

Нестерова Т. П. Нормативно-правовое регулирование миграционных процессов в Италии в начале XXI века / Т. П. Нестерова // Научный диалог. – 2013. – № 7(19) : Экономика. Право. Политология. – С. 159–177.

УДК 314.742(450)“19/20”+341+325

Нормативно-правовое регулирование миграционных процессов в Италии в начале XXI века

Т. П. Нестерова

Статья посвящена нормативно-правовому регулированию миграционных процессов в Италии, получившему особую значимость в связи с волнообразным нарастанием иммиграции в Италию в конце XX и в начале XXI века. В статье подробно рассмотрены основные нормативные акты, принятые итальянскими правительствами в 1998–2012 гг., анализируется их содержание, показано влияние политической жизни Италии на формирование миграционного законодательства.

Ключевые слова: Италия; миграция; иммиграция; закон Босси – Фини; Берлускони; Монти; законодательство.

Иммиграция стала неотъемлемым явлением в жизни итальянского общества сравнительно недавно. На протяжении всей новейшей истории Италии (т. е. начиная с объединения в 1861 году), она была одним из основных источников эмигрантов и стала принимающей страной только с конца 1970-х годов. Как показывает официальная статистика, с 1876 по 1988 год родину покинули почти 27 млн итальянцев; в настоящее время за рубежом проживает от трех до четырех миллионов граждан Италии. Начиная с 1971 года число иммигрантов в стране каждые десять лет практически удваивалось, достигнув к настоящему времени около 6,7 % населения страны.

Вместе с Испанией, Португалией и Грецией Италия является одной из так называемых новых европейских стран иммиграции, которые в 80-х годах начали принимать значительную долю имми-

грантов, прибывающих в Западную Европу. Общими для этих стран являются социальные особенности и специфический европейский контекст, в рамках которого они стали принимающими странами и разработали режимы миграционной политики. Впервые в истории Италии проблема иммиграции стала предметом публичного обсуждения в 1981 году, а в 1991 году правительство уже вынуждено было учредить специальное ведомство, занимающееся проблемами иммиграции.

Присоединение Италии к конвенции № 143 Международной организации труда о нелегальной миграции в 1981 году положило начало законодательной инициативе в области иммиграционного регулирования. Согласно этому документу, государства должны выявлять на своей территории нелегальную миграцию и принимать необходимые меры по ее сокращению.

Первым актом, отчасти решавшим возникшие проблемы, был закон № 943 от 30 декабря 1986 года. Он предоставил иностранным рабочим из третьих стран те же права, которые имели граждане Италии; учредил национальный и региональные советы по проблемам иммиграции; установил правовые основания и процедуры, регулирующие воссоединение семей, занятость иммигрантов, въезд и пребывание иностранцев. Кроме того, в этом законе была предусмотрена возможность легализации незаконных иммигрантов. По-видимому, именно последний аспект закона, принятого в парламенте подавляющим большинством голосов, имел наиболее позитивные практические последствия [Бонифаци, 2004].

В конце 1989 года был издан новый декрет, который был затем преобразован в закон № 39 1990 года, известный как «закон Мартелли» [Legge 28 febbraio 1990]. Этот закон повышал эффективность процедур, относящихся к регулированию иммиграции: отменял в отношении лиц, претендующих на статус беженца, ограничения, установленные ранее в зависимости от страны их происхождения; упорядочивал правила въезда мигрантов на территорию Италии, пребывания в стране и депортации за её пределы; предусматривал более гибкие правила пребывания для иностранных независимых предпринимателей; обеспечивал финансирование центров адаптации для вновь прибывших иммигрантов. И по своему назначению, и по

практическому применению «закон Мартелли» отнюдь не носил разрешительного характера: каналы легальной иммиграции оставались крайне суженными; первостепенное внимание уделялось регулированию въезда и пребывания на территории страны; расширился перечень государств, гражданам которых требовалась виза для въезда в Италию; особенно строго рассматривались прошения о продлении разрешения на пребывание.

В июне 1990 года Италия присоединилась к Шенгенскому соглашению, в соответствии с которым ставились четкие условия пересечения внешних границ ЕС и вместе с тем устранялись границы между странами – членами ЕС. Однако закон № 39 не позволял Италии полностью упорядочить регулирование миграционных потоков: он не уделял должного внимания процессам интеграции иммигрантов, ограничиваясь лишь учреждением центров первичного приема. Что же касается противодействия нелегальной иммиграции, на чем настаивали европейские партнеры, видевшие в Италии уязвимое место Европейского Союза, то закон не обеспечивал надежной преграды нелегальной иммиграции, в том числе из-за отсутствия необходимой юридической базы, которая позволяла бы выдворять из страны нелегальных иммигрантов.

Попыткой частично восполнить изъяны действующего законодательства стал декрет № 489 1995 года, известный как «декрет Дини». В него были включены нормы, регулирующие иммиграционные потоки и сезонную работу иностранцев из государств, не входящих в Евросоюз, правила их въезда в страну и пребывания на её территории, условия принудительной депортации, порядок воссоединения семей. Кроме того, были предусмотрены некоторые изменения социальной политики по отношению к иммигрантам и новые правила легализации.

«Декрет Дини» так и не стал законом: в 1996 году, после пяти неудачных попыток провести его через парламент, был наконец принят законопроект, состоявший из единственной статьи и закреплявший права иммигрантов, подавших необходимые для легализации документы в сроки, предусмотренные первым законом. В целом третий закон носил более ограничительный характер, чем предыдущие, в том числе и закон 1986 года, действие которого распространялось

только на граждан государств, не входящих в ЕС. Действительно, согласно новому закону разрешение на проживание предоставлялось – помимо работающих иммигрантов (и тех, кто уже имел рабочее место, и тех, кто нашел работодателя, согласного их взять) и членов их семей – лишь тем безработным, которые могли документально подтвердить, что проработали за последний год не менее четырех месяцев.

После широкой парламентской дискуссии, развернувшейся в 1998 году, был принят новый закон об иммиграции № 40, или так называемый закон Турко – Наполитано, пытавшийся упорядочить ситуацию более целостным образом. Введенные этим законом нормы представляют собой первую попытку комплексного решения проблемы иммиграции в итальянском обществе. Впервые закон подобного рода стремился, среди прочего, придать ясные очертания единой модели, на основе которой можно было бы регламентировать различные аспекты и этапы миграционного процесса. Эту модель можно охарактеризовать как «рациональную интеграцию» (в определенном смысле та же концепция была положена и в основу закона Мартелли). Новый закон предусматривал создание системы планирования и квотирования иммиграции, при этом часть иммиграционных квот передавалась для легализации иммигрантов, уже присутствующих на территории Италии.

Проблемы регулирования миграции активно обсуждались в Италии после прихода к власти правоцентристского правительства во главе с Сильвио Берлускони в 2001 году. 30 июля 2002 года был принят новый законодательный акт – закон № 189, или «закон Босси – Фини» [Legge 30 luglio 2002]. Этот закон был прежде всего направлен на то, чтобы «добиться действенного регулирования миграционных потоков и более эффективно бороться с нелегальной иммиграцией». В то же время закон предусматривал широкие возможности для легализации уже проживающих в Италии нелегальных иммигрантов, реально занятых в итальянской экономике и не связанных с криминалом. В рамках закона был предусмотрен ряд мер, направленных на борьбу с нелегальной иммиграцией, а реализация миграционной политики была возложена на Министерство внутренних дел Италии. Закон жестко обусловил выдачу вида на жительство наличием тру-

дового контракта, в том числе и по критерию длительности, причем вводилось понятие «контракт на пребывание», который, в отличие от рабочего контракта, оформлялся с работодателем еще до пересечения границы страны и был единственным основанием для получения вида на жительство. Было также принято решение о прекращении так называемых «амнистий для нелегальных мигрантов». Иммигранты, не имеющие виз, направлялись в центры по установлению личности и через два месяца могли быть высланы из страны. Если у мигрантов рабочей визы не было, то их работодатель, предоставляя им контракт на один год, должен был заплатить в государственную казну взнос в размере 330 евро за домработницу и 800 евро за каждого работника, занятого в сельском хозяйстве или на промышленном предприятии. Если же на предприятии органы контроля обнаруживали нелегальных мигрантов, его владелец мог быть наказан штрафом или тюремным заключением. Усложнялось и полулегальное проникновение в страну: был существенно ограничен круг лиц, имеющих право на политическое убежище или на воссоединение с членами своей семьи [Животовская, 2005, с. 181].

Двумя основами итальянской системы внутреннего контроля над иммиграцией стали вид на жительство, документ варьирующегося срока действия, который иммигрант должен был оформить по прибытии в страну, и разрешение на работу, где отмечались все моменты, связанные с профессиональной деятельностью мигранта. В принципе, эти два документа в совокупности должны были обеспечивать полную прозрачность жизни любого иммигранта, однако, даже если они и оформлялись, в них не вносились или несвоевременно вносились соответствующие изменения, и реальную картину они отражали не всегда. Вид на жительство в случае его продления выдавался на более короткий срок, а время на предполагаемый поиск работы сократилось с 12 до 6 месяцев.

В соответствии с законом в Италии был создан Национальный комитет для мониторинга и координации введения в действие установленных норм. Кроме того, в каждом регионе формировались специальные организации, занимавшиеся процедурой найма иностранных рабочих, при этом все отделения координировались центральной властью. Теряли значение механизмы спроса и предложения рабочих

мест из-за введения обязательного приоритета для местной рабочей силы [Коданьоне].

Вопросы о смягчении миграционного режима ставились во время пребывания у власти левоцентристского правительства Романо Проди (2006–2008), но распад левоцентристской коалиции и новые выборы вернули к власти правоцентристскую коалицию, и Сильвио Берлускони вновь возглавил правительство (2008–2011). Правительство продолжило курс на регулирование миграции.

Несколько важных нормативных решений в сфере регулирования миграции было принято уже в 2008–2009 годах. В 2008 году было введено более строгое наказание за нелегальную иммиграцию: Закон от 23 мая 2008 года № 125 [Conversione...] изменил некоторые положения в Уголовном кодексе. Нелегальное пребывание на территории страны признавалось отягчающим обстоятельством преступления, иностранец, даже гражданин ЕС, приговоренный более чем к двум годам заключения, высылался из страны, было ужесточено наказание за фальсификацию удостоверения личности или предоставление ложных данных о себе. Кроме того, было расширено понятие «соучастия в нелегальном въезде» предоставлением приезжим убежища в собственной недвижимости и принятием на работу людей без вида на жительство. Было изменено название Центров временного пребывания на Центры идентификации и выселения.

Также стали жестче требования к воссоединению семьи. Законодательный декрет номер 159 [Modifiche] внес изменения в этой сфере как в вопросе о числе въезжающих членов семьи, так и в вопросе условий, при котором воссоединение семьи возможно. Особое внимание в декрете уделено доказательству родственных связей с помощью ДНК-теста.

В 2009 году так называемым Законом о Безопасности [Legge 15 luglio 2009] были введены изменения в иммиграционное законодательство: были подняты штрафы за нелегальную иммиграцию; вид на жительство стал необходимым, чтобы воспользоваться любыми государственными услугами, кроме больниц и школ, и для всех актов гражданского состояния; продление вида на жительство теперь осуществляется только при условии интеграции, а для получения долгосрочного вида на жительство необходимо сдать тест на знание языка.

С другой стороны, ситуация упростилась для иностранных выпускников итальянских вузов – теперь им был предоставлен срок в 12 месяцев, чтобы найти работу. Среди основных положений этого закона можно выделить следующие нововведения:

1. Был придан статус преступления нелегальному въезду и пребыванию на территории страны. Человек, совершивший такое преступление, подвергается штрафу от 5 тыс. до 10 тыс. евро. В связи с этим мигранты, вызывающие подозрение у властей, могут быть привлечены к ответственности в мировом суде и подвергнуться наказанию. В любом случае высылка может быть осуществлена еще до завершения уголовного дела (которое после осуществления высылки мигранта считается завершенным), что считается наиболее предпочтительным путем, поскольку для этого не нужно ждать одобрения судебных властей. Вразрез с требованиями Уголовного кодекса, подобное деяние (имеющее статус проступка) не может быть закрыто путем осуществления выплаты в сокращенном размере (так называемое пожертвование). Одним из самых тяжелых последствий введения понятия преступления по отношению к нелегальной иммиграции стало его пересечение с другими преступными деяниями, также предусматриваемыми итальянским законодательством. К примеру, государственные должностные лица и представители сферы государственных услуг обязаны сообщать о преступных действиях, о которых им стало известно в процессе выполнения своих обязанностей. Таким образом, судебный пристав, санитарный инспектор, служащий секретариата, Национального института социального обеспечения или автоинспекции, почтальон, учитель в государственной школе и университетский ассистент, медицинский работник, водитель общественного транспорта и другие лица, с которыми преступник находится в ежедневном контакте, обязаны доложить о нем в соответствующие органы, чтобы избежать уголовного преследования. Наказанию также могут быть подвергнуты и лица, «оказывающие иммигрантам содействие»: работодатели, владельцы жилья. Авторы закона также планировали внести в эту категорию и врачей, оказывающих профессиональную помощь нелегалам, но под давлением медицинского сообщества и общественных организаций вынуждены были отказаться от этой мысли [Животовская, 2012, с. 231].

2. Было продлено содержание в Центрах идентификации и выселения. Оно в соответствии с законом может достигать 180 дней (ранее – только 60). По истечении первых 30 дней процедура предусматривает запрос на разрешение на содержание еще на месяц, затем еще на 60 дней, после которых, в случае отсутствия содействия в репатриации со стороны заинтересованного гражданина страны третьего мира или в случае задержки получения необходимой документации, содержание может быть продлено еще на 60 дней.

3. Была установлена обязанность предъявлять разрешение на пребывание в случае получения авторизации или иных актов, касающихся гражданского статуса человека, а также для доступа к государственным услугам. Важным эффектом такого нормативного изменения стала невозможность для нелегального иммигранта зарегистрировать ребенка или официальный брак в бюро записи актов гражданского состояния.

4. Изменены положения о получении гражданства супругом итальянского гражданина. Чтобы этот вопрос можно было поднять, должно пройти не менее двух лет (а не 6 месяцев, как ранее) с даты записи в едином реестре резидентов, или же 3 года, если брак заключен за пределами Италии. Однако время ожидания сокращается в два раза в случае рождения или усыновления супругами детей. Кроме того, установлен сбор не менее 200 евро за любой запрос или требование, связанные с гражданством. За выдачу или продление вида на жительство установлен налог в размере от 80 до 200 евро.

5. Введено понятие обязательного интеграционного соглашения. Выдача разрешения на пребывание на территории страны осуществляется только при подписании соглашения об интеграции, имеющего форму обещаний достигнуть абстрактно сформулированной интегрированности в итальянском обществе. При «фактическом отказе от интеграции», в случае чего мигрант теряет начисляемые за «интегрированность» баллы, иностранец рискует быть высланным. Единственным исключением являются лица, получающие или только запросившие убежище в Италии, те, кто имеет разрешение на длительное пребывание в ней, или члены семей граждан ЕС. Однако правительством не определены и полностью отдаются в компетенцию местных властей критерии, по которым определяется

степень интегрированности субъекта или при которых происходит потеря баллов.

6. Введен обязательный тест на знание итальянского языка. В связи с выдачей европейского вида на жительство для проживающих в течение длительного времени стала обязательной сдача теста на знание итальянского языка, однако законом не были определены условия его проведения.

7. Законом был поставлен вопрос о «несовершеннолетних беспризорных». Для получения вида на жительство такими лицами имеют значение два фактора: данные об осуществлении опеки над ребенком и о посещении курсов по интеграции в течение как минимум двух лет при прибытии в Италию не менее чем за 3 года до совершеннолетия.

8. Законом были введены так называемые «Контролирующие патрули». Мэры получили возможность сотрудничать с различными общественными организациями, чтобы доводить до сведения полиции о явлениях, угрожающих безопасности города или способных вызвать социальные беспорядки [De Marco e al.].

Из-за разногласий в правоцентристской коалиции в июне 2010 года был принят более мягкий по отношению к иммигрантам «Национальный план интеграции в условиях общественной безопасности» [Piano..., 2010], рассчитанный до 2020 года. В нем говорится о том, что основой нового общества должна стать интеграция иммигрантов. В целом выделяется пять «осей интеграции»: воспитание и обучение от языка к ценностям; работа; жилье и участие в управлении территорией; доступ к жизненно важным службам; интеграция несовершеннолетних и иммигрантов второго поколения.

В документе также оговорены механизмы «комфортного возвращения иммигрантов на родину»: возвращение социальных отчислений, осуществленных за время легальной работы в Италии, предоставление микрокредитов для создания собственного дела. Однако в основном план подразумевает интеграцию временных, трудовых иммигрантов, а гражданство предусмотрено только для тех, кто готов доказать свое желание и способность влиться в итальянское общество [Животовская, 2011, с. 188–189].

Иммиграционный кризис, вызванный в феврале 2011 года массовым исходом беженцев и мигрантов из Северной Африки в Ита-

лию, стал серьезным вызовом правительству Берлускони [Животовская, 2012, с. 233]. 12 февраля было опубликовано постановление правительства, вводившее в стране до 31 декабря 2011 года режим «чрезвычайного гуманитарного положения» [Dichiarazione]. Италия обратилась за помощью к другим государствам ЕС, особенно к Франции и Германии, аргументируя свое обращение пунктом 3 статьи 78 Лиссабонского договора: «Если одно или несколько государств-членов сталкиваются с чрезвычайной ситуацией, характеризующейся непредвиденным притоком граждан из третьих стран, Совет по предложению Комиссии может принять временные меры по оказанию помощи соответствующему государству-члену (государствам-членам)» [The Lisbon Treaty].

Итальянские политики сочли, что Европейский Союз не отреагировал на поставленную проблему. Председатель палаты депутатов, лидер партии «Будущее и свобода Италии» Джанфранко Фини отметил: «Создается впечатление, что наднациональные институты не способны противостоять наднациональным вызовам». Вице-президент партии «Народ Свободы» – ведущей партии правоцентристской коалиции – Маурицио Гаспарри сформулировал свою позицию: «Иммигранты, которые прибывают в Италию из стран, где они подвергаются преследованию, могут получить статус политических беженцев и просить убежища. Но остальные должны получать отказ во въезде в страну и быть высланы. <...> Италия не должна менять твердость своей политики в вопросе нелегальной иммиграции. Отказы должны производиться так же, как и ранее» [Gasparri]. Министр иностранных дел Италии Франко Фраттини заявил, что Италия больше не может играть роль европейского жандарма на пути мигрантов с юга, подчеркнув, что европейская солидарность предполагает совместное решение проблемы регулирования нарастающего миграционного потока [Fratтини].

Для урегулирования чрезвычайной миграционной ситуации 30 марта 2011 года было подписано Соглашение между государственными органами власти, исполнительными областными органами, Национальной ассоциацией итальянских коммун и Союзом провинций Италии [Immigrazione: Accordo...]. Оно предусматривало размещение иммигрантов за счет государственного бюджета на территории

всех регионов, за исключением пострадавшей от землетрясения области Абруццо, пропорционально численности местного населения, однако основную массу палаточных городков для мигрантов продолжали строить на юге страны.

5 апреля 2011 года правительством Берлускони было издано «Постановление о гуманитарных мерах временной защиты граждан государств Северной Африки, прибывших на территорию Италии с 1 января 2011 года до полуночи 5 апреля 2011» [Misure...], в соответствии с которым мигрантам предоставлялся временный вид на жительство, дававший им право провести на территории страны 6 месяцев, из которых три – в другом государстве ЕС. 23 июня был принят декрет-закон № 89 [Decreto-legge 23 giugno 2011], увеличивший максимальный срок пребывания нелегальных мигрантов в Центрах идентификации и высылки с 6 до 18 месяцев. Вскоре, 5 августа, вступил в силу закон № 181 о репатриации нелегальных иммигрантов [Immigrazione: espulsioni...], особенно коснувшийся тунисцев, так как они были признаны не беженцами, а экономическими иммигрантами. 6 октября Берлускони подписал указ о продлении на 6 месяцев временных видов на жительство. Через 2 дня, 8 октября, правительство продлило режим чрезвычайного положения до 31 декабря 2012 года [Prologo...].

В ноябре 2011 года правоцентристское правительство Сильвио Берлускони вынуждено было уйти в отставку. Новое, так называемое «техническое правительство», которое должно было управлять страной до очередных всеобщих выборов, возглавил Марио Монти, от которого ожидали либерализации миграционной политики [Luciano]. Несколько общественных организаций, такие как Итальянская ассоциация отдыха и культуры и Комитет иммигрантов в Италии, выдвинули ряд требований к правительству, подчеркивая, что существующая нормативная база устарела, требует серьезных модификаций и нужна последовательная легализация нелегальных иммигрантов, поскольку иммигранты являются той жизненной силой, которая необходима Италии [Crisi...]. Деятельность правительства Марио Монти в вопросе о мигрантах во многом соответствовала ожиданиям итальянского общества.

6 декабря 2011 года правительством Марио Монти был издан «Декрет о спасении Италии» [Decreto-legge 6 dicembre 2011], в ко-

тором утверждалось, что иностранцы, ожидающие обновления или продления вида на жительство, считаются легальными иммигрантами. В 2012 году были опубликованы два законодательных декрета, посвященные вопросам миграции; их публикация была обусловлена необходимостью реализации директив Комиссии ЕС. Первый, № 108/2012 [Decreto legislativo 28 giugno 2012], контролирует въезд в страну трудовых мигрантов с высокой квалификацией, отделяя данную категорию мигрантов от других, по отношению к которым применяется общая миграционная квота, путем предоставления специального вида на жительство (Голубой карты). Кроме того, было принято решение ограничить въезд неквалифицированной рабочей силы, чтобы обеспечить рабочие места безработным иммигрантам, которые также не имеют специального образования, но уже находятся на территории Италии.

Второй декрет, № 109/2012 [Decreto legislativo 16 luglio 2012], ужесточил санкции, применяемые против работодателей, которые нелегально пользуются услугами иммигрантов или особенно жестоко их эксплуатируют. Согласно новым правилам, если работник, с которым работодатель плохо обращается, публично его разоблачит, он может получить вид на жительство из гуманитарных соображений. Этот же декрет предусматривает в некоторых случаях временную легализацию незаконно установленных с иммигрантом трудовых отношений. К сожалению, из-за конфликта различных государственных структур сперва была установлена слишком высокая сумма, которую должен выплатить работодатель, а доказать наличие нелегального работника было практически невозможно, однако позднее было принято значительно более мягкое толкование законодательной нормы. Эта ситуация частично привела к неудаче намеченной реформы: была подана лишь треть от ожидаемого объема прошений.

Закон 35/2012 [Legge 4 aprile 2012] значительно упростил приглашение сезонных иммигрантов, государственную регистрацию и частично уравнивал в правах итальянцев и приезжих при самостоятельном оформлении свидетельства. По закону 92/2012 [Legge 28 giugno 2012], трудовой иммигрант, который не может найти работу, может продолжать искать ее и получать при этом пособие в течение одного года (против ранее предусматривавшихся 6 месяцев). Кроме

того, он может продлить свой вид на жительство, если располагает достаточными денежными ресурсами легального происхождения.

Одним из ключевых действий правительства Монти в сфере регулирования миграции стало проведение амнистии нелегальных иммигрантов в 2012 году. Так, был издан законодательный декрет № 109 от 16 июля 2012 года, по которому работодатели получили возможность провести легализацию иностранных рабочих с 15 сентября по 15 октября 2012 года, предусмотренную так называемым «временным распоряжением». Суть ее заключается в том, что работодатель, в течение длительного времени содержащий нелегальных работников, получает возможность в Едином окне иммиграции зарегистрировать уже существующие трудовые отношения [Emersione...]. На льготную легализацию получили право иммигранты, к 9 августа работающие у итальянского работодателя не менее 3 месяцев, подписавшие с ним контракт на полный рабочий день (для домашней прислуги требование составляет 20 часов в неделю) и прибывшие в Италию не позднее 31 декабря 2011 года. В качестве доказательства последнего правительственные организации готовы были принять больничные талоны и врачебные заключения, справки о прохождении учебного курса, нотариальные акты, штамп в паспорте о въезде в Италию (но не в Шенгенскую зону) и вид на жительство, выданный до указанной даты, даже если он уже недействителен [Sanatoria 2012...]. Факторами, лишавшими иммигранта права на легализацию, были объявлены имевшая место депортация из Италии и наличие судимостей или нахождение под следствием на родине или на территории Италии. 7 августа 2012 года был издан закон, изменивший правила легализации иммигрантов. В нем указывалось, что пройти легализацию могут только те иммигранты, которые никогда прежде не получали вид на жительство в Италии. Таким образом, возможности легализации своего пребывания в Италии лишились те, у кого уже были любые действительные документы, в том числе и с истекшим сроком действия, разрешавшие пребывание на территории страны, выданные по мотивам политического убежища, медицинской помощи, сезонного рабочего контракта [Legge 7 agosto 2012]. Также был ограничен круг работодателей, имеющих право подавать заявку на легализацию работников.

Декрет также установил более жесткие санкции против работодателей, которые нанимают жителей неевропейских стран, нелегально пребывающих на территории Италии. Если таких рабочих более трех, они несовершеннолетние или находятся в условиях особенно жестокой эксплуатации, все это считается отягчающим обстоятельством [Lavoratori...].

Правительство Монти привело в исполнение без какой-либо корректировки инициативы, предложенные их предшественниками, касательно сбора, связанного с видом на жительство и соглашением на интеграцию. В соответствии с декретом от 6 октября 2011 года [Decreto 6 ottobre 2011] с 30 января 2012 года при получении или обновлении вида на жительство стало необходимым заплатить достаточно высокий налоговый сбор (от 140 до 260 евро); объем сбора зависит от типа получаемого документа.

Нововведения встретили негативную реакцию. В обсуждении этого декрета принимали участие партии и общественные организации, большая часть которых призывала отменить сбор. Тем не менее в итоге правительство Монти приняло решение оставить налоговый сбор и не вносить поправок в соответствующее законодательство.

21 декабря 2012 года Монти подал прошение об отставке, его правительство оставалось у власти до 28 апреля 2013 года. Всеобщие выборы, состоявшиеся в феврале 2013 года, привели к примерному равенству числа мест в парламенте у правоцентристов из партии «Народ Свободы» и левоцентристов из Демократической партии. В итоге в апреле 2013 года было сформировано коалиционное правительство, поддержанное обеими партиями; его возглавил левоцентрист Энрико Летта.

О планах деятельности нового правительства в сфере регулирования миграции говорит уже тот факт, что впервые в истории Италии в правительстве появилось Министерство по делам интеграции и иммиграции, которое возглавила Сесиль Куэнж, иммигрантка, родившаяся в Демократической Республике Конго и получившая итальянское гражданство. В программе правительства зафиксированы широкие планы либерализации итальянского иммиграционного законодательства. Однако Энрико Летта был вынужден фактически отказаться от декларированного в программе быстрого пересмотра за-

кона Босси – Фини, поскольку против этого выступили его партнеры по коалиции, а распад коалиции приведет к отставке правительства и новым выборам.

Итальянскую модель иммиграционной политики называют «рациональной интеграцией». Ее суть заключается в двух основных принципах: признание неприкосновенности личности и интеграция иммигрантов с низким конфликтным потенциалом. Модель состоит из четырех элементов. Первый элемент – воздействие со стороны государства, которое препятствует нелегальному въезду иммигрантов и нарушению законодательства вообще. Второй элемент – соблюдение прав человека по отношению к иммигрантам, не получившим разрешения на проживание. Третий элемент – обеспечение иммигрантам, получившим разрешение на проживание, максимально полной интеграции, расширение их социальных прав. Четвертым элементом является взаимодействие иммигрантов и итальянского общества, основанное на уважении и благожелательности.

Итальянское иммиграционное законодательство в достаточной мере способствует реализации данной модели. Эффективное регулирование миграционных потоков оказывается возможным при условии, что найм рабочей силы осуществляется через государственные институты, а на условия труда оказывают влияния профсоюзы и общественные организации. В этом случае для иммигрантов более привлекательной становится легальная занятость, а нарушение трудового законодательства не дает предпринимателям значительных преимуществ.

В то же время успехи в регулировании миграционных потоков в Италии касаются почти исключительно иммигрантов из европейских стран – балканских государств и государств Восточной и Юго-Восточной Европы. Главную проблему миграционной политики Италии – регулирование миграционного потока из Африки – решить законодательными мерами до настоящего времени не удалось.

Источники

1. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, N. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* [Electronic resource]. – URL : <http://www.camera.it/parlam/leggi/081251.htm>.

2. *Decreto legislativo* 16 luglio 2012, N. 109 [Electronic resource]. – URL : http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/3B4836D6-93C2-4E07-81E4-9472C7C6B662/0/20120716_Dlgs_109.pdf.
3. *Decreto legislativo* 25 luglio 1998, N. 286 [Electronic resource]. – URL : <http://gazzette.comune.jesi.an.it/191/12.htm>.
4. *Decreto legislativo* 28 giugno 2012, N. 108 [Electronic resource]. – URL : http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/ACF747FA-3672-45BC-900E-5FCBC8D81392/0/20120628_Dlgs_108.pdf.
5. *Decreto* 6 ottobre 2011 Contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno : (11A16810) [Electronic resource]. URL : <http://www.guritel.it/free-sum/ARTI/2011/12/31/sommario.html>.
6. *Decreto-legge* 6 dicembre 2011, N. 201 [Electronic resource]. – URL : <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2011-12-06;201>.
7. *Decreto-legge* 23 giugno 2011, N. 89 [Electronic resource]. – URL : <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2011/giugno/bontempelli-sin-decreto-tu.pdf>.
8. *Dichiarazione* dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa [Electronic resource]. – URL : http://www.protezione civile.anci.it/allegati/emergenzaNordAfrica/DECRETI/a_12%20febbraio%202011.PDF.
9. *Emersione* dei lavoratori irregolari [Electronic resource]. – URL : http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Notizie/20120726_DLGS_109_16072012.htm.
10. *Legge* 4 aprile 2012, N. 35 [Electronic resource]. – URL : http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/decreto_flussi_stagionali_2012/20120404_L_35.pdf.
11. *Legge* 7 agosto 2012, N. 135 [Electronic resource]. – URL : http://www.digitpa.gov.it/sites/default/files/normativa/legge_7_agosto_2012.pdf.
12. *Legge* 15 luglio 2009, n. 94 : Disposizioni in materia di sicurezza pubblica [Electronic resource]. – URL : <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009-07-15;94!vig>.
13. *Legge* 28 febbraio 1990 N. 39 [Electronic resource]. – URL : http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/139_90.html.
14. *Legge* 28 giugno 2012, N. 92 [Electronic resource]. – URL : http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/3027E62A-93CD-444B-B678-C64BB5049733/0/20120628_L_92.pdf.
15. *Legge* 30 luglio 2002, N. 189 [Electronic resource]. – URL : <http://www.parlamento.it/leggi/021891.htm>.
16. *Misure* umanitarie di protezione temporanea per i cittadini provenienti dal Nord-Africa affluiti nel territorio italiano dal 1 gennaio 2011 alla mezza-

notte del 5 aprile 2011 [Electronic resource]. – URL : http://www.meltingpot.org/DPCM-del-5-aprile-2011-Protezione-temporanea.html#.UY_M3KIqyRI.

17. *Modifiche* ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, N. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato [Electronic resource]. – URL : <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/08159dl.htm>.

18. *Piano* per l'integrazione nella sicurezza : Identità e Incontro (ITALIA 2020) [Electronic resource]. – 10 giugno. – 2010. – URL : http://www.inps.it/docallegati/mig/informazioni/template/migranti/pdf/Pubblicazioni_guide/Ministeri_Interno_e_Lavoro_Piano_per_Integrazione_Sicurezza_%20identita_e_incontro.pdf.

19. *Proroga* dello stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa [Electronic resource]. – URL : <http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/DPCM%206%20ottobre%202011%20-%20Proroga%20stato%20emergenza.pdf>.

20. *The Lisbon Treaty* [Electronic resource]. – URL : <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/>.

Литература

1. *Бонифаци К.* Опыт легализации нелегальных мигрантов в Италии [Electronic resource] / К. Бонифаци, С. Строща // Отечественные записки. – 2004. – № 4 (19). – URL : http://magazines.russ.ru/oz/2004/4/2004_4_21-pr.html.

2. *Животовская И. Г.* Иммиграционный вопрос в общественной и политической жизни Италии (1980–2012) : (обзор) / И. Г. Животовская // Актуальные проблемы Европы. – 2012. – № 4. – С. 201–240.

3. *Животовская И. Г.* Италия на пути к мультиэтническому обществу : Проблемы и поиск решений / И. Г. Животовская // Актуальные проблемы Европы. – 2011. – № 4. – С. 166–192.

4. *Животовская И. Г.* Италия : от эмиграции к иммиграции / И. Г. Животовская // Актуальные проблемы Европы. – 2005. – № 1. – С. 175–189.

5. *Коданьоне К.* Опыт иммиграционной политики Италии и некоторые уроки для России [Electronic resource] / К. Коданьоне // Государство и антропоток. – URL : <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a039.htm>.

6. *Crisi, Napolitano* : Senza immigrati debito difficile da sostenere [Electronic resource]. – URL : http://www.repubblica.it/politica/2011/11/15/news/napolitano_immigrazione-25030686/?ref=HRER2-1.

7. *De Marco M.* L'evoluzione storica della normativa sull'immigrazione [Electronic resource] / M. De Marco, F. Pittau. – URL : http://www.robertopolli.it/~rpolti/caritaslatina2.it/sito2/Youportfolio_Demo/images/stories/formazione/evoluzione_normativa_immigrazione.pdf.

8. *Frattini:* Su immigrazione l'Italia non e' il gendarme dell'Europa [Electronic resource]. – URL : <http://www.pdl.it/notizie/20222/frattini>.

9. *Gasparri:* Solo gli immigrati perseguitati possono rivendicare lo status di rifugiati politici [Electronic resource]. – URL : <http://www.pdl.it/notizie/22504/gasparri-solo-gli-immigrati-perseguitati-possono-rivendicare-lo-status-di-rifugiati-politici>.

10. *Immigrazione:* Accordo Governo-Regioni-Anci-Upi del 30 marzo 2011 [Electronic resource]. – URL : <http://www.regioni.it/it/show-1766/newsletter.php?id=1336>.

11. *Immigrazione:* espulsioni più facili e stretta su circolazione cittadini Ue [Electronic resource]. – URL : <http://www.altalex.com/index.php?idnot=52973>.

12. *Lavoratori stranieri,* aperta la procedura di regolarizzazione [Electronic resource]. – URL : <http://www.comune.bologna.it/lavoro/notizie/119:13375/>.

13. *Luciano G.* Il governo tecnico dell'immigrazione [Electronic resource] / G. Luciano. – URL : <http://www.uil.it/immigrazione/tecnico-immi2012.htm>.

14. *Sanatoria 2012 :* clandestini in Italia, i documenti che lo dimostrano [Electronic resource]. – URL : <http://www.leggioggi.it/2012/10/05/sanatoria-2012-clandestini-italia-documenti-che-lo-dimostrano>.

© Нестерова Т. П., 2013

Legal and Regulatory Framework for Migration Processes in Italy in Early XXI Century

T. Nesterova

The article covers the legal and regulatory framework for migration processes in Italy that has become particularly important due to the wave-like growth of immigration to Italy at the turn of the XXI century. The article includes detailed descriptions of the main regulatory acts adopted by the Italian government in 1998–2012. The author analyzes their content and shows how the political life of Italy influences formation of the migration legislation.

Key words: Italy; migration; immigration; Bossi-Fini Law; Silvio Berlusconi; Mario Monti; legislation.

Нестерова Татьяна Петровна, кандидат исторических наук, доцент, кафедра европейских исследований, Институт социальных и политических наук, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Екатеринбург), tnesterova@yandex.ru.

Nesterova, T., PhD in History, associate professor, Chair of European Studies, Institute of Social and Political Studies, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Yekaterinburg), tnesterova@yandex.ru.