

**Andrea Tobia Zevi**

*Investigador asociado, Desk Global Cities,  
Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI)*

**E**l caso de Italia muestra claramente que toda solución que se dé al reto de la gobernanza global en relación con la migración requiere una estrecha colaboración con las autoridades y las comunidades locales. Como en muchos otros países europeos, el gran aumento de la migración tal y como lo describen los discursos predominantes no se corresponde con las cifras y las estadísticas reales. Para contrarrestar esta situación, el debate público italiano demanda urgentemente una consideración racional del asunto.

En este capítulo se desarrolla el papel de las ciudades italianas en la gestión de la migración entre los años 2013 y 2018. En la primera parte, se describe brevemente el desarrollo del fenómeno de la migración hacia Italia de las últimas décadas, así como la manera en que la Primavera Árabe llevó a la primera «crisis» de los refugiados en 2013. A continuación, se explica cómo estaba configurado, a principios de este siglo, el sistema italiano de recepción de solicitantes de asilo y de refugiados y cómo, a partir de 2014, empezó a contar con la implicación de las ciudades y las comunidades locales siguiendo el principio de cooperación leal entre los diferentes niveles de gobierno (artículo 120 de la Constitución italiana). En la tercera parte del capítulo se exploran las consecuencias y los riesgos de la legislación sobre inmigración y seguridad que se aprobó a finales de 2018 bajo el mandato de la coalición del Movimiento Cinco Estrellas y la Liga. El capítulo termina con un análisis de los principales retos a los que han tenido que hacer frente las ciudades italianas, y a los que tendrán que enfrentarse, en lo que a gestión urbana de la migración se refiere.

En las páginas siguientes se utilizan varios términos para describir las diferentes condiciones de las personas extranjeras que viven en Italia. Con el término «extranjeros» se hace referencia a todas las personas residentes extranjeras que no tienen la ciudadanía italiana, independientemente de su estatus formal; con el término «inmigrantes» se alude a las personas inmigrantes por motivos económicos que han llegado a Italia para mejorar sus vidas pero que no huyen de ninguna guerra o persecución; por «solicitantes de asilo» se entiende aquellas personas que han solicitado protección pero que no han completado el procedimiento de inmigración, y, finalmente, con el término «refugiados» se hace referencia a las personas a las que se ha reconocido el derecho a recibir protección internacional en Italia.

## I. De la Primavera Árabe a la Operación Mare Nostrum

Hoy en día viven en Italia más de cinco millones de extranjeros, mientras que se calcula que el número de inmigrantes irregulares se sitúa entre los 700.000 y los 800.000. De toda la comunidad extranjera en situación legal, los ciudadanos de la Europa del Este y del Magreb conforman la mayoría y, contrariamente a lo que muchos piensan, la religión más practicada entre estos grupos es el cristianismo ortodoxo rumano, y no el islam.

En Italia, la inmigración a gran escala es un fenómeno relativamente reciente. No fue hasta 1975 que el número de inmigrantes superó el de emigrantes, hecho que hasta entonces había representado un elemento transformador importante de la República Italiana de la posguerra. Los políticos empezaron a abordar esta novedad a finales de los años noventa a través de leyes como la Turco-Napolitano (1998) y la Bossi-Fini (2002), llamadas así por sus primeros signatarios. Esta última es todavía el marco básico de referencia para la legislación nacional, aunque el Parlamento y los tribunales han ido transformando partes de ella por medio de enmiendas tanto restrictivas como permisivas. Aunque ya desde el inicio se criticaron las bases «conservadoras» de esta ley, desarrollada por dos líderes de derechas, no ha sido derogada por los gobiernos en el poder (ni siquiera los de centroizquierda) en los periodos de 2006 a 2008 y de 2011 a 2018.

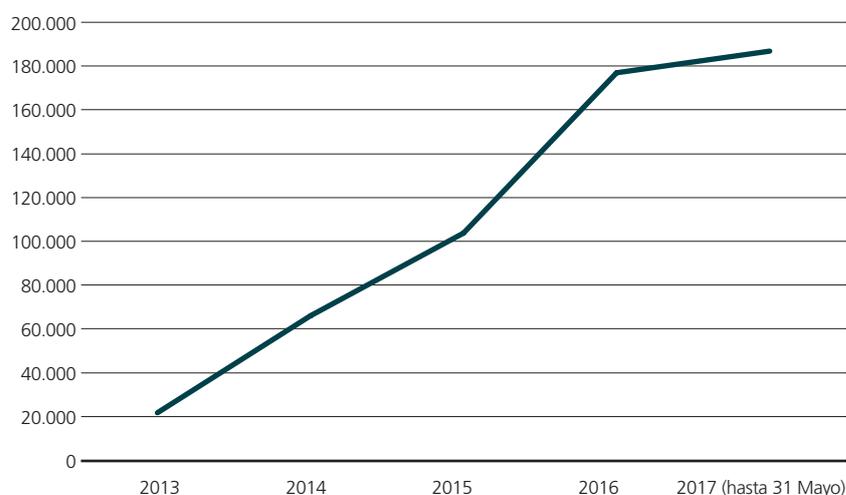
Más allá de las valoraciones políticas, ello también se debe a que el flujo de inmigrantes que han llegado a Italia se ha estabilizado últimamente. Existen tres razones esenciales para ello. En primer lugar, la crisis económica que empezó en 2008 restó atractividad a Italia como destinación para quien buscaba una vida mejor. En segundo lugar, hasta 2015-2016 Italia era un país de tránsito para los inmigrantes del África subsahariana, quienes se dirigían hacia los países del norte de Europa, más prósperos desde el punto de vista económico (Alemania, Francia, Reino Unido, Suecia, etc.). Por otro lado, la ampliación de la Unión Europea hacia el este entre los años 2004 y 2008 cambió el estatus de la ciudadanía rumana, búlgara, polaca, checa y eslovaca, lo que generó unos mecanismos de movilidad intracontinental de carácter periódico u ocasional en lugar del envío sistemático y permanente de grandes cantidades de inmigrantes.

No obstante, la ola migratoria que se desencadenó después de la Primavera Árabe y el derrocamiento de Gaddafi en el 2011 en Libia cambió dramáticamente la situación. Gaddafi era un interlocutor impredecible, pero también se mostraba muy atento a los intereses de sus vecinos europeos, y Libia se sumió en el caos poco después de ser derrocado. El país se convirtió en un enorme campo de refugiados, un paraíso para los explotadores y traficantes de personas organizados alrededor de numerosas milicias tribales. El número de inmigrantes provenientes de Níger y de otros países aumentó exponencialmente, mientras que el debate público en Italia empezaba a centrarse más en los refugiados que en los inmigrantes por motivos económicos. El número de personas que se ahogaban en el Mediterráneo aumentó espectacularmente: durante los últimos veinte años, cada día seis personas habían perdido la vida en esta masacre silenciosa (ACNUR, 2019), y ello, citando solo las estadísticas oficiales.

En este horrible contexto, el 3 de octubre de 2013, no muy lejos de la isla de Lampedusa (primer puerto en Europa para muchas embarcaciones), 369 personas —criaturas, mujeres y hombres— se convirtieron en víctimas del mar y de la indiferencia. La reacción emocional en Italia fue fuerte. En parte, ello se debió al hecho de que el papa Francisco, elegido unos meses antes, había realizado su primer viaje a la isla, donde lanzó una corona de flores al mar en memoria de los fallecidos. Como respuesta a esta crisis, el Gobierno italiano, una coalición de partidos de centroizquierda y centroderecha liderados por Enrico Letta, primer ministro durante los años 2013 y 2014, aprobó la Operación Mare Nostrum, punto de partida del periodo analizado en este capítulo.

La Operación Mare Nostrum, desarrollada por la ministra de Asuntos Exteriores, Emma Bonino, en colaboración con autoridades civiles y militares, encomendó a la Marina italiana la función de rescatar a tanta gente como fuera posible de las aguas cercanas a la costa libia de acuerdo con el derecho marítimo. No exageramos si decimos, tal y como lo haría unos años más tarde el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker (Comisión Europea, 2015), que esta iniciativa restableció parte del honor y la dignidad que Europa había perdido durante años de egoísmo e indiferencia. A pesar de ello, en Italia aumentaron las críticas contra lo que muchos veían como una acogida indiscriminada. Los líderes italianos se dieron cuenta de que las regiones del sur del país, las más pobres y donde además se encuentran los puertos en los que desembarcaban los migrantes, no podían asumir la responsabilidad en solitario. En 2013, 42.295 personas llegaron a las costas italianas, y en 2014 la cifra llegó a los 170.100 (Ministerio del Interior italiano, 2017: 12). Según el Reglamento de Dublín, es el primer Estado miembro de la Unión Europea al que llegan estas personas quien debe recibirlos y ocuparse de ellos. La imagen 1, que muestra el número de personas acogidas por el Sistema de Protección para Solicitantes de Asilo y Refugiados (SPRAR, por sus siglas en italiano), indica que la diferencia entre las personas que llegan y las que son acogidas es de un 50%. Las personas que no están contempladas son solicitantes de asilo y refugiados que prefirieron las redes comunitarias para cubrir sus necesidades básicas y luego se escondieron o consiguieron cruzar la frontera.

**Imagen 1. Inmigrantes en el sistema de recepción (2013-2017)**



Fuente: Ministerio del Interior italiano

La colaboración con las autoridades locales y entre ellas debía facilitar el proceso de acogida.

## II. Las ciudades, en primera línea

Después de la recepción inicial y el proceso de identificación, los solicitantes de asilo y los refugiados entran en el SPRAR, creado por ley en el año 2002. El SPRAR se financia por medio del Fondo Nacional para las Políticas y los Servicios de Asilo y del Fondo Europeo para los Refugiados y cuenta con la implicación de la Asociación Nacional de Ciudades Italianas (ANCI). Su objetivo general es asistir a los solicitantes de asilo y los refugiados de manera integrada, distribuyéndolos por todo el territorio nacional a fin de evitar concentraciones elevadas en zonas concretas y promoviendo la creación de grupos pequeños de recién llegados. Las autoridades locales y las ONG que implementan proyectos en principio deben proporcionar servicios tanto básicos como más avanzados, como cursos de idiomas y capacitación profesional. Las ciudades solicitan fondos de manera voluntaria (para un número específico de beneficiarios cada vez) por dos motivos complementarios: porque el Ministerio les da dinero por cada persona que acogen, y porque el Gobierno nacional presiona a las autoridades locales para que asuman su parte de esta responsabilidad compartida.

El 10 de julio de 2014, habiendo crecido la presión sobre las ciudades italianas, el Gobierno central negoció un acuerdo significativo con el órgano regional, la *Conferenza delle Regioni e delle Province*, que reconocía oficialmente la importancia de las comunidades locales en este proceso: «La gestión de la acogida extendida [*diffusa*, en italiano] [...] sin el involucramiento de los territorios corre el riesgo de crear malestares y tensiones» (Ministerio del Interior italiano, 2017: 13). Se estableció una mesa de coordinación nacional que reunía a dos representantes del Ministerio del Interior, uno del Ministerio de Trabajo, uno de la asociación de ciudades, uno de la asociación de provincias (UPI) y uno de la conferencia de las regiones. Todos los participantes estuvieron de acuerdo en que el influxo de ciudadanos, familias y menores de fuera de la Unión Europea se había convertido en un problema estructural al que se debía encontrar una solución. Este acuerdo confirmaba el principio de acogida extendida y colaboración leal (*accoglienza diffusa e leale collaborazione tra istituzioni*, en italiano) y el involucramiento de los territorios, es decir, de los alcaldes, que son las autoridades más cercanas a la ciudadanía. La colaboración con las autoridades locales y entre ellas, en principio, debía facilitar el proceso de acogida con la agilización de la identificación de las personas inmigrantes, la valoración de las solicitudes de protección internacional y la acogida de menores no acompañados. Así, el acuerdo continuaba:

«Del mismo modo, repartiremos oportunamente a los refugiados de acuerdo con un plan compartido de asignación por todo el territorio nacional que tenga como prioridad la ampliación de la red del SPRAR. El SPRAR es el eje central del sistema de recepción de segundo nivel tanto para adultos como para menores no acompañados: las soluciones urgentes pasarán a tener un rol residual y tenderán hacia los requisitos del modelo del SPRAR.»

<b>Imagen 2.</b>	
<b>Región</b>	<b>Número de solicitantes de asilo y refugiados</b>
Lombardía	13,480
Sicilia	12,373
Lacio	8,232
Campania	8,034
Piamonte	7,933
Véneto	7,922
Toscana	7,264
Emilia Romagna	6,493
Apulia	5,839
Calabria	4,175
Friul-Venecia Julia	3,808
Marcas	3,257
Liguria	2,956
Cerdeña	2,952
Abruzos	2,101
Trentino-Alto Adigio	1,981
Umbría	1,829
Molise	1,605
Basilicata	1,401
Valle de Aosta	157
<b>TOTAL</b>	<b>103,792</b>

Fuente: Ministerio del Interior italiano  
Fecha de actualización: 31.12.2015

<b>Imagen 3.</b>	
<b>Región</b>	<b>Número de solicitantes de asilo y refugiados</b>
Lombardía	23,046
Lacio	14,886
Piamonte	14,347
Véneto	14,224
Campania	14,312
Sicilia	14,076
Toscana	12,456
Emilia Romagna	12,259
Apulia	12,136
Calabria	7,414
Liguria	5,756
Cerdeña	5,662
Friul-Venecia Julia	4,849
Marcas	4,683
Abruzos	3,759
Molise	3,452
Umbría	3,263
Basilicata	2,580
Bolzano	1,681
Trentino-Alto Adigio	1,425
Valle de Aosta	288
<b>TOTAL</b>	<b>176,554</b>

Fuente: Ministerio del Interior  
Fecha de actualización: 31.12.2016

Este acuerdo de 2014 fue reforzado un año después por el Decreto legislativo n.º 142, de 18 de agosto de 2015, que determinaba con más precisión toda la arquitectura nacional de acogida y establecía procedimientos especiales para casos específicos de emergencia. Y aún más importante, este decreto legislativo también creaba las Tavoli di coordinamento regionale (mesas de coordinación regional). Estas mesas reproducían la estructura de la Tavolo di coordinamento nazionale a nivel local e involucraban, sabiamente, a sindicatos, organizaciones empresariales y de personas extranjeras. Así, la nueva ley reconocía el papel de la sociedad civil y las comunidades locales en la integración de solicitantes de asilo y refugiados, con lo que podemos considerar este tipo de compromiso como una buena práctica replicable en otras ciudades de fuera de Italia.

Si nos fijamos en las imágenes 2 y 3, veremos cómo el reparto de solicitantes de asilo y refugiados en 2015 y 2016 entre las regiones italianas refleja la filosofía, apuntada anteriormente, de responsabilidad compartida entre los diferentes territorios, así como la idea de efectuar pequeñas concentraciones de solicitantes de asilo y refugiados en lugar de grandes asentamientos de recién llegados.

Llegados a este punto, es importante realizar dos observaciones. En primer lugar, cabe recordar que el verano de 2015 representa un punto de inflexión. En la reunión del Consejo Europeo de junio de ese año, el primer ministro Matteo Renzi obtuvo el compromiso de sus homólogos continentales de reubicar a los primeros 40.000 refugiados siguiendo el principio de población y país de origen, un compromiso que posteriormente dejarían de lado en gran medida<sup>1</sup>. En julio, la presión a la que estaban sometidas las ciudades italianas aumentó claramente: las ciudades de Roma, Milán, Bolonia y Turín debieron abrir centros de acogida temporal, a menudo sin contar con los recursos técnicos y profesionales necesarios. También hubo una fuerte respuesta humana entre la ciudadanía, que aportó paquetes de alimentos, sábanas y productos de primera necesidad. No obstante, con el deterioro de muchos espacios públicos de las ciudades, las preocupaciones de la ciudadanía crecieron comprensiblemente. A causa del Reglamento de Dublín, los inmigrantes tendían a quedarse por poco tiempo en ciudades italianas e intentaban no identificarse antes de emprender su camino hacia el norte, con lo que se convertían en «fantasmas urbanos». Fue entonces cuando Angela Merkel pronunció la famosa frase *Wir schaffen das*, es decir, «Lo conseguiremos», que tantas consecuencias tuvo para su parábola política. También en esa época Europa se caracterizaba todavía por su permeabilidad, aunque no fuera declarada oficialmente y no se aplicara de manera homogénea (Francia, por ejemplo, se mostró mucho menos generosa).

En segundo lugar, es necesario hacer una consideración general. El SPRAR, que, con un enfoque prospectivo, apunta a distribuir a los beneficiarios de protección internacional por los diferentes pueblos y ciudades del país en forma de pequeñas concentraciones de personas tan integradas como sea posible, no solo es un experimento en la ingeniería de gestión y administración. Al contrario, se nutre de algunas de las características básicas de la historia del asentamiento de poblaciones en Italia. Desde tiempos remotos, Italia se ha estructurado en torno a una red urbana compleja, que incluye un grupo pequeño de grandes ciudades (Roma, Milán, Nápoles, Turín, Génova, Padua-Venecia, Palermo), un grupo más grande de ciudades

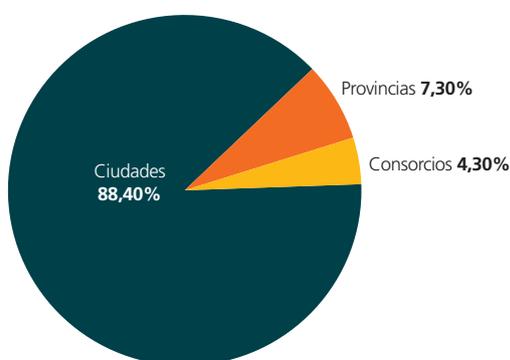
1. El mecanismo de reubicación debería haber cubierto unos 160.000 refugiados llegados a Grecia e Italia desde 2015 (ver Lianni, 2017). El 27 de septiembre de 2017, alrededor de dos años después del acuerdo, solo se había redistribuido a 20.066 personas llegadas a Grecia y 9.078 llegadas de Italia. Entre los estados que suscribieron el acuerdo, solo Malta había cumplido con su compromiso, mientras que Finlandia había llegado al 95% de su cuota; Portugal, al 50%; Holanda, al 40%; Bélgica, al 26%, y España, al 14%. Alemania, que debía recibir a 27.536 refugiados, y que en esos meses echó para atrás su política migratoria, solo recibió a 8.300.

medianas y una infinidad de pueblos pequeños, ricos en tradición y cultura. Después de la II Guerra Mundial, esta estructura sufrió una transformación: la movilidad dentro del país y un desarrollo económico impetuoso llevaron al crecimiento de los barrios periféricos. Las conurbaciones de muchas ciudades medianas de la costa y de las llanuras experimentaron una expansión urbana importante. A la vez, con el tiempo, las ciudades más pequeñas y los pueblos de las montañas y del interior se fueron despoblando. A pesar de estos cambios profundos, sin embargo, Italia continúa teniendo una fuerte estructura policéntrica a nivel tanto demográfico como económico y cultural. Esto también concierne a los patrones de asentamiento de los inmigrantes que llegaron en los años ochenta. La población inmigrante no tendió a concentrarse en los grandes barrios periféricos sino que, por el contrario, ocuparon los centros históricos que habían quedado vacíos, tanto en los pueblos como en las ciudades, o bien se establecieron en las zonas rurales abandonadas o se dispersaron en los muchos regueros de expansión urbana, donde hoy en día se puede observar mucha variedad en términos sociales, étnicos y profesionales.

Los municipios, las ciudades y los alcaldes soportaron la carga más pesada del proceso de acogida.

Volviendo al argumento principal, el marco administrativo apuntado anteriormente se amplió en diciembre de 2016, cuando la ANCI firmó un memorando de entendimiento con el Ministerio del Interior (Ministerio del Interior italiano, 2017: 20 ss.). En nuestra opinión, es interesante subrayar que este memorando pasó de considerar la subdivisión en regiones expuesta arriba a establecer criterios adicionales dentro de las mismas regiones a fin de distribuir la responsabilidad entre las diferentes ciudades. Además, el memorando clasificaba los proyectos de integración de solicitantes de asilo y refugiados en seis ámbitos fundamentales: 1) métodos de acogida y organización, 2) aprendizaje del idioma y educación para la ciudadanía, 3) formación e inserción laboral, 4) información sobre servicios disponibles, 5) organización de actos lúdicos y eventos deportivos, y 6) protección de categorías vulnerables. El memorando poseía una lógica interna coherente y evidenciaba una buena comprensión de los retos principales. No obstante, este sistema complejo de gobernanza multinivel no conllevaba automáticamente la distribución proporcional de tareas entre las diferentes instituciones, ni tampoco el ofrecimiento de servicios de calidad homogénea. Como muestra la imagen n.º 4, quienes soportaron la carga más pesada fueron los municipios, las ciudades y los alcaldes.

**Imagen 4. Categoría de las instituciones locales que gestionan proyectos del SPRAR**



Fuente: Servicio Central del SPRAR

Finalmente, el *Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13* estableció una vía legal para permitir que los solicitantes de asilo y los refugiados que hubieran entrado en el SPRAR pudieran participar voluntariamente, y de acuerdo con la legislación, en proyectos de utilidad pública (por ejemplo, la restauración del espacio público, acciones de saneamiento y actividades sociales). Esta inteligente iniciativa tenía por objetivo fomentar la integración de estas personas, que ya se habían convertido en residentes urbanos, y cambiar la percepción sobre ellos, a menudo negativa, de la ciudadanía italiana.

Sin embargo, aunque el SPRAR y los diversos acuerdos y decretos aprobados en relación con él tuvieron resultados extraordinariamente positivos, también se produjeron episodios problemáticos que demostraron que el sistema no era fácil de mantener. En este capítulo nos centraremos en dos de ellos. En octubre de 2016, en la ciudad de Goro (provincia de Ferrara, Emilia Romagna) se produjeron disturbios cuando algunos ciudadanos hicieron barricadas y encendieron hogueras. Esta muestra de rabia en un lugar tan tranquilo, e incluso deprimido económicamente, se desencadenó tras la llegada de doce mujeres nigerianas, algunas de las cuales estaban embarazadas. Su llegada no fue comunicada adecuadamente y con tiempo a la población y fue gestionada por el prefecto sin contar con el alcalde ni los ciudadanos, lo que produjo una reacción desproporcionada. El segundo episodio tuvo lugar en Riace (región de Calabria), donde el alcalde, Domenico Lucano, diseñó una estrategia para repoblar el pueblo e impulsar su economía a través de la acogida de solicitantes de asilo. Gracias a su gestión, creativa y valiente, de los fondos para migrantes, el alcalde desarrolló un sistema de pagos internos entre cooperativas, inmigrantes y tiendas para favorecer la demanda y el consumo locales a la vez que se empleaba a los solicitantes de asilo en actividades de utilidad social. Este experimento socioeconómico atrajo mucha atención tanto en Italia como a nivel internacional e incluso recibió un premio de la revista estadounidense *Fortune*. A pesar de ello, la iniciativa se convirtió en el punto de mira del poder judicial italiano (como también de todo aquel que se oponía a ella por razones ideológicas), que encontró irregularidades y errores administrativos, arrestó al alcalde en octubre de 2018 y terminó con el símbolo de la integración de inmigrantes en que se había convertido el pueblo.

En general, pese a que el sistema de recepción italiano parece bien ideado y diseñado, la percepción general de la inmigración no ha cesado de deteriorarse. Los ciudadanos italianos se muestran miedosos y consternados por el influjo de extranjeros y acostumbran a apoyar a líderes políticos que se aprovechan de dicho miedo para ganar votos.

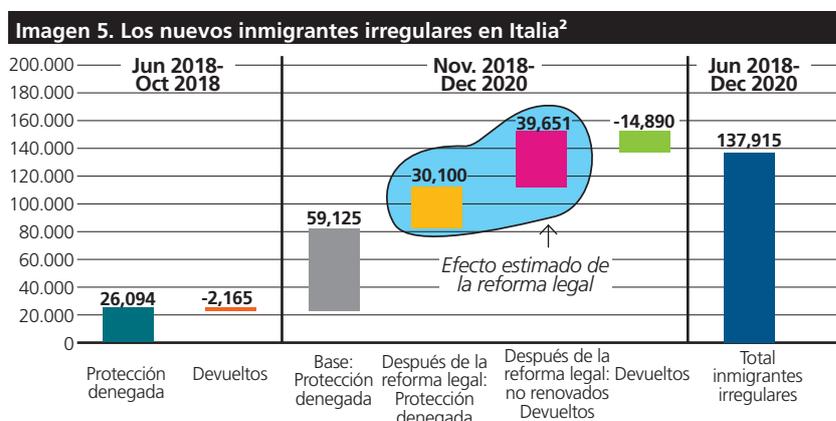
### **III. El nuevo Gobierno y la gestión de la seguridad de la migración**

En este contexto, el Gobierno que subió al poder en 2018 inició un nuevo capítulo en la política migratoria italiana. El 4 de octubre de 2018 se aprobó el *Decreto-legge, n. 113* (que luego pasaría a ser la *Legge 1° dicembre 2018, n. 132*), llamado *Decreto de seguridad* por los medios de comunicación y que fue promovido por el ministro

del Interior y líder de la Liga, Matteo Salvini. Entre otras cosas, este decreto ley preveía una serie de medidas restrictivas para la acogida de solicitantes de asilo y refugiados que, en última instancia, apuntaban a reducir su número. Más específicamente, se suprimía el permiso de residencia humanitario y se impedía que muchos solicitantes de asilo pudieran acceder al empleo, la vivienda pública, el sistema nacional de salud y la asistencia social. Por otro lado, se introducían permisos de protección especial para periodos breves y situaciones específicas como el peligro para la salud de la persona, la explotación laboral, las víctimas de violencia, los migrantes climáticos en caso de desastre natural y otros casos de un valor cívico particular. Además, se preveía la redacción de una lista, muy amplia, de «países seguros», cuyos ciudadanos no tenían derecho a la protección internacional y, por consiguiente, no podían ser admitidos en el SPRAR. De hecho, la redacción de dicha lista ya fue incluida como requerimiento en una directiva de la Unión Europea, pero el Gobierno italiano no había querido implementarla hasta la fecha.

De todas las medidas restrictivas anteriores, el recorte de fondos fue probablemente la más alarmante. El montante diario total que se destinaba a los centros para solicitantes de asilo y refugiados por cada persona hospedada pasó de 35 € a 21 € y se eliminaron todos los servicios del presupuesto que iban más allá de la alimentación y el hospedaje, como la capacitación profesional y los cursos de idiomas. A ello cabe añadir que el número de beneficiarios potenciales del SPRAR se redujo ya que, de acuerdo con el decreto ley, solo podían entrar menores no acompañados y beneficiarios de protección internacional. Así, los servicios y las actividades destinados a promover la integración ya no podían destinarse a otras categorías que antes sí se admitían.

Matteo Villa, del Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), calcula que este decreto-ley puede acabar creando 60.000 nuevos inmigrantes irregulares para 2020, que deberán sumarse a los 70.000 que son consecuencia del ritmo lento de la burocracia (Figura 5). Estos 130.000 nuevos inmigrantes «invisibles» establecidos en las ciudades italianas serán una presa fácil para la economía ilegal y el crimen organizado.



Fuente: cálculos realizados por el ISPI según datos del Ministerio del Interior de Italia

2. <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/new-irregulares-italy-21813>

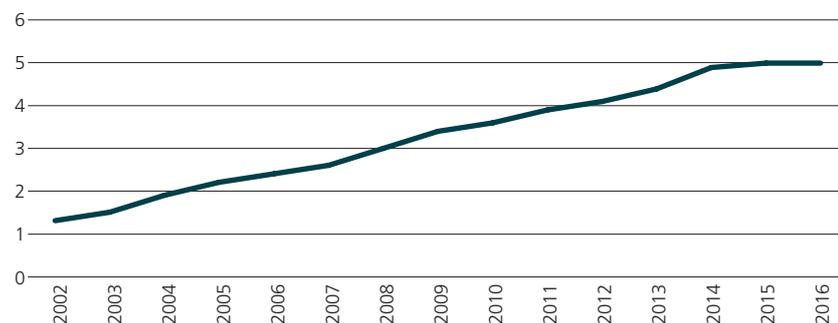
Las ciudades italianas no han desarrollado su propio modelo estratégico de integración, sino que buena parte de la integración ha tenido lugar de manera espontánea.

Muchos alcaldes italianos han reconocido los efectos negativos que tendrá el decreto de seguridad sobre los niveles de criminalidad, la seguridad y la cohesión social de sus ciudades. Liderados por el alcalde de Palermo, Leoluca Orlando, entre finales de 2018 y los primeros días de 2019, un grupo de alcaldes, entre ellos los de Nápoles, Florencia, Milán, Bérgamo, Padua, Parma, Bolonia, Bari y Cagliari, declararon que iban a desobedecer la nueva legislación. Con esta acción, generaron un amargo conflicto político, institucional y mediático cuyas consecuencias administrativas y legales todavía no pueden determinarse plenamente pero que recuerda a la lucha que tuvo lugar en Estados Unidos entre la Administración federal y las «ciudades santuario».

#### IV. La gestión ordinaria de la inmigración urbana

Actualmente, la población extranjera que vive en Italia está ligeramente por encima de los cinco millones, una cifra que tiende a estabilizarse (imagen 6). En general, las ciudades italianas han acogido a los inmigrantes sin que se creen guetos urbanos o barrios segregados, lo que podemos considerar como una señal de resiliencia. A lo largo de los años, los casos aislados de profunda segregación entre la población residente y los inmigrantes han llamado la atención de los medios de comunicación por su excepcionalidad. Un ejemplo de ello fue la construcción de un muro a las afueras de Padua para impedir que los extranjeros «molestaran» y «degradaran» un barrio de clase media. Es importante resaltar que esta iniciativa fue impulsada por un alcalde de centroizquierda. Sin embargo, aunque no ha habido muchos casos de segregación, las ciudades italianas no han desarrollado su propio modelo de integración como contrapartida al modelo francés de las *banlieues* o los barrios étnicos del Reino Unido. La razón es, en parte, que buena parte de la integración ha tenido lugar de manera espontánea: los barrios de Porta Palazzo y San Salvario, en Turín; la zona de la plaza Garibaldi (delante de la estación de tren), en Nápoles, y la zona del Esquilino, en Roma, se pueden considerar esfuerzos, más o menos exitosos, de integración de abajo arriba.

Figura 6. Población residente en Italia de origen extranjero entre el 1 de enero de 2002 y el 1 de enero de 2016 (en millones de personas)



Fuente: Ministerio del Interior de Italia

Estos esfuerzos pueden considerarse específicos de las ciudades italianas. De hecho, estas respuestas informales han llevado a muchas transformaciones e innovaciones en las zonas urbanas con la promoción de nuevos

modelos de vivienda, estructuras comunitarias, comercio y la apropiación del espacio público. Estas soluciones urbanas requieren un análisis más profundo. Cabe prestar atención a la manera como pueden complementarse con políticas de planificación locales y nacionales de promoción de la integración. Desde este punto de vista, puede resultar útil realizar un análisis comparativo con las ciudades turcas, especialmente Estambul, puesto que entre todas hospedan a unos tres millones de refugiados sirios (dejando de lado toda evaluación política y moral del acuerdo entre la Unión Europea y Turquía sobre flujos migratorios provenientes de Siria).

No obstante, en el caso italiano también es necesario apuntar que los ejemplos positivos de respuesta de abajo arriba han ido acompañados también de conflictos con la población local (recientemente, en un par de barrios populares en Roma) y de la proliferación de microiniciativas legislativas locales de carácter racista, especialmente en el norte del país. Con los años, los extranjeros han visto cómo se les prohibía coger el autobús en Calizzano (Liguria), comer kebab en Padua, andar sin chalecos reflectantes (¡si son negros!) en Flumeri (Campania), utilizar el velo en Novara y correr sin un certificado que acredite una condición «saludable y robusta» en Alassio (Liguria). Uno de los ejemplos más recientes de esta lista de iniciativas discriminatorias es la adopción de una medida por parte de la alcaldesa de Lodi (Lombardía) que obstaculizaba el acceso a las ayudas para el servicio de comedor y de transporte escolares a los hijos de familias extracomunitarias que no pudieran demostrar su condición económica desfavorable. Esta medida se convirtió un gran escándalo y el poder judicial impuso una sanción a la alcaldesa.

En conclusión, la cuestión de cómo gestionar la migración en las ciudades italianas está íntimamente relacionada con cuestiones de planificación urbana. La *Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile* (agenda urbana italiana por el desarrollo sostenible), promovida por la alianza ASviS y el centro Urban@it, presenta un abanico de posibles enfoques para este complejo problema (Vitali *et al.*, 2018). Entre ellos destacan el establecimiento de una comisión parlamentaria sobre periferias urbanas, la reactivación del comité gubernamental de políticas urbanas CIPU<sup>3</sup>, la preparación de un plan estratégico para ciudades italianas, la identificación de un jefe de desarrollo urbano en la Administración central y, finalmente, la recuperación del plan para las periferias<sup>4</sup>, un instrumento que fue implementado hace algunos años y que promovió una gran cantidad de proyectos de regeneración urbana.

Aunque se trata de propuestas razonables, es improbable que las ciudades italianas puedan progresar en estos ámbitos relacionados con la migración sin la existencia de una planificación urbana ambiciosa y un plan estratégico sólido para la integración. Si esto se logra, es muy posible que las ciudades italianas sirvan de modelo para la integración de los inmigrantes, a pesar de las tendencias actuales que fomentan el miedo y la exclusión en Europa.

## Referencias bibliográficas

ACNUR – La Agencia de la ONU para los Refugiados. *Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's border. January – December 2018*, Ginebra: ACNUR, 2019 (en línea) [Fecha

3. [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=12&art.versione=1&art.codiceRedazionale=12A08941&art.dataPubblicazioneGazzetta=2012-08-11&art.idGruppo=3&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=2&art.flagTipoArticolo=0](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=12&art.versione=1&art.codiceRedazionale=12A08941&art.dataPubblicazioneGazzetta=2012-08-11&art.idGruppo=3&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=2&art.flagTipoArticolo=0)

4. <http://www.governo.it/it/articolo/bando-la-riqualificazione-urbana-e-la-sicurezza-pubblicato-il-dpcm-25-maggio-2016/4875>

de consulta 25.06.2019] [https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67712#\\_ga=2.152618233.1709751448.1561224925-1667693219.1561224925](https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67712#_ga=2.152618233.1709751448.1561224925-1667693219.1561224925)

Comisión Europea. *Speech by President Jean-Claude Juncker at the debate in the European Parliament on the conclusions of the Special European Council on 23 April: 'Tackling the migration crisis'*. Estrasburgo. 29 de abril de 2015 (en línea) [Fecha de consulta 25.06.2019] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-4896\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4896_en.htm)

Lanni, A., «La Relocation, un'occasione persa per l'Europa?», Carta di Roma y ACNUR, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 26.06.2019] <https://www.unhcr.it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/la-relocation-unoccasione-persa-leuropa>

Ministerio del Interior italiano. *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*. Roma: Ministerio del Interior, 2017 (en línea) [Fecha de consulta 25.06.2019] [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/rapporto\\_annuale\\_buone\\_pratiche\\_di\\_accoglienza\\_2017\\_ita\\_web\\_rev1.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/rapporto_annuale_buone_pratiche_di_accoglienza_2017_ita_web_rev1.pdf)

Vitali, W. en colaboración con Fini, G. y Bovini, G. *L'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile – Obiettivi e proposte*. Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) y Urban@it, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 25.06.2019] <http://asvis.it/public/asvis/files/AgendaUrbana.pdf>