

# LOS CUATRO SIGNIFICADOS DE LA CIUDADANÍA Y LAS MIGRACIONES: UNA APLICACIÓN AL CASO ITALIANO \*

Giovanna ZINCONI  
Universidad de Turín (Italia).

## RESUMEN

El concepto de ciudadanía comprende cuatro dimensiones que se entienden más fácilmente por sus opuestas. 1. *La condición de miembro* de un estado: en este caso el ciudadano es lo opuesto al *extranjero*. Muchas lenguas adoptan en este supuesto términos diferentes o coexistentes tales como *nationality*, *nationalité*, *nazionalità*. 2. *Emancipación*: el ciudadano es aquí lo opuesto al *súbdito*, esclavo y siervo. 3. *Apoyo público*: el ciudadano es aquí lo opuesto al *marginado* socialmente. 4. *Regulación*: el ciudadano es aquí lo opuesto a lo *comunitario* y pueblerino. La inmigración incide en las cuatro dimensiones y su impacto produce conflictos, políticas zigzagueantes, y tendencias convergentes y divergentes entre los regímenes democráticos. La condición de miembro pleno puede alcanzarse más o menos fácilmente. La emancipación y los derechos de apoyo pueden desconectarse más o menos de la condición de miembro e incluso del mismo estado de residente. Las peticiones de des-regulación por las nuevas minorías y la imposición a ellas de la regulación pueden acomodarse más o menos fácilmente. El perfil de los regímenes democráticos se modifica profunda y diferentemente por el impacto de la inmigración.

## SUMMARY

The concept of citizenship includes four dimensions more easily understandable by their opposites. 1. *Membership* of a state: in this case citizen is the opposite of *foreigner*. Many languages adopt in this case different or coexistent terms such as *nationality*, *nationalidad*, *nationalité*. 2. *Emancipation*: citizen here is the opposite of *subject*, slave and serf. 3. Public *endowment*: citizen here is the opposite of *socially marginalized*. 4. *Standardization*, citizen here is the opposite of *communitarian* and parochial. Immigration impacts on all four dimensions, and its impact produces conflicts, zigzagging policies, converging and diverging trends among democratic regimes. Full membership can be more or less easily achieved. Emancipation and endowment rights can be more or less disconnected from membership and even from the simple status of resident. Demands of de-standardization by new minorities, and imposition of standardization to them, can be more or less easily accommodated. The profile of democratic regimes is consequently deeply and differently reshaped by the impact of immigration.

---

\* Traducción de Pedro MERCADO PACHECO.

## I. LOS CUATRO “SIGNIFICADOS” DE LA CIUDADANÍA

El término ciudadanía tiene en diversas lenguas dos significados corrientes<sup>1</sup> y dos menos comunes. No obstante, los significados menos corrientes son ampliamente utilizados en el lenguaje culto y en la investigación. Este conjunto de conceptos, encerrados en un mismo término común, constituye un instrumento útil y simple que permite captar inmediatamente las conquistas históricas de los regímenes democráticos, las diferencias más relevantes en los modelos contemporáneos y las transformaciones en curso más importantes, transformaciones que pueden en parte reforzar o empañar el carácter democrático de nuestros países.

En particular, la relación entre ciudadanía y los fenómenos migratorios permite sacar a la luz algunas de las transformaciones más importantes y algunos de los riesgos de deterioro de nuestras democracias. Por otro lado, centrarnos en los inmigrantes y emigrados nos permitirá iniciar la búsqueda de los innumerables hilos con los que se teje la ciudadanía, hilos que se tejen y destejen más allá de los confines del Estado, pero para los que los Estados siguen cumpliendo todavía un papel importante como “hilanderos”.

Todos los significados incluidos en el término se comprenden mejor a través de su contrario. Hagamos una rápida ilustración antes de pasar a ver un poco más en detalle como la inmigración influye en todos estos aspectos. Me detendré sobre todo en el primer significado no porque la inmigración<sup>2</sup> influya menos en los otros, sino porque —dados los límites de espacio de este ensayo— me siento obligada a tener que elegir. Utilizaré como principal referencia el caso italiano.

*Primer significado:* en esta acepción ciudadano es lo contrario de extranjero; en este caso, por ciudadanía se entiende la *pertenencia* a un Estado y, más en general, el estar bajo la jurisdicción de un determinado ordenamiento jurídico. En esta acepción, un derecho crucial del ciudadano consiste en poder residir libremente en el territorio, poder entrar y salir de sus fronteras<sup>3</sup>. En este aspecto, mucho

---

1. En inglés se usan tanto *nationality* como *citizenship* para indicar la pertenencia a un determinado Estado, mientras se utiliza sólo *citizenship* en el sentido de no súbdito. En francés normalmente se utilizan *nationalité* para indicar la pertenencia a un Estado, la condición de no extranjero, y *citoyenneté*, para indicar la plenitud de derechos, la condición de no súbdito, aunque en ocasiones no muy frecuentes, también se usa para indicar la pertenencia a un Estado. Por otro lado, se usa *nationalité*, nacionalidad, para indicar el país de origen de los inmigrantes, la pertenencia cultural de una minoría, algo que no se pierde ni se adquiere con la mera naturalización. En español se usa *nacionalidad* para la pertenencia y *ciudadanía* para la emancipación. En alemán se usa *Staatsangehörigkeit* para la pertenencia y *Bürgerschaft* para la emancipación. En italiano se usan alternativamente *cittadinanza* y *nazionalità* para indicar la pertenencia jurídica; sólo nacionalidad para indicar el país de origen de los inmigrantes incluidos los naturalizados, ciudadano es al mismo tiempo lo contrario de súbdito.

2. En este ensayo trato sólo incidentalmente la influencia de la emigración, de los derechos especiales o de la pérdida de los derechos de los emigrados, de los inmigrantes de retorno, de los inmigrantes que cambian de país. Pero la enredada madeja de la ciudadanía que se entrecruza con los fenómenos migratorios está hecha en gran parte con estos hilos.

3. Muchos regímenes autoritarios prohíben la expatriación. Incluso regímenes no propiamente

más que en otros, la “ciudadanía europea” ha representado una conquista relevante<sup>4</sup>: ha atribuido a los ciudadanos de los países miembros una parte significativa<sup>5</sup> del núcleo de la ciudadanía como “pertenencia” en tanto que ha ampliado su libertad de movimientos y de residencia en el territorio de la Unión.

La pertenencia no tiene sólo una dimensión jurídica, sino también una dimensión *cultural*. Se puede ser jurídicamente ciudadano español, pero sentirse todavía miembro del país del que se ha emigrado, marroquí por ejemplo. Por otra parte, se puede ser por cuestión generacional, miembro de viejas y nuevas minorías y no ser considerado como tal por la mayoría de la población. Por tanto, existe un aspecto de *autopercepción* y de *heteropercepción* de la ciudadanía como identidad, como pertenencia a una comunidad, que prescinde de la dimensión jurídica y que atraviesa las fronteras de los Estados; una pertenencia transnacional que puede configurarse por el rechazo a la integración por parte de los grupos emigrados, o por la ignorancia de las mayorías de los países de inmigración.

---

autoritarios, en ciertas etapas, intentan desalentar-desanimar la emigración o al menos la de los componentes más cualificados, el *brain drain*. En cuanto a los países de los que proviene hoy la inmigración en Italia, se observan diferencias notables. Aunque ningún país siga ya una política explícita de desaliento, porque es fuerte el interés en mantener el flujo de las remesas de dinero. Existen países que desalientan los matrimonios mixtos y la naturalización —es el caso de Marruecos— y países que, por el contrario, lo alientan: Rumanía por ejemplo hospeda en un sitio del gobierno las instrucciones y solicitudes para cumplimentar los documentos requeridos así como las prácticas necesarias para casarse con un italiano u obtener la ciudadanía italiana (STOCCHERO 2000; PASTORE y SCIORTINO 2001).

4. El Tratado de Maastricht se firmó en 1992 y entró en vigor en 1993, el Tratado de Amsterdam fue firmado en 1997 y entró en vigor en 1999. En la ratificación del Tratado de Maastricht se incorporó el Acuerdo de Schengen (el llamado *caquis* de Schengen), firmado en 1985. Francia, Alemania, Holanda, Bélgica y Luxemburgo son los primeros firmantes del Acuerdo y de la Convención (19 de junio de 1990). Italia se une el 27 de noviembre de 1990, el 18 de noviembre se adhieren España y Portugal, y Grecia el 6 de noviembre de 1992. El Tratado entra en vigor el 26 de marzo de 1995. El 21 de abril de 1995 se une Austria que sin embargo rechaza la apertura de las fronteras. El 19 de diciembre de 1996 se adhieren Finlandia, Suecia y Dinamarca. El 31 de marzo de 1998 se abren de hecho las fronteras de Austria e Italia. Irlanda y Gran Bretaña —como es conocido— no se adhieren a Schengen; su rechazo se debe también al hecho de que en estos países falta el instrumento de control interno que constituye el documento o carta de identidad.

5. El tratado establece la libre circulación y por tanto la desaparición de las fronteras y de la obligación del pasaporte. El derecho a la libre circulación no está limitado ya a razones de trabajo o estudio, pero está subordinado a la única condición de que se dispongan de suficientes medios de subsistencia. Sin embargo, no se trata de un derecho de circulación pleno, bien porque está condicionado a la prueba de la existencia de medios, bien porque no se pone reparos a la expulsión. De hecho los ciudadanos de los países miembros pueden ser expulsados a otro país miembro en el que tengan su ciudadanía principal. Esta posibilidad de expulsión ha hecho que se excluya que pueda hablarse en sentido propio de una ciudadanía europea (GROENENDIJK, GUILD y BARZILAY, 2000). Además los riesgos del terrorismo internacional y de epidemias están imponiendo nuevos documentos de identidad y nuevos controles incluso en el interior de los Estados. Emergencias aparte, también los extranjeros de países terceros, una vez superada legalmente una frontera, pueden circular aunque con los límites ya vistos y no con el objetivo del trabajo. La situación cambiaría si se aplicase la directiva europea sobre residentes de larga duración: en efecto, esta directiva prevé que la titularidad de un permiso de residencia en un país miembro permita la libre circulación a los otros.

*Segundo significado:* en esta acepción ciudadano es lo contrario de súbdito; en este caso, por ciudadanía se entiende *emancipación*, la condición de una persona adulta que, al contrario del menor, decide por sí misma y participa, por ejemplo a través del voto, en la formación de las decisiones públicas, en la elaboración de leyes a las que después deberá someterse. En la etapa anterior a la concesión de los derechos políticos, el ciudadano goza de derechos civiles. Por ejemplo, a diferencia del siervo de la gleba puede moverse libremente por el territorio del país, a diferencia del trabajador ligado al gremio o corporación, tiene acceso a todas las profesiones. En el extremo y en el límite de la emancipación se sitúa la esclavitud. La emancipación también tiene una dimensión no jurídica, *cultural*: compartir los valores cívicos, el interés por los asuntos públicos, la competencia-capacidad-aptitud democrática, son cosas que no se obtienen con el voto. También aquí ciertos grupos minoritarios pueden ser objeto de una *consideración externa* negativa, juzgados culturalmente inadecuados para la emancipación, incompatibles con el buen funcionamiento de la democracia: pensemos en los juicios sobre la inadecuación de las clases trabajadoras para participar en la democracia, o la dificultad en tiempos pasados para los católicos mucho mayor que para los judíos, o la de los musulmanes actualmente, para vivir en un Estado laico y liberal. Tanto en lo que hace referencia a la pertenencia como a la emancipación, la dimensión cultural afecta a los derechos, a la decisión sobre quién merece ejercerlos y a la determinación de los criterios y de los requisitos para acceder a ellos.

*Tercer significado:* en este caso ciudadano es lo contrario de marginado social; por ciudadanía se entiende aquí una *dotación* común, un conjunto de tutelas y de beneficios materiales garantizados públicamente a todos los miembros de una comunidad pública. El planteamiento de este aspecto de la ciudadanía se debe —como es sabido— al sociólogo inglés Thomas Marshall<sup>6</sup>. Éste señalaba que lo que yo he definido como ciudadanía como pertenencia, se acompaña no sólo de derechos civiles y políticos (*emancipación*), sino también de derechos sociales como la educación y la sanidad públicas, es decir, el acceso a una cuota de bienestar material acumulado y compartido colectivamente (*dotación*). La dotación, el *welfare*, pueden ser considerada tanto un instrumento de reforzamiento de la pertenencia a una comunidad pública, como un medio de ejercicio de la emancipación —y ésta es la interpretación que da Marshall de ella—, como remuneraciones que corresponden única o prioritariamente a los miembros leales y activos de la comunidad, a quien haya demostrado pertenecer y estar emancipado no sólo jurídicamente sino también de hecho, con su comportamiento.

*Cuarto significado:* ciudadano significa aquí lo contrario de comunitario, entendido como miembro de una específica comunidad local, religiosa, étnica, lin-

---

6. Lo hizo con ocasión de una conferencia en Cambridge en honor del economista, casi homónimo, Alfred MARSHALL. Aquel discurso fue publicado el año siguiente (MARSHALL 1950) y después traducido a muchos idiomas.

güística, nacional; en este caso por ciudadanía se entiende *normalización*. Se trata de un proceso subrayado por todos los teóricos de la modernidad, y en particular por Max Weber cuando describía la modernización como una destrucción de los particularismos, de los privilegios, de leyes y estatutos especiales, de tribunales especiales y la elaboración en su lugar de leyes comunes, aplicadas por igual a todas las personas en todo el territorio del Estado por tribunales ordinarios. La normalización no impide la existencia de tratamientos particulares, ni excluye el pluralismo y la tolerancia, pero los sitúa dentro de los límites marcados por los valores compartidos, por leyes comunes atenuadas como máximo por excepciones parciales y de poca importancia.

A su vez, los cuatro elementos de la ciudadanía pueden ser observados desde cuatro perspectivas:

- 1) *Los factores y los actores*, las variables independientes y no intencionales y los individuos influyentes, las organizaciones que luchan por una expansión o una restricción de los derechos de ciudadanía. En esta clave y respecto a la inmigración, podríamos preguntarnos, por ejemplo, cuáles son los factores que generan más flujos de inmigración o más acceso a la ciudadanía, y quién lucha por lograr más o menos inmigración o más o menos derechos para los inmigrantes.
- 2) *El nivel* en el que se plantean los distintos aspectos de la ciudadanía tanto los referentes al ámbito jurídico como a los de la identidad. En el caso de la inmigración, nos podríamos interrogar qué es lo que se decide a nivel internacional, o en el ámbito específico de la Unión Europea, y qué a nivel de gobierno central, regional o local; nos podríamos preguntar en qué nivel se sitúa la percepción de la pertenencia a una comunidad, qué grado de identidad se mantiene con un país, con la región, con la localidad de origen, o en qué medida la identidad nacional se refuerza ante la inmigración.
- 3) *Los requisitos* exigidos para acceder o no a las cuatro categorías de la ciudadanía. En el caso de la inmigración podríamos plantearnos qué extranjeros merecen ser admitidos como residentes, cuáles merecen ser naturalizados y en qué condiciones, qué y cuánta emancipación y dotación debe ser reservada a los ciudadanos y cuánta puede concederse a los extranjeros y a qué categorías de entre ellos.
- 4) *El uso concreto* que se hace de los derechos; en nuestro caso, por ejemplo, podemos plantearnos cuántos extranjeros utilizan en la práctica el derecho a convertirse en ciudadanos y con qué finalidad, o cuántos de ellos cuando gozan del derecho de voto a nivel local, lo ejercen y qué tipo de uso le dan (Tabla 1).

Tratar todas estas perspectivas de modo sistemático exigiría mucho espacio, por lo que aludiremos a algunas de ellas solo incidentalmente.

La simple enumeración de estos cuatro significados nos indica ya que la ciudadanía en todos sus aspectos está en continua evolución, expuesta a desafíos, y en

TABLA 1  
CIUDADANÍA: DIMENSIONES Y ENFOQUES ANALÍTICOS

	<b>Localización e identidad</b>		
<b>Factores y actores</b>	Pertenenencia	Emancipación	<b>Aplicación y uso</b>
	Dotación	Normalización	
	<b>Requisitos</b>		

crisis; e inmediatamente observamos que la inmigración constituye un elemento crucial de su transformación y de su crisis.

## II. EL IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN SOBRE LA PERTENENCIA

El impacto sobre el primer aspecto de la pertenencia es el más obvio y evidente. La consolidación de la inmigración, el hecho de que un país comprenda y, sobre todo, acepte haberse convertido en un país de inmigración exige normalmente la reforma de la ley que favorece el requisito del nacimiento en el territorio (*ius soli*) o el de haber vivido en él durante un largo periodo de tiempo (*ius domicili*). En 1989, Francia —uno de los primeros países europeos en experimentar una inmigración estable— crea la institución del doble *ius soli* (son inmediatamente ciudadanos desde su nacimiento los hijos de padres nacidos en Francia). Lo hizo también con el objetivo de evitar que los inmigrantes, al no tener que cumplir con la obligación del servicio militar (en aquel tiempo de una duración bastante larga), hicieran una competencia desleal en el ámbito de la apertura de nuevos comercios o en el mercado matrimonial a los ciudadanos franceses que estaban atrapados y frenados por el servicio militar. Así, a medida que la inmigración estable se extiende a otros países europeos, se difunde también la institución del doble *ius soli*: incorporado en Holanda en 1953, en Gran Bretaña en 1981, en España en 1990, y en Bélgica en 1991.

Un criterio que acepta y favorece la consolidación del fenómeno de la inmigración es el trato preferente reservado a la que ha sido llamada por el politólogo francés Patrick Weil la generación “uno y medio”, para distinguirla de la primera generación (los adultos que llegaron primero) y de la segunda (los hijos nacidos en el país de inmigración). Para los menores nacidos en el extranjero pero crecidos y educados en el país de inmigración se establecen facilidades como la adquisición de la ciudadanía (entendida como pertenencia) por beneficio legal, por la mera declaración de la ley. En este caso, a diferencia de los casos de *naturalización* (concedida discrecionalmente), la ciudadanía sólo puede negarse por motivos graves y claramente especificados.

El premio a la generación “uno y medio” está previsto en Francia: mediante solicitud a partir de los 8 años y hasta los 18, y una vez transcurridos 5 años de residencia se obtiene la ciudadanía automáticamente. Igualmente este premio está regulado en Alemania, país con una pasada tradición de ciudadanía como pertenencia más bien cerrada: con la reforma de 1990 se facilitó el acceso a los jóvenes (entre 16 y 23 años) que hubieran residido al menos 8 años en Alemania y hubiesen asistido como mínimo 6 años a la escuela, de los que cuatro al menos deberían haber transcurrido en escuelas superiores. La misma Alemania, uno de los países europeos históricamente más ligados al *ius sanguinis*, a medida que ha asumido la condición de ser un país de inmigración, ha introducido correctivos de acceso a la ciudadanía inspirados en el criterio del *ius soli* para la segunda generación de los nacidos en el territorio alemán. Con la reforma de 2000 reciben la ciudadanía en el momento del nacimiento los hijos de aquellos inmigrantes que acrediten 8 años de residencia legal o que estén en posesión del permiso de residencia permanente. En la misma reforma, Alemania derogó otro de sus principios tradicionales: ha permitido a los menores conservar la doble nacionalidad a los menores; aunque deben optar por una de las ciudadanía en el periodo que va desde la mayoría de edad (18 años) hasta que cumplan 23 años.

Es notorio que la doble nacionalidad constituye uno de los aspectos más debatidos de la pertenencia, de la ciudadanía como “no extranjería” (BAUBÖCK 1994, ALEINIKOFF y KLUSMEYER, 2001a, 2001b; HANSEN y WEIL 2002; HEILBRONER y MARTÍN 2003). Y es una de las decisiones sobre la que los países de la Unión Europea se muestran más divididos y enfrentados. Por ejemplo, Bélgica, Francia, Grecia, Gran Bretaña y Portugal la permiten con alguna limitación. Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Luxemburgo, Holanda, España y Suecia la prohíben, admitiéndola sin embargo en casos limitados (de hecho en Suecia se practica asiduamente); es lo mismo que hace Irlanda que la tolera en la práctica, pero no legalmente. El caso de Italia lo veremos más adelante.

La situación de doble pertenencia jurídica es difícil de gestionar aunque es imposible de evitar. En efecto, la doble ciudadanía se presenta como un fenómeno inevitable por las reivindicaciones y las conquistas de igualdad entre hombres y mujeres. El hecho de que las nuevas relaciones de género hayan sido formalizadas en tratados internacionales empieza a indicarnos que el *nivel* en el que la ciudadanía se decide no es ya sólo el estatal. Aunque los *actores* principales de los tratados son los Estados, los tratados una vez suscritos actúan como vínculos externos. Ya la Convención de la ONU de 1957 establecía que las mujeres no perdieran su nacionalidad cuando se casaran con un extranjero. En 1977, la resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa permitía la transmisión recíproca entre marido y mujer, el mantenimiento de la ciudadanía de origen y la posibilidad para ambos cónyuges de transmitir su ciudadanía a los hijos.

La doble nacionalidad es difícil de evitar, pero también difícil de gestionar, bien porque implica conflictos de competencia entre los Estados sobre esta especie de “ciudadanos aparceros”, bien porque implica la posibilidad, al menos teórica, de que una misma persona vote por autoridades y organismos públicos con competen-

cias internacionales en dos Estados que pueden tener intereses en conflicto. Por todos estos motivos no se encuentran soluciones satisfactorias y, en consecuencia, el tema es objeto de regulaciones ambiguas y de continuas reformas.

Así podemos comprender por qué tampoco el Consejo de Europa ha podido adoptar al respecto una postura uniforme: en la Convención de 1963, invitaba a los países firmantes que evitaran los casos de ciudadanía múltiple, pero en 1993 los Estados miembros firmaron un Protocolo de modificación de la Convención para permitir excepciones cuando esta multiplicidad afecte a las ciudadanías de los propios países del Consejo. Así se ha llegado a una nueva convención, la de 1997, que ni invita ni desalienta la doble nacionalidad, pero la permite para los casos de los matrimonios mixtos.

Italia se movió oportunamente y con decisión en lo que concierne a la igualdad de género, pero continúa dudando sobre la admisión de la doble nacionalidad como medida generalizada. En 1977 permitió la conservación de la ciudadanía a la mujer casada y la reciprocidad de la transmisión entre los cónyuges de nacionalidades distintas. En 1983 possibilitó que las madres casadas con extranjeros pudieran transmitir su nacionalidad a los hijos. En cuanto a la doble nacionalidad, la ley de 1912 la prohibía pero el Gobierno italiano la ha admitido posteriormente siguiendo lo establecido en los acuerdos bilaterales celebrados con algunos países de emigración. Es el caso, por ejemplo, del Tratado italo-argentino celebrado en Buenos Aires el 29 de octubre de 1971<sup>7</sup> que, reproduciendo textualmente el acuerdo hispano-argentino de abril de 1969, establecía la posibilidad de acumular las dos ciudadanías, pero la atemperaba con una especie de “adormecimiento” de la ciudadanía del país en la que el ciudadano no residía, y de los derechos y deberes conexos a ella, como el derecho de voto y el deber de prestar el servicio militar (PASTORE 2001/1999).

Sin embargo, en 1983 Italia reestablecía por ley la obligación de la renuncia pero que volvería a desaparecer después en 1986. Con la última ley que afrontó la reordenación de la normativa sobre ciudadanía, la Ley n. 91 de 1992, el Gobierno italiano estableció la posibilidad generalizada de acumular la ciudadanía italiana a otras ciudadanías. Sin embargo una Circular del Ministerio del Interior de 1994 ha impuesto la “desvinculación” de una de ellas a los extranjeros no comunitarios y que no tengan origen italiano que quieran naturalizarse. El caso italiano es un caso típico de doble ciudadanía selectiva regulada además solapadamente con instrumentos distintos de la ley<sup>8</sup>. Es interesante observar como, en muchas democracias, reglas que deberían ser consideradas de nivel constitucional, como las del acceso a la ciudadanía, a la *membership* de una comunidad, son adoptadas con instrumentos bastante informales. Sin embargo, sean cuales sean las medidas públicas y los

---

7. Que entró en vigor solo dos años más tarde, con la Ley n. 282 de 18 de mayo de 1973.

8. A pesar de que la Constitución italiana (artículo 10.2) prevé en esta materia la “reserva de ley”, es decir, que sólo puede ser regulada mediante una ley aprobada por el Parlamento (BONETTI 1993).

instrumentos con los que son adoptadas, es difícil imponer la renuncia a la ciudadanía del Estado de origen si dicho Estado no está de acuerdo: las autoridades pueden conceder por debajo de la mesa a estos renunciantes simulados los pasaportes retirados y confiscados. Y no son pocos los Estados que contrarios a conceder la ciudadanía a los extranjeros residentes que no renuncien primero a la de su país de origen, pero que aceptan, sin embargo, que sus propios ciudadanos emigrantes conserven la ciudadanía aunque adquieran otra (ALEINIKOFF y KLUSMEYER 2001a , 20021b). Los hilos de la ciudadanía aparecen en todos lados enmarañados y las dudas de Italia en el tema de la doble nacionalidad no representan, por tanto, una excepción en el contexto internacional y menos en el europeo.

Por el contrario, en otros aspectos del acceso a la ciudadanía como pertenencia, Italia va a contracorriente por los menos respecto a la mayoría de los países europeos. De hecho, Italia formaría parte de lo que podría denominarse un síndrome “sur-europeo”<sup>9</sup>. Portugal (1994), Grecia (1993) y España (2002) han reaccionado frente a la inmigración endureciendo el acceso a la pertenencia para los residentes extranjeros, elevando o manteniendo sin variaciones el requisito de los 10 años de residencia legal para la naturalización y, como en el caso de España, exigiendo además una residencia continuada y efectiva. Algunos ha sido más selectivos, manteniendo sin variaciones o bajando el tiempo previsto para los extranjeros de origen nacional o provenientes de países ligados por la misma lengua o cultura; o han dejado a estos extranjeros más tiempo para optar por una ciudadanía en caso de doble nacionalidad o concediéndoles exclusivamente a ellos la posibilidad de la doble nacionalidad<sup>10</sup>. Fuera de Europa del Sur, Austria es juzgada normalmente como uno de los países europeos más restrictivos<sup>11</sup>. Después de la reforma de 1999, si bien ha mantenido relativamente elevado el tiempo necesario para poder realizar la solicitud de naturalización (10 años) que ha rebajado exclusivamente para los ciudadanos del Espacio Económico Europeo, sin embargo lo ha reducido a 4 años para los menores (de nuevo nos aparece el trato de favor para la “generación uno y medio”). España incluye un elemento de *ius soli*, ya que establece sólo un año de espera para los nacidos en su territorio.

Italia modificó la ley en 1992, y lo hizo como si todavía fuese principalmente un país de emigración<sup>12</sup>, sin darse cuenta de que ya se había convertido en un país

---

9. Algunos excluyen a España de la lista (HANSEN y WEIL), aunque a mí me parece que entraría en ella.

10. Esto es válido para aquellos países que no habían adoptado medidas selectivas en el pasado: por ejemplo, España que había empezado a introducir medidas a favor ya con la reforma de 1931.

11. La ciudadanía en Austria se obtiene *ex lege*, no discrecionalmente, sólo después de 30 años de residencia o después de 15 si se está en condiciones de acreditar un buen nivel de integración.

12. Los italianos en el extranjero son todavía un número muy considerable: cerca de 3.874.000. Estos serían datos de 2000 según la Oficina Nacional de Migraciones de la Conferencia Episcopal sobre fuentes del Ministerio de Asuntos exteriores. Los datos son recogidos de los consulados en el extranjero. Se trata de datos poco precisos y que contrastan con los suministrados por el Censo de italianos residentes en el extranjero del Ministerio del Interior. La nueva ley sobre el derecho al voto de los italianos en el extranjero (27 de diciembre 2001, n. 459) prevé la unificación y puesta al día de

de inmigración. La reforma de 1992 no se explica como respuesta política ante el rechazo popular ante la inmigración, porque este rechazo sólo saldrá a la luz por los sondeos de opinión algunos años después.

La ley italiana de 1992 representa un caso peculiar, aunque no es el único, en dos aspectos: 1) porque es una vuelta al pasado, de hecho parece pensada para un país de emigración; 2) porque diverge de las transformaciones en marcha en la mayor parte de los países europeos. Italia, junto al sur de Europa, se mueve con retraso y a contracorriente (ZINCONE y CAPONIO 2002). Con la ley de 1992, se introducen límites importantes al *ius soli*, al exigir que la adquisición de la ciudadanía a los 18 años de los hijos de los extranjeros nacidos en Italia se acompañe de dos requisitos que la ley de 1912 no preveía: una residencia desde el inicio legal y sin interrupciones. De esta forma, los nacidos en Italia de inmigrantes que fuesen en aquel momento irregulares o los niños extranjeros que hubiesen pasado un periodo de su infancia con los abuelos en el país de origen de sus padres son excluidos de la posibilidad de obtener la ciudadanía por beneficio de la ley.

Siempre a contracorriente respecto a la mayor parte de los países europeos (a excepción de los del Sur) y con la mirada puesta en el pasado ha aumentado la discriminación, se ha abierto una gran distancia respecto a los inmigrantes procedentes de países de fuera de la Unión Europea y ha aumentado el trato de favor a los extranjeros de origen nacional. La ley de 1912 preveía para todos los extranjeros 5 años de residencia como requisito para presentar la demanda de naturalización; la ley de 1992 establece 10 años para los de fuera de la Unión, 5 para apátridas y refugiados, 4 para los ciudadanos de países miembros de la Unión, 3 para extranjeros de origen italiano (es decir, al menos con un abuelo que hubiera sido italiano); el tiempo para los “oriundos” se rebaja a solo dos años de residencia si el periodo de estancia hubiese tenido lugar antes de cumplir 18 años.

La ley de 1992 abría la puerta por un tiempo limitado (en principio por un año, plazo ampliado en seguida a otros dos) para permitir a los emigrados italianos residentes en el extranjero y a sus descendientes que hubiesen perdido la nacionalidad por haber optado por una ciudadanía extranjera readquirirla de forma inmediata. De acuerdo con esta norma transitoria han readquirido la ciudadanía 167.000 personas.

El requisito de la descendencia, el *ius sanguinis*, juega un papel decisivo en el acceso a la pertenencia en todos los países y en particular en aquellos como Italia que no lo han recogido con fuertes limitaciones de *ius soli* y *ius domicilii*. También respecto a la vía de adquisición de la ciudadanía por contraer matrimonio con un ciudadano, *ius connubi*, Italia (junto con Francia) constituye una excepción y marcha contracorriente. En todos sitios esta vía se ha hecho más restrictiva. Una resolución del Consejo de ministros de Justicia e Interior de la Comunidad europea

---

las dos listas (censo y consulados). Los flujos no sólo se han reducido, sino que su naturaleza ha cambiado: se trata en su mayor parte de trabajadores altamente cualificados (MONTANARI 1993) y, sobre todo en Europa, profesionales de la restauración (PUGLIESE 2002).

de 1977 señalaba entre las prioridades de los estados miembros la lucha contra los matrimonios de conveniencia, los matrimonios celebrados con la única intención de obtener la ciudadanía. Mientras Alemania, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, Dinamarca<sup>13</sup> exigen tres años de matrimonio, Finlandia<sup>14</sup> 2 y Francia 1 año (incluso menos si los cónyuges tienen un hijo), en Italia bastan 6 meses de matrimonio y sólo puede negarse la concesión de dicha ciudadanía si se han cometido delitos graves.

Si observamos el *uso concreto*, detectamos un fenómeno peculiar: el derecho de adquirir la ciudadanía como pertenencia es utilizado y activado de forma selectiva. A diferencia de los emigrados italianos que readquieren en masa la ciudadanía, los extranjeros residentes en Italia hacen un uso bastante moderado de este derecho. ¿Cuáles son los factores que explican este fenómeno?

La inmigración en Italia es relativamente reciente y normalmente se asiste con el paso del tiempo a un incremento de la naturalización. El carácter reciente de la inmigración en Italia constituye así un *factor* que explica la limitada propensión a naturalizarse. Los proyectos de los inmigrantes en las primeras fases de lo que ha sido definido clásicamente como ciclo migratorio (DASSETTO 1993; BÖHONING 1967), no incluyen el establecimiento definitivo y la naturalización. La adquisición de la ciudadanía toca también las cuerdas emotivas de la renuncia simbólica a la lealtad, a la pertenencia cultural al país de origen que puede ser percibida como una deliberada sustitución de identidad<sup>15</sup>. A esta resistencia cultural se pueden añadir las resistencias jurídicas y las prácticas impuestas en los países de origen que pueden prohibir la doble nacionalidad o establecer la pérdida automática de la ciudadanía de origen —una pérdida particularmente gravosa cuando el status de ciudadano constituye un *requisito* de emancipación plena en lo que hace referencia al acceso a la propiedad inmobiliaria y a otros derechos<sup>16</sup>. Pero los obstáculos puestos por los países de origen y el carácter reciente de la inmigración no lo explican todo. La inmigración italiana comienza ahora a consolidarse: más de un cuarto de los inmigrantes regulares en el 2001<sup>17</sup> residía legalmente en Italia desde hacía ya más de 10 años y reunía así los requisitos legales para regularizarse. Sin embargo, solo 8.560 extranjeros han adquirido la ciudadanía en ese mismo año y de estos el 86% por matrimonio. Y aunque los residentes de larga duración comienzan a ser bastantes numerosos, se nota la influencia del duro requisito del tiempo

---

13. Dinamarca exige también 4 años de residencia.

14. Finlandia exige también 3 años de residencia.

15. Se explica así la resistencia de algunas minorías a una transmisión automática de la ciudadanía. Por ejemplo es el comportamiento de los argelinos en Francia o de los provenientes de Molucas en Holanda. La campaña de una asociación socialista turca en Rotterdam a favor de la naturalización fue considerada como un acto de traición (GROENENDIJK y HEIJS 2001).

16. En Italia nos encontramos con fuertes diferencias en los principales países de origen de los flujos migratorios. Mientras Marruecos desincentiva la adquisición de la ciudadanía extranjera y los matrimonios mixtos, Rumanía los facilita (STOCCHERO 2000, PASTORE y SCIORTINO 2001).

17. Eran entonces 1.362.630 (CÁRITAS 2002).

de residencia. Éste constituye un desincentivo tanto en la práctica como por el “mensaje” que la propia ley incorpora de resistencia pública a la aceptación de los inmigrantes no comunitarios como ciudadanos<sup>18</sup>. En definitiva, que la ley pesa. Todos los países del Sur de Europa tenían en 1999 bajos niveles de naturalización (calculados en relación con los extranjeros residentes); sin embargo, éstos eran relativamente más bajos en Portugal (0,5%) y en Italia (0,9%) que en España (2,3%) que favorece por lo menos a los nacidos en el país.

Podemos preguntarnos ahora en qué *nivel* de los procesos de toma de decisiones se sitúa este aspecto de la ciudadanía y qué *actores*, “agentes” y organizaciones cuentan y qué demandan.

Después del Tratado de Amsterdam, la materia de inmigración ha pasado del Tercer al Primer pilar de toma de decisiones. Se trata de materias decididas por mayoría en el Consejo de Ministros de los Estados miembros y con el consenso del Parlamento. Por tanto, en el tema de inmigración los países de la Unión Europea (con la excepción de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca)<sup>19</sup> se han declarado dispuestos a ceder soberanía, no tanto en la materia específica de la adquisición de la ciudadanía, como en materia de derecho de voto en las elecciones locales para los inmigrantes de los Estados no miembros. Estas materias se deciden así a nivel de Estado, aunque no siempre en el nivel central. Desde el punto de vista jurídico, Suiza, según los cantones, prevé periodos diferentes de residencia legal para hacer la solicitud de naturalización (D’AMATO y WANNER 2003). En Alemania, aunque la normativa es uniforme, la decisión final se toma a nivel de *Länder*.

En consecuencia, existe un gran variedad en el acceso y en el *uso concreto* (GREEN 2001). Dada la discrecionalidad de las decisiones sobre naturalización y su carácter —al menos en ciertas fases— descentralizado, las diferencias dentro de un mismo país son bastante normales. En Italia un papel importante es el que realizan las prefecturas a nivel provincial. En resumen, ni la incertidumbre respecto a la doble nacionalidad, ni la utilización en la práctica de instrumentos informales distintos a la ley votada en el Parlamento, ni las diferencias territoriales, pueden ser consideradas un hecho diferencial del caso italiano; sí lo es, por el contrario, como hemos dicho, el cierre generalizado y en aumento de la ciudadanía para los extranjeros que no tienen un origen nacional y para los procedentes de países no miembros de la UE. Sin embargo, no se trata de una diferencia aislada porque afecta también a otros países del sur de Europa y a Austria.

---

18. Al duro requisito del tiempo se le añaden procedimientos especialmente largos que tienen como duración media al menos otro año. Las facilidades en los procedimientos representa un buen incentivo para la naturalización como ha demostrado el caso de Holanda que ha visto como se incrementaba la tasa de naturalización después de la unificación de las prácticas de los registros iniciadas en 1994 y después extendida a todo el territorio en 1998 (GROENENDIJK y HEIJS 2001).

19. Mientras Gran Bretaña e Irlanda se reservan el *opting out*, es decir, la posibilidad de quedarse fuera de las directivas comunitarias, Dinamarca se reserva la posibilidad de aceptarlas de una en una mediante tratados bilaterales.

No obstante, el cierre creciente de la ciudadanía como pertenencia no representa un rasgo específico de una estrategia coherente de resistencia a conceder derechos a los inmigrantes no comunitarios. Italia presenta más bien un desequilibrio entre, por una parte, una generosidad importante en la concesión de derechos a los inmigrantes incluidos los irregulares —de lo que hablaremos cuando tratemos la ciudadanía como dotación— y, por otra, una resistencia a conceder *pertenencia* y *emancipación* incluso a los residentes regulares y de larga duración.

La generosidad de la ciudadanía como *dotación*, con amplias prestaciones para los irregulares, y las regularizaciones frecuentes son fenómenos que han persistido incluso después de la reforma de 2002 llevada a cabo por el gobierno de centro-derecha. Esta relativa continuidad en las actitudes de resistencia a conceder pertenencia y protección de los derechos elementales de los grupos más débiles de la inmigración se explica si observamos ahora cuáles son los *actores* relevantes en la elaboración del contenido de las políticas migratorias (ZINCONE 1999; ZINCONE y DI GREGORIO 2002). En el sistema público italiano de toma de decisiones en materia de inmigración cuenta mucho una *advocacy coalition*, una especie de *lobby* de los estratos más débiles, un grupo de presión benévolo compuesto en una parte importante por el asociacionismo católico y los sindicatos, asociaciones profesionales progresistas y por algunos magistrados y expertos. Esta *advocacy coalition* ejerce presión sobre todo para proteger los intereses de la parte más marginada de los irregulares<sup>20</sup> y está dispuesta a “abaratar” los derechos de los residentes de larga duración a costa de conseguir algo para estos marginados. Se trata de un *lobby* importante. La mayoría de gobierno en Italia se constituye con coaliciones entre distintos partidos; y tanto en las coaliciones de centro derecha como en las de centro-izquierda siempre está presente una componente católica, una componente que puede cambiar y que desarrolla un papel importante a la hora de determinar la victoria electoral de las distintas formaciones. La componente católica es particularmente sensible a la *advocacy coalition* y, por tanto, se muestra dispuesta a hacerse la promotora de los intereses de los irregulares en menoscabo de una extensión de la ciudadanía como emancipación a los residentes regulares.

Antes de pasar a tratar la emancipación, quisiera dar un pequeño paso adelante, para hacer una reflexión sobre la limitación o facilitación de algunos derechos para los ciudadanos residentes en el extranjero hasta la pérdida de su status de ciudadano, y un pequeño paso atrás para ilustrar la condición de la “cuasi ciudadanía”<sup>21</sup> atribuida en algunos países a los residentes de larga duración. El objetivo no es el de presentar una reseña comparada de los derechos<sup>22</sup>, sino el de ofrecer algún

---

20. La declaración del 13 de mayo de 2003 de la Conferencia Episcopal Italiana —que manifiesta la desaprobación de las continuas regularizaciones y la petición de flujos legales más amplios— podría constituir un giro en esta postura.

21. Para la que HAMAR (1990) ha recuperado con notable éxito entre sus colegas el término *denizen* y la Unión Europea ha conjugado la expresión “ciudadanía cívica”.

22. Sitios como el del Migration Policy Group ([www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com)), del Migration Policy

ejemplo que avale el diagnóstico de las diferencias persistentes, de los cambios continuos, de las correcciones y contradicciones que caracterizan las políticas migratorias. Empezando por los residentes en el extranjero, Portugal, por ejemplo, dio un paso adelante en 1997: reforma la Constitución para permitir a los residentes en el extranjero participar en la elección directa del Presidente de la República, pero se “desmiente” de forma inmediata al acompañar la ley con un reglamento de desarrollo que invitaba a exigir indicadores de vínculos permanentes con la madre patria<sup>23</sup>. Italia ha hecho una reforma constitucional en 2000 y después una ley en 2001 que atribuye representantes en el Parlamento a los italianos en el extranjero, pero ha tardado en dictar un reglamento de desarrollo. De todas formas, en ambos casos se ha procedido a reforzar los vínculos con los expatriados. Sin embargo, ésta no es la norma. Fuera de Europa, por ejemplo, México se ha preocupado de limitar los derechos de los emigrantes, distinguiendo entre ciudadanos residentes en la patria y los residentes en el extranjero.

Muchos Estados ponen obstáculos para la conservación de la ciudadanía para la tercera generación de residentes en el extranjero. Así Australia establece que sus ciudadanos residentes en el extranjero puedan transmitir la ciudadanía a los hijos siempre que al menos uno de los padres no la haya obtenido también en el extranjero o, como alternativa, establece la vuelta y la residencia de al menos dos años en la patria antes de permitir el registro de la ciudadanía del hijo. Bélgica prevé, para los nacidos en el extranjero, la obligación de inscripción en el registro por parte de los padres cuando cumplan 5 años de edad, aunque los padres hubiesen nacido también en el extranjero. Canadá también exige el registro cuando cumplan 28 años de edad para la segunda generación en el extranjero (ALENIKOFF y KLUSMEYER 2000). Suecia prevé la pérdida de la ciudadanía para los nacidos en el extranjero que no hayan residido nunca en su territorio (BELLANDER 1996). El objetivo práctico es el de intentar evitar un uso oportunista de la ciudadanía por parte de los inmigrantes que retornan a la patria de origen. Pero detrás de estas elecciones se vislumbra también una interpretación, una percepción cultural de la ciudadanía de tipo “societario”, para la que continuar formando parte de la sociedad económica y civil constituye un *requisito* necesario para seguir formando parte de la comunidad estatal. Una interpretación que en parte contrasta con la concepción “hereditaria” y familiar de la ciudadanía transmisible de padres a hijos. Ésta, por su parte, supondría el mantenimiento de fuertes vínculos transnacionales más allá de la primera generación que apuntarían además a un cierto revival étnico<sup>24</sup>. En consecuencia, se

---

Institute ([www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org)) o del FIERI/International and European Forum on Migration Research ([www.fieri.it](http://www.fieri.it)) proporcionan informaciones sobre los distintos casos nacionales mucho más completas y actualizadas.

23. Sin embargo, al cambiarse el procedimiento de elección del Presidente (Ley orgánica n. 3 de 24 de agosto del 2000) las cautelas se han convertido en superfluas.

24. Se discute al mismo tiempo sobre la consistencia real de un transnacionalismo fuerte desde el punto de vista de las relaciones personales, de las relaciones económicas, de la identidad y sobre la posibilidad de que éstas se conserven más allá de la primera generación. Lo que parece emerger de

mantienen profundas diferencias nacionales no sólo respecto al acceso sino también respecto a la conservación de la ciudadanía en el extranjero que pueden ser reconducidas a su vez a profundas diferencias de cultura pública, de concepciones de la pertenencia.

Todavía más evidente es la diferencia de tratamiento en los distintos sistemas jurídicos europeos respecto al status del residente de larga duración. Una diferencia notable que debería reducirse con la aprobación de una directiva de la UE. Aunque ésta, como otras directivas europeas, ha sido elaborada con “banda ancha” de forma que no obligue a los países miembros a cambios demasiado bruscos y radicales, traería consigo importantes reformas en algunos países de la UE<sup>25</sup> afectados por el proceso de armonización que prevé tiempos de espera para obtener el status superiores a los 5 años. Este precioso status se puede perder mucho más fácilmente que el de la ciudadanía si se abandona el país en el que se ha obtenido por un periodo de tiempo importante: que va desde los 6 meses en Alemania, Luxemburgo y España a 9 meses en Holanda, 18 en Irlanda, 24 en Gran Bretaña, 24 consecutivos o 30 en tres años en Portugal; sólo por haber elegido el domicilio en otro país es causa de pérdida en Suecia. Respecto a la pertenencia, éste es el status más cercano al de la ciudadanía<sup>26</sup> para el que permanece como extranjero. De hecho, normalmente el permiso de residencia permanente otorga la posibilidad de entrar, salir y residir sin demasiados obstáculos; en concreto se desliga en la mayor parte de los países<sup>27</sup> el derecho a residir de la condición de empleado o de la prueba de contar con medios suficientes para mantenerse con decoro.

La protección contra la expulsión en caso de pérdida del puesto de trabajo y de la renta, por lo demás protegida por la Carta, implica un importante reequilibrio de las relaciones entre trabajadores inmigrantes no comunitarios y empresarios, porque ampara al trabajador extranjero que quiera reclamar el respeto de los horarios,

---

manera bastante difusa, por ejemplo en las terceras generaciones, es una especie de identidad simbólica que se refuerza con las visitas y los viajes a la patria originaria (BALDASSAR 2001; VECOLI 1985; TRICARICO 1984).

25. En la legislación de los países de la Unión el tiempo de espera puede variar según los sujetos afectados (demandantes de asilo, menores, ciudadanos de terceros países con los que se mantienen especiales relaciones) o según el tipo más o menos estable de permiso. Los tiempos son, por ejemplo, de 2 años en Finlandia, 5 en Austria y Bélgica, 3, 5 u 8 en Francia según el permiso, 5 o 10 años en Irlanda (GROENENDIJK, GULD y BARZILAY 2000). En Italia después de la reforma de 2002 el tiempo de espera es de 6 años.

26. La Convención Europea de los Derechos del Hombre (art. 8 e3) y numerosas sentencias del Tribunal de Justicia han motivado que algunos países adopten vía legislativa o jurisprudencial una protección creciente de los residentes de larga duración frente a la expulsión, la comisión de delitos, el permiso de residencia permanente y/o a los tiempos de residencia, aunque sometidos a indicadores de establecimiento importantes (ser padres de ciudadanos, por ejemplo). Existe una relación proporcional entre el tiempo de residencia y la gravedad de los delitos tolerada. Por ejemplo, Austria prevé que después de ocho años no se pueda expulsar por una condena leve, y después de diez, tampoco por condenas más graves. Casi todos los países excluyen de los delitos tolerados aquellos que hacen referencia al orden público, al tráfico de seres humanos o al tráfico de estupefacientes.

27. En el ámbito de la Unión europea, no en Irlanda ni en Luxemburgo, por ejemplo.

de los mínimos salariales y de otras tutelas y garantías ante la amenaza de un despido que conllevaría la expulsión si no encontrase rápidamente<sup>28</sup> un trabajo alternativo. Al mismo tiempo, la ruptura del ligamen empleo-residencia forma parte de una estrategia más general de reequilibrio de las relaciones laborales turbadas por los procesos de globalización. El aumento de las garantías de los trabajadores inmigrantes, así como el intento de extensión de los derechos a los trabajadores extranjeros empleados en la producción y en servicios deslocalizados en el extranjero —de lo que ya se empieza a tener algún que otro tímido ejemplo<sup>29</sup>— pueden reparar, al menos parcialmente, este desequilibrio y reducir la competencia a la baja entre, por una parte, el trabajo extranjero interno y el externo y, por otra, entre el trabajo extranjero y el trabajo autóctono, especialmente (aunque no sólo) el escasamente especializado. La consolidación del status de los trabajadores inmigrantes puede contribuir así a evitar el agravamiento de la ruptura del tradicional equilibrio entre capital y trabajo que caracterizó en el pasado a las democracias europeas. Estas observaciones constituyen un ejemplo de la importancia de concebir las políticas de inmigración también como políticas de “alimentación” de los equilibrios y de los caracteres que sustentan nuestras democracias.

Analizar la inmigración desde una perspectiva institucional puede ayudar a sacar a la luz las anomalías evidentes en el camino de acceso a la ciudadanía. Por ello, intentaremos observar en esta clave de lectura como se alcanzan las condiciones previas tanto para gozar de la pertenencia plena (el status de ciudadano) como de la pertenencia parcial (el status de *denizen*, de extranjero regularizado o residente de larga duración dotado de un buen número de derechos). Dichas condiciones son el acceso al territorio y la concesión del permiso de residencia y de trabajo. ¿Cuáles son las vías a través de las que llega a formar parte quien reside en un territorio o quien trabaja en él? ¿Cómo se llega a usufructuar un trozo de la pertenencia, a formar parte de la lista de futuros y potenciales candidatos a la ciudadanía plena? Responder a estas preguntas nos permitirá evidenciar un tratamiento peculiar e interesante, un modelo de “pertenencia a hurtadillas” que se está afirmando en algunas democracias, y en particular en las del sur de Europa.

### III. HACIA LA PERTENENCIA: LAS CONDICIONES PREVIAS

Si retomamos la tipología clásica que hace Walzer (1983, 35-42) de las tres posibles interpretaciones de la ciudadanía —como *familia* a la que se pertenece por

---

28. También varían los tiempos de tolerancia respecto al desempleo y, como veremos en el caso italiano, pueden estar sujetos a constantes revisiones.

29. Los acuerdos de los sindicatos con la empresa constructora sueca Skanska, con la francesa Carrefour y con la española Telefónica establecen unos límites comunes que incluyen no sólo la prohibición del trabajo infantil, sino también límites horarios, mínimos salariales y de seguridad en el trabajo.

descendencia, como *club* en que se es aceptado con ciertos límites y condiciones, y como *barrio* al que cada uno puede ir y residir sin tener que respetar reglas particulares— hoy habría que destacar dos fenómenos significativos. En primer lugar, el modelo familiar, basado en el *ius sanguinis*, pierde terreno en favor del modelo de club, pero esto sucede con importantes replanteamientos y sobre todo con excepciones importantes. Y, en segundo lugar, un hecho todavía más interesante, el modelo de barrio se sigue mucho más de lo que se quisiera admitir. Y, en algunos casos, los mismos países que siguen inconscientemente el modelo de barrio intentan al mismo tiempo reforzar (Italia, Grecia, Portugal) o cuanto menos conservar (España) también el modelo de familia<sup>30</sup>.

En concreto antes del 11 de Septiembre, el modelo de barrio, bien ilustrado por el caso americano, parecía gozar de buena salud. En los Estados Unidos, Francia, Bélgica y en la Europa del sur, se podía llegar a ser ciudadano aunque no se hubiesen respetado las normas de entrada en el país: si se violaron los términos y límites de la residencia permitida o si entraron clandestinamente en el país. En la práctica, son bastante frecuentes las regularizaciones masivas o a título individual (Tabla 2).

Como señala DE BRUYCKER (2000, 1) las regularizaciones se presentan como medidas extraordinarias e irrepetibles, pero el fenómeno “tiende a generalizarse en los Estados de la Unión Europea. Se incluye en la propia ley. Los ritmos de las operaciones se aceleran y se hacen prácticamente continuas”.

En España, la primera Ley orgánica (n. 4 de 2000) preveía la regularización automática después de dos años de residencia ilegal; su inmediata reforma (n. 8 del 2000) eleva a 5 años el tiempo de espera y condiciona la concesión a un juicio discrecional, pero no la elimina.

En los Estados Unidos todavía es posible obtener una regularización individual si se encuentra a un empresario dispuesto a declarar que ha dado trabajo al irregular. Sin embargo, después de 1986, la declaración no suspende la posibilidad de aplicar sanciones al empresario que da empleo a clandestinos. De todas formas, se trata de una sanción poco aplicada incluso después del 11 de Septiembre<sup>31</sup>. Antes del atentado de las Torres Gemelas, y producto de las buenas relaciones personales entre Bush y el presidente Fox, al menos hubo un empeño en regularizar a los mexicanos. Después todo se ha bloqueado por un mecanismo típico de la política, el de ofrecer “respuestas sustitutivas” muy visibles ante demandas de la opinión pública poco visibles y complejas. Y la guerra contra el terrorismo internacional ha traído consigo respuestas sustitutivas bastante gravosas. El parón en las regularizaciones mexicanas es uno de estos sustitutivos inútiles (no hay terroristas islámicos entre los mexicanos) pero menos grave que otros. El arresto indefinido de los

---

30. También los países que admiten regularizaciones en masa establecen procedimientos especiales para personas con residencia de larga duración, para los solicitantes de asilo y otras categorías (DE BRUYCKER 2000).

31. Sin embargo, una reciente ley que permite el encarcelamiento sin límite de tiempo de los inmigrantes clandestinos debería desincentivar esta especie de autodenuncia.

TABLA 2  
EXTRANJEROS REGULARIZADOS EN LOS  
PAÍSES DE LA UE Y EE. UU. (en millares)

<i>Países</i>	<i>Años</i>	<i>Numero de extranjeros regularizados</i>
Francia	1981-1982	121,1
	1997-1998	77,8
Grecia	1997-1998	51,0
	1999-2000	350,0 <sup>a</sup>
Italia	1986	105
	1990	222
	1995	246
	1998	215
	2002	697 <sup>a</sup>
Portugal	1992-1993	39,2
	1996	21,8
	2001	147,5
España	1985-1986	43,8
	1991	110,1
	1996	21,3
Bélgica	2000	76,5 <sup>b</sup>
Estados Unidos	1986-1988	2700,0 (IRCA) 1200,0 (SAW)

<sup>a</sup> Demandas – datos provisionales

<sup>b</sup> Regularizados en Junio del 2000

Fuente: Sopemi, Ministero dell'Interno, *International Migration Quarterly Review*, n. 2, 2001.

inmigrantes irregulares es otra medida que puede ser inútil (la mayoría de los terroristas identificados eran regulares) pero además es muy dura. En general, los Estados Unidos no son un país en principio contrario a las regularizaciones.

Incluso en los países que se declaran hostiles y que no practican oficialmente las regularizaciones se hacen excepciones. De todas formas, sea cual sea la postura de los Gobiernos, todas las inmigraciones de masas traen siempre aparejadas oleadas de irregulares. El caso italiano constituye uno de los casos más extremos. Se estima que por cada ingreso regular hay un ingreso irregular<sup>32</sup>.

Italia atrae en mayor medida que otros países la inmigración ilegal por una serie de motivos: la dificultad de controlar una frontera exterior muy extensa en

32. G. DALLA ZAUMA, "Inmigrantes: la sorpresa de los irregulares" en *Il Sole 24 ore*, 14 de Enero de 2003.

relación a la superficie interna; la importancia del sector informal (REYNERI 1998) que desempeña en todos sitios una función de atracción (MARIE 1994) pero que encuentra en Italia un espacio especialmente amplio (Tabla 3). Además este sector tiende a ampliarse fácilmente por el espectacular aumento de la demanda de servicio doméstico y de cuidado de las personas, y por la difusión de empresas de pequeñas dimensiones, ámbitos en los que el trabajo irregular anida fácilmente. Y a estas razones estructurales y económicas se suman las políticas.

TABLA 3  
ECONOMÍA INFORMAL EN EUROPA

<i>Países</i>	<i>Cuota de economía informal (%)</i>
Grecia	29,0
Italia	27,3
España	23,1
Bélgica	22,4
Suiza	19,8
Dinamarca	17,6
Irlanda	16,1
Alemania	15,0
Francia	14,3
Holanda	13,6
Reino Unido	13,0
Austria	8,9
Finlandia	2,0

Fuente: Eurostat.

Entre 1986 y 1998 los gobiernos italianos han realizado cuatro procesos de legalización que han afectado a un total de 790.000 casos (las personas implicadas pueden ser menos a causa de las regularizaciones acumuladas). Según los datos de Cáritas y del Ministerio del Interior, el 1 de enero de 2000 permanecían todavía en Italia 565.596 regularizados, a los que habría que sumar otras 130.000 personas llegadas a Italia para reunirse con los regularizados. Los inmigrantes extranjeros residentes legalmente en Italia sumaban 1.112.173 (a 1 de enero de 2002, lo que significa que una amplia mayoría de inmigrantes regulares (por lo menos el 60%) estaba constituida o por individuos que habían pasado un proceso de regularización o por personas que se encontraban en Italia por haberse reunido con familiares que habían pasado antes por la condición de clandestino o de irregular. El actual Gobierno de centro-derecha, que había proclamado su firme determinación de luchar contra la inmigración ilegal, también ha aceptado —bajo la presión de la *advocacy coalition* y de las organizaciones empresariales— incluir en su nueva ley de reforma (30 de julio de 2002, n. 189) la posibilidad de legalizar a un asistente para las tareas domésticas por familia y a un número ilimitado de asistentes familiares (cuidadores) para los casos de personas no autosuficientes, con la condición de que estuviesen contratados antes del 10 de junio, un requisito fácil de probar en tanto

que difícil de desmentir. Otro decreto (9 de septiembre 2002, n. 195) ha extendido la regularización al resto de trabajadores por cuenta ajena contratados antes del 10 de junio. El 11 de noviembre de 2002, fecha límite de presentación de las peticiones de regularización, se han contabilizado 696.759 solicitudes<sup>33</sup>. El porcentaje de los inmigrantes que pasarán directa o indirectamente (como familiares reagrupados) por la puerta de servicio aumentará en el futuro.

El síndrome de la ciudadanía como barrio se hace cada vez más agudo en Italia, al menos en lo que hace referencia específicamente a la posibilidad de residencia: se entra clandestinamente o con un visado turístico destinado a extinguirse y se espera a una legalización, que normalmente se produce. Después, paso a paso, se puede llegar teóricamente a la ciudadanía plena a través de la naturalización<sup>34</sup>. Se trata de un síndrome destinado probablemente a profundizarse con la nueva reforma<sup>35</sup>. La reforma llevada a cabo por el gobierno de centro derecha con la intención de luchar contra la irregularidad podría producir en la práctica el efecto perverso de contribuir a favorecerla. La ley endurece los requisitos para la entrada legal y empujará en consecuencia a los inmigrantes a utilizar las vías ilegales. Hace más precaria la residencia legal y puede favorecer así caídas y recaídas en la condición de irregular. Veamos sus puntos principales.

Para estimular los ingresos legales, la ley de 1998 (Turco-Napolitano) estableció medidas que favoreciesen la relación entre las ofertas y demandas de trabajo existentes, entre ellas, el visado para la búsqueda de empleo<sup>36</sup>. Una medida parti-

---

33. El dato oficial más reciente es el de 1.362.630 extranjeros legalmente establecidos a 31 de diciembre de 2001. Cáritas cree que a este dato deben añadirse 82.000 permisos pendientes de registrar y cerca de 230.000 menores que harían un total al inicio de 2002 de 1.675.000 personas. Si no sumamos a los datos de 2002 todas las demandas de regularización, porque hay solicitudes acumuladas, sino sólo aproximadamente 600.000 se llegaría a 2.275.000 inmigrantes, a los cuales se deberían añadir cerca de 75.000 permisos de trabajo, reagrupamientos familiares y otros permisos de residencia, más 45.000 entre los nacidos y los menores inscritos en el permiso de los padres y por ello no contabilizados. De este modo llegaríamos a la cifra de 2.395.000 inmigrantes residentes en conjunto. Se trata de una estimación generosa en tanto que no prevé tasas de rechazo significativas.

34. Sin embargo, la amplitud y la continua reconstitución de las bolsas de irregulares caracterizan a la inmigración italiana como una inmigración a la que le falta la otra cara del beneficio principal de los ciudadanos: poder no sólo entrar sino salir y retornar libremente. Los irregulares, mientras permanecen como tales, están bloqueados en el país.

35. La legislación que regula actualmente la inmigración y la integración de los extranjeros en Italia es en su mayor parte el fruto de una combinación de dos disposiciones: una más amplia de 1998 obra del Gobierno de centro-izquierda, y la otra de 2002, reforma parcial de la primera, obra del Gobierno de centro-derecha. Se trata del Texto Único n. 286 de 25 de julio de 1998, básicamente basado en la ley n40 del 6 de marzo de 1998 (llamada ley Turco-Napolitano, por el nombre de los Ministros de Asuntos Sociales y del Interior del entonces gobierno de centro-izquierda) y de la ley n. 189 de 30 de julio de 2002 (llamada ley Bossi-Fini por los dos vicepresidentes del actual gobierno de centro derecha y líderes respectivamente de la Liga Norte y Alianza Nacional).

36. Una cuota anual de los permisos de residencia estaba a disposición de personas que pudieran encontrar empleo sobre la base de una oferta de trabajo. Éstos podían entrar en el país con la

cularmente oportuna en Italia, dado el alto número de demandas en el ámbito del servicio doméstico y de cuidado de personas, y de las pequeñas empresas, ámbitos particulares en los que el empleador quiere probar y conocer al trabajador antes de contratarlo. Con la ley Bossi-Fini de 2002 este tipo de visado se ha derogado. Y además se ha reforzado el vínculo entre el contrato de trabajo, por una parte, y el permiso de residencia, por otra, introduciéndose el llamado “contrato de trabajo-residencia”. En Italia, el permiso de trabajo-residencia es concedido con la condición de que el empleador garantice no sólo un empleo, sino también un alojamiento y la cobertura de los eventuales gastos de viaje de retorno al país de origen en caso de despido. La duración del permiso de residencia no puede exceder la duración del contrato de trabajo<sup>37</sup>. El permiso puede ser renovado sólo por un periodo de igual duración (ya no por un periodo doble del inicial como establecía la ley Turco-Napolitano). Las solicitudes de renovación deben ser presentadas con mayor anticipación a la fecha de finalización del permiso<sup>38</sup>. El tiempo de desempleo permitido pasa de un año a seis meses.

Para obtener un permiso de residencia permanente la Ley Bossi-Fini exige 6 años de residencia legal y certificada en Italia (con la ley Turco-Napolitano eran 5 años, el tope mínimo previsto en el proyecto de directiva europea). En definitiva, instalarse legalmente es más difícil y fatigoso. Detrás de estas medidas aflora el objetivo migratorio del “trabajador huésped” que no se convierte en ciudadano, un objetivo que sólo aparentemente era considerado como obsoleto en otros lugares. Por ejemplo, es cierto que Alemania, especialmente después del informe Sussmuth, ha aceptado su condición de país de inmigración, pero continua favoreciendo los flujos de fronterizos, sobre todo polacos, con permisos de residencia muy breves y de los trabajadores de temporada. Lo mismo hace Austria.

La nueva línea iniciada en Italia tiende a reproducir el modelo del “trabajador huésped” no sólo en la ley, sino también en su aplicación práctica. Italia era de los pocos países europeos que había adoptado un sistema de cuotas bastantes generosas y que no estaban encaminadas a acoger únicamente a trabajadores altamente

---

garantía de privados, regiones, ayuntamientos y asociaciones (para estas últimas estaba previsto un registro). Los “sponsors” avalaban al trabajador inmigrante: depositaban una fianza, ponían a su disposición un alojamiento adecuado y se encargaban de ingresar a su nombre las cotizaciones al servicio nacional de salud. El mecanismo de la esponsorización ha sido derogado por la ley Bossi-Fini en 2002.

37. No puede superar los nueve meses para los trabajadores temporeros, los doce meses para los trabajadores temporales y los dos años para los trabajadores con contrato indefinido.

38. Según el tipo de permiso 30, 60, 90 días antes de la finalización; mientras anteriormente la renovación se hacía sólo 30 días antes para todos los permisos. Para simplificar el procedimiento de recogida y transmisión de los documentos entre las administraciones implicadas, en cada Oficina territorial del Gobierno (ex Prefecturas) debería instituirse una “Ventanilla única para la inmigración” pero la organización de este servicio va por ahora a ritmo lento. Su fin es favorecer el encuentro entre ofertas y demandas de empleo para inmigrantes, habiendo probado la imposibilidad de encontrar mano de obra nacional o comunitaria disponible para realizar las tareas requeridas (condición que había sido eliminada en la ley Turco-Napolitano de 1998).

cualificados. El centro-derecha no ha abandonado el principio de los flujos programados, pero ha cambiado su composición al asignar un peso preponderante a los trabajadores de temporada. En 2002 ha previsto 52.000 trabajadores de temporada frente a 16.500 no temporeros. Y para 2003 se ha dictado improvisadamente<sup>39</sup> un decreto que prevé, por ahora, sólo otros 60.000 temporeros<sup>40</sup>. El centro-derecha ha acentuado la simpatía, ya presente en el centro-izquierda, por el que hemos llamado “modelo de familia”; lo ha hecho al introducir también en los flujos la predilección por los inmigrantes de origen nacional<sup>41</sup>. Por otro lado, ha actuado, como también hizo el centro-izquierda, con una lógica de conveniencia: en el ámbito económico ha favorecido a los trabajadores especializados y respecto a las relaciones internacionales ha asignado cuotas exclusivamente para los países que han firmado acuerdos de readmisión. Así en el decreto que determinaba los flujos para 2002, el Gobierno de centro-derecha ha optado únicamente por inmigrantes de determinadas categorías y nacionalidades. Y esto podría convertirse en otro elemento que incentive la irregularidad, ya que empujará a los excluidos a entrar por la puerta de servicio ilegal.

En cuanto al *nivel* en el que se toman y se aplican las decisiones sobre los flujos y a los *actores* que participan en la elaboración de las decisiones y en la gestión de las políticas, la ley Bossi-Fini ha implicado en un grado mayor que en el pasado a las regiones y a los agentes sociales en la elaboración del decreto de flujos, aunque la última palabra corresponde siempre al Gobierno central. Se confirma además que en esta decisión se le da un papel relevante en la elaboración y gestión de las políticas migratorias a las organizaciones no gubernamentales —en particular, las organizaciones de matriz religiosa, aunque en ciertas regiones y ciudades (Bolonía) también a las laicas (CAPONIO 2002)—. Se trata de un fenómeno que ya se había manifestado en otras políticas: el mantenimiento de un principio de subsidiariedad acumulada y paralela (que afecta a distintos niveles de decisión y a todas las organizaciones no gubernamentales).

En Italia, como en todos los países de la Unión que participan en el proceso de armonización de las políticas migratorias, existe un obstáculo normativo que proviene de las directivas europeas. Las normas comunitarias sobre reagrupamiento familiar y sobre los visados por motivos de trabajo no tendrán un impacto significativo en la normativa italiana porque ésta es ya más generosa que la media europea. En concreto, respecto a los reagrupamientos familiares la ley italiana es más generosa que la directiva europea que pone el límite de espera en 2 años de estan-

---

39. El 20 de diciembre de 2002 y no, como era habitual, en los primeros meses o incluso al final del año para el que se debían decidir los ingresos.

40. El 50% destinados a la agricultura.

41. En el último decreto los flujos para 2002 se prevén 20.500 visados por razones de trabajo a inmigrantes repartidos así: 4.000 de temporada, 2.000 altamente cualificados, 500 managers, 4.000 argentinos de origen italiano, 10.000 trabajadores provenientes de países con los que Italia tenga acuerdos de readmisión (3.000 albaneses, 2.000 tunecinos, 2.000 marroquíes, 1.000 egipcios, 500 nigerianos, 500 moldavos y 1.000 senegaleses).

cia con un permiso como mínimo anual y sin límites de renovación. Italia establece la reagrupación inmediata de los cónyuges e hijos menores del que entra en el país<sup>42</sup>. La reforma del centro-derecha ha limitado únicamente el derecho de los padres<sup>43</sup>. Esta constante y apreciable generosidad en los reagrupamientos hace que el “efecto barrio” provocado por las entradas irregulares seguidas de legalizaciones se vea “multiplicado” por la llegada de los familiares.

En resumen, en Italia como en otros países del Sur de Europa el acceso a la ciudadanía como pertenencia —tanto en lo que hace referencia a la etapa definitiva, como en las etapas previas del acceso al territorio y del permiso de residencia—, es más fácil a través de las vías ilegales del *modelo de barrio* (es decir, entradas clandestinas y estancias irregulares seguidas de regularizaciones, matrimonios de conveniencia). Y es todavía más fácil a través de la vía de la descendencia característica del *modelo de familia*<sup>44</sup>, mientras es particularmente difícil a través de la típica del *modelo de club*, que prevé normas ciertas y precisas y un incremento sustancial de los derechos para los residentes de larga duración.

#### IV. EL IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN SOBRE LA CIUDADANÍA COMO NORMALIZACIÓN

La presencia de minorías con relaciones sociales y familiares, de valores civiles y religiosos diferentes, obliga a todos los sistemas a adaptaciones que se configuran como una reducción de la exigencia de normalización e igualación de derechos. Una exigencia que por lo demás tampoco se ha mantenido con la misma fuerza en todas partes. Así, los efectos producidos por la presencia de nuevas minorías varían considerablemente según las tradiciones jurídicas y las culturas públicas en las que empieza a sentirse su impacto.

Así, los países caracterizados por la separación entre Iglesia y Estado y por una fuerte exigencia de normalización e igualación se han visto obligados a llegar a compromisos incluso frente a prácticas ilegales como las mutilaciones sexuales, dado que son prácticas efectuadas en familias bien integradas en los demás aspectos. Francia, por ejemplo, desde el punto de vista legal no ha establecido ninguna

---

42. Para los poseedores de un permiso (renovable) de por lo menos un año.

43. Pueden obtenerlo sólo las familias que estén en condiciones de probar que ningún otro hijo en el país de origen está en condiciones de ocuparse de los padres. También los parientes enfermos y hasta el tercer grado no se incluyen ya en la categoría de los que tienen derecho al reagrupamiento familiar. Sin embargo, los hijos mayores de edad son admitidos cuando no sean autosuficientes o sean inhábiles para el trabajo. Los permisos de residencia por motivos de reagrupamiento familiar no pueden superar una duración de 2 años; en cualquier caso no pueden exceder la duración del permiso del que está en posesión el familiar instalado en Italia (la ley Turco-Napolitano no establecía este límite). La nueva ley no ha eliminado la posibilidad de trabajar de los reagrupados.

44. La vía ilegal tiene un aspecto preocupante: la presencia de flujos criminales. Otra característica no apreciable de la presencia extranjera en Italia es el alto porcentaje de extracomunitarios en las cárceles.

atenuante ni tipos penales específicos para las mutilaciones realizadas en rituales religiosos o comunitarios, pero los jueces raramente persiguen estos crímenes y cuando lo hacen los sancionan con penas relativamente más ligeras (LEFEUFVRE 1997; ALLAIX 1992). Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá prevén un tipo penal específico pero no establecen atenuantes, cosa que sí hace, por ejemplo, Suecia. Desde el punto de vista legislativo, Italia ha seguido hasta hoy la vía francesa (FACCHI 2001) —aunque esta elección ha motivado que se hayan dictado sentencias muy contradictorias (BOUCHARD 2000)— pero ahora parece querer cambiarse a la línea anglosajona<sup>45</sup>.

En todos los países europeos la poligamia está prohibida, pero la magistratura es más flexible en estos aspectos que la propia ley incluso en países como Francia y Alemania, los menos dispuestos a ceder en la coherencia con los valores propios de sus tradicionales nacionales (JAYME 1993). En Italia el Tribunal de Casación<sup>46</sup> ha reafirmado la ilegalidad de la poligamia y ha negado el reagrupamiento para una segunda esposa. Sin embargo, una sentencia del Tribunal Constitucional<sup>47</sup> ha establecido el derecho al reagrupamiento a los hijos naturales (los de la segunda mujer) y permitido posteriormente la reunión de la madre con los hijos porque “el interés del menor es prioritario”. La directiva europea sobre reagrupamientos familiares confirma esta elección: mientras mantiene la prohibición para los reagrupamientos poligámicos, deja espacio para el reagrupamiento de los hijos nacidos de aquellos matrimonios.

Desde el punto de vista legal, hay que destacar una cierta tolerancia italiana en otras cuestiones menores. Por ejemplo, a diferencia del Ministro del Interior francés que ha mantenido la prohibición del uso del velo islámico en las fotos de los documentos de identidad, Italia con una circular del Ministerio del Interior (24 de julio 2000) ha equiparado el velo islámico con el velo de las monjas y religiosas y ha permitido ambos porque facilitan la identificación del sujeto.

Respecto a la religión en general, Italia ha adoptado un régimen de no separación entre Iglesia y Estado y por tanto no ha seguido la vía de los tratamientos normalizados, iguales para todas las comunidades. Incluso después de la revisión del Concordato<sup>48</sup> en 1984, la religión católica goza aún de notables privilegios. El catecismo es enseñado en las escuelas en el horario de clases normal por personal seleccionado por las autoridades eclesiásticas y pagado por el Estado. Recientemente estos docentes se han incorporado al organismo oficial y gozan de los mismos derechos que sus compañeros sin tener que haber pasado por un concurso público; así cuando la autoridad eclesiástica decida que alguno de ellos no goza ya de su confianza, deberán enseñar otras materias.

---

45. La Comisión de Justicia del Senado ha elaborado un proyecto de ley que prevé el delito específico de mutilaciones sexuales rituales.

46. Sección I, 8 de marzo 1999, n. 1951.

47. N. 203, 17 de junio 1997.

48. El Concordato se celebró entre la Iglesia y el Estado italiano durante el régimen fascista, el 11 de febrero de 1929.

En términos jerárquicos, justo después de la Iglesia católica nos encontramos con aquellas minorías religiosas con las que el estado italiano ha firmado un “Convenio”, un acuerdo. Con el Convenio se obtienen importantes ventajas, sobre todo económicas (se puede percibir el 8 por mil de las tasas pagadas por el contribuyente que especifique ese destino), los matrimonios religiosos pueden ser inscritos y tener validez como matrimonio civil, pueden usar infraestructuras públicas para practicar sus ritos. Desde 1984 al menos nueve religiones han celebrado un Convenio con el estado, pero se trata de religiones con un fuerte componente de ciudadanos italianos (Tabla 4).

En un nivel más inferior se encuentran los cultos admitidos o consentidos. La religión islámica, la primera entre los inmigrantes<sup>49</sup>, y las organizaciones que la

TABLA 4  
LOS CONVENIOS ENTRE EL ESTADO ITALIANO Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

<i>Confesiones religiosas</i>	<i>Fecha de la firma del Convenio</i>	<i>Ley de aprobación</i>	<i>Situación</i>
Tavola valdese	21 febrero 1984 25 enero 1996 (modifica)	449/1984 409/1993	En vigor
Asamblea de Dios en Italia (Adi)	29 diciembre 1996	517/1988	En vigor
Unión de las Iglesias	29 diciembre 1986	516/1988	En vigor
Cristianas Adventistas del 7° día	6 noviembre 1996 (modifica)	637/1996	
Unión de las Comunidades Hebreas de Italia (Ucei)	27 febrero 1987 6 noviembre 1996 (modifica)	101/1989 638/1996	En vigor
Unión Cristiana Evangélica Bautista de Italia (Ucebi)	29 marzo 1993	116/1995	En vigor
Iglesia Evangélica Luterana de Italia (Celi)	20 abril 1993	520/1995	En vigor
Unión Budista Italiana (Ubi)	20 marzo 2000		No está en vigor
Congregación cristiana de los Testigos de Jehová	20 marzo 2000		No está en vigor

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros.

49. La inmigración italiana presenta una *parcelación de las nacionalidades* y una *fragmentación de las religiones*. No existen nacionalidades predominantes: en 2001 la primera nacionalidad en difusión era la marroquí, que constituye sólo el 11,6% del total de la población extranjera en Italia; le siguen los albaneses (10,6%), los rumanos (5,5%), filipinos (4,7%), chinos (4,1%), tunecinos (3,4%), americanos (3,2%), yugoslavos (2,7%), alemanes (2,6%) y senegaleses (2,5%). En 2000 los extranjeros eran el 26% católicos, el 21,5% profesaban otras religiones cristianas y los musulmanes eran un 36%. Por otro lado, se trata de datos que asumen que la religión predominante en el país de origen es también la religión de todos los inmigrantes de aquel país, por tanto estos datos subestiman la presencia de minorías de otras religiones y una cierta secularización; sin embargo grosso modo podemos aceptarlas como indicativas de una afiliación religiosa fragmentada entres grandes grupos:

representan se encuentran en esta posición, al final de lo que Margiotta Broglio (2000) ha definido como una pirámide escalonada. ¿Por qué? La falta de cohesión interna, la dificultad de coordinación entre sus múltiples organizaciones<sup>50</sup> podrían ser superadas con la firma de distintos Convenios. Pero el problema reside en el hecho de que la organización más representativa, creada según el modelo federativo presente en Francia o Bélgica, está controlada por fundamentalistas musulmanes y sostenida por un Estado extranjero: Arabia Saudí.

Desde hace tiempo se ha pensado en afrontar el problema a través de una ley general sobre libertad religiosa que atribuya más derechos a los cultos admitidos, como la posibilidad de tener, por ejemplo, cementerios propios, favorecer la matanza ritual de animales y las comidas apropiadas en los comedores de las cárceles, o disfrutar de descansos y fiestas para poder rezar y ayunar. Si se hubiese aprobado definitivamente el proyecto de ley sobre la libertad religiosa habría constituido un paso adelante considerable. Presentado en los inicios de los noventa por el democristiano De Mita, avalado por Prodi y por el centro-izquierda, el proyecto fue aprobado por el Consejo de ministros del gobierno de centro-derecha, pero posteriormente fue paralizado por la oposición del líder de la Liga Norte, Umberto Bossi. Desde el punto de vista normativo, el centro-derecha no ha dado ningún paso atrás en términos de exigencias de normalización.

Respecto al tratamiento de las diferencias culturales, la ley Bossi-Fini no ha modificado la ley Turco-Napolitano. Se mantienen tanto el recurso a “mediadores” culturales como la puesta en marcha de programas multiculturales (que incluyen la enseñanza de la lengua de origen) financiados con fondos públicos. Al hacerlo así, ha reproducido la actitud de fondo de los italianos, que en su mayoría son reacios a aceptar nuevos flujos, pero no son particularmente propensos a discriminar, por lo menos antes del 11 de Septiembre. Hasta ahora, la actitud de los italianos ante el Islam ha sido relativamente tolerante. Según un estudio comparado realizado por la Unión Europea en el 2000 (EUMC 2001) solo el 10% de los italianos eran contrarios a la entrada de trabajadores procedentes de países islámicos (la media europea era del 18%), el 30% se declaraba dispuesto a acogerlos sin restricciones (frente a la media europea del 17%). No era muy distinta la actitud ante los extranjeros de los países del Este (mayoritariamente cristianos): entre los italianos los rechazaban el 9% y estaban dispuestos a acogerlos el 31%. La actitud de desconfianza hacia los extranjeros de fe islámica —marroquíes y albaneses— estaba determinada probablemente más por su alta tasa de criminalidad que por la religión que profesan. Si observamos las predilecciones de los italianos ante las minorías, se observa que los gitanos, no percibidos como islámicos, están en el último escalón de la lista, mientras que los senegaleses gozan de una cierta popu-

---

musulmanes, católicos y protestantes. El aumento de los flujos de la Europa del Este respecto a los del Magreb hará que aumente la componente cristiana y secularizada.

50. El intento de coordinación llevado a cabo por el embajador Mario Scialoja, Presidente del Centro Cultural Islámico, ha fallado por el obstruccionismo de otras organizaciones.

laridad<sup>51</sup>. La religión católica era considerada como un *requisito*, como un criterio de pertenencia, sólo por una minoría de italianos: el 22,6% de los entrevistados<sup>52</sup> (COMISIÓN PARA LA INTEGRACIÓN-ISPO 2000). Después del 11 de Septiembre, la hostilidad ha aumentado: un tercio de los italianos ha declarado sentir más desconfianza hacia los árabes después del atentado terrorista. (ISPO, octubre 2001).

En la tarea de contrarrestar actitudes y políticas hostiles hacia las minorías islámicas, la Iglesia católica ha desarrollado un papel importante que, con excepción de esporádicas declaraciones de algún eminente prelado, se mantiene firme en el propósito de evitar conflictos entre religiones. Sobre este punto se ha expresado claramente Juan Pablo II.

Por último, la predilección de los gobiernos italianos por los descendientes de los emigrantes en el acceso a la pertenencia y a las etapas que la preceden no se ha visto acompañada, al menos por ahora, de políticas inspiradas en objetivos de italianización forzosa, de asimilación de los extranjeros. Obviamente esta actitud no se contradice con la puesta a disposición de cursos de aprendizaje del italiano en las escuelas o de cursos especiales para los inmigrantes adultos. Al favorecer el aprendizaje de la lengua italiana, Italia se inscribe en un tendencia general en el ámbito europeo; sin embargo, a diferencia de otros países no ha invocado todavía el conocimiento lingüístico como *requisito* no sólo para acceder a la naturalización, como se prevé en otras legislaciones, sino también para la renovación del permiso de residencia. Por ejemplo, la nueva ley orgánica alemana sobre inmigración (declarada inconstitucional por razones de procedimiento) establecía cursos obligatorios de lengua alemana para quien no la conociese y la no renovación del permiso de residencia para quien se empeñase en no mejorarla siguiendo los correspondientes cursos. Después de un largo periodo que podríamos denominar de multiculturalismo extremo, Holanda también ha impuesto el requisito del conocimiento de la lengua o por lo menos la disponibilidad para seguir un curso de aprendizaje para la renovación del permiso de residencia. Desde 1998 Dinamarca subordina la concesión de la tarjeta de residencia al seguimiento de cursos de inserción que incluyen el aprendizaje de la lengua. La ola de nostalgia por una *Leitkultur*, por una cultura de base común y compartida, no ha llegado hasta la legislación italiana; sin embargo, también podría llegar rápidamente a las orillas del Belpaese y en formas menos aceptables que las propuestas en Alemania. El debate público italiano se ha llenado

---

51. A la pregunta “¿considera muy/bastante simpáticos o muy/bastante antipáticos los siguientes grupos de inmigrantes?”, los gitanos recogían el 10,5% de simpatías, los albaneses, el 19,35%, los marroquíes el 41,2%, los senegaleses el 62,2%. A la cabeza de las simpatías se situaban los filipinos con un 75,7%. Hay que señalar que la mayor parte de los gitanos no son inmigrantes, sino que son italianos desde hace tiempo.

52. Respecto al 79,4% que preferían que tuviesen una oferta de empleo, el 74,5% que tuviesen una especialización profesional y el 62,2% un alto nivel de educación. Del resto, ni siquiera los criterios familiares gozaban de gran popularidad. Sólo el 35,1% consideraba oportuna la preferencia por los que tuviesen antepasados de origen italiano.

de tintes xenófobos impensables en otros tiempos, especialmente por parte de algunos ministros de la Liga Norte. Pero más que argumentos a favor de una base común, lo que hay es simplemente desprecio y rechazo a los extranjeros.

## V. EL IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN SOBRE LA EMANCIPACIÓN

La emancipación ha tenido históricamente dos aspectos: uno hace referencia a los derechos civiles, la libertad de circular por el territorio, de acceder a cualquier tipo de profesión; el otro hace referencia a los derechos políticos. Los inmigrantes gozan de los derechos civiles clásicos (libertad de expresión, asociación, prensa) como del derecho a no ser discriminados en el acceso a los locales públicos, medios de transporte, mercado de la vivienda privada etc. Es posible iniciar un proceso en casos de discriminación directa o indirecta por razón de la raza, el color, el origen y el credo religioso.

Sin embargo, la legislación italiana, antes y después de la reforma de 2002, no respeta la directiva europea contra la discriminación en dos aspectos. El Texto Único de 1998 prohibía varias formas de discriminación contra ciudadanos y trabajadores inmigrantes, pero establecía la inversión de la carga de la prueba a cargo del empleador cuando existiesen fundadas sospechas de discriminación. La Bossi-Fini no ha tocado este punto, pero el Parlamento italiano en 2002 ha votado una ley (n. 39) de recepción de la directiva europea que incluye la inversión de la carga de la prueba, que especifica la diferencia entre discriminación directa e indirecta y establece instrumentos de registro de las discriminaciones. Y la reforma del centro-derecha ha reintroducido en las contrataciones una cláusula a favor de los trabajadores italianos y comunitarios que la ley de 1998 había derogado. Los trabajos en la función pública (ejército, policía, magistratura, notarios) estaban y siguen reservados a los ciudadanos, así como los de la administración pública, excepto los de un nivel bajo. La propia ley de recepción de la directiva especifica su aceptación “a salvo de las disposiciones que regulan el ingreso y la residencia de los ciudadanos de terceros países y su acceso a la ocupación y el empleo”<sup>53</sup>.

El decreto de desarrollo de la ley Turco-Napolitano establecía la posibilidad para los extranjeros residentes regularmente en Italia, de ejercer profesiones y de inscribirse en los colegios profesionales “en derogación de las disposiciones que prevén el requisito de la ciudadanía italiana” (art. 37). La no discriminación de los trabajadores extranjeros regulares, especialmente de los residentes de larga dura-

---

53. Ley 39 de 2002, art. 1 párrafo b. El obstruccionismo de una decisión marco sobre la xenofobia se debe a los temores —especialmente de la Liga Norte presente en el Gobierno con, entre otros, un Vicepresidente y el Ministro de Justicia— de ser perseguida por *hate speeches*. Las limitaciones exigidas por la lista de delitos a incluir en la orden de captura europea, a pesar de la subordinación de la recepción de esta decisión a una revisión del ordenamiento jurídico italiano, se deben no sólo a la peculiar situación judicial del Presidente del Consejo y de miembros de su partido, sino también al temor a intervenciones europeas en casos de delitos de racismo.

ción, está prevista en tratados internacionales y se ha mantenido y aumentado por la directiva de la Unión Europea contra la discriminación y por el proyecto de directiva sobre residentes de larga duración que equipara a los titulares de este permiso con los ciudadanos. Los derechos civiles, el acceso al trabajo y las condiciones laborales son protegidos no sólo a nivel de la Unión Europea, sino también a nivel internacional por tratados y convenciones, y en particular por la Convención Europea de Derechos del Hombre. A ello se suma que el ordenamiento jurídico italiano establece la aplicabilidad inmediata por los tribunales de las garantías y derechos que derivan de tratados internacionales. Sin embargo, si observamos la práctica, el *uso concreto* de la no discriminación de las minorías inmigrantes, por ejemplo, en el ámbito del derecho del trabajo, vemos que en los estudios empíricos y en concreto los promovidos por la Ilo (International Labour Office) con el método Bovenrick<sup>54</sup>, encontramos, más allá de lo que diga el derecho, tasas muy altas de discriminación de hecho.

En una categoría intermedia (entre los civiles y los políticos) de los derechos de ciudadanía como emancipación, se situaría el derecho de asociación. El proyecto de directiva europea sobre los residentes de larga duración otorga a los titulares de la tarjeta de residencia el derecho de inscribirse en asociaciones políticas y sindicatos. En Italia ya existe este derecho. Mientras sobre los derechos civiles y los derechos intermedios se decide incluso a *nivel* internacional, la otra vertiente de la ciudadanía como emancipación, la participación política mediante el derecho de voto, y en particular el voto en las elecciones locales, se decide todavía sustancialmente en el ámbito nacional o —como veremos— está ligada a específicas relaciones internacionales o a decisiones de nivel subnacional. A favor del voto en las elecciones locales se ha manifestado recientemente el Parlamento europeo que, sin embargo, ni puede deliberar autónomamente ni legislar solo, sin el concurso del Consejo de Ministros de los Estados miembros, y esta cuestión específica —junto con la ciudadanía—, no ha pasado ni siquiera a formar parte del Primer pilar, en el que se decide por mayoría.

El voto de los inmigrantes es un derecho con un tratamiento muy diferenciado incluso a nivel europeo<sup>55</sup>. Todos los países de la Unión, de acuerdo con el art. 8.b del Tratado de Maastricht, han tenido que conceder el derecho de voto (activo y pasivo) en las elecciones municipales a los inmigrantes de los países miembros. Pero el *nivel* específico para el que se concede, las exigencias de inscripción en los registros y otros *requisitos* varían de un país a otro. Luxemburgo, acogándose a la cláusula que permite imponer un requisito de residencia allí donde el electorado extranjero supere el 20%, concede el derecho al voto sólo a quien lleve más de diez años como residente. El voto en las elecciones locales se ha extendido a los inmigrantes

---

54. Los países estudiados son Bélgica, Dinamarca, Holanda, España. El estudio sobre Italia y sobre Suiza no está todavía concluido.

55. Una reseña del derecho al voto de los inmigrantes con una lúcida concreción de los diversos criterios y niveles puede encontrarse en WALDRAUCH (2003).

en todos los países escandinavos y en Holanda, en España después de la reforma de 2000, mientras está en proyecto en Bélgica, países que han reformado la Constitución para hacerlo posible. En el Reino Unido, los irlandeses y los extranjeros procedentes de la Commonwealth tienen el derecho de voto en todas las elecciones. No sólo en el Reino Unido sino también en otros países, el derecho de voto es un derecho selectivo tanto en lo que respecta a los sujetos, respecto al ámbito de la elección o respecto a las relaciones específicas actuales establecidas entre Estados. Portugal los concede a los lusitanos (ciudadanos de sus antiguas colonias) y, tras firmar acuerdos de reciprocidad, a otros países, entre ellos Israel, Argentina y Noruega. En Austria conceden este derecho los cantones de Neuchatel y Giura y es admitido en Apenzell Ausser-Rhoden. Los estudios empíricos muestran que los inmigrantes, incluidos los comunitarios, donde tienen reconocido este derecho hacen de él un uso limitado; por otra parte, la afluencia a las urnas en determinados tipos de elecciones es muy baja incluso para los ciudadanos (pensemos en el voto británico en las últimas elecciones europeas).

En Italia no existe el derecho de voto local. Previsto en el proyecto de ley Turco-Napolitano (art. 38), desapareció en parte porque la Comisión de Asuntos Constitucionales había planteado dudas sobre su constitucionalidad. Existe un proyecto de reforma de la constitución (art. 38) depositado (AC 4167) pero ha sido abandonado. Sí existen formas de expresión simbólica de este derecho. Algunos municipios han incluido algunos “consejeros adjuntos” sin derecho de voto, otros han previsto la elección de comités consultivos. La utilización, el *uso concreto* de este derecho por parte de los inmigrantes es escaso. Un factor que explicaría este comportamiento es su irrelevancia. La literatura politológica sobre el abstencionismo ha demostrado que los electores votan más cuanto más hay en juego: por ejemplo, cuanto más importante es el órgano para el que se vota o cuanto más distantes y enfrentadas se muestran las fuerzas políticas que concurren a las elecciones.

Como factor explicativo de la baja afluencia, se debería añadir el escaso conocimiento por parte de las comunidades de inmigrantes de la existencia de estos derechos limitados de participación política. La Consulta de Turín fue creada en 1995, con una representación repartida según grandes áreas geográficas. Se ha celebrado una sola elección con una afluencia a las urnas del 20%, y los miembros elegidos dimitieron porque no se les tomaba en serio. En Módena, la Consulta fue creada en 1996. En las primeras elecciones celebradas ese mismo año la afluencia fue del 36,3%, pero bajó al 22, 8% en las siguientes elecciones celebradas en 1999. Mejor han ido las elecciones en Nonantola (54% en 1994, y 60% en 1995); pero mucho peor en Palermo donde ha votado solo el 13,5%. Otro municipios medianos y pequeños y algunas provincias, Ancona por ejemplo<sup>56</sup>, han introducido estas

---

56. Consejeros adjuntos: Nonantola 1994 (2), provincia de Módena (2), Empoli (1), Macerata (1). Representantes elegidos sin derecho de voto: Urbania (1), Chiaravalle (1), provincia de Ancona (2) y ayuntamiento de Módena (1). Bolonia tenía prevista la elección pero no la realizó a causa de la derrota de la izquierda. Recientemente, el 17 de mayo de 2003, en Rávena han sido elegidos 3 consejeros adjuntos.

formas de representación pero siempre con escaso éxito en términos de influencia real sobre las decisiones públicas. En consecuencia el experimento se ha estancado. El mismo juicio de irrelevancia puede aplicarse a distintos órganos consultivos de inmigrantes, de carácter gubernativo existentes a nivel central. No estamos todavía en condiciones de valorar los Consejos territoriales que actúan a nivel provincial y que incluyen como mínimo dos representantes de los inmigrantes. Pero el mismo hecho de que estén presididos por el Prefecto hace dudar de que su principal objetivo sea la representación política.

Respecto al *uso concreto*, un diagnóstico menos pesimista se vislumbra con la presencia de los inmigrantes en los sindicatos. La tasa de afiliación sindical de los inmigrantes es superior a la de los propios italianos (también porque se concentran en oficios y actividades tradicionalmente más sindicalizadas y porque tienen más necesidad de la protección y de los servicios suministrados por los sindicatos). En la CISL los trabajadores extranjeros afiliados han pasado de 105.721 en 2000 a 110.562 en 2001; en la CGIL de 90.411 a 99.600; en la UIL de 27.500 a 29.500.

La inexistencia de derecho de voto ni siquiera a nivel local para los trabajadores extranjeros residentes de larga duración contrasta con la posibilidad otorgada a los ciudadanos italianos residentes en el extranjero de votar sus propios representantes incluso en las elecciones generales (Ley n.459 de 27 de diciembre de 2001, Ley n. 1 de 17 de enero de 2000). Éstos, incluidos aquellos que adquirieron la ciudadanía con la Ley de 1992, pueden enviar sus propios representantes aunque no hayan nunca visitado Italia, pero si hayan pagado tasas o impuestos. A los italianos en el extranjero le ha sido atribuida después con la ley de presupuestos de 2002, la posibilidad de obtener la pensión mínima. El requisito de ser italiano mantiene y aumenta las posibilidades de acceso privilegiado a los distintos aspectos de la ciudadanía, incluida por tanto la ciudadanía como dotación.

## VI. EL IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN SOBRE LA CIUDADANÍA COMO DOTACIÓN

La que para Marshall era la última etapa de la marcha histórica hacia la ciudadanía que se iniciaba a su juicio con los derechos civiles y se cerraba con los derechos sociales, constituye normalmente la primera etapa para los inmigrantes. De forma general, los inmigrantes gozan de gran parte de los derechos sociales de los que gozan los ciudadanos, al menos en lo que hace referencia a la seguridad social, las prestaciones contributivas y la educación, mientras que generalmente son excluidos de gran parte de los servicios de asistencia. Y si bien éstas son las líneas generales, también en el tema de la ciudadanía como dotación se observan notables diferencias, y continuos cambios legislativos en los países de la Unión Europea.

Algunos países hacen depender una parte de la dotación, especialmente la no contributiva, de la posesión del permiso de residencia o de un cierto número de años de estancia, otros la excluyen para los extranjeros. Otros países conceden

derechos muy costosos incluso a los inmigrantes sin permiso de residencia válido. Algunos países dan más de lo previsto normativamente: la mayor parte lo hace sobre la base de una intervención de la magistratura que impone la aplicación de convenios internacionales o lo hace por la propia práctica (SOYSAL 1994; VERBRUGGEN 2001), mientras sólo una minoría de países han formalizado estos derechos a través de la ley. Es el caso de Italia, España y Francia. Las reformas de los gobiernos de centro-derecha por ahora no han afectado a estos derechos. Holanda seguía esta estrategia de concesión por ley de prestaciones públicas a los irregulares pero la abandonó con la llamada Linkage Law, con la que ha vinculado los derechos sociales al status de regular. La resistencia de las asociaciones médicas contra esta reforma ha tenido como resultado que los irregulares continúen gozando de cuidados médicos pero son advertidos y amonestados con lo que se hace ya impracticable un estudio mejor de su estado de salud y de los cuidados necesarios. También en Alemania algunos hospitales disponen de fondos *ad hoc* para los inmigrantes, con lo que algunas prestaciones se garantizan también para los irregulares.

Sin embargo, para determinadas prestaciones ni siquiera la condición de regular resulta suficiente. Así, Francia exige el requisito del permiso de residencia para determinados tipos de asistencia extraordinaria como la indemnización a las víctimas de delitos (GROENENDIJK, GUILD y BARZILAY 2000) o limita los cuidados domiciliarios a aquellos ancianos que puedan demostrar 15 años de residencia continuada antes de los 70 años. Bélgica —otro país generoso que equipara los regulares a los ciudadanos en casi todos los aspectos de la ciudadanía como dotación— exige sin embargo el permiso de residencia para las ayudas familiares y las pensiones, y reserva algunos derechos exclusivamente para los ciudadanos belgas, de la UE o ligados a la UE por algún acuerdo especial como los del área mediterránea con los países del Magreb. En Dinamarca las pensiones de invalidez están sometidas a requisitos de residencia o de reciprocidad.

En Italia, la reforma del gobierno de centro-derecha, como ilustraremos enseguida, en general no ha afectado significativamente la dotación de los inmigrantes. Sin embargo, vale la pena resaltar que ya el último gobierno de centro-izquierda había contribuido a limitar los derechos sociales de los inmigrantes regulares. En el periodo sucesivo al Texto Único de 1998, una circular del INPS que especificaba que los inmigrantes también podían acceder a la ayuda social es rápidamente retirada. La ley sobre la maternidad de 8 de marzo de 2000 limita los subsidios por maternidad para madres solteras y madres con tres hijos exclusivamente a las mujeres que estén en posesión del permiso de residencia.

En caso de repatriación, los trabajadores inmigrantes pueden rescatar sus contribuciones y tienen derecho a la pensión mínima a los 65 años si cumplen con los requisitos previstos en la legislación italiana. Por el contrario, según el Texto Único de 1998, los inmigrantes pueden retirar inmediatamente las contribuciones ingresadas, aumentadas con un generoso 5% de interés anual.

Los inmigrantes irregulares gozan por ley de los derechos esenciales: a la mayor parte de la asistencia sanitaria y acceso a la escuela pública. La reforma de 2002 del gobierno de centro-derecha ha afectado a los derechos de los inmigrantes

irregulares de forma muy marginal: se recoge el derecho a todos los “servicios y tratamientos sanitarios esenciales incluso los de larga duración” y no solamente a los servicios necesarios en caso de emergencia, embarazo y para los menores<sup>57</sup>. Para los menores irregulares el acceso a la escuela obligatoria es gratuito y obligatorio. Los inmigrantes irregulares mantienen el derecho al auxilio legal gratuito. La reforma de 2002 reitera que los alojamientos temporales están reservados a los inmigrantes regulares, especificando que sólo ellos tienen acceso a las medidas de integración social y no permite ya a los entes locales realizar algún tipo de organización de los irregulares, ni siquiera en caso de emergencia, cuando se produzcan entradas bastante superiores a lo normal, algo que por el contrario sí estaba permitido por la ley Turco-Napolitano.

## VII. CONCLUSIONES E INTERROGANTES

Las migraciones modifican los caracteres de la ciudadanía. A los trabajadores inmigrantes y sus familiares, incluidos los residentes de larga duración, les puede faltar el requisito de la pertenencia, una falta que puede implicar fuertes limitaciones en la emancipación y en la dotación y que puede reducir la posibilidad de un tratamiento paritario de las creencias religiosas y estilos de vida.

Se manifiestan así diferencias muy importantes en las políticas públicas, tanto en los comportamientos generales de los Estados frente a los extranjeros, como de la actitud de los propios Estados ante las distintas categorías de extranjeros: de origen nacional, procedentes de estados unidos por relaciones especiales (Unión Europea, área mediterránea, ex colonias, etc), refugiados, menores nacidos o educados en el territorio, residentes de larga duración, personas ricas en capital humano o financiero. Asistimos a convergencias y divergencias incluso a nivel de la UE, mitigadas sólo en parte por el proceso de armonización.

Tanto los derechos como la ausencia derechos de los inmigrantes han de situarse en el marco más general de una transformación productiva que ha desequilibrado las relaciones entre capital y trabajo (AGNEW y ZINCONE 2000) mediante la introducción de tecnologías *labour saving*, la “desintegración” de la gran empresa (el incremento de la externalización de muchas de sus funciones) y la deslocalización en el extranjero de gran parte de la producción y de los servicios. El trabajo extranjero importado, o hacia el que se mueven en el extranjero determinadas fases de la producción o servicios, es interpretado de forma diversa. Es considerado como el ejército de reserva del nuevo capitalismo (FOX PIVEN y CLOWARD 1993). Es visto como el soporte necesario para cubrir las funciones de cuidado y de servicio a las personas y que compensen los recortes en el gasto público, tan útiles para hacer las economías nacionales más competitivas. Y, en fin, es considerado como la

---

57. Los inmigrantes irregulares disponen de una tarjeta sanitaria anónima. Y se le exige el pago normal de la factura o, como alternativa, declarar la imposibilidad económica de hacerlo.

cantidad de trabajo necesaria en el sector servicios y en la construcción para hacer más vivibles las grandes ciudades, es decir, los centros financieros y las sedes de sofisticados servicios a las empresas (SASSEN 1991).

El análisis de la ciudadanía y de sus transformaciones nos enlaza así con los estudios sobre las transformaciones provocadas por los cambios en los procesos productivos (SCHIERUP 2003). Sin embargo, este tipo de análisis raramente utiliza de forma sistemática el instrumento de la comparación, y para ello puede resultar útil, realizar una definición más clara de las principales dimensiones de la ciudadanía. De hecho puede permitir explicar más claramente factores de estas transformaciones que no son sólo de naturaleza económica.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGNEW, J. y ZINCONI, G. (2000), "The Second Great Transformation: The Politics of Globalisation in the Global North", en *Space & Polity*, vol. 4, n. 1, pp. 5-21.
- ALEINIKOFF, A. T. y KLUSMEYER, D. (2000, eds.), *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- ALEINIKOFF, A. T. y KLUSMEYER, D. (2001a, eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- ALEINIKOFF, A. T. y KLUSMEYER, D. (2001b), "Plural Nationality: Facing the Future of a Migratory World", en ALEINIKOFF y KLUSMEYER 2001a.
- ALLAIX, M. (1992), "Droit et excision", en E. RUDE-ANTOINE (ed.), *L'immigration face aux lois de la République*, París, Karhala.
- BALDASSAR, L. (2001), *Visits Home: Ethnicity, Identity and Place in the Migration Process*, Melbourne, Melbourne University Press.
- BAUBÖCK, R. (1994), *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*, Aldershot, Brookfield, Edward Elgar.
- BELLANDER, I. (1996), "Le droit suédois de la nationalité", en NASCIBENE 1996.
- BÖHNING, W. R. (1967), *International Labour Migration*, Londres, Macmillan.
- BONETTI, P. (1993), *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario: lineamenti e guida pratica*, Rimini, Maggioli.
- BOUCHARD, M. (2000), "Dalla famiglia tradizionale a quella multiétnica e multicultural: maltrattamenti ed infanzia abusata in 'dimensione domestica'", en *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, n. 1, pp. 21-23.
- CAPONIO, T. (2002), "Policy networks e immigrazione. Il caso delle politiche sociali a Milano e a Napoli", en A. COLOMBO y G. SCIORTINO (eds.), *Assimilati ed esclusi. Stranieri in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- CARITAS DI ROMA (2002), *Immigrazione. Dossier statistico 2002*, Roma, Anterem.
- COMMISSIONE PER L'INTEGRAZIONE-ISPO (2000), *L'atteggiamento degli italiani nei confronti degli immigrati*, working paper n. 11, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento degli Affari Sociali, Roma.
- COSTA, P. M. (2000), "A participação dos portugueses não residentes e dos estrangeiros residentes nas eleições portuguesas", en *Documentação e direito comparado*, n. 81/82.
- D'AMATO, G. y WANNER, P. (2003), *Naturalisations en Suisse: le rôle des changements législatifs sur les demandes*, Zurich, Avenir Suisse, en prensa.
- DASSETTO, F. (1993), "Cycle migratoire, citoyennisation et inclusion", en A. BASTENIER y F.

- DASSETTO (eds.), *Immigration et espace public. La controverse de l'integration*, Paris, L'Harmattan.
- DE BRUYCKER, P. (2000, ed.), *Introduction générale: régularisation et politique migratoire*, Bruxelles, Bruylant.
- EUMC (2001), *Attitudes Towards Minority Groups in the European Union. A Special Analysis of the Eurobarometer 2000 Survey*, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Viena, marzo.
- FACCHI, A. (2001), *I diritti nell'Europa multiculturale*, Bari, Laterza.
- FOX PIVEN, F. y CLOWARD, R. A. (1993), *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York, Vintage Books.
- GREEN, S. (2001), "Citizenship Policy in Germany", in HANSEN y WEIL 2001/1999.
- GROENENDIJK, K., GUILD, E. y BARZILAY, R. (2000), *Le statut juridique des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans un état membre de l'Union Européenne*, Bruxelles, Comunità Europea.
- GROENENDIJK, K. y HEIJS, E. (2001), "Immigration, Immigrants and Nationality Law in the Netherlands, 1945-1998", en HANSEN y WEIL 2001/1999.
- HAMMAR, T. (1990), *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migrations*, Aldershot, Avebury.
- HANSEN, R. y WEIL, P. (2001/1999, eds.), *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Laws in the EU*, Houndmills-New York, Palgrave; primera edición francesa, *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, La Découverte, coll. "Recherches", 1999.
- HANSEN R. y WEIL, P. (2002, eds.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe: The Reinvention of Citizenship*, New York y Oxford, Berghahn Books.
- HEILBRONNER, K. y MARTIN, D. (2003), *Rights and Duties of Dual Nationals. Evolutions and Prospects*, Dordrecht, Kluwer Law International.
- JAYME, E. (1993), "Diritto di famiglia: società multiculturale e nuovi sviluppi del diritto internazionale privato", en *Rivista di diritto internazionale*, 2, pp. 295-304.
- KING, D. (1999), *In the Name of Liberalism: Illiberal Social Policy in the United States and Britain*, Oxford, Oxford University Press.
- LEFEUVRE, M. (1997), *L'excision en procès: un différent culturel?*, Paris, L'Harmattan.
- MARGIOTTA BROGLIO, F. (2000), "Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea", en F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI y F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici*, nueva edición, Bologna, Il Mulino.
- MARIE, C. V. (1994), "From the Campaign against Illegal Migration to the Campaign against Illegal Work", en *Annals of the American Academy of Political Science*, vol. 534, pp. 118-132.
- MARSHALL, T. H. (1950 I. ed.), *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press, 1992 (trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet, 1976; reedición: Bari, Laterza, 2002).
- MONTANARI, A. (1993), "La geografia del brain drain. Il caso dell'Italia nel contesto internazionale", en *Rivista Geografica Italiana*, vol. 100, pp. 703-728.
- NASCIMBENE, B. (1996, ed.), *Nationality Laws in the European Union. Le droit de nationalité dans L'Union Européenne*, Milano, Giuffré.
- PASTORE, F. (2001/1999), "Nationality Law and International Migration: The Italian Case", en HANSEN y WEIL 2001/1999.

- PASTORE, F. y SCIORTINO, G. (2001), *Tutori lontani: il ruolo dei paesi d'origine nel processo di integrazione degli immigrati*, CeSPI-Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento degli Affari Sociali, Roma.
- PUGLIESE, E. (2002), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino.
- REYNERI, E. (1998), "The Role of the Underground Economy in Irregular Migration to Italy: Cause or Effect?", en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n. 2, abril.
- SASSEN, S. (1991), *The Global City*, Princeton, Princeton University Press (trad. it. *Città globali: New York, Londra, Tokio*, Torino, Utet, 1997).
- SCHIERUP, C. U. (2003), *Political Economies of Exclusion: Transatlantic Convergence or Transatlantic Split*, paper, The National Institute of Working Life-Linköping University.
- SOYSAL, Y. N. (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Post National Membership in Europe*, Chicago y Londres, Chicago University Press.
- STOCCHERO, A. (2000), *Immigrazione e processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali italiani*, working paper n. 9, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento degli Affari Sociali, Roma.
- TRICARICO, D. (1984), "The 'New' Italian American Ethnicity", en *Journal of Ethnic Studies*, vol. 12, otoño, pp. 75-93.
- VECOLI, R. (1985), "The Search for an Italian American Identity: Continuity and Change", en L. TOMASI (ed.), *Italian Americans: New Perspectives in Italian Immigration and Ethnicity*, New York, Center for Migration Studies, pp. 88-112.
- VERBRUGGEN, N. (2001, ed.), *Health Care for Undocumented Migrants*, Bruxelles, PICUM.
- WALDRAUCH, H. (2003), *Voting Rights in Europe: A Comparative Study*, paper presentado en la Conferencia internacional "The Challenges of Immigration and Integration in Australia and the European Union", National Europe Centre and the Australian Centre for Population Research at the ANU and the Multicultural Research Centre at the University of Sydney (Sidney, 18-20 febrero).
- WALZER, M. (1983), *Spheres of Justice*, Oxford, Martin Robertson (trad. it. *Sfere di giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1987).
- ZINCONE, G. (1999), "Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A Hot Italian Recepty", en M. BALDWIN-EDWARDS y J. ARANGO (eds.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Londres, Frank Cass; también en *South European Society and Politics*, III (1999), n. 3.
- ZINCONE, G. y CAPONIO, T. (2002), "La nationalité en Italie. Une marche arrière et un parcours à contre-courant", en J. REILLER (ed.), *Nationalité et citoyenneté, nouvelle donne d'un espace européen*, París, Centre d'Etudes et Prévisions, Travaux du CEP n. 5, mayo.
- ZINCONE, G. y DI GREGORIO, L. (2002), "Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo integrato", en *Stato e mercato*, diciembre, n. 66, pp. 433-465.