respuesta. Varias veces me he puesto en contacto con la Federación, con todos los instrumentos de los que disponía, recibiendo respuestas vagas e indefinidas en las conversaciones telefónicas.

Tras repetidos intentos, he tenido que tomar nota de que mi solicitud no sería atendida.

He intentado, entonces, contactar personalmente con algunas empresas de la zona, pero, dadas las dificultades objetivas, tanto para alcanzarlas debido al tipo de actividad que realizan, como porque las alcanzadas seguían declinando la adhesión a la actividad propuesta, he tenido que renunciar definitivamente.

El cuestionario elaborado y destinado a las empresas se compone de tres apartados, el primero reservado a la empresa y la actividad que realiza, el segundo a las relaciones laborales entre la empresa y sus empleados, y el tercero a las leyes que regulan el trabajo y su forma de afectar la vida de la empresa.

La agricultura en la Provincia de Agrigento representa la actividad preeminente de la economía, cuyo sector «constituye el 43,9% de las actividades productivas, pero produce solo el 6,2% del PIB en el ámbito provincial» (INFORMES SOBRE EL ESTADO DEL TERRITORIO, 2021, p. 19).

A mi pesar, fue una oportunidad perdida, porque hubiera podido ser un observatorio privilegiado. En las secciones segunda y tercera había introducido algunas preguntas abiertas, precisamente para permitirles expresar con total autonomía sus opiniones sobre la flexibilidad, rigidez de las normas y la complejidad de los procedimientos que regulan los contratos de trabajo, y finalmente qué medidas estructurales necesita el sector para producir riqueza a través del trabajo, contribuyendo al bienestar social de la Provincia.

---

<sup>109</sup> Coldiretti es una asociación profesional que representa y brinda asistencia a las empresas agrícolas. Cerca del 52% de las empresas agrícolas del territorio nacional están registradas. El objetivo de la Asociación es orientar las empresas agrícolas hacia la plena integración en el sistema social y económico del país, valorizando los recursos humanos, ambientales y económicos.

### 5.- Breves consideraciones

Después de haber concluido las entrevistas, elaborado y analizado los datos, considero que estos encuentros, además de poner de manifiesto una gran profundidad humana, han sido un observatorio sobre el estado del mecanismo que regula la vida democrática de los sicilianos.

Por lo que he podido constatar, los ciudadanos tunecinos se enfrentan a una clara división entre trabajo y ciudadanía social. Si bien el trabajo es el primer paso hacia la integración, por sí solo no puede representar la base para todo el sistema de inclusión.

La tipología del trabajo de duración determinada, en todas sus precarias declinaciones, sólo permite una integración subordinada, que el sistema social siciliano no apoya, ya que no parece comprender la complejidad del fenómeno, ni las múltiples redes humanas que lo acompañan.

De las entrevistas a los ciudadanos tunecinos y de los datos recopilados surge la necesidad de construir un vínculo social basado en el derecho de la persona. El tema de la inmigración concierne estrictamente a todos los sicilianos, que hasta ahora han vivido su propio contexto democrático dentro de una frontera definida étnica y culturalmente, con un Estatuto Autonómico Regional que ha recogido políticamente el mismo vínculo pueblo / territorio.

Es necesario que el sistema democrático siciliano se transforme en un sistema inclusivo, que defina plenamente los caminos de la integración, la inclusión y el empleo. El objetivo es apoyar y seguir los mismos pasos que aquellos que, cada día, en su propia cotidianidad, realizan todo esfuerzo y sacrificio para que Sicilia se abra al mundo y contribuya a la construcción de una globalización inclusiva, de la misma manera que su posición crucial en el Mediterráneo la ha convertido en uno de los protagonistas culturales de la historia del mundo de la antigüedad.



### CONCLUSIONES

#### 1. Superar la rigidez de las normas de integración en Italia

Del marco normativo italiano y de las políticas de desarrollo en materia de inmigración emerge la falta de integración de los ciudadanos tunecinos en la sociedad civil que debería acogerlos, y la intervención legislativa es dictada por el perenne estado de emergencia que los gobiernos italianos afirman tener que afrontar, complaciendo al mismo tiempo la opinión pública.

Apoyar el principio de dignidad humana recogido en el CEDH y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo equivale a intervenir para remediar la falta de integración de los ciudadanos extranjeros extracomunitarios que se ven relegados al margen de la vida social, y que pueden ser impunemente discriminados y explotados, a los que se les niegan los derechos, la dignidad y la posibilidad de desarrollo de la personalidad.

Si la sociedad italiana, que se define democrática e inclusiva, no consigue garantizar los derechos inviolables del hombre, generando discriminaciones, es una sociedad que necesita un profundo examen que debe llevarse a cabo mediante una revisión estructural de sus leyes y reglamentos en materia de inmigración.

El grado de protección de los derechos no debe aplicarse en función del estatuto jurídico de los ciudadanos extracomunitarios, sino en función de su condición de individuos.

La sociedad moderna pone cada vez más énfasis en el individualismo, debilitando la percepción de las necesidades primarias de los demás, olvidando reconocer en los otros lo que tienen en común.

Los instrumentos legislativos utilizados hasta ahora no permiten reconocer las diferencias de los ciudadanos extracomunitarios, por lo que es necesario trabajar a nivel normativo e institucional. Además, hace falta intervenir en el plano cultural y social, que muy a menudo es ignorado por el legislador en favor de los principios económicos.

La integración debe comenzar con una reforma radical de las políticas de inmigración, que garantice la igualdad de oportunidades, lo que redundará en una mejora de la calidad de vida. Cuanto menor sea la participación de los ciudadanos extranjeros e inmigrantes en la sociedad civil, mayor será la dificultad de las instituciones para garantizar esta igualdad.

El reconocimiento del derecho a la movilidad personal debe ser el paso fundamental que permita a los ciudadanos extranjeros extracomunitarios integrarse en una sociedad en la que puedan contribuir, cada uno según sus capacidades y competencias, al reconocimiento mutuo de derechos y deberes.

El hecho de venir de otro lugar no debe ser motivo de discriminación y marginación: este concepto debe impregnar la cultura del país de acogida, pues de lo contrario la integración corre el riesgo de tener como requisito la conformidad con la sociedad de acogida, en lugar de realizar el principio de participación.

Por eso es importante que el marco regulador se base en una base que respete los aspectos culturales de todos los ciudadanos, reconociendo a los de terceros países su contribución a la formación de la sociedad civil.

Uno de los presupuestos de la sociedad intercultural es el diálogo entre las diferentes comunidades que participan en la sociedad, de hecho, el sentido de seguridad o el miedo al otro son manifestación de la confianza que una comunidad tiene en sí misma. Si la capacidad de integrar y abrirse a sus ciudadanos no necesita protegerse de la cultura extranjera, sino que la convierte en un instrumento de enriquecimiento social.

Lo que le falta a Italia, hasta ahora, es la ausencia de una norma estructurada que aplique concretamente los principios de la integración y no vaya en la dirección de la rigidez normativa.

Hasta los años sesenta, en ausencia de una ley que regulara la inmigración, el Estado italiano intentó controlar el fenómeno migratorio a través de las Circulares Ministeriales, que fueron adquiriendo una importancia cada vez mayor como único instrumento legislativo.

Sin embargo, la Circular Ministerial impone una modalidad operativa, pero no brinda garantías de protección social y jurídica, por lo que, el uso de esta herramienta administrativa ha originado fuertes discriminaciones a lo largo del tiempo, no apoyando un patrón igualitario de integración social, debido a las diferentes interpretaciones y aplicaciones que cada territorio del Estado le ha dado.

Sólo en 1970, con la Ley n° 300, art. 1, se introduce en Italia una norma sobre la libertad de pensamiento, incluida en el Estatuto de los Trabajadores, que, sin embargo, limitaba, por supuesto, su ámbito de aplicación al ámbito laboral.

Asimismo, en 1977, la Ley nº 903 sancionó una igualdad meramente formal, que se limitaba a imponer la igualdad de trato entre trabajadores de ambos sexos. A ésta le siguió en 1991 la Ley nº 125, que en 2006 se fusionó con el Código de Igualdad de Oportunidades, introducido por el Decreto Legislativo nº 198 de 2006, que introdujo el principio de no discriminación en la sociedad civil italiana.

El tiempo que ha tardado el legislador italiano en encuadrar la norma en su contexto jurídico completo muestra cómo toda ley que avanza en la dirección de la integración tarda mucho tiempo. Esta politización del fenómeno migratorio pone el límite entre las posiciones oficiales de los gobiernos italianos, que se declaran dispuestos a la integración, y las medidas que, en cambio, muestran toda su rigidez.

El proceso legislativo observado se refleja en la restricción de las entradas y la introducción del delito de clandestinidad con el art. 1 párrafo 2 letra "m" de la Ley nº 94 del 15 de julio de 2009. En el marco normativo italiano, se sigue evitando de aplicar políticas a largo plazo, asignando cada vez menos recursos financieros.

A pesar del largo proceso legislativo de las Leyes de Inmigración, uno de sus pilares se basa en la Circular Ministerial del 4 de diciembre de 1963, que introduce el principio según el cual el permiso de residencia está indisolublemente vinculado al contrato de trabajo: principio que aún hoy encuentra su aplicación en todas las leyes que se han sucedido. La consecuencia es que las normas que regulan el tema de la inmigración extranjera prevén la expulsión del ciudadano extranjero extracomunitario sin contrato de trabajo. Es evidente que el actual marco normativo italiano no es suficiente para contrarrestar la creciente presión sobre las fronteras, debida a los desequilibrios económicos y sociales, que tiene como consecuencia una exponencial entrada irregular en el territorio italiano

Este endurecimiento normativo y la falta de relación entre el legislador y la sociedad civil llevan al ciudadano extranjero extracomunitario a elegir una posición jurídica irregular en lugar de la expulsión.

La exclusión de los nacionales de terceros países de la vida pública es el resultado de una política que activa mecanismos rígidos, en beneficio de algunos que se benefician del mantenimiento de la jerarquía predeterminada de la sociedad globalizada.

Hacerlos ciudadanos es la única condición para sacar a los inmigrantes extranjeros no europeos de la condición de no ciudadano, eliminando inmediatamente

las causas fundamentales, materiales e instrumentales de la falta de integración y de los conflictos sociales, proponiendo instrumentos alternativos que eviten convertir en irregular la posición del ciudadano extracomunitario, que hasta entonces participaba y era activo en la sociedad civil así como en la esfera económica del país.

Los itinerarios de integración previstos por la normativa no cuentan con suficiente apoyo a nivel nacional, dejando la responsabilidad y la carga de su aplicación a las administraciones de los territorios donde la presencia de las comunidades de inmigrantes lo requiere: el hecho de que se trate de medidas locales, sin embargo, resta eficacia a las mismas.

El continuo endurecimiento de las normas constituye un obstáculo insuperable para emancipar a los nacionales extranjeros de terceros países de su condición de subordinación en la sociedad.

Los instrumentos normativos adoptados hasta ahora, que tienen un carácter de emergencia y no tienen la finalidad de gestionar un programa a largo plazo, son la consecuencia de que el Estado italiano siga considerando la inmigración como una cuestión de Seguridad Pública, lo que pone de manifiesto su incapacidad para aplicar adecuadas políticas de acogida e integración.

Estas políticas representan la síntesis de la opinión pública y siguen una línea de emergencia constante, en función del orden y la seguridad pública, que no elabora ninguna estrategia de integración. Esta anomalía no permite a la sociedad italiana elaborar una visión común de futuro, en la que la integración conduzca a una sociedad abierta y tolerante.

La política de los gobiernos italianos asiste con indiferencia al cambio social que se está produciendo, mientras que la política de las Entidades Locales se ve obligada a lidiar con los ciudadanos extranjeros extracomunitarios que viven en el territorio, que les presentan sus necesidades en el día a día y deben recibir la necesaria respuesta. La acción de los Municipios y del Tercer Sector es la expresión del intento de salir de la vía de la emergencia del Gobierno central: un papel que necesita leyes y normas que reconozcan los problemas y proporcionen recursos económicos e instrumentos de forma regular. Las normas a nivel local no son suficientes para hacer efectiva la acción legislativa, ya que están sometidas a progresivas restricciones de recursos económicos y a la incertidumbre provocada por las alternancias políticas; tampoco son suficientes para

poder gestionar el cambio de la sociedad en materia de acogida de los inmigrantes extranjeros extracomunitarios y gobernar un territorio y una población integrada.

Con esta forma de proceder, Italia parece un país con dos velocidades, una nacional y otra local, diferente según los territorios. Los gobiernos centrales apuntan fundamentalmente a amortiguar los efectos de las inmigraciones y a intentar reducir los flujos, mientras que las administraciones locales apoyan vías de integración que, debido a las carencias producidas por la política nacional, no consiguen plenamente la inserción en la sociedad, destacando que sin intercambio no hay crecimiento, ni sentido de pertenencia a la comunidad, ni se tiene en cuenta lo importante que es el valor de la diversidad.

Con la aplicación de este sistema, el Estado cede parte de sus competencias a las Entidades Territoriales, generando una limitación de los derechos de los nacionales de terceros países, por lo que para ellos el ejercicio de la potestad administrativa supone una negación indirecta de la libertad de circulación.

La engorrosa burocracia italiana y la rigidez de los requisitos de entrada son un límite al ejercicio de los derechos de los ciudadanos no comunitarios.

La ley que ha tenido una mayor y más decisiva influencia en el camino del endurecimiento legislativo fue la Ley nº 189 de 30 de julio de 2002 (*Ley Bossi-Fini*), que trazó un surco del que no han podido desprenderse las normas posteriores. Este camino siguió con la introducción del Decreto Ley nº 113 del 4 de octubre de 2018 (los Decretos de Seguridad *Salvini*) que alteró por completo el sistema de acogida italiano y disminuyó las formas de protección internacional. El Decreto introdujo un endurecimiento legislativo sin precedentes que, sin embargo, recibió dignidad legislativa.

Al Decreto Ley nº 113/2018 le siguió un segundo Decreto de Seguridad de *Salvini*, el 8 de agosto de 2019, que reguló el traspaso de competencias del Ministerio de Transportes e Infraestructuras al Ministerio del Interior, incluida la facultad de cerrar los puertos italianos. El texto normativo, invocando razones de seguridad pública, ha afectado directamente a las ONG's que socorren en el mar a los migrantes.

Es evidente que cada pasaje normativo en materia de inmigración es cada vez más exigente, tendiendo a perseguir el objetivo de blindar las fronteras exteriores de la UE, pero choca con la protección de los derechos reconocidos por la misma.



El encuentro entre el Derecho Penal y el Administrativo a lo largo de los años ha provocado una progresiva regresión en la protección de los derechos de los ciudadanos extranjeros extracomunitarios.

Cuando llegan a Italia, están sujetos a la custodia de la policía, mientras que las autoridades administrativas, aunque bajo la égida del poder ejecutivo, ejercen su función de manera discrecional.

Del análisis de los procedimientos previstos por la legislación italiana en materia de inmigración, se desprende que los mismos, aún con los cambios temporales que se han producido, fundan la posición jurídica del inmigrante en el Texto Unico de las Leyes de Seguridad Pública de 1931.

Este aspecto relacionado con el papel que desempeña la Policía en el marco regulador de la inmigración podría ser la causa de la escasa participación de los empresarios de la provincia de Agrigento en las reuniones destinadas a la investigación de campo.

Precisamente con ocasión de un encuentro con un ciudadano tunecino, me informaron que en julio de 2018 el Gobierno, el mismo que dictó los Decretos de Seguridad de *Salvini*, había enviado una circular a las oficinas territoriales de la Inspección Nacional del Trabajo, cuyo objeto era la «Vigilancia Étnica», en la que se disponían controles extraordinarios para empresas con caracterización étnica.

La Oficina Nacional de la Inspección del Trabajo es un organismo que depende del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales que, a efectos del Decreto Legislativo nº 469 de 23 de diciembre de 1997, ejerce la actividad de control en los locales de las actividades económicas. He investigado sobre la Circular en el sitio institucional de la Inspección, [http:// www.ispettorato.gov.it](http://www.ispettorato.gov.it), pero con resultados negativos.

Como única referencia a la Circular, encontré un artículo del 24 de junio de 2019 en el periódico online «*ilPost.it*». En el artículo se lee que, la Inspección Nacional, interpelada por el mismo diario, confirmando la Circular del Ministerio, respondió con un correo electrónico afirmando que los controles extraordinarios realizados en empresas étnicas estaban motivados por un mayor riesgo de irregularidades.

Lo que se constata es el uso de perfiles étnicos por parte de un organismo ministerial italiano, a pesar de la prohibición de discriminación consagrada en la Constitución italiana y en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En la actualidad, este tipo de controles «étnicos» se ha extendido también a las empresas con empleados de etnias extranjeras, originando reticencias en los empresarios a la hora de contratar a ciudadanos extranjeros no comunitarios.

De lo que pude reconstruir sobre la Circular Ministerial, deduje que la escasa respuesta a la invitación a participar en la investigación por parte de los empleadores de la Provincia de Agrigento, se debió precisamente a no querer exponerse y exponer a su empresa, a controles extraordinarios por parte del Organismo Ministerial.

La oportunidad del intercambio, pero sobre todo la contribución y las propuestas que los empresarios de Agrigento habrían podido aportar, me confirman que la política, la legislación y su aplicación, han logrado una discriminación estructural, tanto para las empresas como para los ciudadanos extracomunitarios que en ellas trabajan.

Parece irrefutable que la pertenencia étnica y religiosa constituyen, para el Estado italiano, razones para derogar el principio de igualdad consagrado en la Constitución, por supuestos delitos que no encuentran fundamento en los datos del Ministerio del Interior.

A través de las Leyes, la política atenta contra los derechos fundamentales garantizados, sancionando la posición predominante del legislador respecto a las garantías que él mismo debería proteger. Este camino jurídicamente deletéreo y la exclusión de los ciudadanos extranjeros extracomunitarios del disfrute de los derechos, sanciona la involución del proceso iniciado afinales de la Segunda Guerra Mundial, con la constitución del Consejo Europeo, que debía representar el inicio de un camino normativo que debía situar a todos los ciudadanos en el mismo nivel de garantías y que, en cambio, está impulsando el reconocimiento de la diversidad como elemento desestabilizador de la sociedad.

En el proceso legislativo italiano, las leyes de inmigración se han caracterizado por lo que Sbriccoli ha denominado defensa social, que utiliza determinados mecanismos para excluir a sujetos considerados peligrosos para la sociedad.

Esto ha dado lugar a un rasgo característico de la legislación italiana, un doble sistema que, por un lado, formaliza las garantías constitucionales para todos los ciudadanos, pero va en la dirección opuesta, derogando los principios garantizados con medidas de Seguridad Pública y circulares administrativas.

Esta indiosicrasia legislativa genera, a su vez, una frontera mal delimitada entre el ámbito penal y el administrativo.

Con el Texto Único sobre Inmigración de 1998 (*Ley Turco-Napolitano*), tenemos la prueba de esta tendencia, cuando un ciudadano extranjero extracomunitario que entra y permanece irregularmente en el territorio de la República, es objeto de una medida administrativa de expulsión dictada por la Jefatura Superior. Sin embargo, para aplicar la medida se utilizan métodos típicos del enjuiciamiento, como el acompañamiento forzoso a la frontera o, en algunos casos, el acompañamiento a la repatriación. Entre el momento de la entrada en Italia, generalmente en Sicilia, y la emisión de la orden, existe una forma de detención absolutamente inédita para el ordenamiento jurídico italiano, la detención administrativa, aplicada en los Centros de Residencia Temporal.

A pesar de la Sentencia nº 115/2001 y de las posteriores sentencias nº 222 y nº 223 de 2004 del Tribunal Constitucional, que declararon la ilegitimidad constitucional del art. 13, párrafo 5-*bis*, del Decreto Legislativo nº 286/1998 (*Ley Única de las disposiciones relativas a los reglamentos de inmigración y normas sobre la condición de los extranjeros*), este instituto se sigue utilizando en la actualidad, violando de forma flagrante los derechos de los ciudadanos extranjeros extracomunitarios, y el Gobierno sigue ignorando las invitaciones recibidas del Tribunal Supremo para que se lleven a cabo medidas de aplicación finalizadas al respeto de las garantías constitucionales.

Y de hecho, desde 2014, la Jefatura de Policía de Agrigento, que tiene jurisdicción sobre el CPT de Lampedusa, cuando el mismo CPT ya no tiene disponibilidad para la recepción, establece que los ciudadanos extranjeros extracomunitarios sean detenidos en algunos barcos, -lo que determina la superación del límite máximo de detención administrativa- sin que tengan facultad de formalizar solicitud de protección internacional, comportamiento que llevó a la UE a abrir un procedimiento de infracción contra Italia en diciembre de 2015.

Esta diferenciación legislativa que deben sufrir los nacionales de terceros países limita el derecho a la libertad, ya que se deriva del estatuto de inmigrante irregular.

Aun comprendiendo las dificultades legislativas que implica la modificación de las Leyes que regulan en Italia la compleja materia de la inmigración, el cambio debe partir precisamente de las tres Leyes que hoy regulan el fenómeno: el Texto Único de la

Ley de Inmigración n° 286/1988 (*Ley Turco-Napolitano*), la Ley 189/2002 (*Ley Bossi-Fini*) y los Decretos de Seguridad *Salvini* de 2018 y 2019. Es imprescindible que el fenómeno de la inmigración se aborde y regule de forma estructural y a largo plazo, dejando completamente de lado la teoría de la emergencia y el cortoplacismo, que no han permitido alcanzar ningún objetivo de integración del inmigrante, ni de bienestar social para la sociedad de acogida.

Desde que Italia cerró progresivamente sus fronteras y puertos con el objetivo de frenar el flujo de inmigrantes extracomunitarios, los mismos flujos no se han detenido, sino que ha aumentado el número de entradas irregulares y con ello la dificultad de gestionarlas.

Los flujos deben ser seleccionados y controlados con un sistema de planificación basado en un documento plurianual que se actualice cada año. Las cuotas deben repartirse entre todos los tipos de solicitantes, trabajadores por cuenta ajena, autónomos, por estudio e investigación científica.

Estos perfiles deben ir acompañados de criterios de selección claros, explícitos y motivados. El Documento Plurianual de Planificación de los Flujos debe ser elaborado y gestionado por una Agencia Gubernamental de forma autónoma, posiblemente apoyada por una Agencia Europea que supervise el Decreto. Este documento debe ser presentado al Parlamento para que el Gobierno pueda trazar las líneas maestras de su aplicación.

Requisito esencial para una planificación eficaz es la firma de acuerdos bilaterales de cooperación con los países de origen de los inmigrantes, para el reconocimiento de la igualdad de derechos, para la regulación de los flujos regulares y la readmisión de los que han entrado de forma irregular.

La inmigración es una cuestión que implica muchos aspectos, como la gestión de los flujos, el control de las fronteras exteriores, que en el caso de Italia, España y Grecia coinciden con las de la UE, la cuestión de los rechazos y los retornos, las directrices para la integración, el análisis de las necesidades reales relacionadas con el mercado laboral. Todos estos aspectos ya no pueden ser regulados por múltiples actores, que a menudo entran en conflicto unos con otros.

De ahí la necesidad de crear una Agencia de Inmigración que recoja todas las peticiones y actúe de intermediaria entre los que quieren ejercer su derecho a la circulación e Italia, con normas claras y ya no conflictivas.

Sería conveniente que la UE consiguiera crear una Agencia que regule unívocamente la inmigración y coordine las posibles Agencias de los Estados miembros.

En cuanto a las Leyes, la nº 189/2002 (*Ley Bossi Fini*), debería ser totalmente remodelada con la reintroducción del permiso de residencia temporal destinado a la búsqueda de trabajo, mientras que para los ciudadanos extranjeros no comunitarios que entraron en el país de forma irregular, es deseable la expedición de un permiso de residencia de integración probada en ausencia de procedimientos penales contra ellos: se trata de una propuesta de Ley de iniciativa popular presentada el 23 de abril de 2018 «Estancia regular e inclusión social y laboral de los extranjeros no comunitarios» a la I Comisión de Asuntos Constitucionales, pero aún no discutida para su posible aprobación en el Parlamento.

Otro paso fundamental hacia el reconocimiento de los derechos es la supresión del delito de clandestinidad previsto en el artículo 10 de la Ley nº 189/2002 (*Ley Bossi Fini*), que, tal y como reclama la Magistratura italiana, no ha tenido efecto, sino que ha traído miles de recursos en los Tribunales italianos, congestionando el sistema judicial ya de por sí caracterizado por sus enormes dificultades.

Los trámites burocráticos para la concesión de permisos de residencia, su renovación y la concesión de la ciudadanía deben ser absolutamente racionalizados y no deben estar sujetos a pago. El proceso administrativo es tan largo que en algunos casos, paradójicamente, los que eran regulares se convierten, mientras esperan, en irregulares.

Un paso necesario, además de oportuno, es la inclusión en las vías de integración del reconocimiento de la ciudadanía a los hijos de inmigrantes extranjeros extracomunitarios nacidos en Italia, que hayan cursado al menos uno o más ciclos de enseñanza en Italia, a través de la modificación de la Ley nº 91 de 5 de febrero de 1992, el llamado "*ius culturae*" y la aprobación de las «Disposiciones sobre la ciudadanía» paradas en el Parlamento desde octubre de 2015.

Aunque en Italia la cultura del *ius culturae* es un instituto jurídico que nunca ha formado parte de la legislación italiana, su introducción representaría sin duda una señal de gran civismo hacia quienes completan un camino de educación y formación cívica que les integraría plenamente en la sociedad civil.

El 10 de diciembre de 2018 Italia no firmó el Pacto Mundial sobre Migración<sup>110</sup>, que, aunque no vinculante, fue suscrito por un gran número de países, lo que relegó a Italia en una situación de aislamiento que es necesario superar dando el apoyo adecuado al Documento.

En sede europea, Italia no apoyó concretamente «Una nueva alianza África-Europa para la inversión y el empleo sostenible», prevista por el MFP<sup>111</sup> 2021/2022, al no comprender su potencial. Aunque estaba previsto para junio de 2020, el debate estratégico sobre las relaciones con África se postergó debido a la necesidad de abordar adecuadamente la crisis económica tras la pandemia de Covid-19 en la UE.

Además, debido a los conflictos que aún persisten en las zonas limítrofes de Europa, sería urgente adoptar un acuerdo de cooperación intergubernamental en el seno del Consejo Europeo para debatir la política de asilo. El acuerdo podría alcanzarse entre los Estados miembros que estén dispuestos a reubicar a los solicitantes de asilo, cambiando el actual sistema estructural que lo rige. La aceptación de las solicitudes, tras la comprobación de los requisitos, la acogida de los que tienen derecho y la repatriación de los que no lo tienen encomendada exclusivamente a la Comisión, podría ser la condición previa para la reforma del Reglamento de Dublín, tal y como propuso la presidenta de la Comisión de la UE, Ursula Von der Leyen, en su discurso del 16 de septiembre de 2020, en el que destacó la necesidad de encontrar un equilibrio entre responsabilidad y solidaridad.

Por último, deben anularse las normas del Decreto de Seguridad (Ley nº 132/2018) y del Decreto de Seguridad *bis* (Ley nº 77/2019), para que el sistema de acogida, desmantelado por los citados Decretos, se gestione en colaboración con las Regiones y Municipios, con el objetivo de transformar el coste de la acogida en un fondo de inversión que se destine exclusivamente a la integración, con la adquisición de competencias lingüísticas, laborales y la necesaria mediación cultural con el país de acogida, pasos fundamentales para garantizar igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos extracomunitarios.

---

<sup>110</sup> El Pacto Mundial para la Migración es un documento firmado en Marrakech (Marruecos) en 2018 por varios países e impulsado por las Naciones Unidas, que contiene directrices generales sobre políticas migratorias, con el objetivo de construir una migración coordinada y estructurada.

<sup>111</sup> El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea promueven un papel destacado en la elaboración del presupuesto a largo plazo de la Unión Europea. La Comisión presenta el Marco Financiero Plurianual (MFP), que define la capacidad de gasto y las fuentes de ingresos.

### **2. Europa: hacia una nueva legislación**

La inmigración en la Unión Europea se está transformando poco a poco en un enfoque comunitario, aunque sigue habiendo fuertes resistencias por parte de los Estados miembros a ceder parte de sus competencias en este ámbito.

El movimiento migratorio ha adquirido tales proporciones que ha determinado el paso de las formas de cooperación intergubernamental al intento de elaborar una nueva disciplina del fenómeno, realizada y gestionada por la institución europea, influenciada por una evolución cultural y por los objetivos a perseguir.

La inmigración representa hoy uno de los fenómenos más complejos y estructurales que debe encarar la Unión, y la política comunitaria se orienta hacia un modelo multicultural.

La cuestión de la integración es un objetivo que ya no puede aplazarse y que debe aplicarse con sentido de la equidad, en el respeto de la seguridad del espacio europeo.

La ampliación a los países del Este de la zona de la UE ha provocado una intensa confrontación sobre la estrategia a seguir, lo que frena cualquier determinación.

El reconocimiento de culturas diferentes no significa renunciar a la propia identidad nacional, sino que es un camino dirigido a construir un futuro multicultural que traerá consigo el desarrollo económico, social y cultural.

La afirmación de la integración sigue siendo la única vía para la identificación de los derechos y deberes de los ciudadanos extranjeros extracomunitarios, que hoy en día ve ausente cualquier referencia a los derechos políticos tanto a nivel de la UE como nacional. El reconocimiento de este derecho representa un punto de partida fundamental para la inclusión en la sociedad civil.

La lenta transformación de la legislación europea nace de la consideración de que la gestión unilateral de los flujos migratorios por parte de los Estados se ha revelado completamente insuficiente en un contexto de medio y largo plazo y poco rentable en términos puramente económicos.

Esto conduce a una visión global de la gestión de los flujos que debe prever, por parte de la UE, una actividad de control y no simultáneamente una actividad de previsión de los flujos para los años siguientes.

Hace falta coordinar el desarrollo de una política comercial con los países de origen para poder alcanzar como objetivos también la promoción de los derechos humanos y la prevención de conflictos.

Sin embargo, la UE está encontrando las mayores dificultades para llevar a cabo este proyecto común con el cierre y la exclusión de algunos Estados miembros, que plantean cada vez más preocupaciones por cuestiones de identidad nacional, políticas de empleo y orden público. Esta actitud, que se ha consolidado en los últimos años, se ha convertido en una fuente de agregación política y malestar social.

A pesar de esta política de cierre absoluto, el mercado de la globalización se dirige con más fuerza hacia la integración, por lo que es poco probable que se aborde la cuestión de la inmigración a nivel de cada Estado.

La inercia mostrada por la UE en materia de inmigración es consecuencia de la estructura política de la Unión, que se basa en tratados apoyados por Estados individuales, que deben, incluso en ausencia de una Constitución, superar el concepto tradicional de Estado.

En materia de inmigración, la UE ejerce ciertas prerrogativas propias de un Estado soberano, pero carece de legitimidad. Para apoyar el camino que ha emprendido la UE, es necesario que las políticas de inmigración sean reguladas de manera uniforme por la Unión, especificando, para todos, cuáles deben ser los requisitos de entrada y residencia, cuáles son los derechos y deberes de los ciudadanos extracomunitarios, incluyendo el reconocimiento de los derechos políticos: un paso esencial para promover la integración y la participación en la sociedad civil del Estado de acogida. También es esencial que la gestión de las fronteras sea gestionada de forma unificada por la UE.

Estas medidas iniciales deben ser apoyadas política y financieramente, ya que los Estados individuales no tienen los recursos económicos para gestionar la inmigración, y la Unión es el único organismo institucional capaz de hacer frente a este complejo desafío.

Este proceso, extremadamente complejo y amplio, está supeditado a la evolución política y financiera que pueda darse la UE, de la que dependerá el futuro de la inmigración y el desarrollo de la propia UE.

La alternativa sigue siendo un escenario que presupone una actitud cada vez más rígida hacia las normas y una actitud represiva hacia los derechos de los inmigrantes.



El objeto de la presente investigación y la metodología han definido que el inadecuado y rígido marco normativo italiano debe ser objeto de intervenciones correctoras, cuyos instrumentos para su aplicación deben basarse en los principios de la Constitución para fijar de forma unívoca el umbral de protección de los derechos de los ciudadanos extranjeros extracomunitarios.

### FUENTES CONSULTADAS

#### Bibliografia citada

Amalfitano C., D'Amico M. y Leone S., 2022. La Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE sul sistema integrato di tutela. (p. 145). Milano, Italia: Giappichelli Editore.

Ambrosino M., 2019. Migrazioni. (p. 52). Milano, Italia: EGEEA Editore.

Assanti C. y Pera G., 1972. Commento allo Statuto dei Lavoratori. (p. 151). Milano, Italia: CEDAM Editore.

Azzariti G., 2003. Eguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza. (p. 106). Torino, Italia: G. Giappichelli Editore.

Barbera M., 2007. Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale. (pp. 589 ss.). Milano, Italia: Giuffrè Editore.

Barbera M., 2007. Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale. (pp. 362 ss.). Milano, Italia: Giuffrè Editore.

Ballestrero M.V., 2007. La stabilità come valore e come problema. Torino, Italia: Giappichelli Editore.

Badami G., Caracci M. y La Spina G., 2011. L'integrazione degli immigrati nella Regione Siciliana: risultati del Progetto "Al Khantara ..... integrazione sicura". (p. 189). Palermo, Italia: Antipodes Editore.

Badami G., Caracci M. y La Spina G., 2011. L'integrazione degli immigrati nella Regione Siciliana: risultati del Progetto "Al Khantara ..... integrazione sicura". (p. 206). Palermo, Italia: Antipodes Editore.

Badami G., Caracci M. y La Spina G., 2011. L'integrazione degli immigrati nella Regione Siciliana: risultati del Progetto "Al Khantara ..... integrazione sicura". (p. 311). Palermo, Italia: Antipodes Editore.

Bascherini G., 2007. Immigrazione e diritti fondamentali (p. 106). Napoli, Italia: Jovene Editore.

Bascherini G., 2007. Immigrazione e diritti fondamentali (p. 135). Napoli, Italia: Jovene Editore.

Bascherini G., 2007. Immigrazione e diritti fondamentali (p. 143). Napoli, Italia: Jovene Editore.

Bascherini G., 2007. Immigrazione e diritti fondamentali (p. 130). Napoli, Italia: Jovene Editore.

Bernardi U., 2004. Cultura e Integrazione. (p. 225). Milano, Italia: Franco Angeli Editore.

Bettin G. y Cela E., 2014. L'evoluzione storica dei flussi migratori. Roma, Italia: Ministero dell'Istruzione e della Ricerca.

Biondi dal Monte F. y Rossi E., 2020. Diritti oltre frontiera: Migrazioni politiche di accoglienza e integrazione. (p. 22). Pisa, Italia. Pisa University Press Editore.

- Blanco Valdés R. L., 1999. Introducción a la Constitución de 1978. (p. 24). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Bobbio N., 2014. L'età dei diritti (p. 14). Torino, Italia: Einaudi Editore.
- Bocchi G., 2015. L'Europa globale. (pp. 110-111). Roma, Italia: Studium Editore.
- Bonifazi C., 1998. L'immigrazione straniera in Italia. (pp. 176-177). Bologna, Italia: Il Mulino Editore.
- Boscolo Anzoletti A., 1970. Il Comandante Salvatore Todaro. Roma, Italia: Giovanni Volpe Editore.
- Calvanese F., 2000. L'Italia fra emigrazione e immigrazione. (pp. 89-95). Roma, Italia: Edizione Filef.
- Campomori F., 2012. Il profilo locale della cittadinanza tra politiche dichiarate e politiche in uso. (p. 37). Milano, Italia: Franco Angeli Editore.
- Campomori F., 2005. Le politiche locali dell'immigrazione. (p. 421).  
Artículo publicado en la revista "Amministrare" n° 3 del diciembre de 2005.
- Caputo A., 2006. Immigrazione, diritto penale e sicurezza. Torino, Italia: Giappichelli Editore.
- Carretti P., 2005. Profili costituzionali dell'Unione europea: cinquant'anni di processo costituente. Bologna, Italia: Il Mulino Editore.
- Carrillo Salcedo J. A., 1991. Protección de derechos humanos en el Consejo de Europa: hacia la superación de la dualidad entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales.  
Artículo publicado en la "Revista de Instituciones Europeas" n° 2/1991 mayo-agosto. (pp. 433-434). Editores Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España).
- Cassese S., 1990. Dizionario di diritto pubblico, Vol. V. (p. 5791). Milano, Italia: Giuffrè Editore.
- Colombo A. y Sciortino G., 2004. Gli immigrati in Italia. (pp. 52-53). Bologna, Italia: Il Mulino.
- Castronovo A. E., 2016. Genesi e sviluppo dell'immigrazione in Sicilia: alcune chiavi di lettura. Artículo publicado en marzo de 2016 en la revista "Dialoghi Mediterranei".  
Mazara del Vallo, Italia: Istituto Euroarabo.
- Charro Baena P. y San Martín Mazzucconi C., 2005. Derechos sociales y tutela jurídica efectiva de la Constitución europea.  
Artículo publicado en el n° 57/2005 (p. 557) de la Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Corradi E., Emmi V. y Villa M., 2020. Migranti: La sfida dell'integrazione. (p. 47). Milano, Italia. Ledizioni.
- Cortese A. y Licari F., 2019. L'emigrazione siciliana in Tunisia e l'odierna presenza tunisina sull'isola.

Artículo publicado en la "Revista Altretale" n° 58/219 enero-junio (p. 6). Torino, Italia: Globus et Locus

Covella A. R., 2020. Hipótesis de regularización de los migrantes entre polémicas y problemas normativos.

Artículo publicado el 11 de mayo de 2020 en la revista "Derecho Civil e Mercantil"

Courgeau D., 1980. Analyse quantitative des migration humaines. (p. 14). Parigi, Francia: Masson.

De Clementi A., 2010. Il prezzo della ricostruzione. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra. (p. 147). Bari, Italia: Laterza Editore.

De Freitas Souza M.C. y Quattromini O.F.S., 2014. Memorie di un apolide ai tempi della Legge Bossi-Fini. (p. 74). Bari, Italia: Editore Ass. Amici del Brasile-Puglia.

Di Capua L. y Pacini L., 2019. Crescita, Evoluzione, Sviluppo: I cambiamenti operati dall'accoglienza. (p. 5). Roma, Italia: Fondazione ANCI.

D'Ignazio G., 2010. Immigrazione e diritti fondamentali. (pp. 23 ss.) Milano, Italia: Giuffrè Editore.

Dipartimento Regionale dell'Agricoltura della Regione Siciliana, 2016. Rapporto sullo stato del territorio. (p. 25).

Di Pasquale E., Stuppini A. y Tronchin C., 2020. Quali sono le politiche per l'integrazione.

Artículo publicado en la revista en línea «La Voce.Info» el 18 de diciembre de 2020.

Texto recuperado en el enero 2021 por el sitio de la revista:

<https://www.lavoce.info/archives/62591/ce>

Duran P., 1991. La politica contemporanea de la Seguridad Social.

Traducción de José Vida Soria «La politique contemporaine de sécurité sociales» 1953. (p. 730). Madrid, España: Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Franchini D., 2019. Tempi sulla giustizia.

Artículo publicado en el periódico "la Repubblica" en agosto de 2019.

Guazzarotti A., 2009. Lo straniero, i diritti, l'uguaglianza.

Artículo publicado en la revista "Questione Giustizia" n° 1/2009. (pp. 99-100). Milano, Italia: Franco Angeli Editore.

Ferri F. y Massimi A., 2021. Hot Spot e Centri Permanenza per i Rifugiati: Violazioni dei diritti umani degli immigrati. (p. 3). Roma, Italia: In Limine.

Fioravanti M., 1995. Appunti di storia delle costituzioni moderne. (p. 115). Torino, Italia: Giappichelli Editore.

Foucault M., 2009. Bisogna difendere la società (p. 222). Milano, Italia: Feltrinelli Editore.

- Garcia Valverde M. D., 2007. Mujer extranjera y violencia de género. Artículo publicado en el n° 46 de la Revista de Treball, economia i societat (p.1). Generalitat Valenciana: Comité economic i social de la Comunitat Valenciana.
- Girotti F., 1998. Welfare State. (pp. 128-129). Roma, Italia: Carocci Editore.
- Giubboni S., 2012. Diritto e solidarietà in Europa. (p. 214). Bologna, Italia: Il Mulino Editore.
- Gjergji I., 2013. Circolari amministrative e immigrazione (p. 24). Milano, Italia: Franco Angeli Editore.
- Gjergji I., 2013. Circolari amministrative e immigrazione (p. 36). Milano, Italia: Franco Angeli Editore.
- Grosso E., 2001. La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo. Torino, Italia. Giappichelli Editore.
- Kenner J., 2006. Economic and Social right in the EE.UU. legal order: the mirage of indivisibility. (p. 72). Oxford, G.B.: Oxford University Press.
- Licastro G., 2004. L'immigrazione nell'Unione Europea: un cammino difficile (pp.1-2). Artículo publicado en la revista "Diritto". Milano, Italia: Maggioli Editore.
- Lyn R. y Morce J. M., 2009. Fare ricerca qualitativa. (p. 114). Milano, Italia: Franco Angeli Editore.
- Lyn R. y Morce J. M., 2009. Fare ricerca qualitativa. (p. 64). Milano, Italia: Franco Angeli Editore.
- Lucifora V. C., 2003. Economia sommersa e lavoro nero. Bologna, Italia: Il Mulino.
- Marshall T. H., 1963. Cittadinanza e classe sociale. (pp. 116-118). Torino, Italia. UTET Editore.
- Mottura G. e Pinto P., 1996 Immigrazione e cambiamento sociale. Strategie sindacali e lavoro straniero in Italia. (p. 115). Roma, Italia: Ediesse.
- Nascimbene B. y. Mafrolla E., 2002. Recenti sviluppi della politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo. Artículo publicado en la revista "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n°1/2002. (p. 75). Milano, Italia: Franco Angeli Editore
- Paleologo Vassallo F., 2010. La protezione internazionale ed il respingimento alle frontiere marittime. (pp. 85-98). Bologna, Italia: Il Mulino Editore.
- Palidda S., 2003. Le migrazioni come crimine. (p. 63). Milano, Italia: Franco Angeli Editore.
- Peces Barba G., 1993. Teoria dei diritti fondamentali. (pp. 157-158). Milano, Italia. Giuffrè Editore.
- Piattoni S., 2010. The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. (pp 125). Oxford, G.B.: Oxford University Press.

- Pollini G. y Scidà G., 2002. Sociologia delle migrazioni e della società multietnica. (p. 103). Milano, Italia: Franco Angeli Editore.
- Pugliese E., 2002. L'Italia fra migrazioni internazionali e migrazioni interne (p. 21). Bologna, Italia: il Mulino.
- Regalia I., 2018. Regolare le nuove fasi di impiego: esperimenti locali di flexicurity in Europa. (p. 48). Milano, Italia: Franco Angeli Editore.
- Rose R., 1996. Il ruolo dello stato nel Welfare mix. (pp. 151-152). Bari, Italia: Laterza Editore.
- Salazar C., 2001. I diritti sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: un viaggio al termine della notte. (p. 246). Napoli, Italia. Giuffrè Editore.
- Sciortino G., 2000. L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa (p. 113). Milano, Italia: Franco Angeli Editore.
- Solanes Corella A., 2008. El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión. Capítulo 2: Inmigración, derechos y exclusión. (p. 77). Madrid, España: Fundación Foessa.
- Stancati P., 2010. La disciplina multilivello dello status libertatis del non cittadino, con particolare riferimento al concorso del parametro internazionale con i presidii di garanzia costituzionale: note critiche e ricostruttive. (pp. 102 – 343). Milano, Italia: Giuffrè Editore.
- Tönnies F., 1907. Comunità e Società. Milano, Italia. Edizioni di Comunità.
- Triguero Martinez L. Á., 2012. Los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores Migrantes. (p. 22). Granada, España: Editorial de la UGR.
- Triguero Martinez L. Á., 2012. Los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores Migrantes. (p. 23). Granada, España: Editorial de la UGR.
- Triguero Martinez L. Á., 2016. Derecho social y trabajo informal, (cit. Cap. IV, p. 259). Granada, España: Editorial Comares S.L.
- Vela Díaz R., 2011. La (des) igualdad en el acceso al empleo y a la protección social de las mujeres inmigrantes en España.  
Comunicación presentada al Congreso Universitario Nacional Investigación y Género en Sevilla.
- Ventura L., 1984. Il principio di eguaglianza nel diritto del lavoro. Milano, Italia. Giuffrè Editore.
- Venturi A., 1954. I fondamenti scientifici della sicurezza sociale. (pp. 276-277). Milano, Italia: Giuffrè Editore.
- Venturi A., 1954. I fondamenti scientifici della sicurezza sociale. (p. 286). Milano, Italia: Giuffrè Editore.
- Venturi A., 1954. I fondamenti scientifici della sicurezza sociale. (p. 274). Milano, Italia: Giuffrè Editore.
- Zincone G., 2009. Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa. Bologna, Italia: Il Mulino Editore.

### Informes y documentos

- Brusati E., 2003. Come si fanno i sondaggi. Dalla collana Induzioni: demografia, probabilità, statistica a scuola. Nr. 26/2003. Roma, Italia: Fabrizio Serra Editore.
- Campomori F., 2016. Le politiche per i rifugiati in Italia: dall'accoglienza all'integrazione. Quaderni della coesione sociale. Nr. 2/2016. Reggio nell'Emilia, Italia: O.C.I.S. Editore.
- Caritas Italiana, 2018. XXVII Rapporto Immigrazione Caritas-Migrantes. Roma, Italia: Edizioni Palombi.
- Carlo Alberto di Savoia, 1848. Statuto Fondamentale della Monarchia di Savoia.
- Campomori F. e Caponio T., 2012. Le politiche di integrazione per gli immigrati. (p. 133). Comunicación publicada en el libro "Tra l'incudine e il martello: Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi. Bologna, Italia: Il Mulino Editore.
- Campomori F. e Caponio T., 2012. Le politiche di integrazione per gli immigrati. (p. 51). Comunicación publicada en el libro "Tra l'incudine e il martello: Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi". Bologna, Italia: Il Mulino Editore.
- Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, 2000. Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee C 364/21 del 18 dicembre de 2000.
- Centro Studi e Ricerche IDOS, 2021. Dossier Statistico 2021. (pp. 11-12). Roma, Italia: Edizioni Idos.
- Centro Studi e Ricerche IDOS, 2012. Dossier Statistico 2012. (pp. 15-16). Roma, Italia: Edizioni Idos.
- Centro Studi e Ricerche IDOS, 2012. Dossier Statistico 2012. (p. 17). Roma, Italia: Edizioni Idos.
- C.I.S.L. (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori), 2017. Rapporto 2017: promuovere il welfare per uno sviluppo inclusivo. Roma, Italia: Edizioni Lavoro.
- Codice Civile, 1942. Regio Decreto n° 262 del 16 marzo 1942. Artt. 12-14. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n° 79 del 4 aprile 1942.
- Colombo A. y Magri P., 2021. Rapporto ISPI 2021. (pp. 78-79). Milano, Italia: Ledizioni LediPublishing.
- Comisión Europea, 2003. Comunicación n° 336/2003 sobre "Inmigración, integración y empleo". Diario Oficial de la Unión Europea n° 6/2003.
- Consiglio d'Europa, 2000. Protocollo nr. 12 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali. Serie dei Trattati Europei n° 177.
- Consiglio Europeo, 2003. Conclusioni della Presidenza sul Consiglio Europeo di Salonico del 19 e 20 giugno 2003. Bollettino Europeo nr. 6/2003.
- Convenzione Internazionale di Amburgo, 1979. Sulla ricerca ed il salvataggio marittimo. Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana. Serie Generale n° 120 del 25-05-2001 - Suppl. Ordinario n° 128. Roma, Italia.

Commissione Europea, 2001. Prima relazione della Commissione sull'attuazione della comunicazione COM(2000) 755 def. del 22 novembre 2000.

Corte dei Conti, Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali, 2021. Relazione Annuale 2020. I Rapporti Finanziari con l'unione Europea e l'utilizzazione dei Fondi Europei (p. 129). Roma, Italia: Corte Dei Conti Centro Unico per la Fotoriproduzione e la Stampa.

Costituzione della Repubblica italiana, 1948. Cit. Artt. 2-3. Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n° 298 del 27 dicembre 1948.

Costituzione della Repubblica italiana, 1948. Cit. Art. 32. Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n° 298 del 27 dicembre 1948.

CNEL, 2018. Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro italiano.

Rapporto dell'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri. (pp. VI-VII).

Favilli C., 2001, La Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione: prime riflessioni.

Diritto Immigrazione e Cittadinanza, n° 1/2001 (p. 119).

Fullin G. y Reyneri E., 2011. Low Unemployment and Bad Jobs for New Immigrants in Italy. (pp. 118-147). International Migration 49.

Gazzetta Ufficiale Repubblica Italia, 2019. Regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica. (p. 62). Nr. 205 del 4 settembre 2018. Roma, Italia: Istituto Poligrafico dello Stato

Gazzetta Ufficiale Repubblica Italia, 2019. Regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica. (p. 21). Nr. 11 del 14 gennaio 2019. Roma, Italia: Istituto Poligrafico dello Stato.

Hämäläinen, K. y Sarvimäki, M. 2010. Assimilating Immigrants: The Impact of an Integration Program. Finland, HECER – Helsinki Center of Economic Research.

Hannachi A.K., 2012. Dossier Statistico Immigrazione. (pp. 6-7). Università Kore di Enna, Italia.

Hannachi A.K., 2012. Dossier Statistico Immigrazione. (p. 8). Università Kore di Enna, Italia.

Hannachi A.K., 2015. Dossier Statistico Immigrazione. (p. 18). Università Kore di Enna, Italia.

Harris D. J., O'Boyle M. y Warbrick C., 2009. Law of the European Convention on Human Rights. (p. 183). Oxford, GB: Oxford University Press.

IDOS, 2021. Dossier Statistico Immigrazione. (p. 112), Roma, Italia: Centro Studi e Ricerche.

IDOS, 2021. Dossier Statistico Immigrazione. (p. 152), Roma, Italia: Centro Studi e Ricerche.



- IDOS, 2021. Dossier Statistico Immigrazione. (p. 193), Roma, Italia: Centro Studi e Ricerche.
- I.L.O., 1975. Convenzione sui lavoratori migranti. Ginevra, Svizzera.
- I.L.O., 2017. Il Rapporto “La Migrazione del Lavoro: nuovo contesto e le sfide della Governance” relativo alla 107a Conferenza Internazionale del Lavoro svoltasi a Ginevra.
- ISTAT, 1968. Sommario di Statistiche Storiche in Italia 1861-1965. (p. 123). Roma, Italia: Istituto Nazionale di Statistica.
- ISTAT, 2017. La misura dell’economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2007 -2017, Conti Nazionali, Statistica in Breve. Roma, Italia: Istituto Nazionale di Statistica.
- ISTAT, 2022. Censimento Generale dell’Agricoltura 2021. (p. 5). Roma, Italia: Istituto Nazionale di Statistica.
- ISTAT, 2022. Censimento Generale dell’Agricoltura 2021. (pp. 29-30). Roma, Italia: Istituto Nazionale di Statistica.
- Legge n° 943 del 30 dicembre 1986. “Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine”. Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana n° 8 del 12 gennaio 1987.
- Magnanensi S., Passaglia P. y Rispoli E., 2008. La condizione giuridica dello straniero extracomunitario. (p. 7).
- Diario elaborado con ocasión del encuentro trilateral de las Tribunales Constitucionales de Italia, España y Portugal. Madrid, España. 25 y 26 de septiembre de 2008.
- Marotta G., 2018. Dossier dell’Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico. (p. 26). Gorlasco (TO), Italia.
- Mangiaracina A, 2016. Hotspots e diritti: un binomio possibile?  
Artículo publicado en la revista “Diritto Penale Contemporaneo” n° 4/2017. Milano, Italia: Associazione Diritto Penale Editore.
- Massó Garrote M. F., 2010. Il quadro giuridico politico comune in materia di immigrazione nell' Unione Europea. Milano, Italia: Giuffrè Editore.
- Relazione presentata al Convegno internazionale su "Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale", organizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università della Calabria e tenutosi il 15 e il 16 Marzo 2010.
- Nascimbene B e Favilli C., 1990. (Voce Straniero in Tutela Internazionale). Dizionario di Diritto Pubblico, Vol. V (pp. 5796-5805). Milano, Italia: Giuffrè Editore.
- O.E.C.D., 2018. Rapporto lavoro per gli immigrati. L’integrazione nel mercato del lavoro in Italia. Bruxelles, Belgio.
- OHCHR, 2019. Ufficio Procedure Speciali nota AL ITA 4/2019: Comunicazione Congiunta dell’Ufficio Procedure Speciali. Ginevra, Svizzera.

- Ortega Perez N., 2017. Las Políticas de inmigración restrictivas chocan con el derecho a emigrar. *La Voz*, 15.06.2017. Asturias, España.
- Paleologo Vassallo F., 2007. Obblighi di protezione e controlli delle frontiere. (p. 22). *Diritto immigrazione e cittadinanza*, nr.3/2007.
- Papisca A., 2009. Dossier “La dichiarazione dei diritti dell’uomo commentata dal Prof. Papisca”. (p. 30). UNESCO.
- Parlamento Europeo, 1983. Resolución de 9 de junio 1983. *Diario Oficial de la Unión Europea* n°184 del 11 de julio 1983.
- Parlamento italiano, 2016. Documenti parlamentari: Procedure di infrazione (pp. 481-483).
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali . Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, 2017. XIX Rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia. Roma, Italia.
- Provincia di Agrigento, 2022. Rapporto semestrale sullo stato del territorio. (p. 19). Agrigento, Italia.
- Solanes Corella A., 2006. Integración sin derechos: de la irregularidad a la participación. *Cuadernos de filosofía del derecho*, nr. 14/2006 (Cap. II pp. 4-6).
- T.U.L.P.S., 1931. Testo Unico Leggi Pubblica Sicurezza. (Titolo V: artt. da 142 a 152). Regio Decreto nr. 733 del 18 giugno 1931.
- T.U.L.P.S., 1931. Testo Unico Leggi Pubblica Sicurezza. Regio Decreto nr. 733 del 18 giugno 1931.
- U.E., 2004. T.U.E. *Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea* n° 320/3 del 16.12.2004. (p. 1)
- United Nation Organization, 1966. International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). (art. 6).
- U.N.C.L.O.S., 1982. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. (p. 6). Montego Bay (JA), 10 dicembre 1982.
- U.N.C.L.O.S., 1982. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Montego Bay (JA), 10 dicembre 1982.
- U.N.C.L.O.S., 1982. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. (p. 37). Montego Bay (JA), 10 dicembre 1982.
- Unione Europea, 2017. Social Summit European Pillar Social Rights Booklet. (p. 14).
- Università di Bergamo, Rapporto annuale “Piano Nazionale Interventi e Servizi Sociali”. Bergamo, Italia. Il Mulino Editore.
- Vassallo Paleologo F., 2007. Obblighi di protezione e controlli delle frontiere marittime, in “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza” n° 3/2007. Milano, Italia: Franco Angeli.

### Webgrafía

Ambrosino A., 2017. Thematic Briefing of The European Pillar of Social Right. Artículo publicado en abril 2018 en el sitio web EUNews:

Texto recuperado en el abril 2018 por el sitio:

<http://www.eunews.it/2017/09/06/briefing-tematico-pilastro-europeo-dei-diritti-sociali/91800>.

Caponio T., 2012. Rapporti per il CNEL. Italia: una transizione incompiuta? (cit. pag. 51).

Datos recuperado en el octubre de 2019 por el sitio web:

[http://fieri.it/wp-content/uploads/2013/09/rapporto-CNEL\\_definitivo\\_sett2013.pdf](http://fieri.it/wp-content/uploads/2013/09/rapporto-CNEL_definitivo_sett2013.pdf)

Camera dei Deputati del Parlamento Italiano, 2019. Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio.

Pubblicación del 5 de marzo de 2019 del Servizio Studi della Camera dei Deputati.

Datos recuperados en el abril de 2019 por el sitio web institucional de la Cámara de Diputados del Parlamento Italiano:

<http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105104.pdf>

Camera dei Deputati del Parlamento Italiano, 2000. Fondo per le politiche sociali.

Datos recuperados en el septiembre de 2018 por el sitio web institucional de la Cámara de Diputados del Parlamento Italiano:

<http://leg16.camera.it/465?area=6&tema=227&I+fondi+per+le+politiche+sociali>

Cavaliere L., (2015). *Le politiche europee dell'immigrazione tra storia, sviluppi e problematiche recenti*. (p. 4). Artículo publicado en el sitio web "Centro Studi Europei".

Texto recuperado en el noviembre de 2019 por el sitio web:

[http://www.centrostudieuropei.it/jeanmonnet/wp-content/uploads/2015/04/Cavaliere\\_Le-politiche-europee-dellimmigrazione.pdf](http://www.centrostudieuropei.it/jeanmonnet/wp-content/uploads/2015/04/Cavaliere_Le-politiche-europee-dellimmigrazione.pdf), 2015.

Commissione Affari Costituzionali, 2019. Progetto di Legge «Promozione del regolare soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa degli stranieri non comunitari».

Dossier n° 132 - Scheda di lettura 10 aprile 2019.

Datos recuperados en el octubre de 2020 por el sitio web institucional de la Cámara de Diputados del Parlamento Italiano:

<http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0230.pdf>

Commissione Europea, 2017. Pilastro Europeo dei Diritti Sociali.

Ufficio delle Pubblicazioni.

Texto legislativo recuperado en el diciembre de 2018 por el sitio web institucional de la U.E.:

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf)

Commissione Parlamentare XIV Legislatura, 2006. Rapporto Attività Commissione.

Datos recuperados en el mayo de 2019 por el sitio web istituzional de la Cámara de Diputados del Parlamento Italiano:

[http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01\\_c  
ap09\\_sch07.htm](http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_c<br/>ap09_sch07.htm)

Comune di Modena Ufficio Progetti Europei, 2021. Nuovo Piano d’Azione per l’Integrazione e l’Inclusione.

Texto recuperado por el sitio web istituzional del Ayuntamiento de Modena:

[https://www.comune.modena.it/europa/news/nuovo-piano-dazione-per-lintegrazione-e-  
linclusione-2021-2027](https://www.comune.modena.it/europa/news/nuovo-piano-dazione-per-lintegrazione-e-<br/>linclusione-2021-2027)

Corte Costituzionale, 1997. Sentenza n° 47 del 20 gennaio 1977.

Texto legislativo recuperado en el diciembre de 2019 por el sitio web istituzional del Tribunal Constitucion:

[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param\\_ecli=ECLI:IT:CO  
ST:1977:47](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:CO<br/>ST:1977:47)

Corte Costituzionale, 2001. Sentenza n° 115 del 7 maggio 2001.

Texto legislativo recuperado en el diciembre de 2019 por el sitio web istituzional del Tribunal Constitucional:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2001&numero=115>

Corte Costituzionale, 2004. Sentenza n° 222 del 8 luglio 2004.

Texto legislativo recuperado en el diciembre de 2019 por el sitio web istituzional del Tribunal Constitucional:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2004&numero=22>

Corte Costituzionale, 2004. Sentenza n° 223 del 8 luglio 2004.

Texto legislativo recuperado en el diciembre de 2019 por el sitio web istituzional del Tribunal Constitucional:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2004&numero=223>

Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali della Regione Sicilia, 2021. Analisi di contesto preliminare al confronto regionale per la definizione della strategia del Piano d’Azione per l’Integrazione e l’Inclusione della Regione Sicilia.

Texto recuperado por el sitio web istituzional de la Región Sicilia:

[http://www.pti.regione.sicilia.it/altri-programmi-2021-2027/livello-regionale-  
2/programma-italia-tunisia-2021-2027/](http://www.pti.regione.sicilia.it/altri-programmi-2021-2027/livello-regionale-<br/>2/programma-italia-tunisia-2021-2027/)

Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali della Regione Sicilia, 2021. Documento di Programmazione per l’Attuazione del Piano d’Azione per l’Integrazione e l’Inclusione della Regione Sicilia. (p. 22).

Texto recuperado por el sitio web istituzional de la Región Sicilia:

<http://www.pti.regione.sicilia.it/programmazione-2021-2027/livello-regionale>

Gradilone S., 2017. L'attenzione in merito alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali nell'Unione Europea.

Artículo recuperado en el abril de 2018 por el sitio web:

<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Europa/Unione-europea-una-questione-di-diritti-177090>.

Governo italiano: sitio web interministerial del Gobierno italiano (Ministerio de Trabajo y Política Social, Ministerio de Educación y Ministerio del Interior).

Texto legislativo recuperado en el noviembre de 2022 por el sitio web institucional del Gobierno italiano:

<https://www.integrazionimigranti.gov.it/Dettaglio-approfondimenti/is44/Emergenza-Ucraina>

Governo Italiano, 2015. Recepimento non corretto della Direttiva 2008/115/CE: Procedimento di infrazione e messa in mora art. 258 T.F.E.U.

Texto legislativo recuperado en el diciembre de 2018 por el sitio web institucional del Gobierno italiano:

[www.politicheeuropee.gov.it/3852/elenco-procedure-di-infrazione-avviata-nei-confronti-dellitalia-ottobre-dicembre-2015](http://www.politicheeuropee.gov.it/3852/elenco-procedure-di-infrazione-avviata-nei-confronti-dellitalia-ottobre-dicembre-2015)

Hannachi A.K., 2015. Breve storia dell'immigrazione tunisina in Italia.

Artículo publicado en la revista en línea "Ipritimigration.wordpress.com" el 2 de Febreo de 2015.

Texto recuperado en el octubre 2019 por el sitio de la revista:

[https://ipritimmigration.files.wordpress.com/2015/02/2\\_breve-storia-dellimmigrazione-tunisina-in-italia-k-hannachi.pdf](https://ipritimmigration.files.wordpress.com/2015/02/2_breve-storia-dellimmigrazione-tunisina-in-italia-k-hannachi.pdf)

Immigrazione e asilo, 2017. Texto legislativo recuperado en el mayo de 2017 por el sitio web institucional del Ministerio del Interior de la Republica Italiana:

<http://www.interno.gov.it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio>

Ministero per gli Affari Esteri, 2018. Comunicato del Ministro Moavero sul caso della nave Diciotti.

Texto legislativo recuperado en el abril de 2019 por el sitio web institucional del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Republica Italiana.

[https://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/nota/2018/08/02/moavero-la-nave-diciotti-ha-salvato-200-persone-il-problema-e-l-europa-](https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/nota/2018/08/02/moavero-la-nave-diciotti-ha-salvato-200-persone-il-problema-e-l-europa-)

Ministero per gli Affari Esteri, 2018. Comunicato del Ministro sugli Accordi tra Italia e Tunisia.

Texto legislativo recuperado en el abril de 2021 por el sitio web institucional del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Republica Italiana:

[https://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie/approfondimenti/20110325\\_co\\_optun.html](https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/20110325_co_optun.html)

Ministerio Italiano de Justicia, 2012. Sentenza n° 27765/09 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 23 febbraio 2012 - Ricorso n. 27765/09 Hirsi Jamaa e altri c. Italia.

Texto legislativo recuperado en el enero de 2019 por el sitio web institucional del Ministeriode Justicia:

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.wp?facetNode\\_1=0\\_8\\_1\\_60&previousPage=mg\\_1\\_20&contentId=SDU743291](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=0_8_1_60&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU743291)

Ministerio Italiano de Justicia, 2014. Sentenza por ricorso n° 16643/09 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 12 ottobre 2014.

Texto legislativo recuperado en el enero de 2020 por el sitio web institucional del Ministeriode Italiano de Justicia:

[http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.page?facetNode\\_1=1\\_2%282014%29&facetNode\\_2=1\\_2%28201410%29&facetNode\\_3=0\\_8\\_1\\_60&contentId=SDU1109298&previousPage=mg\\_1\\_20](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2%282014%29&facetNode_2=1_2%28201410%29&facetNode_3=0_8_1_60&contentId=SDU1109298&previousPage=mg_1_20)

Ministerio Italiano de Justicia, 2016. Sentenza por ricorso n° 16483/12 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del diciembre 2016.

Texto legislativo recuperado en el enero de 2020 por el sitio web institucional del Ministeriode Justicia:

[http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.wp?facetNode\\_1=0\\_8\\_1\\_41&facetNode\\_4=1\\_2%2820150901%29&facetNode\\_3=1\\_2%28201509%29&facetNode\\_2=1\\_2%282015%29&previousPage=mg\\_1\\_20&contentId=SDU1187525](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=0_8_1_41&facetNode_4=1_2%2820150901%29&facetNode_3=1_2%28201509%29&facetNode_2=1_2%282015%29&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU1187525)

Ministero dell'Interno, 2015. Relazione sulla Performance. (p. 94).

Texto legislativo recuperado en el enero de 2019 por el sitio web institucional del Ministerio del Interior de la Republica Italiana:

Governo Italiano, 2017. Decreto Legge nr. 13 del 17/02/2017 Disposizioni Urgenti . Roma, Italia. G.U.R.I.

Texto legislativo recuperado en el enero de 2019 por el sitio web institucional del Ministerio del Interior de la Republica Italiana:

[www.interno.gov.it/notizie/e-legge-decreto-minniti-sul-contrasto-allimmigrazione-illegale](http://www.interno.gov.it/notizie/e-legge-decreto-minniti-sul-contrasto-allimmigrazione-illegale)

Ministero dell'Interno, 2020. Rapporto annuale sull'immigrazione 2019.

Texto legislativo recuperado en el enero de 2020 por el sitio web institucional del Ministerio del Interior de la Republica Italiana:

[http://www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto\\_giornaliero\\_26\\_01\\_2019.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto_giornaliero_26_01_2019.pdf).

Ministero dell'Interno, 2018. Decreto Legge nr. 113 del 04/10/2018 Disposizioni Urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Texto legislativo recuperado en el febrero de 2019 por el sitio web institucional del Ministerio del Interior de la Republica Italiana:

<http://www.interno.gov.it/it/notizie/vigore-decreto-legge-sicurezza-e-immigrazione>

Ministero dell'Interno, 2018. Rapporto annuale sull'immigrazione.

Texto legislativo recuperado en el enero de 2019 por el sitio web institucional del Ministerio del Interior de la Republica Italiana:

[http://www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto\\_giornaliero\\_26\\_01\\_2018.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto_giornaliero_26_01_2018.pdf).

Ministero dell'Interno, 2019. Dossier sui dati dell'attività dal 01/08/2018 al 31/07/2019.

Texto legislativo recuperado en el enero de 2020 por el sitio web institucional del Ministerio del Interior de la Republica Italiana:

[https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche?f%5B0%5D=tema\\_documenti\\_statistiche%3AImmigrazione%20e%20asilo&f%5B1%5D=tema\\_documenti\\_statistiche%3ASicurezza](https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche?f%5B0%5D=tema_documenti_statistiche%3AImmigrazione%20e%20asilo&f%5B1%5D=tema_documenti_statistiche%3ASicurezza)

Ministero dell'Interno, 2020. Rapporto annuale sull'immigrazione.

Texto legislativo recuperado en el enero de 2021 por el sitio web institucional del Ministerio del Interior de la Republica Italiana:

<https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2017. Rapporto nazionale della presenza in Italia delle comunità straniere.

Texto legislativo recuperado en el octubre de 2017 por el sitio web institucional del Ministerio de Trabajo y Economía Social de la Republica Italiana:

[http://www.lavoro.gov.it/integrazionemigranti/areetematiche/paesicomunitariemigranti/documento\\_31-12-2016\\_](http://www.lavoro.gov.it/integrazionemigranti/areetematiche/paesicomunitariemigranti/documento_31-12-2016_)

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2022. Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione - Rapporto annuale 2021 "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia".

Texto legislativo recuperado en el enero de 2022 por el sitio web institucional del Ministerio de Trabajo y Economía Social de la Republica Italiana:

[http://www.lavoro.gov.it/mercato-lavoro-migranti/areetematiche/paesicomunitariemigranti/documento\\_31-12-2021\\_](http://www.lavoro.gov.it/mercato-lavoro-migranti/areetematiche/paesicomunitariemigranti/documento_31-12-2021_)

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Ministero delle Finanze, 2018. Decreto Interministeriale del 10 novembre 2018.

Texto legislativo recuperado en el enero de 2018 por el sitio web institucional del Ministerio de Trabajo y Economía Social de la Republica Italiana:

<https://www.cliclavoro.gov.it/Normative/Decreto-interministeriale-10-novembre-2018.pdf>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2008. Terzo settore e responsabilità sociale: Associazionismo sociale.

Texto legislativo recuperado en el noviembre de 2018 por el sitio web institucional del

Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Italiana. Piano Nazionale per l'occupazione della Finlandia 2001.

Texto legislativo recuperados en el marzo de 2018 por el sitio web institucional del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital Italiano:  
[https://www.mise.gov.it/images/stories/mise\\_extra/mincomes/finlandia.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/mise_extra/mincomes/finlandia.pdf)

Ministero de Trabajo y Economía Social de la Republica Italiana:

<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-impresefocus-on/Associazionismo-sociale/Pagine/default.aspx>

Nucleo Valutazione Verifica Investimenti Pubblici – Dipartimento della Programmazione della Regione Siciliana, 2021. Le Policy Regionali in Tema di Inclusione sociale. (p. 15).

Texto recuperado en el septiembre 2021 por el sitio institucional de la Regione Siciliana  
[https://www.euroinfosicilia.it/programmazione-2021-2027/C:/Users/admin/Downloads/Presentazione%20OP4%20Le%20Policy%20Regionali%20in%20Tema%20di%20Inclusione%20sociale%20\(3\).pdf](https://www.euroinfosicilia.it/programmazione-2021-2027/C:/Users/admin/Downloads/Presentazione%20OP4%20Le%20Policy%20Regionali%20in%20Tema%20di%20Inclusione%20sociale%20(3).pdf)

Nucleo Valutazione Verifica Investimenti Pubblici – Dipartimento della Programmazione della Regione Siciliana, 2021. Le Policy Regionali in Tema di Inclusione sociale. (p. 17).

Texto recuperado en el septiembre 2021 por el sitio institucional de la Regione Siciliana  
[https://www.euroinfosicilia.it/programmazione-2021-2027/C:/Users/admin/Downloads/Presentazione%20OP4%20Le%20Policy%20Regionali%20in%20Tema%20di%20Inclusione%20sociale%20\(3\).pdf](https://www.euroinfosicilia.it/programmazione-2021-2027/C:/Users/admin/Downloads/Presentazione%20OP4%20Le%20Policy%20Regionali%20in%20Tema%20di%20Inclusione%20sociale%20(3).pdf)

O.E.C.D. 2019. Publishing.

Texto legislativo recuperado en el mayo de 2019 por el sitio web institucional del O.E.C.D.:  
<http://dx.doi.org.10.1787/9789264216570.it>

O.I.M., 1953. Atto costitutivo.

Texto legislativo recuperado en el noviembre de 2018 por el sitio web institucional del O.I.M.:  
[https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/docs/iom\\_constitution\\_en.pdf](https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/docs/iom_constitution_en.pdf)

Parlamento Italiano, 2020. Autorizzazione allo scostamento di bilancio di marzo.

Texto legislativo recuperado en el mayo de 2020 por el sitio web institucional del Parlamento Italiano:  
<https://www.camera.it/leg17/522?tema=autorizzazione-allo-scostamento-di-bilancio>

Parlamento Italiano, 1996. Texto legislativo recuperado en el junio de 2017 por el sitio web institucional del Parlamento Italiano:

[http://www.parlamento.it/523?area\\_tematica=6](http://www.parlamento.it/523?area_tematica=6)

Parlamento Italiano, 2000. Legge n° 328/2000: Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.



Texto legislativo recuperado en el noviembre de 2019 por el sitio web institucional del Parlamento Italiano:

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/00328l.htm>

Parlamento Italiano, 2018. Costituzione Italiana.

Texto legislativo recuperado en el septiembre de 2018 por el sitio web institucional del Parlamento Italiano:

[http://www.parlamento.it/Parlamento/523?area\\_tematica=6](http://www.parlamento.it/Parlamento/523?area_tematica=6)

Parlamento Italiano, 2019. Datos legislativos recuperados en el febrero de 2019 por el sitio web institucional del Parlamento Italiano:

<https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm>

Parlamento Italiano, 1991. Legge nr. 125 del 10 aprile 1991 "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro".

Datos legislativos recuperados en el febrero de 2019 por el sitio web institucional del Boletín Oficial del Estado Italiano:

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1991/04/15/091G0161/sg>

Parlamento Italiano, 1999. Legge Costituzionale nr. 1/1999.

Datos legislativos recuperados en el noviembre de 2018 por el sitio web institucional del Parlamento Italiano:

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/99001lc.htm>

Parlamento Italiano, 2001. Legge Costituzionale nr. 3/2001.

Texto legislativo recuperados en el septiembre de 2018 por el sitio web institucional del Parlamento Italiano:

<http://www.parlamento.it/leggi/01003lc.htm>

Pettorino G., 2018. Discorso del Comandante per la Celebrazione del 153° Anniversario della Guardia Costiera Italiana.

Texto recuperados en el abril de 2019 por el sitio web institucional del Salvamento Marítimo de Italia:

<https://www.guardiacostiera.gov.it/stampa/Pages/guardia-costiera-festeggia-153-anniversario.aspx>

Piras M., 2019. Il primo vertice intergovernativo Italia-Tunisia: cosa potrebbe cambiare?

Artículo publicado en la revista "Policy Maker" el 30 de abril de 2019.

Texto recuperado en el noviembre de 2019 por el sitio:

<https://www.policymakermag.it/italia/vertice-intergovernativo-italia-tunisia>.

Presidenza del Consiglio Europeo, (1999). Conclusioni del Consiglio Europeo al Consiglio di Tampere. Art.18

Texto legislativo recuperados en el junio de 2019 por el sitio web institucional del Parlamento Europeo:

[https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm)

Provincia di Agrigento, 2021. Rete Civica.

Datos legislativos recuperados en el abril de 2021 por el sitio web institucional de la Provincia di Agrigento:

<http://www.provincia.agrigento.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1464>

Provincia di Agrigento, 2013. Rete Civica.

Datos legislativos recuperados en el mayo de 2021 por el sitio web institucional de la Provincia di Agrigento:

<http://www.provincia.agrigento.it/flex/cm/pages/Serve/php/L/IT/ID>

Provincia di Agrigento, 2022. La popolazione della Provincia di Agrigento. Agrigento, Italia.

Datos legislativos recuperados en el septiembre de 2022 por el sitio web institucional de la Provincia di Agrigento:

<http://Provinciadiagrigento.it/084/statistichestranieri>.

Regione Siciliana, 2021. Legge Regionale per l'accoglienza e l'inclusione. Gazzetta Ufficiale Della Regione Siciliana n° 34 del 6 agosto 2021. Palermo, Italia.

Texto legislativo recuperado en el noviembre de 2021 por el sitio web institucional de la Región Siciliana: [http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette\\_g21-34/g21-34.pdf](http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette_g21-34/g21-34.pdf)

Rainer M. B., 2022. La protezione temporanea nel caso di arrivo massivo nell'Unione Europea.

Artículo publicado en la revista en línea "Large Movements".

Texto recuperado en el marzo de 2022 por el sitio web de la revista:

<https://www.largemovements.it/pubblicazioni/direttiva/protezione/temporanea/europa/>

Sabato S., 2018. Il Pilastro dell'integrazione sociale europea.

Artículo publicado en la revista en línea "Altra Economia".

Texto recuperado en el abril de 2018 por el sitio web de la revista:

<https://altreconomia.it/pilastro-europa/>

Saitto F., 2018. Risocializzare l'Europa. La dimensione sociale europea tra economia e integrazione sovranazionale.

Artículo publicado en la revista en línea "Diritti Comparati".

Texto recuperado en el enero de 2019 por el sitio web de la revista:

<http://www.diritticomparati.it/rivista/risocializzare-leuropa-la-dimensione-sociale-europea-tra-economia-di-mercato-e-integrazione-sovrانazionale/>

Tribunale dei Ministri di Catania, 2018. Sezione Reati Ministeriali, Relazione del 07.12.2018.

Relación recuperada en el mayo de 2019 por el sitio web institucional del Senado de la Republica Italiana:

[http://www.senato.it/Web/AutorizzazioniAProcedere.nsf/dfbec5c17bce92adc1257be500450dad/4c5c5e58bdf39bbac125838c00431f69/\\$FILE/Doc.%20IV-bis,%20n.%201.pdf](http://www.senato.it/Web/AutorizzazioniAProcedere.nsf/dfbec5c17bce92adc1257be500450dad/4c5c5e58bdf39bbac125838c00431f69/$FILE/Doc.%20IV-bis,%20n.%201.pdf)

Tribunale di Napoli – Corte di Appello, 2015. Incremento procedure connesse alla richiesta di accesso per ragioni umanitarie.

Texto legislativo recuperado en el noviembre de 2018 por el sitio web institucional del Tribunal de Napoles:

[www.corteappello.napoli.it/allegatinews/A\\_6950.doc](http://www.corteappello.napoli.it/allegatinews/A_6950.doc)

Vassallo Paleologo F., 2010. Obblighi di protezione e controlli alla frontiera. La nuova dimensione esterna delle politiche comunitarie in materia di immigrazione e asilo.

Artículo publicado en la revista en línea “Melting Pot Progetto Europa” en el año 2010.

Texto recuperado en el noviembre de 2019 por el sitio web de la revista:

[http://www.meltingpot.org/30 marzo 2010/frontiereeuropee](http://www.meltingpot.org/30-marzo-2010/frontiereeuropee).

Vassallo Paleologo F., 2008. Esternalizzazione dei controlli di frontiera e diritti fondamentali dei migranti.

Artículo publicado en la revista en línea “Altro Diritto” en el año 2008

Texto recuperado en el noviembre de 2019 por el sitio web de la revista:

<http://www.altrodiritto.unifi.it/dirittiimmigrazione/>.

Vassallo Paleologo F., 2019. Nuove prassi coordinate di respingimento collettivo tra Italia, Malta e Guardia costiera “libica”.

Artículo publicado el 2 de mayo de 2019 en la revista “Associazione Diritti e Frontiere” - ADIF. (p. 14).

Texto recuperado en el noviembre de 2019 por el sitio web de la revista:

<https://www.a-dif.org/author/fulvio/>

Vassallo Paleologo F., 2019. Il Governo Italiano elude il divieto dei respingimenti collettivi.

Artículo publicado el 21 de enero de 2019 en la revista “Associazione Diritti e Frontiere” .

Texto recuperado en el noviembre de 2019 por el sitio web de la revista

<http://www.a-dif.org/2019/01/21/il-governo-italiano-elude-il-divieto-dei-respingimenti-collettivi>

Von der Leyen U., 2020. Discorso sullo stato dell’Unione 2020.

Texto legislativo recuperado en el octubre de 2020 por el sitio web institucional de la dell’Unione Europea:

<http://www.ec.europa.eu/info/strategy/>