



**Convención Internacional sobre
la Eliminación
de todas las Formas
de Discriminación Racial**

Distr.
GENERAL

CERD/C/ITA/15
29 de marzo de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE
LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

**INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES DE CONFORMIDAD
CON EL ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCIÓN**

Decimoquinto informe periódico que los Estados Partes debían presentar en 2005

Adición

ITALIA * **

[20 de marzo de 2006]

* El presente documento contiene los decimocuarto y decimoquinto informes periódicos de Italia (documento consolidado), que debían presentarse el 4 de febrero de 2005. En cuanto al decimotercer informe periódico y a las actas resumidas de las sesiones en las que el Comité lo examinó, veáanse los documentos CERD/C/406/Add.1 y CERD/C/SR.1466, 1467 y 1479.

** Con arreglo a la información transmitida a los Estados Partes acerca de la tramitación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1 - 7	4
SECCIÓN I		
A. EL MARCO LEGISLATIVO ITALIANO	8 - 303	6
1. Las disposiciones legislativas recientes destinadas a luchar contra la discriminación racial: Decreto Legislativo N° 215, de 9 de julio de 2003, de aplicación de la Directiva 2000/43/CE .	8 - 34	6
2. El marco legislativo relativo a la inmigración y la condición de los extranjeros	35 - 120	10
a) Las normas referentes a los trámites para el reconocimiento de la condición de refugiado	49 - 90	13
b) Las disposiciones en materia de internamiento	91 - 97	24
c) La normativa para racionalizar e interconectar las comunicaciones entre los ministerios en los asuntos de inmigración	98 - 101	26
d) La ley marco sobre el derecho de asilo	102 - 107	27
e) Del Plan Nacional de Asilo al Sistema de Protección para los solicitantes de asilo y los refugiados	108 - 120	28
3. La discriminación por motivos étnicos, lingüísticos y religiosos	121 - 183	32
3.1 Las minorías lingüísticas	121 - 137	32
3.2 Las comunidades religiosas	138 - 168	37
a) La legislación sobre la libertad de religión	146 - 160	38
b) Acuerdos con religiones distintas de la católica	161 - 170	40
3.3 La población romaní en Italia	171 - 183	44
4. La trata de seres humanos: medidas sistémicas y programas de protección social	184 - 231	49
5. Los menores extranjeros en Italia	232 - 291	59
5.1 La población de menores extranjeros	232 - 239	59
5.2 Los menores extranjeros y su derecho a la integración ..	240 - 249	61
5.3 El derecho a la educación	250 - 265	64
5.4 Los menores extranjeros acogidos temporalmente en Italia	266 - 273	67
5.5 Los menores extranjeros no acompañados	274 - 282	68
5.6 Los menores extranjeros en instituciones penitenciarias	283 - 291	70
6. La reunificación familiar	292 - 303	71

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
B. LOS NUEVOS ÓRGANOS INSTITUCIONALES DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN	304 - 441	72
a) La Oficina Nacional que promueve medidas de lucha contra la discriminación	304 - 366	72
b) El registro de las asociaciones que actúan en el campo de la lucha contra la discriminación	367 - 377	81
c) El Comité contra la Discriminación y el Antisemitismo	378 - 384	83
d) Los órganos consultivos interconfesionales	385 - 389	84
e) El Grupo de Trabajo internacional sobre la shoá	390 - 413	86
f) El Órgano Nacional de Coordinación (ONC)	414 - 431	90
g) El Centro Nacional de Control de Acontecimientos Deportivos	432 - 441	94

SECCIÓN II

1. La discriminación racial y el empleo	442 - 496	97
a) Aspectos generales	442 - 466	97
b) El acceso a los servicios sociales	467 - 481	102
c) La función de los interlocutores sociales	482 - 496	105
2. El sistema educativo.....	497 - 523	108
a) La libertad de religión y los derechos de las minorías	497 - 504	108
b) La igualdad de acceso a la educación y la igualdad de trato de los alumnos italianos y extranjeros en las escuelas.....	505 - 523	110
3. El trato dispensado a los extranjeros en las cárceles e instituciones similares	523 - 574	114
a) Las disposiciones que rigen la discriminación	523 - 551	114
b) El sistema penitenciario	552 - 574	120
4. Las medidas destinadas a proteger la salud	575 - 601	124

Introducción

1. La protección y promoción de los derechos, ya sean civiles y políticos o económicos, sociales y culturales, constituye uno de los pilares fundamentales de la política interior y exterior de Italia. El objetivo del ordenamiento jurídico italiano es brindar un marco eficaz de garantías para proteger plena y ampliamente los derechos fundamentales de las personas, proporcionándoles un gran abanico de medios de protección basados en el **principio de no discriminación**, enunciado en el **artículo 3** de la **Constitución italiana**: “Todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales o sociales”. Ese principio se ha reconocido en todos los instrumentos de derecho internacional vigentes en la actualidad, como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

2. Además, el principio de igualdad de trato es un elemento arraigado en el derecho constitucional europeo, ya que el derecho a la igualdad formal y sustantiva es un derecho universal que se encuentra ampliamente representado en el acervo comunitario (*acquis communautaire*). El artículo 13 del Tratado de Amsterdam (y actualmente los artículos I-2 a I-4, II-81 a II-83 y el Título II (artículos III-123 a III-129) de la Constitución Europea) prevé que el Consejo de la Unión Europea, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar medidas adecuadas para luchar contra todas las formas de discriminación en la Unión por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. La voluntad de las instituciones europeas de luchar contra la discriminación radica en el reconocimiento de que la discriminación basada en el origen racial o étnico podría poner en peligro la consecución de varios objetivos fundamentales del Tratado de la Constitución Europea, como la elevación del nivel y la calidad de vida de los ciudadanos europeos, la cohesión económica y social y el logro de un alto nivel de empleo y de protección social. De acuerdo con ese planteamiento, las intenciones de los legisladores europeos se han plasmado en una importante norma, a saber, la Directiva 2000/43/CE del Consejo de la Unión Europea, que consagra el principio de igualdad de trato de todas las personas, independientemente de su origen racial o étnico.

3. Sobre la base de los criterios de orientación que figuran en el artículo 29 de la Ley N° 39/2002 (la “ley comunitaria”), el Gobierno italiano actuó con prontitud para transponer la Directiva, al aprobar el **Decreto Legislativo N° 215, de 9 de julio de 2003** (Decreto Legislativo N° 215/2003). En lo que respecta al tono general de la Directiva, además de transponer su contenido con arreglo a las disposiciones de la ley de autorización, el Decreto Legislativo N° 215/2003 posee un valor añadido que fortalece su acción en el ámbito legislativo nacional. Ese valor añadido guarda relación con varios aspectos: la afirmación del principio de igualdad de trato de todas las personas en los sectores público y privado, en la esfera del acceso al empleo, el trabajo, el acceso a la orientación y la formación profesional, la afiliación a organizaciones de trabajadores o de empleadores, la protección social, la asistencia sanitaria, las prestaciones sociales, la instrucción y el acceso a los bienes y servicios (artículo 3); la protección judicial mediante un procedimiento que representa una forma particular de acción civil simplificada y eficaz contra la discriminación para la evaluación de los elementos de hecho, comprendido el sistema de pruebas basadas en presunciones, las modalidades de resarcimiento de los daños y el aspecto de la legitimación activa, en función de la discriminación individual y colectiva

(artículos 4 y 5); y la importancia institucional que se atribuye en este campo al Departamento de Igualdad de Oportunidades de la Presidencia del Gabinete del Primer Ministro, en el que se ha creado una oficina especial como puesto de primera línea en la lucha contra la discriminación (artículo 7).

4. Al hacer frente a problemas como **el asilo o la inmigración ilegal**, el respeto de los derechos fundamentales de los hombres, mujeres y niños es el criterio básico que orienta la acción de Italia. La lucha contra la inmigración ilegal no tiene una finalidad meramente represiva, sino que pretende, ante todo, evitar nuevos sufrimientos y violaciones contra esas personas. La inmigración ilegal es una consecuencia de la trata de seres humanos, el comercio de órganos, la explotación de la prostitución y el trabajo ilegal, que se están convirtiendo en nuevas formas de esclavitud. El marco legislativo italiano y las políticas gubernamentales han establecido reglas de procedimiento adecuadas que rigen la aceptación de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, la aprobación de la expulsión de extranjeros (teniendo en cuenta las críticas formuladas por el Tribunal Constitucional), la condición de los extranjeros que entran y residen legalmente en Italia, garantizándoles el respeto del principio de integración en el contexto nacional-social, el reconocimiento de su pleno derecho de acceso a la vivienda, a la asistencia médica y a la educación, y la posibilidad de instaurar formas específicas de participación cívica, evitando toda discriminación basada en la nacionalidad.

5. Por otra parte, la Constitución italiana concede una gran importancia al **derecho de libertad de religión** para todos y prohíbe todas las formas de discriminación por motivos de religión (artículos 8 y 19). En general, las normas constitucionales se respetan y las personas pueden profesar su religión (o no profesar ninguna) sin que ello menoscabe el disfrute de sus derechos civiles y políticos. La relación entre el Estado y las distintas confesiones religiosas se basa en gran medida en acuerdos bilaterales, que otorgan algunos privilegios, de acuerdo con los garantizados en la Constitución. La Constitución consagra derechos fundamentales, entre ellos la libertad de expresión, en condiciones de igualdad, de todas las confesiones religiosas, esto es: la libertad de reunión, la libertad de crear asociaciones religiosas y la libertad de cultos. En otras palabras, la libertad de expresión religiosa se limita únicamente cuando se estima que una práctica determinada es contraria al orden público o las buenas costumbres.

6. Estas reflexiones se refieren a todos los aspectos relacionados con el derecho a la libertad, que deberá prevalecer sobre la racionalidad o la rigidez de los procedimientos. Estos últimos deberían desempeñar un papel decisivo en la protección de la libertad y no han de considerarse separadamente. Hay que examinar el fundamento en que se basa la legislación italiana relativa a los derechos humanos. Cuando parece que una disposición legal italiana afecta a las necesidades o expectativas individuales básicas, en realidad se trata de un modo de obrar destinado a proteger derechos fundamentales, como el derecho a la vida, la seguridad y la libertad y seguridad personales. Representa de alguna manera un método de “limitación de daños”, según el cual se protege una necesidad superior, mientras se restringen temporalmente otras necesidades legítimas del ciudadano. La regla básica que eventualmente debería guiar a las democracias modernas en la protección de los derechos es la aplicación eficaz del principio de no discriminación, uno de los pilares esenciales de la Constitución italiana en que se funda el sistema legislativo nacional, al referirse a las diferentes categorías de personas, como las mujeres, las minorías y otros grupos vulnerables.

7. Cabe destacar que durante la redacción del presente informe, el Comité Interministerial de Derechos Humanos ha concebido y entablado un diálogo positivo con representantes de algunas

organizaciones no gubernamentales (ONG) italianas que se ocupan del tema de la discriminación. El 30 de marzo de 2005, el Comité Interministerial invitó al Consejo Italiano para los Refugiados (Consiglio Italiano per I Rifugati – CIR), Nessun Luogo è Lontano, Médicos sin Fronteras, Amnistía Internacional, Forum delle Comunità Straniere, Casa dei Diritti Sociali y Candelaria a reunirse en el Ministerio de Relaciones Exteriores para debatir sobre esos asuntos. Además, en el seno del propio Comité, desde marzo de 2005 un Grupo de Trabajo Especial, integrado por representantes de la administración pública y de ministerios interesados en esa cuestión, ha efectuado una labor específica a fin de analizar el carácter y la validez de las observaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas y de estudiar la manera de responder adecuadamente a ellas.

SECCIÓN I

A. EL MARCO LEGISLATIVO ITALIANO

1. Las disposiciones legislativas recientes destinadas a luchar contra la discriminación racial: Decreto Legislativo N° 215, de 9 de julio de 2003, de aplicación de la Directiva 2000/43/CE

8. El principio de igualdad de trato es un elemento arraigado en el derecho constitucional europeo, ya que el derecho a la igualdad formal y sustantiva es un derecho universal ampliamente representado en el acervo comunitario.

9. La Unión Europea ha propugnado los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales que caracterizan a todo país en que se garantice el imperio de la ley. Esos principios se han reconocido en todos los instrumentos de derecho internacional vigentes en la actualidad, en primer lugar, en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y en el plano regional, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

10. El artículo 13 del Tratado de Amsterdam dispone que el Consejo de la Unión Europea, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar medidas adecuadas para luchar contra todas las formas de discriminación en la Unión por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

11. De acuerdo con ese planteamiento, las intenciones de los legisladores europeos se han plasmado en una importante norma, a saber, la Directiva 2000/43/CE del Consejo de la Unión Europea, que consagra el principio de igualdad de trato de todas las personas independientemente de su origen racial o étnico.

12. El objetivo de la Directiva es crear un marco legislativo en el que los países puedan tomar medidas para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, con miras a aplicar plenamente el principio de igualdad de trato en los Estados miembros.

13. La Directiva introduce la prohibición de la discriminación directa e indirecta en toda la Comunidad, pero al mismo tiempo limita su ámbito a determinados sectores que se consideran especialmente delicados, como el acceso al empleo y las condiciones del mismo, la educación, la

protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria, y el acceso a los bienes y servicios.¹ No obstante, en lo que respecta a la prohibición general de la discriminación, se conceden ciertas facultades discrecionales a los Estados miembros para regular determinados ámbitos excluidos importantes, especialmente cuando una característica vinculada al origen racial o étnico constituya un requisito profesional esencial y determinante para un trabajo concreto. Además, la Directiva se entiende sin perjuicio de las disposiciones nacionales por las que se regulan la entrada y residencia de nacionales de terceros países, o dicho de otro modo, las leyes sobre inmigración, como en el caso de Italia, el Texto Único de las disposiciones relativas a la inmigración y la condición de los extranjeros.²

14. La Directiva introduce algunas normas nuevas importantes en materia de lucha contra la discriminación racial en los ámbitos funcional y orgánico o estructural.

15. En términos funcionales, la Directiva dispone que todos los Estados miembros deberán prever un sistema adecuado de protección jurídica para todos aquellos que estimen haber sido víctimas de una conducta discriminatoria, dotando a su ordenamiento jurídico de procedimientos judiciales y administrativos que garanticen el derecho a una indemnización justa y la ventaja de lo que se define erróneamente como la inversión de la carga de la prueba, como se aclarará más adelante.

16. Además, a fin de garantizar un sistema eficaz de protección para las víctimas de conductas discriminatorias, la Directiva reconoce que es legítimo facultar no sólo al demandante, sino también a las asociaciones o personas jurídicas que podrían representar los intereses perjudicados, para que tomen medidas con objeto de crear mecanismos de protección, sin perjuicio de la normativa nacional de procedimiento respecto de la representación y defensa ante los tribunales.

17. Desde el punto de vista orgánico, la Directiva prevé el establecimiento en los Estados miembros de uno o más organismos que lucharán por evitar todas las formas de discriminación por motivos de origen racial o étnico. Esos organismos prestarán asistencia independiente a las víctimas, realizarán estudios independientes, publicarán informes independientes y formularán recomendaciones sobre la discriminación.

18. Sobre la base de los criterios de orientación que figuran en el artículo 29 de la Ley N° 39/2002 (la “ley comunitaria”), el Gobierno de Italia actuó con prontitud para transponer la Directiva, al aprobar el Decreto Legislativo N° 215, de 9 de julio de 2003 (Decreto Legislativo N° 215/2003).

¹ En los considerandos de la Directiva (especialmente el n° 12), se destaca la necesidad de que la actuación para luchar contra las distintas formas de discriminación vaya más allá de la protección tradicional que brinda el derecho laboral, a fin de abarcar un número creciente de ámbitos de coexistencia civil y social, como la educación, la asistencia sanitaria y la protección social, a efectos de alcanzar el objetivo prioritario consistente en “crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”, como se indica en el Tratado de la Unión.

² Texto Único de las disposiciones relativas a la inmigración y la condición de los extranjeros, aprobado mediante el Decreto Legislativo N° 286, de 25 de julio de 1998, modificado e integrado por la Ley N° 189/2002, de 30 de julio de 2002.

19. La redacción del Decreto incumbió principalmente a las oficinas de asuntos jurídicos del Departamento de Igualdad de Oportunidades y el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales.³ En cuanto al tono general de la Directiva, además de transponer su contenido con arreglo a lo dispuesto en la ley de autorización, el Decreto Legislativo N° 215/2003 también posee un valor añadido que refuerza su acción en el ámbito legislativo nacional. Ese valor añadido guarda relación con dos aspectos, que giran en torno a la cuestión de la igualdad de oportunidades.

20. El primero de ellos se desprende de la lectura del artículo 1 del Decreto, en el que se aclara que el objetivo de los legisladores era poner en práctica el principio de igualdad de trato adoptando las medidas necesarias para evitar que las diferencias de origen racial y étnico sean causas de discriminación, desde una perspectiva que también tiene en cuenta las distintas consecuencias que todas las formas de discriminación pueden tener en los hombres y mujeres, así como la existencia de formas de racismo cultural o religioso. El principio se enunció tímidamente en los considerandos de la Directiva, pero no se expuso de modo explícito en la parte principal del texto. Por otra parte, los legisladores italianos concedieron gran importancia a este aspecto, dado que los datos estadísticos indican claramente que los casos de discriminación se agravan cuando a los elementos de la diversidad derivados del origen racial o étnico se añaden otros, como el sexo o las creencias religiosas.

21. El segundo aspecto, que está vinculado al primero, es la importancia institucional que se atribuye en esta esfera al Departamento de Igualdad de Oportunidades del Gabinete del Primer Ministro, en el que se ha creado una oficina especial a modo de puesto de primera línea en la lucha contra la discriminación. Por consiguiente, surge un concepto más general de la igualdad de oportunidades, que rebasa la mera cuestión de la igualdad entre los sexos para abarcar la integridad del tema de la política social a la luz de una misión institucional cuyo objetivo es garantizar una igualdad de trato lo más amplia posible.

22. Si se examina con más detalle el Decreto Legislativo, se observa que los artículos 2 y 3 transponen el contenido de la Directiva más o menos en su totalidad, en lo que atañe a las definiciones de la discriminación directa e indirecta y al ámbito de aplicación, respectivamente.

23. Concretamente, en el artículo 3 se afirma que el principio de igualdad de trato se aplica a todas las personas en los sectores público y privado, en las esferas del acceso al empleo, el trabajo, el acceso a la orientación y la formación profesional, la afiliación a organizaciones de trabajadores o de empleadores, la protección social, la asistencia sanitaria, las prestaciones sociales, la instrucción y el acceso a los bienes y servicios.

³ A este respecto, es digna de mención la contribución aportada por la Comisión Europea, que ha creado un Grupo de Trabajo jurídico especial sobre la aplicación de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE. El Grupo está integrado por representantes de los gobiernos nacionales y de las instituciones de la UE y su objetivo es examinar los problemas relativos a la aplicación de las Directivas.

Un interesante informe, preparado por iniciativa de la Comisión Europea en mayo de 2002 en el contexto del Programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006), sentó las bases para realizar un estudio y un debate sobre los organismos especializados. En el informe, titulado "*Organismos especializados para promover la igualdad y combatir la discriminación*", se examinan las características funcionales y estructurales de 21 organismos nacionales establecidos en los Estados miembros para abordar el problema de la lucha contra la discriminación racial y otras formas de discriminación, y se lleva a cabo un análisis comparado detallado de su naturaleza judicial, sus competencias, su estructura y sus recursos.

24. La Directiva se entiende sin perjuicio de las disposiciones y condiciones vigentes relativas a la entrada y residencia de nacionales de terceros países o de apátridas en el territorio italiano y de las disposiciones que establecen diferencias de trato por motivos de nacionalidad.
25. Por lo que se refiere al empleo, se prevé un ámbito específico de excepciones, destacando al mismo tiempo que la diferencia de trato basada en una característica relacionada con el origen racial o étnico no tendrá carácter discriminatorio cuando dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado; lógicamente, la evaluación de esos aspectos incumbirá a los tribunales.
26. Por último, una cláusula de salvaguardia muy general excluye del ámbito de la disposición todas aquellas diferencias de trato que, a pesar de ser indirectamente discriminatorias, estén justificadas objetivamente por metas legítimas y por medidas adecuadas y proporcionadas.
27. En cuanto a la protección judicial de los derechos, en el artículo 4 se prevé la aplicación del procedimiento mencionado en el artículo 44 del Texto único N° 286/1998 de las disposiciones relativas a la inmigración y la condición de los extranjeros, que establece una acción civil simplificada y eficaz contra la discriminación.
28. Se ponen de relieve determinadas formas de garantía respecto del sistema de protección definido en el artículo 44, a saber: la posibilidad de lograr la conciliación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 410 del Código Civil y el artículo 66 del Decreto Legislativo N° 165/2001, en los litigios relativos a las relaciones de trabajo con administraciones privadas y públicas, respectivamente; la presentación de elementos de hecho en el marco del sistema de pruebas basadas en presunciones; y por último, la posibilidad de que el juez: a) prevea el resarcimiento de los daños, incluidos los no patrimoniales; b) decreta el cese de la conducta discriminatoria y ordene la aprobación de un plan para eliminar la discriminación; c) a efectos del resarcimiento de los daños, tenga en cuenta que el acto o el comportamiento discriminatorio constituye una reacción a una acción judicial anterior o una reacción injusta a una actividad anterior de la víctima destinada a obtener el respeto del principio de igualdad;⁴ y d) ordene la publicación de la sentencia en un diario de tirada nacional.
29. La opinión favorable expresada en la Directiva con respecto a la presunta víctima se ha transpuesto a la legislación italiana, que prevé un sistema de prueba basada en presunciones.
30. Las personas que se consideren víctimas de una conducta discriminatoria deberán presentar al juez la prueba de la presunta violación del principio de igualdad y el demandado tendrá que demostrar ante el juez que no se produjo dicha violación.
31. A continuación, el juez evaluará las pruebas con prudencia, tal como se estipula en el párrafo 1 del artículo 2729 del Código Civil.
32. En cuanto a los agentes habilitados legalmente para incoar procedimientos con miras a obtener la protección judicial, en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 215/2003 se reconoce

⁴ El artículo 9 de la Directiva 2000/43/CE, recogido en el apartado h) del párrafo 1 del artículo 29 de la “ley comunitaria” de Italia, dispone que en los ordenamientos jurídicos se adoptarán las medidas necesarias para proteger a las personas contra cualquier trato adverso o consecuencia negativa que pueda producirse como reacción ante una reclamación o ante un procedimiento destinado a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato.

que están legitimados para actuar en procedimientos judiciales y administrativos las asociaciones y los organismos definidos, sobre la base de la finalidad programática y la experiencia en el sector, en un Decreto Interministerial promulgado conjuntamente por el Ministro de Trabajo y Políticas Sociales y el Ministro de Igualdad de Oportunidades el 16 de diciembre de 2005. Podrán entablar acciones las asociaciones y los organismos que trabajan en el ámbito de la integración social y figuran en el registro del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, de conformidad con el apartado a) del párrafo 1 del artículo 52 del Decreto Presidencial N° 394, de 31 de agosto de 1999, o que actúan específicamente en el campo de la lucha contra la discriminación y están inscritos en el registro creado en el Departamento de Igualdad de Oportunidades.

33. Esa legitimación activa se refiere a los casos de discriminación individual y colectiva. En el primer caso, las asociaciones podrán actuar mediante un poder otorgado por la víctima de la discriminación por escrito, so pena de nulidad, en forma de escritura pública o privada jurídicamente vinculante. En el segundo caso, las asociaciones también podrán actuar sin un poder, dado que no se puede identificar directa e inmediatamente a las personas afectadas por la discriminación.

34. Por último, el artículo 7 dispone que se creará una oficina para la promoción de la igualdad de trato y la eliminación de la discriminación basada en la raza o el origen étnico en el Departamento de Igualdad de Oportunidades del Gabinete del Primer Ministro.

2. El marco legislativo relativo a la inmigración y la condición de los extranjeros

35. En lo que atañe a la aplicación de la Ley N° 189/2002, que modifica e integra el Texto Único de las disposiciones relativas a la inmigración y la condición de los extranjeros, aprobado mediante el Decreto Legislativo N° 286, de 25 de julio de 1998, se ha pasado revista a la normativa sobre inmigración por iniciativa del actual Gobierno, por conducto del Decreto Ley N° 416, de 30 de diciembre de 1989, que contiene “Normas urgentes en materia de asilo político, entrada y residencia de ciudadanos extracomunitarios y apátridas que ya se encuentren en el territorio italiano”, convertido en la Ley N° 39/1990. Esas nuevas normas se complementaron con el Decreto Presidencial relativo a las modificaciones y disposiciones adicionales del Decreto Presidencial N° 394, de 31 de agosto de 1999, previsto en el párrafo 1 del artículo 34 de la Ley N° 189/2002, que modifica el reglamento de aplicación del Texto Único mencionado con objeto de establecer normas de procedimiento adecuadas para el reconocimiento de la condición de refugiado.

36. Además, con la confirmación en la Ley N° 272, de 12 de noviembre de 2004, del Decreto Ley N° 241, de 14 de septiembre de 2004, se aplicaron las sentencias del Tribunal Constitucional de Italia con miras a examinar la disposición a fin de establecer un procedimiento para decretar la expulsión de extranjeros,⁵ tomando en consideración las críticas formuladas por dicho Tribunal y

⁵ En la sentencia N° 222, de 15 de julio de 2004, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el párrafo 5-bis del artículo 13 del Decreto Legislativo N° 286, de 25 de julio de 1998, introducido por el artículo 2 del Decreto Ley N° 51, de 4 de abril de 2002 (Disposiciones urgentes relativas a las medidas de lucha contra la inmigración clandestina y garantías para las personas objeto de órdenes de expulsión), convertido, con modificaciones, en la Ley N° 106, de 7 de junio de 2002, que no prevé que el fallo de aprobación deba emitirse en el marco del debido procedimiento, con las garantías de la defensa, antes de ejecutar la orden de expulsión, ya que violaba el derecho de los extranjeros a la libertad y el derecho a la defensa garantizados en la Constitución. Por tanto,

definiendo nuevas normas acerca de los extranjeros que permanecen en el territorio italiano sin motivos justificados en violación de la orden emitida por el jefe de la policía local (*Questore*).

37. Al redactar el Decreto Presidencial N° 303/2004, el Gobierno tuvo en cuenta las propuestas presentadas por las asociaciones y los organismos competentes, especialmente las del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como la Directiva de la UE (2003/9/CE) relativa a las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo, aprobada el 27 de enero de 2003 por el Consejo de la Unión Europea.⁶ En este marco, conviene recordar la Decisión del Consejo de la UE adoptada el 8 de junio de 2004, que se incorporó al ordenamiento italiano mediante el Decreto Presidencial N° 242/2004. Esa norma apunta a racionalizar los sistemas informatizados y de tratamiento de datos para estudiar mejor los datos sobre la migración, los migrantes y la condición de los refugiados, de acuerdo con las Convenciones de Dublín y Ginebra.

38. Por último, el Decreto Presidencial N° 334, de 18 de octubre de 2004, que entró en vigor el 25 de febrero de 2005, prevé modificaciones y adiciones oportunas del Decreto Presidencial N° 394. Concretamente, aumenta las competencias de varios organismos en los procedimientos de expedición (artículos 4 y 5) o denegación (artículo 6) de visados de entrada y define las formalidades para concertar el “contrato de residencia” (artículo 8), los requisitos para solicitar, expedir y, en su caso, convertir permisos de residencia (artículos 10, 11 y 13), refiriéndose especialmente a la posibilidad de expedir permisos por motivos de protección social (artículo 21) o en los casos en que la expulsión o la denegación de la entrada esté explícitamente prohibida (artículo 22), y el internamiento en los centros de estancia temporal y asistencia (artículo 20).

39. Es especialmente importante el artículo 24 (y el artículo 25 conexo) del Decreto Presidencial, relativo al establecimiento de una Oficina Única de Inmigración (mencionada igualmente en el artículo 45, referente a los cambios de los sistemas de información, dado que los datos obtenidos por esas oficinas únicas se transmiten a través de un archivo informatizado creado especialmente con ese fin). Ese mecanismo está destinado a facilitar los trámites para expedir autorizaciones a fin de contratar a trabajadores extracomunitarios o con miras a la

el Tribunal Constitucional estimó que era ilegal expulsar a los inmigrantes después de comparecer ante los tribunales para aprobar la medida sin el debido proceso ni las garantías de una defensa eficaz.

En la sentencia N° 223, de 15 de julio de 2004, el Tribunal Constitucional declaró asimismo que era inconstitucional, por violar los artículos 3 y 13 de la Constitución, el párrafo 5-quinquies del artículo 14 del Decreto Legislativo N° 286/1998, introducido por el párrafo 1 del artículo 13 de la Ley N° 189/2002, en el que se establece que para el delito previsto en el párrafo 5-ter del artículo 14 mencionado es obligatorio detener al autor. En consecuencia, el Tribunal Constitucional consideró que el artículo mencionado era inconstitucional, ya que infringía el artículo 3 de la Constitución, en virtud del cual todos los ciudadanos son iguales ante la ley, y el artículo 13, que autoriza la adopción por las autoridades administrativas de medidas que afecten a las libertades personales únicamente en casos excepcionales de necesidad y urgencia. El Tribunal Constitucional señaló igualmente que la detención obligatoria impuesta por la Ley “Bossi-Fini” no era coherente con las garantías procesales, puesto que la ley prohíbe el recurso a la detención preventiva en la cárcel por un delito técnico, como el previsto en la ley sobre inmigración.

⁶ Gracias a la creación de comisiones territoriales para el reconocimiento de la condición de refugiado, entre cuyos miembros figura un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se garantiza la tramitación equitativa y eficaz de las solicitudes. Cabe destacar que la aplicación de la Ley N° 189/2002 está demostrando la utilidad de un sistema formado por órganos territoriales que están vinculados a centros de acogida administrados por el Estado (centros de identificación), que impiden que los solicitantes se encuentren dispersos por todo el territorio.

reunificación familiar, tras verificar la “legalidad, integridad y conformidad de la documentación presentada”, que conduce a la concesión del permiso de residencia.⁷

40. La Oficina Única también envía solicitudes de empleo mediante el sistema informatizado a los centros de empleo locales, que distribuyen las solicitudes dentro de los 20 días siguientes a su recepción e informan a la Oficina Única sobre todas las vacantes de que tienen conocimiento. La fase final de este trámite es la notificación por parte del empleador a la Oficina Única y, a título informativo, al centro de empleo, donde se confirma la solicitud de autorización del trabajador peticionario.

41. El funcionamiento de la Oficina Única (las tareas que llevará a cabo en el futuro son realizadas actualmente por los departamentos directamente interesados, en lo que respecta al inicio del trámite, y por las prefecturas (representantes territoriales del Gobierno), que reciben las solicitudes y notificaciones) influirá en los procedimientos de elaboración de los contratos de residencia para ejercer un empleo remunerado (artículo 30), de expedición de los permisos de residencia correspondientes (artículo 31), de modificación de la relación de trabajo (artículo 32), de inscripción en la lista de solicitantes de empleo (artículo 33), y de acceso a otros tipos de empleo, desde el trabajo temporal (artículos 34 y 35) hasta el empleo por cuenta propia (artículo 36). Se contemplan igualmente casos especiales de entrada por motivos laborales (artículo 37).

42. Reviste particular interés el artículo 34, relativo a los casos prioritarios, sobre cuya base el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, conjuntamente con el Ministerio de Educación y de concierto con la Conferencia de Estados-Regiones, establece “las condiciones para elaborar y llevar a cabo programas de formación y educación que se ejecutarán en [...] los países de origen, así como los criterios para evaluarlos”.

43. Finalmente, el Decreto establece distintos trámites y normas para conceder visados a fin de recibir tratamiento médico (artículo 40) o por motivos de estudio (artículo 41).

44. Actualmente, el compromiso de Italia con los solicitantes de asilo se pone de manifiesto en el Decreto Legislativo N° 140, de mayo de 2005, y el Decreto Presidencial de 13 de mayo de 2005. De hecho, el primer decreto, al aplicar la Directiva 2003/9/CE del Consejo de la UE, regula los procedimientos de acogida de refugiados extranjeros en el territorio nacional, definiendo los conceptos de “solicitante de asilo”, “extranjero” y “solicitud de asilo”. El decreto entró en vigor el 20 de octubre de 2005 y finaliza el sistema de acogida de solicitantes de asilo iniciado por la Ley N° 189/2002. El objetivo prioritario de los centros de identificación presenta una doble faceta: por un lado, deben acoger a los solicitantes de asilo, y por otro, tienen que impedir que se dispersen por todo el territorio nacional y europeo. El Decreto Legislativo N° 140 regula la acogida de los solicitantes de asilo que no están obligados a residir en centros estatales y tienen derecho a obtener un permiso de residencia. Esos solicitantes de asilo se alojan en centros dirigidos por las autoridades locales, financiados por el Fondo Nacional para Políticas y Servicios

⁷ La administración de la Oficina Única corre a cargo de un representante de la Prefectura, un representante de la Dirección Provincial de Empleo y un representante de la policía. Se crea por decreto del Prefecto, que también podría “definir más de una unidad operacional básica”. El decreto regula igualmente el nombramiento del director de la Oficina Única. En las regiones con estatuto especial y las provincias autónomas de Trento y Bolzano “se prevé la coordinación entre la Oficina Única y las oficinas regionales y provinciales para organizar y desempeñar funciones administrativas en materia de empleo [...], comprendida la emisión de las autorizaciones correspondientes”.

de Asilo, cuyo presupuesto se ha incrementado en la medida suficiente y que actualmente asciende a casi 23 millones de euros.

45. En cuanto a la posibilidad de que los solicitantes de asilo ejerzan un empleo, por ejemplo, el artículo 11 del Decreto Legislativo N° 140 introduce un aspecto totalmente nuevo, ya que dispone que si la Comisión Territorial competente no adopta una decisión sobre la solicitud de asilo dentro de los seis meses siguientes a su presentación y el retraso no es imputable al solicitante, el permiso de residencia se renovará por otro periodo de seis meses y el solicitante podrá trabajar hasta que concluya el trámite para el reconocimiento de la condición de refugiado. No obstante, el permiso de residencia no podrá convertirse en un permiso “de residencia por motivos de trabajo”. Por tanto, el plazo máximo que se concede al Estado para permitir que los solicitantes de asilo trabajen se reduce a seis meses en virtud de la legislación italiana, frente al periodo de 12 meses fijado en la Directiva europea.

46. Además, los solicitantes de asilo que tengan un empleo podrán beneficiarse de la acogida dispensada por las autoridades locales bajo los auspicios del Sistema de Protección, siempre que contribuyan a los gastos correspondientes, tal como se establece en el Decreto Legislativo N° 140 mencionado.

47. En caso de que se recurra ante la autoridad judicial la decisión de denegación de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, si se autoriza al solicitante a permanecer en el territorio nacional hasta que se concluya el caso, éste tendrá acceso a los centros de acogida únicamente mientras no se le permita trabajar, de conformidad con el artículo 11, o durante todo el tiempo necesario si no está en condiciones de trabajar debido a su deficiente estado físico.

48. El Decreto Presidencial de 13 de mayo de 2005 aplica el “Plan Nacional sobre la política de inmigración y los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional para 2004-2006”, examinando con detalle los asuntos relacionados con el asilo y proponiendo objetivos apropiados para ofrecer soluciones adecuadas.

a) Las normas referentes a los trámites para el reconocimiento de la condición de refugiado

49. Por motivos geográficos, Italia es uno de los puntos más expuestos de tránsito y destino de las corrientes migratorias y, por ende, uno de los principales países que hacen frente a ese fenómeno. Por consiguiente, mediante una serie de iniciativas (que se promueven en los planos nacional e internacional), Italia desea situarse en la línea de vanguardia en la acción de prevención a fin de combatir y eliminar ese lamentable fenómeno.

50. Sin ánimo de repetir lo que se acaba de decir, en lo que concierne a las medidas relativas a los inmigrantes ilegales, y particularmente el denominado caso de Lampedusa, **el respeto de los derechos fundamentales de los hombres, mujeres y niños es el criterio básico que orienta la actuación de Italia.**⁸

⁸ En este sentido, se reconoce cada vez más la importancia de las actividades de formación, entre ellas los cursos de perfeccionamiento de los recursos humanos, para todos los funcionarios encargados de aplicar la ley y mantener el orden. Todos los cuerpos de Italia conceden la máxima importancia al derecho humanitario y de los derechos humanos en las actividades de formación profesional y educación realizadas en institutos especiales. En

51. La entrada ilegal se realiza esencialmente a través de las **fronteras terrestres** (las denominadas fronteras verdes) escondiendo a las personas principalmente en vehículos comerciales. Ahora bien, la entrada puede producirse en un lugar en que, debido a la morfología del territorio, los controles policiales son menores. Las fronteras más importantes son las que limitan con los siguientes países: Eslovenia, Francia, Suiza y Austria.

52. En la actualidad, la ruta más utilizada para llegar a Italia **por mar** es la de la costa sudoeste de Sicilia. Concretamente, las islas de Lampedusa (Agrigento) y Pantelleria (Trapani) podrían considerarse un lugar de desembarco natural para los ciudadanos de los países del norte y oeste de África. Hasta hace algunos años, se utilizaban también otras rutas para llegar a Calabria y Puglia. Las rutas que llevaban a Calabria partían de Sri Lanka y pasaban por Suez para llegar a Italia. Desde Turquía han afluído corrientes clandestinas de turcos, iraquíes de etnia kurda, paquistaníes, indios, cingaleses, bangladeshíes y afganos, y en casos aislados, de norafricanos. Durante los últimos años, Puglia fue uno de los principales lugares de paso de las corrientes de inmigrantes ilegales procedentes de la cercana Albania y de otros países de la península de los Balcanes, así como de Oriente Medio. Gracias a la firme voluntad respaldada mediante la mayor colaboración con Albania, actualmente este problema está totalmente resuelto.

53. Durante los últimos años, se ha registrado un incremento del número de inmigrantes clandestinos procedentes de Grecia a bordo del transbordador que une a diario los puertos griegos de Patras e Igoutmenisa con los de Ancona, Bari, Brindisi, Trieste y Venecia. Los extranjeros se esconden con frecuencia solos en vehículos comerciales que se encuentran a bordo de esos barcos y otros poseen documentos falsos. A fin de aumentar la eficacia de las intervenciones, se realizan periódicamente operaciones conjuntas de ambos cuerpos de policía, tanto en los puertos como a bordo de los transbordadores.

54. Las **fronteras aéreas** revisten interés desde el punto de vista de la inmigración clandestina. Se puede considerar que los aeropuertos enumerados a continuación se encuentran “en situación

particular, se creó el Instituto de Estudios Avanzados de las Fuerzas del Estado bajo los auspicios del Ministerio del Interior para impartir formación a todos los cuerpos de policía. A este respecto, en todos los cursos pertinentes se presta una atención específica al derecho humanitario y de los derechos humanos.

Por lo que se refiere a la instrucción y formación de los cuerpos de policía, cabe señalar que, en los distintos cursos de formación destinados a todas las categorías de funcionarios de policía, se dedica cada vez más tiempo al estudio de los idiomas y culturas de los diferentes grupos étnicos extranjeros establecidos en el territorio italiano. En este marco, varios instructores policiales asistieron a cursos de especialización de postgrado en el campo de los derechos humanos organizados en universidades italianas. Asimismo, se alienta a los jefes y funcionarios de policía que participen en operaciones de mantenimiento de la paz en el extranjero a que asistan a cursos de especialización en materia de derecho internacional humanitario.

Además, deberá tomarse en consideración la participación en los numerosos seminarios sobre los temas en cuestión. Dichos seminarios se organizan en los distintos institutos de formación de policía, ya sea de modo autónomo o en cooperación con institutos europeos similares. Cabe mencionar igualmente la asistencia a reuniones especiales convocadas por organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, la OSCE y, sobre todo, el Consejo de Europa.

Y por último, aunque no por ello menos importante, se deberá prestar atención a la participación de los cuerpos de policía italiana (que están representados por un funcionario del Departamento de Seguridad Pública) en la “Red de Coordinadores de Policía y Derechos Humanos”, en cuyo seno se están organizando diferentes iniciativas con miras a optimizar los esfuerzos realizados por los agentes de seguridad para adaptarse a las circunstancias cambiantes derivadas de una sociedad multiétnica.

de riesgo”, por tratarse de lugares de origen y tránsito de migrantes ilegales que se desplazan en Italia y otros Estados miembros de la Unión Europea:

- Europa: Moscú, Varsovia, Kiev, Estambul, Tirana, Sarajevo, Belgrado, Budapest y Praga;
- África: Accra, Lagos, Dakar, Nairobi, Addis Abeba, Casablanca y El Cairo;
- Asia: Teherán, Ammán, Dubai, Abu Dhabi, Bahrein, Karachi, Islamabad, Colombo, Bangkok, Nueva Dheli, Kuala Lumpur, Singapur, Pekín y Hong Kong;
- América: Lima, Quito, Caracas, La Havana, Santo Domingo, Río de Janeiro, San Pablo y Bogotá.

55. Para dar a conocer mejor el fenómeno de la inmigración clandestina, se han comunicado las siguientes estadísticas relativas a las medidas preventivas de expulsión adoptadas, y dos estadísticas resumidas de los acuerdos de readmisión concertados por Italia.

Extranjeros rechazados en la frontera y expulsados del territorio nacional

<i>Extranjeros</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005 (31-08-2005)</i>
Rechazados en la frontera	37.656	24.202	24.528	12.763
Expulsados del territorio nacional	50.845	40.951	35.437	23.428

Migración ilegal en las costas italianas

	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Desembarco en Lampedusa	356	447	923	9.669	8.819	10.497	14.855
Desembarco en otros lugares de Sicilia	1.617	2.335	4.581	8.556	5.198	3.097	7.969
Desembarco en Puglia	46.481	18.990	8.546	3.372	137	18	19
Desembarco en Calabria	1.545	5.045	6.093	2.122	177	23	88
Desembarco en Cerdeña	0	0	0	0	0	0	8
Total	49.999	26.817	20.143	23.719	14.331	13.635	22.939

56. En aguas territoriales como la zona contigua y el alta mar, los barcos de policía que localizan una embarcación implicada en el transporte ilícito de migrantes pueden, en determinadas circunstancias, realizar un registro en ella y “confiscarla conduciéndola a un puerto nacional”. Se pueden prever distintas modalidades de intervención en el marco de la colaboración con otros países y de conformidad con el derecho internacional vigente. Éstas no consisten simplemente en detener la embarcación o repatriarla a su país de origen, como se indica en el informe, sino más bien en intensificar la colaboración con miras a mejorar la gestión de las corrientes migratorias por mar en los planos nacional e internacional.

57. La afirmación de que Italia deniega el derecho de asilo a los inmigrantes que desembarcan en la isla de **Lampedusa** carece de fundamento. El Centro de Asistencia situado en Lampedusa se encarga de socorrer y prestar servicios de primeros auxilios a los migrantes náufragos, que a continuación son trasladados a otros centros, bajo la supervisión del Departamento de Seguridad y Orden Público del Ministerio del Interior. En cuanto a la precisión de los registros de entrada y salida de los extranjeros que pasan por el Centro de Lampedusa, conviene destacar que el órgano de dirección del Centro registra los nombres de las personas recién llegadas y los datos personales correspondientes, comprendidas las actas de los procedimientos judiciales, y elabora un informe semanal detallado (que contiene datos como el número de personas acogidas), que se envía posteriormente al Departamento de Libertades Civiles e Inmigración. El órgano de dirección es responsable judicialmente de la validez y exactitud de los datos que en él figuran.

58. En lo que atañe a “la identificación de los extranjeros expulsados”, conviene señalar que, a pesar del enorme problema de la migración ilegal organizada por grupos delictivos, las medidas administrativas relacionadas con los inmigrantes siempre se han basado en el estricto respeto de la ley y el examen minucioso de cada caso concreto. Todas las personas que han desembarcado ilegalmente en Lampedusa han sido identificadas y han tenido la posibilidad de rellenar una solicitud de asilo político y de demostrar que han sido perseguidas personalmente en sus países de origen o de residencia. Las familias han permanecido unidas y han sido conducidas lo antes posible a centros mejor equipados. Los menores han sido trasladados inmediatamente y encomendados a órganos municipales con miras a la adopción de medidas de protección y asistencia. Los que manifestaron el deseo de solicitar el asilo político fueron trasladados en muchos casos a centros nacionales creados para acoger a los refugiados. Mediante actos violentos y organizados, algunos de ellos se escaparon de esos establecimientos antes de que se hubieran finalizado los procedimientos. Todos los inmigrantes ilegales expulsados a Libia o Egipto fueron repatriados a sus países de origen y no sufrieron malos tratos.⁹

59. Se firmará en breve un Decreto Interministerial (Interior, Trabajo y Políticas Sociales, y Economía y Finanzas), que conferirá al actual Centro de Lampedusa el carácter de servicio de primera acogida y rescate, en virtud del Decreto Ley N° 451, de 30 de octubre de 1995, transformado en la Ley N° 563/1995 (la denominada Legge Puglia). Como consecuencia de la nueva condición jurídica de ese Centro, los inmigrantes deberán permanecer en él únicamente durante el periodo estrictamente necesario y posteriormente habrán de ser trasladados a un centro de identificación (para solicitantes de asilo potenciales) o a un centro de estancia temporal (para personas que podrían ser expulsadas), a fin de evitar el hacinamiento en el Centro y las disfunciones en la prestación de los servicios. Por tanto, la condición jurídica del Centro se adaptará paulatinamente a la función que ha desempeñado a lo largo del periodo de aumento de las corrientes migratorias. En este marco, se mejorará el sistema de traslado de inmigrantes ilegales para no rebasar la capacidad máxima del Centro (300 personas).

60. Entre las iniciativas que se han tomado para mejorar las condiciones de alojamiento de los inmigrantes, cabe mencionar la renovación del acuerdo con la organización «Misericordia», así

⁹ Las medidas adoptadas tras el desembarco de grandes corrientes de inmigrantes ilegales en Lampedusa en octubre de 2004 y marzo de 2005, respectivamente, que habían sido organizadas con todo detalle por bandas delictivas poderosas radicadas en Libia, dieron lugar a fuertes críticas contra la administración nacional. Se acusó a Italia de graves violaciones de la legislación internacional (y nacional) relativa al trato de los extranjeros, principalmente en lo que respecta a la repatriación a Libia, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10 del Texto Único sobre Inmigración.

como la decisión de comprar el terreno que rodea al Centro de Lampedusa para construir una nueva infraestructura sanitaria. En cuanto a los servicios higiénicos del Centro, recientemente se aprobaron obras de renovación (se construyeron diez nuevas duchas). Asimismo, se aprobaron obras para mejorar y readaptar el Centro, de acuerdo con las propuestas del Prefecto de Agrigento, basadas en un plan preliminar presentado por el Servicio de Ingeniería Civil de Agrigento. En este contexto, en virtud de un Decreto del Presidente del Consejo de Ministros (véase Orden de Protección Civil, N° 3476/2005), se designó un comisario delegado en Lampedusa encargado de organizar todas las actividades encaminadas a adquirir estructuras de acogida adecuadas para los inmigrantes ilegales. Su tarea consiste en coordinar y facilitar las relaciones entre las administraciones interesadas. Además, se ha localizado otro emplazamiento en el que podrá crearse un campamento provisional en caso de emergencia para los inmigrantes en espera de realojamiento.

61. Junto con estas medidas urgentes, se construirá un nuevo centro en una zona ocupada hasta la fecha por barracones militares. Tras cierta resistencia, este proyecto ha sido finalmente aceptado por la comunidad local. El objetivo es establecer el centro antes del próximo año. Asimismo, se creará un nuevo centro de estancia temporal en Trapani, que se construirá en el terreno estatal de Milo. El centro tendrá capacidad para 200 personas y se están llevando a cabo las actividades de planificación preliminares. Además, se emprenderán los tres proyectos siguientes con objeto de aumentar la capacidad de acogida en la isla de Sicilia: i) la construcción en Porto Empedocle de una tensoestructura de primeros auxilios y actividades relacionadas con la acogida; ii) la reestructuración y reapertura del centro de Agrigento; iii) la ampliación y racionalización del centro de Caltanissetta, que se convertirá en un moderno establecimiento multifuncional para la gestión de las corrientes migratorias.

62. De acuerdo con una petición específica destinada a establecer una unidad dependiente de la Questura de Agrigento en el Centro de estancia temporal y asistencia de la isla de Lampedusa, el Ministerio del Interior ha ordenado que se aumente el personal de la policía estatal en dicho Centro. Con miras a simplificar los trámites administrativos de identificación de nacionales extranjeros y a garantizar que los extranjeros internados en los centros son informados adecuadamente de sus derechos, de conformidad con la legislación en materia de inmigración y asilo, la administración competente ha ordenado que se incremente el personal policial en el Centro de estancia temporal y asistencia de Lampedusa para llevar a cabo las tareas relativas a la llegada de inmigrantes ilegales a la isla.

63. A este respecto, en relación con las actividades efectuadas por los cuerpos de Carabinieri, se ha desplegado la División de Carabinieri de la isla de Lampedusa para realizar exclusivamente actividades de vigilancia dentro del centro de acogida y en sus inmediaciones. Su labor consiste principalmente en garantizar el orden público en la comunidad, evitar posibles fugas e incidentes de violencia entre los residentes extracomunitarios, etc. Las tareas administrativas (identificación y clasificación de fotografías) y de investigación vinculadas al desembarco de personas en las costas corren a cargo de la policía estatal.

64. En cuanto a las iniciativas que mejoran las condiciones de estancia de los inmigrantes en el Centro de Lampedusa, en particular la asistencia sanitaria y psicológica prestada actualmente en él, el acuerdo sobre la gestión del establecimiento para el año 2006 expone claramente las características del centro médico, que en caso de que se albergue a 500 personas ofrece la presencia de un facultativo y un servicio médico con personal profesional y ambulancias las 24 horas del día. Si se presentan patologías particulares, el personal médico del Centro se pondrá

en contacto inmediatamente con el centro de atención de salud (*Poliambulatorio*) de Lampedusa y, de ser necesario, se trasladará a los pacientes al hospital más cercano en helicóptero. Además, para asegurar que los inmigrantes que han desembarcado reciben rápidamente asistencia humanitaria y social, en 2004 la Prefectura de Agrigento firmó un Memorando de Entendimiento con Médicos sin Fronteras, que sigue vigente. Esa organización está autorizada a someter a los inmigrantes ilegales a una revisión preliminar para aplicar medidas específicas y asegurar la higiene necesaria en el Centro de Lampedusa. Hace poco tiempo, *Médicos sin Fronteras*(*MSF*), tras detectar estados particularmente graves al efectuar la primera revisión, pidió autorización para ampliar sus actividades de asistencia incluso al *Poliambulatorio* de la isla. Para ello y a fin de redactar un posible Memorando de Entendimiento con miras a la cooperación en el futuro, el centro de asistencia sanitaria local (*ASL*) y *MSF* han entablado relaciones preliminares. Esas peticiones fueron atendidas y se definirán en el Memorando de Entendimiento, que será firmado por el Prefecto de Agrigento.

65. En lo que respecta a las relaciones entre Italia y Libia, cabe destacar el acuerdo sobre la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y la inmigración ilegal, firmado el 13 de diciembre de 2000 en Roma. El acuerdo entró en vigor el 22 de diciembre de 2002 (Boletín Oficial de la República Italiana - Comunicación N° 111, de 15 de mayo de 2003).

66. Sobre esa base, los dos Ministros del Interior emprendieron varias consultas, especialmente durante el segundo semestre de 2003, con el propósito de poner en práctica un programa de cooperación técnica con las autoridades libias, junto con distintas formas de colaboración para combatir la inmigración ilegal. El objetivo es aumentar las capacidades institucionales de Libia en materia de gestión de la inmigración e impartir a las autoridades judiciales y policiales del país una formación más eficaz de conformidad con las normas europeas. Las condiciones de esos acuerdos de cooperación nunca han sido un misterio. En el sitio web del Ministerio del Interior se presentan varios comunicados de prensa (entre ellos los del Ministro italiano, Sr. Pisanu, de fecha 27 de septiembre de 2004; 12 de octubre de 2004; 25 de noviembre de 2005; y por último, 19 de enero de 2006) sobre la cooperación con Libia en el campo de la migración (www.interno.it). Además, el Ministro del Interior ha facilitado información detallada acerca de esa colaboración bilateral ante el Parlamento (periodos de sesiones del 8 de octubre de 2004 y el 29 de junio de 2005). Antes de las intervenciones mencionadas del Sr. Pisanu, dos Subsecretarios de Estado, los Sres. Ventucci y Antonione, explicaron ante el Parlamento el alcance de esos acuerdos (véanse los resúmenes de los siguientes periodos de sesiones parlamentarios: 19 de junio y 10 de diciembre de 2003). De hecho, se pusieron en marcha iniciativas en los siguientes ámbitos: i) formación profesional; ii) asistencia para el retorno de los migrantes ilegales a terceros países; iii) suministro de bienes y servicios; iv) creación de centros de internamiento para migrantes ilegales con arreglo a las normas europeas ; y v) cooperación en materia de operaciones e investigación.

67. Por otra parte, casi todos los extranjeros que regresaron a Libia, tras la denegación de entrada de conformidad con el artículo 10 del Texto Único sobre Inmigración, tenían nacionalidad egipcia. Cada retorno a Libia supuso la planificación y el seguimiento por Italia de la repatriación de las personas afectadas a sus países de origen. Todas las operaciones se realizaron a su debido tiempo. Las autoridades egipcias confirmaron la nacionalidad de sus ciudadanos y autorizaron su reingreso en el país a través de la frontera libia. No se denunciaron casos de malos tratos en Italia ni en la Embajada italiana en Trípoli.

68. Actualmente Italia ha instado a la Unión Europea a que preste más atención a la situación de Libia, ya que hoy día ese país constituye una de las principales cuencas de tránsito de las

corrientes migratorias que se dirigen hacia Europa. El 3 de junio de 2005, el Consejo Justicia y Asuntos de Interior aprobó algunas propuestas italianas y adoptó un documento final (ASIM 24 RELEX 291) con objeto de entablar un diálogo y de promover la cooperación entre la UE y Libia. En ese documento se presenta la acción llevada a cabo por Italia y se recoge una serie de iniciativas emprendidas en el plano bilateral.

69. Durante largo tiempo, Italia ha respaldado la voluntad de Libia de intensificar la cooperación en el ámbito de la migración, sobre la base de una evaluación minuciosa de las distintas políticas de los países árabes y africanos en relación con el trato de los extranjeros. La política árabe-libia y africana se basa en el espíritu de hermandad con esos países y en la ausencia total de intenciones opresoras respecto de los migrantes ilegales. A lo largo de los últimos años, el Gobierno libio adoptó varias medidas encaminadas a revitalizar la Organización de la Unidad Africana y a elaborar iniciativas para prestar apoyo a los países vecinos. En este contexto, cabe destacar, por ejemplo, las reuniones en la cumbre de la Comunidad de Estados Sahel-Saharanos (CEN-SAD), así como la franja utilizada para brindar asistencia humanitaria a las poblaciones de Darfur a través de Bengasi, el oasis de Kufra y los caminos del desierto que conducen a Sudán.

70. Actualmente Italia, en cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), está preparando un proyecto denominado “A través del Sahara”, financiado con fondos del programa AENEAS, para impulsar la cooperación regional y aumentar la capacidad institucional de Libia y Níger en el campo de la gestión de fronteras y de la lucha contra la migración ilegal.

72. Los artículos 1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinquies y 1-sexies, que fueron incorporados por los artículos 31 y 32 de la Ley N° 189/2002, introdujeron cambios sustanciales en el procedimiento de admisión de los extranjeros que soliciten la condición de refugiado y la tramitación y evaluación de las solicitudes.

73. Tras exponer las reglas generales, la legislación estipula que deberán definirse disposiciones prácticas más detalladas en forma de reglamento. Concretamente, el nuevo artículo 1-bis establece centros de estancia temporal y asistencia para los que soliciten el asilo con arreglo a lo dispuesto en la Ley N° 189/2002 mencionada.

Centros de estancia temporal y asistencia – 2004

<i>Lugar</i>	<i>Número de plazas</i>
Agrigento	110
Brindisi	180
Catanzaro	75
Lecce - “Regina Pacis”	180
Módena	60
Roma	300
Bolonia	96
Caltanissetta	96
Crotone	129
Milán	140
Ragusa	60
Turín	78

Centros que se construirán próximamente

<i>Lugar</i>	<i>Número de plazas</i>
Bari	200
Foggia	220
Trapani	220

Centros de socorro y asistencia

<i>Lugar</i>	<i>Número de plazas</i>
Lampedusa	186
Lecce-Otranto	75

Ingresos en centros de socorro y asistencia entre 2003 y 2004

<i>Años</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>HM</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>HM</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>HM</i>
2003	1.464	68	1.532	1.342	648	1.990	2.806	716	3.522
2004	1.517	70	1.586	1.476	803	2.279	2.993	873	3.866

74. El párrafo 1 del nuevo artículo 1-quater dispone que “En las prefecturas-oficinas territoriales del Gobierno mencionadas en el reglamento, se instituirán las *comisiones territoriales* para el reconocimiento de la condición de refugiado”.

75. El nuevo artículo 1-quinquies estipula que en el reglamento se establecerán las modalidades de funcionamiento de la *Comisión Nacional*.

76. En la actualidad, la Comisión Nacional (cuya composición se define en el Decreto Presidencial aprobado el 8 de febrero de 2005) se encuentra en Roma, mientras que las comisiones territoriales están situadas en los siguientes municipios: *Gorizia, Milán, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone y Trapani*. La creación de esos órganos, repartidos por todo el territorio nacional y encargados de examinar las solicitudes de reconocimiento con arreglo a criterios de jurisdicción territorial, era realmente necesaria a fin de reducir el plazo a modo de garantía para los solicitantes. De hecho, cuando existía una sola Comisión Central, el plazo se consideraba demasiado largo y, por tanto, planteaba algunos problemas.

77. En relación con la petición de información precisa sobre el número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas entre 2002 y 2004, se facilitan los siguientes datos:

año 2002	solicitudes recibidas	17.000
año 2003	solicitudes recibidas	13.900
año 2004	solicitudes recibidas	9.700
año 2005	solicitudes recibidas	9.400 (incluidas las solicitudes recibidas por las comisiones territoriales entre abril y diciembre)

78. A fin de aplicar esas disposiciones y habida cuenta de la magnitud y el alcance de las modificaciones del marco legislativo, el actual reglamento establece normas específicas que sustituyen a las definidas en el Decreto Presidencial N° 136, de 15 de mayo de 1990, que aplica el Decreto Ley N° 416/1989, convertido en la Ley N° 39/1990. Ello se estimó necesario para coordinar la normativa anterior con el nuevo sistema reglamentario e institucional previsto en el Texto Único N° 286/1998.

79. En realidad, las nuevas normas introdujeron nuevos agentes, como las comisiones locales o territoriales, modificaron la denominación, el cometido y las funciones de la Comisión Central para el reconocimiento de la condición de refugiado, llamada ahora Comisión Nacional, y definieron y regularon un nuevo concepto reglamentario, a saber, el internamiento del solicitante de asilo en establecimientos especiales cuando se cumplan determinadas condiciones.

80. Al redactar el reglamento, se tuvieron en cuenta las propuestas formuladas por los organismos y asociaciones que defienden los intereses de los solicitantes de asilo y los refugiados y, en particular, las posiciones expresadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y, aunque dentro de los límites de las facultades reglamentarias en relación con la aplicación de la Ley N° 189/2002, por la Directiva 2003/9/CE del Consejo de la Unión Europea en la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, aprobada en la reunión del Consejo del 27 de enero de 2003. Con objeto de aplicar la Directiva 2003/9/CE, el artículo 11 del Decreto Legislativo N° 140, de 30 de mayo de 2005, dispone que cuando la decisión sobre la solicitud de asilo no se adopte dentro de los seis meses siguientes a su presentación y el retraso no pueda atribuirse al solicitante, éste tendrá derecho a trabajar.

81. En cumplimiento de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951, aplicada en Italia mediante la Ley N° 722, de 24 de julio de 1954, el artículo 32 de la Ley N° 189/2002 distingue claramente las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado que suponen el internamiento del solicitante en centros de identificación o centros de estancia temporal y asistencia. La ley contempla dos procedimientos diferentes, dependiendo de si el solicitante de asilo se encuentra o no internado:

- El procedimiento *simplificado*, que se aplica a los solicitantes internados obligatoriamente en los centros; y
- El procedimiento *ordinario*, para todos aquellos que no son internados en los centros y obtienen permisos de residencia válidos a efectos del examen de su solicitud.

82. Concretamente, el artículo 1-bis del Decreto Ley N° 416/1989, convertido en la Ley N° 39/1990, define dos tipos diferentes de internamiento en los centros de identificación, uno *obligatorio* y otro *optativo*, y establece las distintas circunstancias en que puede tener lugar el internamiento *optativo* (párrafo 1 del artículo 1-bis), así como los casos en que el internamiento del solicitante de asilo es obligatorio (párrafo 2 del artículo 1-bis).

83. Esa norma pretende crear establecimientos específicos para alojar a los solicitantes de asilo, distintos de los centros de estancia temporal y asistencia, que están destinados a “retener” a los extranjeros afectados por órdenes de expulsión o deportación, o a los extranjeros expulsados que presentaron recursos de apelación para el reconocimiento de la condición de refugiado. Ello indica que los *centros de identificación* deberían tener características propias que los distinguan de

los establecimientos previstos y regulados en el Texto Único N° 286/1998 para los extranjeros en espera de expulsión.

84. En realidad, los centros de estancia temporal y asistencia se crearon para acoger a los extranjeros que iban a ser expulsados o a los solicitantes de la condición de refugiado ya expulsados y cuyas solicitudes se estaban examinando. Hoy en día, se han definido y aplicado medidas de reestructuración en los siguientes centros: Lampedusa, Bolonia, Brindisi, Caltanissetta, Lecce-Otranto, Milán, Módena, Roma, Turín y Trapani-Serraino Vulpitta. En cuanto al establecimiento de infraestructuras adicionales, se ha creado un centro para 220 personas en Foggia y está a punto de concluirse otro de 200 plazas en Bari. En la región nororiental de Italia, se inaugurará un nuevo centro de estancia temporal y asistencia a finales de 2005 en Gradisca d'Isonzo (Gorizia), con capacidad para 252 personas. En este sentido, las autoridades municipales están llevando a cabo una labor de localización para encontrar lugares en que se podrían fundar nuevos centros. No obstante, esa labor ya se ha enfrentado con algunas dificultades socioeconómicas. A pesar de esos problemas, la actividad de planificación sigue su curso. Las autoridades competentes se concentran ahora en el aeropuerto clausurado de Milo, en el municipio de Trapani, que podría albergar a 200 personas. Al margen de esas áreas, las prefecturas se han dedicado a construir y habilitar locales apropiados, concretamente oficinas territoriales del Gobierno, mediante la firma de memorandos con asociaciones, organismos o el sector privado, entre ellos, el Centro de Cáritas de Gorizia, con 32 plazas; el centro de Como-Tavernola, gestionado por la Cruz Roja, con capacidad para 200 personas; y el centro de Benincasa (Ancona), con 40 plazas.¹⁰ Esa red puede alojar a un total de hasta 3.250 personas (en el cálculo también se incluye la capacidad de acogida de los demás centros de acogida gubernamentales establecidos en el país, para hacer frente con rapidez a las emergencias). Además, el Ministerio del Interior tiene el propósito de dotar de edificios prefabricados a los centros existentes.¹¹

85. En cuanto a los centros de acogida, las normas vigentes (Decreto Ley N° 451/1995, convertido en la Ley N° 563/1995) autorizan al Ministerio del Interior a prever medidas de asistencia e intervenciones rápidas, entre otras cosas, mediante infraestructuras adecuadas, con miras a prestar primeros auxilios a los extranjeros en situación irregular, en espera de su identificación, o eventualmente, de su expulsión. Concretamente, el párrafo 1 del artículo 14 del Texto Único N° 286/1998, modificado e integrado por la Ley N° 189/2002, dispone que se podrá decidir que el extranjero permanezca en el centro más cercano, siempre que haya sitio en él. Esa integración en el sistema anterior permite organizar el alojamiento en un lugar más adecuado, mientras que en el pasado no se tenía en cuenta la disponibilidad de plazas. Lo normal era internar a los extranjeros en el centro más próximo aunque estuviera abarrotado.

¹⁰ En realidad, se trata de “centros de acogida no gubernamentales” establecidos en virtud del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 451/1995, convertido en la Ley N° 563/1995 (la denominada “Legge Puglia”), a fin de proporcionar primeros auxilios a los inmigrantes que llegan ilegalmente a Italia.

¹¹ El objetivo de los centros de estancia temporal y asistencia para inmigrantes es acoger a los ciudadanos de países no pertenecientes a la UE, tal como prevé el Texto Único sobre Inmigración N° 286/1998 (artículo 14), modificado e integrado por la Ley N° 189/2002 (artículo 12), a fin de frenar la migración irregular dentro de las fronteras nacionales, en espera de la aplicación de las medidas de expulsión. En la actualidad, están funcionando los cuatro centros siguientes: 1. Agrigento-Lampedusa; 2. Bolonia; 3. Brindisi; 4. Caltanissetta; 5. Catanzaro; 6. Lecce; 7. Milán; 8. Módena; 9. Roma; 10. Turín; 11. Trapani; Crotone; y Ragusa. La cuestión del nivel de vida y, en general, el respeto de los derechos humanos en los centros se regulan en el Texto Único mencionado y en el Decreto Ministerial, que pasó a denominarse “directiva Bianco (30/8/2002)”.

86. Por lo que se refiere al respeto de los derechos humanos de los migrantes internados en centros de estancia temporal y asistencia (CPTA), en 2002 el Ministerio del Interior (Departamento de Libertades Civiles e Inmigración) redactó “directrices” con miras a gestionar mejor los centros para inmigrantes. Ese texto abarcaba la prestación de servicios, establecía los criterios adecuados y ponía de relieve la necesidad de garantizar los niveles más elevados de profesionalidad de los órganos de dirección, todos ellos pertenecientes al sector social. El Departamento mencionado supervisa las prefecturas afectadas, controlando: el respeto de las distintas culturas, etnias, religiones y lenguas de los extranjeros; el suministro de asistencia social y sanitaria adecuada y apoyo psicológico;¹² así como de asistencia letrada y orientación jurídica (comprendido el derecho a la asistencia jurídica gratuita - el Estado nombra un abogado de oficio para los indigentes - con arreglo al artículo 97 del Código de procedimiento penal, y a los servicios de un intérprete y un mediador cultural, etc.);¹³ y la observancia de los criterios más elevados en la prestación de servicios personales (higiene personal, alimentación, lavandería, etc.) para posibilitar diariamente una estancia correcta. Esas prefecturas deberán supervisar por su cuenta el funcionamiento satisfactorio de los centros, especialmente el respeto de los derechos fundamentales de los inmigrantes, en cumplimiento de la Directiva del Ministro del Interior interino, Sr. Bianco, aprobada el 30 de agosto de 2000.¹⁴

87. En este marco, cabe destacar que la directiva Bianco mencionada disponía que “Los representantes de la ACNUR en Italia, con la autorización del Ministerio del Interior, tendrán acceso a los centros, cuando lo soliciten, siempre que ello no menoscabe la seguridad ni el funcionamiento ordinario de los mismos...”¹⁵

88. En este sentido, todos los casos de presuntos malos tratos denunciados por personas internadas en CPTA fueron objeto de investigaciones independientes realizadas por los tribunales

¹² En este campo, por ejemplo, se tomaron medidas para dotar a los CPTA de módulos independientes para atender a los pacientes que podrían padecer enfermedades transmisibles y se estableció la cooperación con el organismo Médicos sin Fronteras a fin de ayudar a los médicos y el personal de los órganos encargados de la gestión en caso de desembarco de inmigrantes ilegales en las costas de Lampedusa y Ragusa.

¹³ Las “directrices” obligan a los órganos de gestión a facilitar “información sobre la legislación relativa a la inmigración y los derechos y deberes de los extranjeros”, en el marco de los servicios de atención general personal que se indicarán por ley en todos los acuerdos. Esa norma asimila el contenido de la Directiva de 30 de agosto de 2000 (la denominada “directiva Bianco”), reconociendo entre los derechos civiles que se garantizan a las personas internadas en los CPTA el derecho a la información sobre las condiciones jurídicas y de estancia de los extranjeros, el derecho a recurrir a un abogado privado o de oficio y el derecho a recibir información general acerca del carácter del establecimiento en que se encuentran detenidos los ciudadanos extracomunitarios y de las reglas de coexistencia cívica aplicadas en él.

¹⁴ A fin de seguir mejorando el nivel de seguridad de los CPTA, el 15 de mayo de 2005 el Ministro del Interior promulgó una Directiva, que contiene “directrices especiales sobre la prevención de incendios y otros riesgos en centros multifuncionales para inmigrantes”. Esa Directiva se publicó en el sitio web del Ministerio (www.mininterno.it).

¹⁵ Al visitar varios centros, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes del Consejo de Europa declaró que en dichos centros se respetaban los derechos humanos, con excepción del CPTA “ASI B9” de Agrigento, que posteriormente fue clausurado por el Departamento mencionado. El Centro de Agrigento se está reestructurando. Con motivo de la última visita a Italia del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, el 3 de diciembre de 2004 el Director del Departamento de Libertades Civiles e Inmigración del Ministerio del Interior decretó la clausura inmediata del Centro de Agrigento, en cumplimiento de la recomendación del Comité. Asimismo, el 30 de marzo de 2005, al expirar el Memorando concertado con el órgano de dirección del Centro, también se cerró el CPTA “Regina Pacis”, situado en Meledugno (Lecce).

de acuerdo con los criterios del ordenamiento jurídico vigente. Éste permite conceder permisos de residencia por “motivos de justicia” a los ciudadanos de terceros países hasta que se dicte la resolución judicial correspondiente en el juicio destinado a suspender la orden de expulsión. Conviene precisar que los parlamentarios tienen acceso a los centros de estancia temporal y asistencia para inmigrantes ilegales en el ejercicio de las funciones relacionadas con sus mandatos institucionales.

89. El conjunto de normas que determinan los demás agentes que tienen acceso a esos establecimientos figuran en el reglamento de aplicación del Texto Único N° 286/1998 (modificado e integrado por la Ley N° 189/2002), esto es, el Decreto Presidencial N° 394/1999 y concretamente el párrafo 7 de su artículo 21. En dicho artículo se indican claramente las tipologías de las personas que tienen acceso a los centros, a saber: el personal encargado de la gestión del centro y el perteneciente a la fuerza pública, los jueces competentes, las autoridades policiales, los parientes que vivan con los detenidos, los abogados defensores de las personas detenidas o alojadas, los pastores religiosos, el personal de las representaciones diplomáticas o consulares y el perteneciente a asociaciones voluntarias y cooperativas sociales autorizadas para llevar a cabo actividades de asistencia en virtud del artículo 22 del Decreto Presidencial N° 394/1999 o sobre la base de proyectos especiales de colaboración concertados con el prefecto de la provincia en que se encuentre el centro. Esta disposición se justifica por la necesidad de proteger los derechos y libertades fundamentales de los detenidos, en particular el derecho a la intimidad.

90. En cuanto a la petición de los representantes de la ACNUR de visitar el Centro de Lampedusa, cabe señalar que la misma fue aceptada. La petición formulada el 4 de octubre de 2005 fue atendida dos días después, el 6 de octubre de 2005, por los motivos mencionados. Se estimó que el riesgo para la seguridad de las personas (los extranjeros y el personal) era sumamente elevado y que el mantenimiento de la ley y el orden debían considerarse un prioridad, por lo que el acceso se retrasó dos días. Además, el Centro de Lampedusa recibió visitas frecuentes de miembros de instituciones italianas o extranjeras. Fue visitado por última vez los días 15 y 16 de octubre de 2005 por una delegación de miembros del Parlamento Europeo. Esa visita estuvo precedida por otra efectuada el 28 de junio por una delegación de miembros de izquierdas del Parlamento Europeo. El Centro también fue visitado recientemente por el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Sr. Gil Robles, y por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, Sra. Rodríguez Pizarro (visita realizada en junio), así como por parlamentarios italianos. Se están definiendo acuerdos bilaterales especiales entre la Administración del Interior y los tres organismos (ACNUR, OIM y Cruz Roja Italiana) con miras a regular la cooperación y la información facilitada por esas ONG a los inmigrantes ilegales que acaban de desembarcar en las costas italianas. Por otra parte, a fin de llevar a cabo actividades de información en relación con las competencias institucionales específicas dirigidas a ciudadanos de terceros países que han desembarcado en Italia, se está estudiando la conveniencia de crear unidades locales de las tres ONG en las inmediaciones del Centro de Lampedusa (AG).

b) Las disposiciones en materia de internamiento

91. Las diferencias estructurales entre los dos tipos de centro también suponen condiciones distintas para el internamiento en ambas categorías de establecimientos, lo que se confirma igualmente en la referencia específica que se hace en el párrafo 4 del artículo 1-bis del Decreto Ley N° 416/1989, convertido en la Ley N° 39/1999, al artículo 14 del Texto Único N° 286/1998,

en lo que respecta al internamiento de los solicitantes de asilo que son objeto de procedimientos de expulsión o repatriación. Otro argumento a favor de la hipótesis esbozada es la ausencia de una disposición legislativa que contemple la aprobación por los tribunales de la decisión emitida por el jefe de policía que ordene el internamiento del solicitante de asilo en el centro de identificación. No obstante, esa aprobación se regula explícitamente en el Texto Único N° 286/1998, mediante normas que deberían ajustarse a la Constitución (véase la sentencia N° 105/2001 del Tribunal Constitucional).

92. Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 1-bis del Decreto Ley N° 416/1989, convertido en la Ley N° 39/1990, las modalidades para el internamiento en el centro de identificación se rigen por normas específicas, que tienen en cuenta las condiciones particulares de los solicitantes de asilo que aguardan la decisión sobre el recurso de apelación que han interpuesto para el reconocimiento de la condición de refugiado, esto es, las normas aprobadas por la ACNUR, el Consejo de Europa y la Unión Europea.

93. Cabe destacar asimismo que, al establecer condiciones especiales para el internamiento de los solicitantes de asilo en los centros de identificación, principalmente con miras a proteger y salvaguardar a los propios solicitantes, la legislación contempla consecuencias precisas en caso de partida no autorizada del centro de identificación. En el párrafo 4 del artículo 1-ter del Decreto Ley N° 416/1989, convertido en la Ley N° 39/1990, se considera automáticamente que esa partida equivale a la retirada de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

94. Tras exponer someramente el marco legislativo básico en el que deberían definirse las normas relativas al internamiento, el artículo 1-ter establece el internamiento obligatorio en los centros como criterio distintivo para la aplicación de las normas que regulan el procedimiento simplificado o el procedimiento ordinario para el examen de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. El órgano competente en ambos procedimientos es la comisión territorial para el reconocimiento de la condición de refugiado. En virtud de la ley, esa comisión se pronuncia, en el plano territorial, sobre las solicitudes presentadas con arreglo a la Convención de Ginebra. A este respecto, sustituye al anterior y único órgano, la Comisión Central para el reconocimiento de la condición de refugiado, que fue transformada por el artículo 1-quinquies del Decreto Ley N° 416/1989, convertido en la Ley N° 39/1990, en la Comisión Nacional para el derecho de asilo.

95. La norma vigente, que aplica el enfoque formulado por la asamblea legislativa, rige los procedimientos y modalidades de funcionamiento de las comisiones territoriales (Gorizia, Milán, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone y Trapani) y la Comisión Nacional.

96. Conviene referirse a las prácticas jurídicas y administrativas adoptadas en la materia. Desde el punto de vista del marco jurídico, concretamente los artículos 10 y 13 del Texto Único sobre Inmigración N° 286/1998, el párrafo 1 del artículo 10 de dicho Texto dispone que “La policía de fronteras denegará la entrada (respingimento) a los extranjeros que crucen la frontera sin cumplir los requisitos exigidos en el presente Texto Único para la entrada en el territorio del Estado”. No obstante, cabe destacar que el párrafo 4 de ese mismo artículo estipula lo siguiente: “Las disposiciones de los párrafos 1, 2 y 3, y las de los párrafos 3 y 6 del artículo 4, no se aplican en los casos previstos en las normas vigentes que regulan el asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado o la adopción de medidas de protección temporal por motivos humanitarios”. En consecuencia, el término “*respingimento*” mencionado no corresponde al término “expulsión” reconocido internacionalmente. El Texto Único sobre Inmigración regula un

asunto muy distinto en el caso del respingimento (artículo 10) en comparación con la expulsión (artículo 13). Al margen de las diferencias existentes entre las disposiciones aplicables a ambos casos (intento o inmediatez de la entrada ilegal en el territorio nacional en el primer caso y presencia real en el segundo), las consecuencias del primero son menos graves que las del segundo: los inmigrantes a los que se deniega la entrada podrán ingresar legalmente en el territorio nacional en un momento ulterior (siempre que cumplan todos los requisitos necesarios), mientras que las personas expulsadas se verán privadas de esa posibilidad durante un periodo de diez años a partir de la aplicación de la medida. Ambas disposiciones pueden dar lugar a la adopción de la medida consistente en internar a los migrantes en centros de estancia temporal y asistencia (artículo 14). El internamiento podría ordenarse cuando el *Questore* se vea en la imposibilidad de aplicar inmediatamente una *medida prevista en el artículo 10* por varios motivos definidos. Si se conoce con certeza la identidad del extranjero y no es necesaria la asistencia individual, y se pueden obtener los documentos del transportista y de viaje, no es preciso que el *Questore* ordene el internamiento. En ese caso, las autoridades policiales acompañan al interesado a la frontera (medida que no requiere la aprobación judicial). Por tanto, en caso de desembarcos ilegales, tras ofrecer asistencia, excluyendo los casos en que se prevea la adopción de medidas de protección de los migrantes (por ejemplo, cuando puedan ser perseguidos en el país de origen o procedencia), la modalidad aplicable para rechazar a los extranjeros en situación ilegal es el respingimento, de conformidad con el artículo 10 del Texto Único mencionado. En cuanto a la falta de notificación al extranjero afectado por la *medida del artículo 10*, la legislación italiana dispone que esa notificación podrá realizarse sin recurrir a un acto oficial, mediante la simple entrega de una copia de dicha disposición.

97. Recientemente se produjeron las siguientes novedades: 1. La Ley N° 272/2004 tuvo en cuenta la sentencia del Tribunal Constitucional relativa al proceso de aprobación para la expulsión de extranjeros. Así pues, dicha Ley ha reformado el sistema anterior en lo que respecta a los extranjeros que permanecen dentro de las fronteras nacionales sin un motivo claro y con independencia de la orden de abandonar el país dictada por la autoridad policial local; 2. El Decreto Presidencial N° 334/2004, que entró en vigor en febrero de 2005, ha definido mejor las funciones de algunos órganos encargados de los correspondientes procedimientos de expedición (artículos 4 y 5) o denegación (artículo 6) de los visados, así como las formalidades para concertar el contrato de residencia (artículo 8), los requisitos relativos a los permisos de residencia (artículos 10, 11 y 13), teniendo debidamente en cuenta las condiciones para expedirlos por motivos de protección social (artículo 21) o los casos en que se prohíbe la expulsión y la *medida del artículo 10* (artículo 22), así como la estancia en los denominados CPTA (artículo 20). Ese conjunto de normas no sólo confirma implícitamente la legitimidad constitucional de la medida de internamiento en centros de estancia temporal de las personas que han de ser expulsadas, sino que además consolida los instrumentos jurisdiccionales de protección de los solicitantes de asilo. De hecho, dispone que el juez de paz dará su opinión sobre la legitimidad de la expulsión únicamente después de un contrainterrogatorio entre las partes y que los extranjeros, en virtud de la ley, podrán recibir la asistencia de un abogado y un intérprete en el idioma que soliciten.

c) La normativa para racionalizar e interconectar las comunicaciones entre los ministerios en los asuntos de inmigración

98. El objetivo de las normas contenidas en el Decreto Presidencial N° 242, de 27 de julio de 2004, es racionalizar la utilización de los recursos informáticos y telemáticos para el tratamiento de los datos relativos a la inmigración, la condición de los extranjeros que se encuentran en Italia

y el derecho de asilo, con miras a garantizar la mayor interconexión posible entre los archivos informatizados creados o en curso de creación. Lo que se pretende es obtener información precisa y fiable sobre los trámites relacionados con la inmigración, especialmente a efectos de las solicitudes de asilo, para prestar un apoyo informativo válido en la administración de las apelaciones con arreglo a la normativa vigente y, en particular, para la inmigración, por conducto del cauce previsto en el artículo 18 de la Ley N° 189/2002, de conformidad con las normas mencionadas en las Convenciones de Dublín y Ginebra.

99. La decisión del Consejo de la UE de 8 de junio de 2004 establece el Sistema de Información de Visados, que se introducirá mediante la creación de un sistema para el intercambio de datos entre Estados miembros. Ello permitirá a las autoridades nacionales autorizadas incorporar y actualizar datos sobre visados y consultarlos electrónicamente.

100. En el marco legislativo descrito, el Gobierno, por conducto de la directiva publicada por el Ministro del Interior, ha atribuido una competencia específica a las autoridades municipales con respecto a los permisos de residencia, sin perjuicio de las circunstancias que podrían surgir en relación con el orden público. El Ministro también ha asegurado que no será necesaria una prórroga para tramitar la renovación de los permisos de residencia de los inmigrantes extracomunitarios, ya que bastará con que el interesado presente la solicitud. La posesión de la prueba de haber presentado la solicitud (el “recibo de recepción”) servirá para demostrar la legalidad de su situación. Gracias a todo ello, los extranjeros cuyo permiso de residencia se encuentre en curso de tramitación podrán abandonar temporalmente el territorio italiano y regresar a él. Esa norma apunta en particular a permitir que los extranjeros que residen legalmente en Italia puedan volver a sus países de origen por motivos familiares.

101. De acuerdo con una de sus líneas de trabajo, el Órgano Nacional de Coordinación (ONC) para las políticas de integración social en favor de los extranjeros del Consejo Nacional de Economía y Empleo (CNEL) ha impulsado la promoción e integración, en forma de sistema, de los centros y bases de datos regionales y locales sobre el control de la inmigración. Ello se ha realizado celebrando reuniones entre los administradores locales y nacionales de los distintos sistemas, teniendo en cuenta el Decreto Presidencial N° 242/2004, que encomienda al Ministerio del Interior las tareas de racionalización e interconexión. Hasta la fecha, el ONC ha organizado dos reuniones: la primera estaba destinada a iniciar un plan de acción con la participación de fuentes regionales, provinciales y municipales de conocimiento sobre la nueva presencia de ciudadanos extracomunitarios en Italia, mientras que la segunda trató de la intervención de los ministerios centrales. A raíz de la segunda reunión, se estimó necesario crear un grupo de trabajo encargado de elaborar directrices específicas y un documento resumido que se presentará en junio en un acto organizado con ese fin.

d) La ley marco sobre el derecho de asilo

102. A pesar de que la Ley N° 189/2002 y el correspondiente reglamento de aplicación han permitido redefinir la cuestión de la inmigración, parece que el presente informe constituye una excelente oportunidad para examinar el Texto Único aprobado por el Comité de Asuntos Constitucionales. Dicho Texto está destinado a introducir un conjunto sistemático de normas sobre el derecho de asilo y la protección humanitaria (en aplicación del párrafo 3 del artículo 10 de la Constitución, según el cual todo extranjero al que se impida en su país el ejercicio efectivo de las libertades democráticas garantizadas por la Constitución italiana tendrá derecho de asilo en el territorio de la República, con arreglo a las condiciones establecidas por la ley).

103. Ese texto se sometió al examen de la Cámara de Diputados el 12 de julio de 2004, con objeto de introducir un marco reglamentario que respete las disposiciones contenidas en las convenciones internacionales suscritas por Italia, en particular la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, ratificada por Italia mediante la Ley N° 722, de 24 de julio de 1954, y la Convención de Dublín de 1990, que entró en vigor en Italia por conducto de la Ley N° 523/1992. No menos importante es la perspectiva de la adaptación de la legislación italiana a la legislación de la UE vigente en este campo, dado que entre enero y febrero de 2003 el Consejo de Ministros de la UE aprobó una Directiva que contiene normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, junto con un reglamento en el que se establecen criterios para determinar cuál es el Estado miembro competente para examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

104. Tras considerar esos objetivos, el Comité, en calidad de relator, examinó los seis proyectos de ley presentados sobre el tema y, después de que se celebraran reuniones en el subcomité, recopiló el Texto Único mencionado. A pesar de las modificaciones introducidas a raíz del examen de las enmiendas presentadas, la estructura básica del texto se confirmó esencialmente en la versión aprobada por el Comité, que actualmente se está estudiando en el Parlamento.

105. El texto presentado en la Cámara de Diputados planteó dos cuestiones. En primer lugar, se estimó que el proyecto de ley N° 1238-A, que contiene disposiciones sobre la protección y el derecho de asilo, reproduce el proyecto de ley gubernamental N° 5381 del Parlamento anterior, cuyo objetivo era concluir la reforma del marco legislativo que rige la inmigración y la condición de los extranjeros, de conformidad con la Ley N° 40, de 6 de marzo de 1998, y el Decreto Legislativo N° 286, de 25 de julio de 1998, que sustituyen los elementos relacionados con el asilo de la anterior ley de 28 de febrero. En segundo lugar, se observó que el Consejo Europeo de Tampere de 1999 ya había empezado a definir una política común de la Unión Europea sobre los asuntos de la inmigración y el asilo. Actualmente se está redactando la Directiva del Consejo que contiene normas mínimas comunes para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

106. En consecuencia, se han suspendido todas las decisiones sobre esta cuestión, teniendo en cuenta la necesidad de normalizar los procedimientos administrativos y judiciales de los países europeos en materia de reconocimiento del derecho de asilo, a fin de evitar el “turismo” de los solicitantes de asilo, ya que éstos se dirigirían a los países cuyo marco legislativo les sea más favorable.

107. Habida cuenta de lo anterior, Italia espera a que se adopte una posición unánime en la Unión Europea y, por tanto, ha aplazado del debate de la Cámara de Diputados hasta que se haya armonizado el marco legislativo en el ámbito de la Unión Europea y, por ende, en los Estados miembros.

e) Del Plan Nacional de Asilo al Sistema de Protección para los solicitantes de asilo y los refugiados

108. La Ley N° 189/2002 reguló la creación de un “Sistema de Protección para los solicitantes de asilo y los refugiados”.

109. En el marco de ese sistema, se estableció el Fondo Nacional para Políticas y Servicios de Asilo. Tienen acceso a ese fondo todas las autoridades locales que presten servicios para acoger a solicitantes de asilo y proteger a refugiados y extranjeros que reciban otros tipos de protección

humanitaria. Gracias a las iniciativas puestas en marcha por los ayuntamientos con cargo al Fondo durante el periodo 2001-2003, se pudo prestar ayuda a 4.265 extranjeros, en su mayoría solicitantes de asilo, procedentes de Oriente Medio, el Cuerno de África, los Balcanes y África. De esa cifra total, 2.880 eran hombres (2.269 mayores de edad y 611 menores) y 1.385 mujeres (855 adultas y 530 menores). Entre ellos figuraban 2.148 solicitantes de asilo, 728 refugiados y 534 beneficiarios de protección humanitaria. Actualmente, 855 están esperando a acceder a los tribunales o a interponer un recurso de apelación, mientras que otros poseen documentos expedidos por la Questura y aguardan la tramitación de las solicitudes de asilo. La mayoría de los ayuntamientos interesados se encuentran en el norte de Italia (20), una proporción considerable en el centro (14) y otros en el sur (12) y las islas (4). Se utilizan distintos tipos de establecimientos de acogida, que van desde los centros comunitarios hasta el alojamiento vigilado en apartamentos para particulares.

110. En 2003 y 2004 se garantizó la continuidad de los servicios existentes, tal como preveía el Fondo Europeo para los Refugiados. Mediante la Orden del Primer Ministro N° 3326, de 14 de noviembre de 2003, se adoptaron con ese fin “ulteriores intervenciones extraordinarias y urgentes para combatir y gestionar el fenómeno de la inmigración clandestina”¹⁶. El artículo 3 de la Orden estipula expresamente que el Ministro del Interior, sin perjuicio del Texto Único, aprobará los decretos de repartición del Fondo con miras a asegurar la continuidad de las iniciativas y los servicios existentes. Concretamente, se contempla la posibilidad de prestar apoyo financiero a las iniciativas existentes, con arreglo a las asignaciones establecidas por el primer Decreto de reparto en 2003.

111. El 29 de abril de 2003 la Conferencia de las Regiones dio su aprobación al proyecto de Decreto adoptado por el Ministro del Interior para el reparto del Fondo. Esa opinión abarca sugerencias para modificar las disposiciones en materia de reparto (costo diario per cápita, mayor garantía de la continuación de las iniciativas y servicios prestados por los centros de acogida y agilización del procedimiento para publicar el reglamento de aplicación de la Ley N° 189/2002).

112. Además, el Departamento de Libertades Civiles e Inmigración del Ministerio del Interior publicó una Circular, de fecha 1 de junio de 2004, relativa al registro inminente en la Oficina de Auditoría del Estado del primer Decreto de reparto del Fondo Nacional para Políticas y Servicios de Asilo. Esa norma asignará contribuciones basadas en el parámetro de 18,52 euros diarios por persona a los ayuntamientos que participen en el Sistema de Protección (el antiguo Programa Nacional de Asilo), con arreglo a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley N° 189/2002, para el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 30 de abril de 2004. La Circular especifica igualmente que se garantizará la continuidad de las iniciativas entre el 1° de mayo y el 31 de diciembre de 2004 mediante la aportación de otros 5 millones de euros al Fondo, en aplicación del artículo 80 de la Ley de finanzas para 2003. Gracias a esa aportación y a la transferencia reciente de una cuantía del Fondo Europeo para los Refugiados para 2003, el número de plazas de

¹⁶ A este respecto, es digno de mención el Decreto Ley N° 35/2005, de 14 de marzo de 2005, que contiene “Disposiciones en el ámbito del Plan de Acción para el Desarrollo Económico, Social y Territorial”, cuyo artículo 1 dispone en el párrafo 5 que “se creará un fondo especial en el Ministerio de Economía y Finanzas con una dotación de 34.180.000 euros para el año 2005, de 39.498.000 euros para el año 2006, de 38.700.000 euros para el año 2007 y de 42.320.000 euros a partir del año 2008, para las exigencias vinculadas con la institución del Sistema de Información de Visados, con miras a luchar contra la delincuencia organizada y la inmigración ilegal mediante el intercambio de datos sobre visados entre los Estados miembros de la Unión Europea, en cumplimiento de la Decisión 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004”.

acogida para las que los ayuntamientos pueden recibir fondos ha aumentado (en relación con la capacidad proporcionada por los propios ayuntamientos) en más de 200, hasta totalizar 1.536.

Lista de autoridades locales que reciben asignaciones del Fondo Nacional para Políticas y Servicios de Asilo (1.5.2004 - 31.12.2004)

<i>Ciudades</i>	<i>Capacidad de acogida</i>	<i>Cuantía</i>
Agrigento*	155	189.922,60
Aviano	41	186.033,40
Badolato**	36	95.192,80
Bitonto	50	226.870,00
Borgo S. Lorenzo	25	113.435,00
Caronno Pertusella	30	136.122,00
Catania	36	163.346,40
Celleno	28	127.047,20
Chiesanuova	42	190.570,80
Cisa Asti Sud	30	136.122,00
Como	33	149.734,20
Cremona	12	54.448,80
Florenzia	50	226.870,00
Forlì	23	104.360,20
Génova	60	272.244,00
Gorizia	15	68.061,00
Isola Capo Rizzuto	40	181.496,00
Ivrea	21	95.285,40
Lecco	20	90.748,00
Lodi	16	72.598,40
Lucera	32	145.196,80
Malo	18	81.673,20
Matera	12	54.448,80
Módena	68	308.543,20
Monopoli	15	68.061,00
Ostuni	12	54.448,80
Parma	18	81.673,20
Perugia	27	122.509,80
Pisa	12	54.448,80
Poggio A Caiano	47	213.257,80
Pontedera***	37	189.348,48
Ragusa	30	136.122,00
Rávena	50	90.748,00
Rieti	30	136.122,00
Rosignano Marittimo	18	81.673,20
Rovigo	12	54.448,80
Serrapetrona	30	136.122,00

<i>Ciudades</i>	<i>Capacidad de acogida</i>	<i>Cuántía</i>
Sessa Aurunca	18	81.673,20
Sesto Calende	10	45.374,00
Sezze	30	136.122,00
Siracusa	35	158.809,00
Todi	15	68.061,00
Turín	65	294.931,00
Trieste	53	240.482,20
Udine	54	245.019,60
Venecia	105	476.427,00
Total	1.536	6.863.123,08

- * La capacidad de acogida del proyecto de Agrigento es de 20 plazas del 1º de mayo al 31 de julio y de 55 plazas del 1º de agosto al 31 de diciembre de 2004.
- ** La capacidad de acogida del proyecto de Badolato es de 16 plazas del 1º de mayo al 31 de octubre y de 36 plazas del 1º de noviembre al 31 de diciembre de 2004.
- *** La capacidad de acogida del proyecto de Pontedera es de 56 plazas del 1º de mayo al 30 de junio y de 37 plazas del 1º de julio al 31 de diciembre de 2004.

113. De ese modo, se puso en práctica la experiencia adquirida por conducto del Programa Nacional de Asilo. Ese Programa fue el primer plan sistemático destinado a proporcionar servicios de acogida y asistencia a los solicitantes de asilo y refugiados. Fue promovido en 2001 por el Ministerio del Interior, la ACNUR y la Asociación Nacional de Ayuntamientos de Italia (ANCI).

114. A fin de racionalizar y optimizar el sistema de protección de los solicitantes de asilo, refugiados y extranjeros con permisos expedidos por motivos humanitarios y de facilitar la coordinación de los servicios municipales de acogida en el ámbito nacional, el Ministerio del Interior ha creado el servicio central de información, promoción, asesoría, supervisión y apoyo técnico a las entidades locales que prestan servicios de acogida. La Ley Nº 189/2002 ha encomendado la gestión de ese servicio a la ANCI, reconociendo así el papel vital que desempeñan las autoridades locales de los servicios municipales, así como la función de la ANCI en la coordinación de dichos servicios y el establecimiento de redes entre ellos, como se explica más adelante.

1) *Servicios de acogida y protección para los solicitantes de asilo*

115. Las autoridades locales de todo el país que forman parte del Sistema de Protección proporcionan servicios de acogida y protección a los solicitantes de asilo, mientras éstos esperan que se concluyan los trámites para el reconocimiento de la condición de refugiado. El Servicio Central organiza el ingreso en los centros de acogida del Sistema (hasta que se hayan ocupado todas las plazas disponibles en el ámbito nacional), por recomendación de proyectos locales determinados u otras entidades (prefecturas, oficinas de Questura y asociaciones).

116. Durante el periodo de estancia en los centros de acogida, los beneficiarios reciben varios servicios, como la inscripción en el servicio nacional de salud; la matrícula escolar, en el caso de los niños, y en cursos de alfabetización, en el caso de los adultos; y el acceso a información jurídica sobre los procedimientos de solicitud del asilo.

2) *Apoyo a la integración social y económica de los refugiados*

117. Las autoridades locales prestan servicios a los refugiados y a los titulares de permisos de residencia por motivos humanitarios o de protección temporal para lograr su integración plena y autónoma en la comunidad local. Concretamente, el objetivo es brindar oportunidades de formación y reorientación profesional para fomentar el acceso al empleo. También se promueve la coordinación entre todos los intervinientes del sector de la vivienda (agentes de la propiedad inmobiliaria, oficinas del ayuntamiento encargadas de la vivienda y asociaciones de pequeños propietarios o arrendatarios) para facilitar la búsqueda de alojamientos independientes.

3) *Asistencia en la repatriación*

118. Las autoridades locales que forman parte del Sistema de Protección cooperan con el Servicio Central para proporcionar orientación y asistencia logística en la repatriación y difundir información actualizada sobre la situación en los países de origen de los beneficiarios del proyecto, tal como prevé la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

4) *Proyectos locales*

119. Todas las autoridades locales que prestan servicios de acogida y protección en sus comunidades a los solicitantes de asilo, refugiados y extranjeros titulares de permisos de residencia por motivos humanitarios pueden tener acceso a la financiación prevista por el Fondo Nacional para Políticas y Servicios de Asilo, por un importe de hasta el 80% del costo total de cada proyecto municipal. En todo caso, la financiación concedida depende de los recursos financieros disponibles del fondo. En 2003 y 2004 se asegura la continuidad de las iniciativas y servicios en curso, de acuerdo con lo previsto por el Fondo Europeo para los Refugiados.

120. Por consiguiente, las autoridades locales proporcionan el eje del sistema para los solicitantes de asilo y los refugiados. Ese sistema se basa en la gestión descentralizada de los servicios de acogida y protección, mediante una estrecha colaboración entre el centro, representado por el Servicio Central, y los proyectos locales de todo el país. Para elaborar y ejecutar esos proyectos, las autoridades locales pueden recurrir al apoyo de las ONG, los organismos y las asociaciones que han acumulado experiencia en el sector y demostrado que poseen la capacidad operacional necesaria para organizar iniciativas en beneficio de los solicitantes de asilo, los refugiados y los extranjeros que reciben otros tipos de protección humanitaria.

3. La discriminación por motivos étnicos, lingüísticos y religiosos

3.1 Las minorías lingüísticas

121. Por lo que se refiere a la legislación básica para la protección de las minorías, el Parlamento italiano aprobó la Ley N° 482, de 15 de diciembre de 1999, que contiene “Disposiciones para la protección de las minorías lingüísticas tradicionales”. A continuación, se promulgó el Decreto Presidencial N° 345, de 2 de mayo 2001, relativo al “Reglamento de aplicación de la Ley N° 482, de 15 de diciembre de 1999, que contiene disposiciones para la protección de las minorías lingüísticas históricas”.

122. Dentro del marco lingüístico unificado representado por la lengua italiana, que se reafirma en el artículo 1 de la Ley N° 482/1999 como el idioma oficial de la República, dicha ley tiene por

objeto proteger y valorizar las lenguas y culturas de las comunidades albanesas, catalanas, germánicas, griegas, eslovenas y croatas y de las que hablan francés, francoprovenzal, friulano, ladino dolomita, occitano y sardo.

123. La finalidad de la ley es aplicar el artículo 6 de la Constitución (según el cual “La República protegerá mediante normas especiales a las minorías lingüísticas”), proponiendo un marco sistemático de normas para proteger a las minorías lingüísticas presentes desde hace largo tiempo en el país, en consonancia igualmente con los principios generales definidos por los organismos europeos e internacionales de los que Italia es miembro.

124. Los principales elementos de la ley son los siguientes:

- La identificación de las minorías presentes en Italia, teniendo debidamente en cuenta la configuración general de las minorías lingüísticas que se han ido arraigando a lo largo del tiempo; con ese fin, el artículo 2 enumera a las comunidades albanesas, catalanas, germánicas, griegas, eslovenas y croatas y a las que hablan francés, francoprovenzal, friulano, ladino dolomita, occitano y sardo.
- La participación de las autoridades provinciales y municipales en la delimitación de la zona geográfica en que deben aplicarse las disposiciones de protección, y el realce de su función en la protección de las minorías.
- La adopción por las autoridades regionales de medidas para adaptar sus leyes a los principios establecidos en la legislación, sin perjuicio de las leyes regionales en vigor que prevean condiciones más favorables.
- Normas de amplio espectro y precisas para la enseñanza de las lenguas protegidas y de los temas culturales y tradicionales conexos en escuelas públicas, acompañadas de iniciativas de las universidades encaminadas a facilitar la investigación y las actividades culturales y de capacitación en apoyo de los objetivos de la ley.
- La posibilidad de utilizar los idiomas protegidos en la actividad de los consejos municipales y otras estructuras colectivas en los municipios en que se apliquen las disposiciones; ello se hace extensivo igualmente a los concejales de las comunidades de montaña y de las provincias y regiones en cuyo territorio se encuentran esos municipios, en los que las minorías representan al menos el 15% de la población afectada.
- En esos municipios, la posibilidad del uso oral y escrito del idioma protegido en la administración pública y la posibilidad de utilizar el idioma de la minoría en las audiencias ante los jueces de paz.
- Acuerdos para la radiodifusión de noticias y otros programas en los idiomas protegidos en los canales de radio y televisión públicos, y acuerdos con los organismos de radiodifusión locales.¹⁷

¹⁷ En el sector de las comunicaciones, el acuerdo de servicio firmado por el Ministro de Comunicaciones y la RAI-Radiotelevisione Italiana S.A. para 2003-2005, aprobado mediante el Decreto Presidencial de 14 de febrero de 2003, contempla la aplicación de la Ley N° 482, de 15 de diciembre de 1999, y obliga a la RAI a emitir programas

- La posibilidad de que las regiones, las provincias y los municipios afectados tomen disposiciones para que las editoriales privadas, la prensa y los organismos de radiodifusión y teledifusión utilicen el idioma protegido.
- La posibilidad de que los consejos de aquellos municipios en cuyo territorio residen comunidades minoritarias se pronuncien sobre la adopción de topónimos acordes con las tradiciones y costumbres locales, además de los topónimos oficiales.
- El derecho a restablecer nombres y apellidos en el idioma original.
- Acuerdos concertados con otros países para fomentar las lenguas y culturas protegidas utilizadas en el extranjero y con miras a la cooperación transfronteriza e interregional.
- La asignación de fondos del presupuesto estatal para la aplicación de la ley, mediante la creación de un fondo nacional para la protección de las minorías lingüísticas en el Departamento de Asuntos Regionales, que forma parte del Gabinete del Primer Ministro.

125. Desde un punto de vista más general, son especialmente importantes la siguientes características de la ley:

- La identificación de las minorías lingüísticas que tienen derecho a la protección, tal como se enumeran el artículo 2, lo que acarrea el reconocimiento oficial de las mismas como minorías reconocidas por ley.
- La atribución de una función esencial a las autoridades regionales y locales. Es particularmente importante a este respecto el procedimiento para la delimitación del contexto geográfico y submunicipal en que se aplican las disposiciones para la protección de las minorías lingüísticas históricas, tal como se estipula en el artículo 3. Esa disposición aplica plenamente el principio de subsidiariedad, al atribuir a las autoridades locales la tarea, de vital importancia en el contexto de esta ley, de señalar la esfera de aplicación de la protección, y prevé la participación de las comunidades interesadas.
- La introducción, en particular para las minorías establecidas desde hace tiempo, de disposiciones sobre la enseñanza del idioma minoritario y su utilización en las relaciones con la administración pública.

que respeten los derechos de las minorías lingüísticas en sus zonas. Concretamente, el párrafo 5 del artículo 12 del contrato estipula que el servicio público de radiotelevisión deberá brindar las condiciones para la protección de las minorías lingüísticas reconocidas en sus zonas emprendiendo y fomentando iniciativas destinadas a valorizar los idiomas de las minorías presentes en Italia, en cooperación con las instituciones locales competentes. La RAI promueve igualmente acuerdos, cuyos costos conexos son sufragados total o parcialmente por las autoridades locales interesadas, en los planos regional, provincial o municipal, para la emisión de programas y la transmisión de noticias en los idiomas protegidos, en el marco de su programación de radio y televisión regional. También se ha previsto que el Ministro y la RAI creen un comité con miras a determinar los servicios de la empresa que se encargarán de las iniciativas encaminadas a proteger a las minorías lingüísticas reconocidas, así como las formas mínimas de protección contempladas.

- La especial importancia que se concede a las relaciones internacionales y a la cooperación transfronteriza a efectos de la protección de las minorías.

126. La ley también contempla la asignación de fondos por un importe de 20.500.000.000 liras anuales a partir de 1999 para financiar los gastos ocasionados por su aplicación. Concretamente, se han asignado 2.000.000.000 liras anuales a la promoción y ejecución de proyectos locales y nacionales para el estudio de los idiomas y las tradiciones culturales de los miembros de minorías lingüísticas reconocidas; 8.700.000.000 liras anuales con cargo al presupuesto nacional, para sufragar los gastos generados por las autoridades locales al cumplir las obligaciones definidas en la ley; y 9.800.000.000 liras anuales a fin de crear un fondo nacional para las minorías lingüísticas en el Departamento de Asuntos Regionales del Gabinete del Primer Ministro.

127. En cuanto a la protección de los grupos minoritarios, ámbito en que la responsabilidad no incumbe únicamente al Estado, cabe destacar el compromiso de las regiones con la protección de las minorías en su territorio, en particular en los sectores previstos en el Pacto, ya que ese compromiso suele materializarse en la protección y valorización del patrimonio cultural y lingüístico de las comunidades locales.

128. En algunos casos, esa protección se brinda mediante disposiciones reglamentarias, como en el caso de Piamonte, Véneto, Molise, Basilicata y Calabria. Sin embargo, incluso en el marco general de sus competencias, especialmente en lo concerniente al patrimonio cultural y las actividades de promoción cultural y educativa, algunas regiones han promulgado leyes para la protección del patrimonio cultural y lingüístico de las minorías lingüísticas.

129. En los últimos años se han introducido varios instrumentos por los que se aplica el Estatuto Especial de la región Trentino-Alto Adige. Dichos instrumentos, que contienen normas para la protección de las minorías ladino dolomita, mochena y cimbra, se enumeran a continuación:

- El Decreto Legislativo N° 321, de 2 de septiembre de 1997, que contiene “Disposiciones para la aplicación del Estatuto Especial de la región Trentino-Alto Adige, por las que se modifica y complementa el Decreto Legislativo N° 592, de 16 de diciembre de 1993, relativo a la protección de las minorías lingüísticas en la provincia de Trento”;
- El Decreto Legislativo N° 344, de 8 de septiembre de 1999, en el que figuran las “Disposiciones para la aplicación del Estatuto Especial de la región Trentino-Alto Adige, por las que se modifica el Decreto Legislativo N° 592, de 16 de diciembre de 1993, relativo a las escuelas situadas en zonas ladino dolomitas”.

130. Los decretos de aplicación mencionados establecen normas para la protección y promoción de las características étnicas y culturales de las comunidades ladino dolomita, mochena y cimbra de la provincia de Trento y también prevén la utilización del ladino dolomita, junto con el italiano, como idioma lectivo en jardines de infancia situados en zonas ladino dolomitas. Dichos decretos otorgan asimismo prioridad absoluta en la contratación, la colocación y el traslado de personal en esas escuelas a maestros que sean capaces de demostrar su conocimiento del idioma y la cultura ladino dolomita.

- El Decreto Legislativo N° 487, de 15 de diciembre de 1998, que contiene “Disposiciones para la aplicación del Estatuto Especial de la región Trentino-Alto Adige, por las que se modifica el Decreto Presidencial N° 691, de 1° de noviembre de

1973, en materia de iniciativas para la recepción de programas de radio y televisión en idioma ladino dolomita y en los idiomas de otras zonas culturales europeas”, que establece normas para la recepción de emisiones de radio y televisión en ladino dolomita en el territorio de las provincias de Trento y Bolzano, también es digno de mención;

- El Decreto Legislativo N° 283, de 29 de mayo de 2001, en el que figuran las “Disposiciones para la aplicación del Estatuto Especial de la región Trentino-Alto Adige, por las que se modifica el Decreto Presidencial N° 574, de 15 de julio de 1988, relativo a los procesos civiles y penales, la notificación de actos notariales, y la redacción en dos idiomas de las etiquetas y los prospectos de los productos farmacéuticos”. Esa norma prevé igualmente reglas especiales para el acceso a la profesión de notario en Trentino-Alto Adige.

131. También es digna de mención la Ley N° 129, de 23 de abril de 1998, relativa a “La ratificación y ejecución del Tratado entre la República Italiana y la República de Croacia sobre los derechos de las minorías, firmado en Zagreb el 5 de noviembre de 1996”, y la Ley N° 38, de 23 de febrero de 2001, que contiene “Disposiciones para la protección de la minoría lingüística eslovena de la región Friul-Venecia Julia”.

132. A este respecto, el párrafo 3 del artículo 8 de la Ley N° 38/2001 dispone que, en las ciudades o zonas en que la minoría eslovena esté presente desde hace largo tiempo, y que se incluyan en el cuadro elaborado por el Comité Mixto para los problemas de la minoría eslovena, los documentos oficiales y disposiciones de todo tipo destinados al uso público y redactados en modelos preestablecidos, comprendidos los documentos personales, como las cédulas de identidad y los certificados de la Oficina del Registro Civil, se expedirán, a petición de los ciudadanos interesados, en lengua italiana y eslovena o únicamente en lengua italiana (...).

133. En lo que atañe al sector de los medios de comunicación, el contrato de servicios, concertado por el Ministerio competente (Ministerio de Comunicaciones) y la RAI-Radiotelevisión Italiana, S.A. para el periodo 2003-2005, fue confirmado por el Decreto Presidencial de 14 de febrero de 2003. Ese Decreto prevé la aplicación de la Ley N° 482/1999, al tiempo que obliga a la RAI a emitir una programación que respete los derechos de las minorías lingüísticas en los territorios en que éstas residen.

134. En particular, a fin de emitir programas en los idiomas protegidos, en el marco de su servicio de programación de radio y televisión regional, la RAI está en condiciones de promover y firmar acuerdos en los planos regional, provincial y local con las autoridades interesadas. Los gastos financieros de esas iniciativas se imputarán total o parcialmente a esas autoridades.

135. A este respecto, la legislación mencionada contempla igualmente la creación de una comisión especial, integrada por el Ministro de Comunicaciones y la RAI, con miras a determinar agencias locales de la RAI para promover servicios relacionados con las minorías reconocidas.

136. En virtud de la Ley N° 103/1975, la RAI difunde, en nombre de la Presidencia del Consejo de Ministros y en el marco de acuerdos especiales, emisiones de radio y televisión en alemán y ladino dolomita para la provincia autónoma de Bolzano, en francés para la comunidad de habla francesa de la región del Valle de Aosta y en esloveno para la comunidad de lengua eslovena de Friul-Venecia Julia.

137. Hasta la fecha, a raíz de la aprobación de la Ley mencionada, se llevaron a cabo 171 proyectos en 2001, y 294 en 2002. Esos proyectos, cuyo objetivo principal era establecer servicios de información lingüística dotados de sistemas informáticos y de intérpretes y traductores, se pusieron en marcha en varios municipios. Las metas y los resultados de esos proyectos se describieron en el segundo informe especial, redactado por el Ministerio del Interior de conformidad con el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales.

3.2 Las comunidades religiosas

138. De acuerdo con una encuesta del Centro de Estudios sobre las Nuevas Religiones (CESNUR), el 97,6% de la población italiana es católica romana (56.258.000). Esas cifras no deben conducir a pensar que el panorama religioso del país es homogéneo y uniforme. El porcentaje restante, que está representado por ciudadanos de otras confesiones religiosas, es muy variado y aumenta sin cesar. El fenómeno creciente de la inmigración en el país, especialmente de musulmanes, hindúes y budistas, dio un impulso decisivo en ese sentido. La estimación global (no se dispone de datos concluyentes, dado que las leyes sobre la vida privada dificultan la determinación de las afiliaciones religiosas) muestra que más de 1.100.000 ciudadanos italianos profesan otras religiones, de los cuales 230.000 son testigos de Jehová, 363.000 protestantes, 30.000 budistas, 30.000 judíos y 30.000 musulmanes, por citar algunos. También existen grupos religiosos procedentes de la inmigración, entre ellos 1.281.490 católicos y otros cristianos, 824.343 musulmanes, 110.000 de confesiones religiosas asiáticas y más de 297.071 de otras religiones o ateos (Fuente: Caritas, 2004).

139. En lo que respecta a la discriminación por motivos religiosos, se plantean dos aspectos particulares, a saber, el antisemitismo y la islamofobia, ambos alimentados por los prejuicios contra las minorías que viven en Italia.

140. El antisemitismo tiene su origen en persecuciones raciales de hace largo tiempo, mientras que la aparición de prejuicios contra el Islam ha coincidido con el aumento del número de inmigrantes procedentes de países predominantemente musulmanes.

141. Si bien es imposible cuantificar el fenómeno sobre la base de los datos existentes, se pueden definir las características generales de los comportamientos discriminatorios hacia las minorías religiosas.

142. Al hablar de antisemitismo, es difícil saber si se discrimina a la gente porque pertenece a la religión judía o porque se la identifica de alguna manera con el Estado de Israel. En ambos casos, el antisemitismo suele estar vinculado a la presencia de grupos políticos extremistas y de "nazi-skins", que se mezclan con grupos extremistas de hinchas de fútbol. El mundo del fútbol es especialmente propenso a las muestras de racismo y en él se utilizan expresiones que denigran al pueblo judío y su historia. La conducta antisemita se manifiesta con frecuencia mediante pintadas, consignas y cruces gamadas, y en casos, poco numerosos pero graves, de agresiones violentas contra símbolos del mundo judío (El Al, el Museo de la Liberación o un cine en el que se proyecta una película sobre la persecución de los judíos por los nazis). A fin de impedir y combatir ese fenómeno, el Gobierno italiano, tanto en el plano central como en el local, ha tomado muchas iniciativas, a menudo con una contribución vital de la comunidad judía. Se ha establecido por ley que el 27 de enero, día en que se abrieron las puertas del campo de concentración de Auschwitz, se dedicará anualmente al recuerdo de esa y otras experiencias similares de la historia de la humanidad.

143. Por lo que se refiere a la comunidad musulmana, se afirma que en el espacio de una década se ha convertido en la segunda comunidad religiosa más importante, después de la cristiana católica. Naturalmente, en cuanto a cifras ambas son difícilmente comparables, ya que una representa varios cientos de miles de fieles y la otra decenas de millones. Y pese a ello, esa afirmación ha bastado por sí sola para crear un clima de desconfianza y temor que influye en la coexistencia de personas de creencias diferentes. Los terribles actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 agudizaron muchos temores y prejuicios, cuyo resultado inmediato fueron las agresiones contra los bienes y las personas, que sin embargo no hicieron peligrar la coexistencia a largo plazo. El Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, que siguió de cerca la situación en todos los Estados miembros europeos, advirtió un endurecimiento del lenguaje y una instrumentalización irresponsable de los acontecimientos del 11 de septiembre con fines políticos.

144. Por otra parte, los representantes de distintas religiones se comportaron de modo muy responsable al condenar enérgicamente los ataques terroristas y tomar medidas concretas para fomentar el diálogo interreligioso.

145. En lo que respecta a la religión musulmana en el territorio europeo, la cuestión reciente de la presencia de crucifijos en edificios públicos, a la que la prensa italiana dedicó muchas columnas, suscitó una profunda reflexión sobre la necesidad de intensificar el diálogo interreligioso en el país. Eso fue fundamentalmente lo que comentó el Ministro del Interior, Sr. Pisanu, el cual señaló que el Gobierno estaba tomando medidas para establecer un comité consultivo islámico, a fin de promover el respeto mutuo entre las identidades religiosas diferentes, junto con una comisión encargada, en el marco europeo, de elaborar una carta para el diálogo interreligioso entre las naciones y los pueblos. El órgano consultivo fue creado este año.

a) La legislación sobre la libertad de religión

146. La Constitución y el derecho común regulan el ejercicio de los derechos religiosos colectivos.

147. La Constitución reconoce derechos fundamentales, entre ellos la libertad de expresión, en condiciones de igualdad, de todas las confesiones religiosas, que abarca la libertad de reunión, la libertad de organización de asociaciones religiosas y la libertad de cultos. De hecho, además de los artículos relativos a los derechos humanos inviolables, la Constitución contiene los siguientes artículos sobre asuntos religiosos: el artículo 3, que enuncia el principio de no discriminación por motivos religiosos; el artículo 8, que dispone que todas las confesiones religiosas serán igualmente libres ante la ley; el artículo 19, que afirma que todos tendrán derecho a profesar libremente su propia religión en cualquier forma, individual o colectiva, hacer propaganda de la misma y practicar el culto respectivo en privado o en público, con tal de que no se trate de ritos contrarios a las buenas costumbres; y el artículo 20, que prohíbe la imposición de limitaciones legislativas especiales y gravámenes fiscales especiales a asociaciones religiosas e instituciones con fines confesionales.

148. Esas normas constitucionales suelen respetarse y los ciudadanos pueden profesar su religión (o no profesar ninguna) sin que ello redunde en perjuicio del disfrute de sus derechos civiles y políticos. La libertad de expresión religiosa se limita únicamente cuando se estima que una práctica determinada es contraria al orden público o las buenas costumbres.

149. Al aplicar los principios de la Constitución durante los 50 años de la República, el sistema legislativo italiano ha seguido evolucionando mediante las sentencias del Tribunal Constitucional

y el derecho común, que en varios sectores (el empleo, el entierro de los fallecidos, el sacrificio de los animales, los lugares de culto y la educación religiosa) han introducido y generalizado progresivamente medidas específicas que garantizan los derechos a la libertad, principalmente por conducto de la ratificación de los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos. Además de contar con un marco legislativo que, al fomentar el ejercicio de las libertades fundamentales, contribuye a impedir todas las formas de discriminación, el ordenamiento jurídico italiano también contiene leyes que prohíben expresamente la discriminación, entre otras cosas, por motivos religiosos.

150. Concretamente, las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Nueva York, 1966) se incorporaron y modificaron mediante el Decreto Ley N° 122/1993, que amplió la prohibición de la discriminación por motivos raciales y étnicos para incluir los motivos religiosos, y estableció sanciones penales para castigar la difusión de ideas basadas en el odio racial y las conductas violentas inspiradas en el racismo.

151. La discriminación por motivos religiosos se regula igualmente en el Texto Único N° 286/1998, cuyos artículos 43 y 44 definen los comportamientos de los particulares y la administración pública que pueden considerarse discriminatorios por motivos de raza, color, origen nacional o étnico, prácticas religiosas y convicciones y costumbres, y determinan las acciones civiles que pueden entablarse para sancionar esas conductas.

152. Actualmente se está examinando en la Cámara de Diputados el proyecto de ley gubernamental sobre la libertad religiosa y la derogación de la legislación relativa a las religiones autorizadas (A.C. 2531).

153. En una comparecencia ante el Comité de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el periodo de sesiones dedicado al examen del proyecto de ley sobre la libertad religiosa celebrado el 23 de noviembre de 2004, el Ministro del Interior declaró lo siguiente: “Se espera que dicha ley defina un conjunto de principios y reglas sobre la conducta individual y colectiva en que se expresa la conciencia de las personas en los asuntos religiosos, que al mismo tiempo sean coherentes con los valores de la Constitución italiana y los acuerdos internacionales. Además, la ley examinada en la Cámara permitiría al Ministerio del Interior, que también lleva a cabo complejas y delicadas tareas administrativas respecto de las libertades civiles y los problemas de inmigración, conocer y entender mejor los fenómenos relacionados con la integración social de la inmensa mayoría de los inmigrantes musulmanes que llegan al país únicamente para trabajar, respetando plenamente las leyes y los valores nacionales”.

154. El proyecto de ley fue redactado por la Comisión para la Libertad Religiosa, que forma parte del Gabinete del Primer Ministro y a la que se ha encomendado la tarea de estudiar las cuestiones relativas a la aplicación de los principios de la Constitución y de las convenciones internacionales en materia de libertad de conciencia, religión o creencias.

155. El objetivo del proyecto de ley es esencialmente proteger la libertad religiosa de los particulares y las asociaciones y organizaciones religiosas. Asimismo, con miras a armonizar el marco del derecho constitucional, el proyecto de ley apunta a derogar las disposiciones sobre la práctica de las religiones distintas del catolicismo que se califican de “autorizadas” (Ley N° 1159, de 24 de junio de 1929, y normas conexas). El proyecto de ley prevé igualmente la aplicación formal del párrafo 3 del artículo 8 de la Constitución, dando forma concreta a la declaración de libertad de confesiones religiosas y estableciendo relaciones efectivas entre ellas y el Estado. El

proyecto de ley consta de cuatro capítulos: el primero trata de la libertad de conciencia y de religión, el segundo versa sobre las confesiones religiosas y su reconocimiento legal, el tercero se refiere al procedimiento de redacción de los acuerdos correspondientes, y el cuarto contiene las disposiciones finales y transitorias.

156. El Capítulo I del proyecto de ley está destinado a aplicar íntegramente las garantías constitucionales de los derechos individuales y colectivos a la libertad religiosa, vinculando esas garantías con las disposiciones que figuran en las convenciones internacionales sobre los derechos humanos que han sido firmadas y ratificadas por Italia, pero que no siempre se han incorporado plenamente en la legislación nacional.

157. En el Capítulo II, que trata de las confesiones y asociaciones religiosas y su reconocimiento legal, se afirma expresamente el reconocimiento de los derechos de todas las confesiones religiosas (en aplicación de las garantías de libertad e igualdad consagradas en la Constitución), entre los que figuran los siguientes: celebrar sus ritos, abrir edificios dedicados al culto, difundir su fe, formar y designar sacerdotes libremente, divulgar libremente la doctrina sobre asuntos espirituales, prestar asistencia espiritual a sus miembros, comunicarse y mantener correspondencia libremente con sus organizaciones u otras confesiones, y promover sus valores religiosos. El proyecto de ley también contempla los instrumentos judiciales necesarios, empezando por la personalidad jurídica, a fin de actuar en los distintos ámbitos de la vida comunitaria y las relaciones de propiedad. Además, establece el procedimiento que deberá utilizarse para obtener el reconocimiento de la personalidad jurídica y, en aras de la simplificación, mantiene los controles y la verificación dentro de los límites estrictamente institucionales.

158. En el Capítulo III se define el procedimiento para elaborar acuerdos entre el Estado y las confesiones distintas del Catolicismo, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 8 de la Constitución, dando forma legislativa a una práctica establecida. El proyecto de ley estipula que las confesiones que no hayan obtenido la personalidad jurídica podrán solicitar la redacción de un acuerdo, supeditado a una investigación más detallada del Ministerio del Interior.

159. A fin de poner en práctica plenamente los principios constitucionales sobre la libertad religiosa, en particular para las confesiones que no hayan concertado acuerdos con el Estado o no tengan intención de hacerlo, en el proyecto de ley se han incorporado varias disposiciones contenidas en los distintos acuerdos aprobados por ley. Esas disposiciones se aplicarán a todas las confesiones y sólo se negociarán con cada una de ellas los aspectos vinculados a características específicas de su religión.

160. El censo de las organizaciones religiosas presentes en Italia, que fue confeccionado con la cooperación de las prefecturas, ha sido sustituido por una publicación titulada "*Confessioni religiose, movimenti e altre organizzazioni di culto in Italia*" ("Confesiones religiosas, movimientos y otras organizaciones de culto en Italia"). Un aspecto importante de esa publicación es que cada una de las religiones enumeradas en ella aportaron un capítulo sobre su historia y los principios religiosos en que se inspiran.

b) Acuerdos con religiones distintas de la católica

161. Antes de que se aprobara la Constitución en diciembre de 1947, las relaciones del país con la Iglesia Católica se regulaban en un Concordato de 1929, que resolvió antiguos conflictos derivados de la disolución de los Estados Papales y estableció el Catolicismo como religión

oficial del Estado. El Concordato de 1929 estuvo vigente hasta la revisión de 1984, que dio carácter oficial al principio de un Estado secular, pero conservó el apoyo del Estado a la religión (financiación por el Estado de las remuneraciones de los profesores católicos, efectos civiles de los matrimonios religiosos, y asignación directa a las iglesias del 0,8% de los impuestos de los ciudadanos).

162. El párrafo 3 del artículo 8 de la Constitución afirma que las confesiones religiosas distintas de la católica tendrán derecho a organizarse según sus propios estatutos y también que sus relaciones con el Estado serán reguladas por ley, sobre la base de acuerdos (*intesa*) con las representaciones respectivas. Los acuerdos amplían a las confesiones religiosas todos los privilegios que se reconocen a la Iglesia Católica, por ejemplo, la prestación de asistencia espiritual a todas las personas que se encuentran en los hospitales, las cárceles o el ejército permitiendo que los sacerdotes de su religión tengan acceso automáticamente a esas instituciones. Esos acuerdos también autorizan la inscripción de los matrimonios religiosos en el registro civil; facilitan los ritos religiosos especiales en los funerales; reconocen los días festivos y celebraciones de cada confesión; y permiten la donación voluntaria a la Iglesia del 0,8% de los impuestos estatales.

163. En la primera fase de aplicación (decenio de 1980) de esa norma, tras un largo periodo de incumplimiento, se puso en marcha un procedimiento experimental con objeto de determinar cuáles eran los instrumentos adecuados para materializar las disposiciones constitucionales. Finalmente, tras la aprobación de la Ley N° 400/1988, y posteriormente del Decreto Legislativo N° 303/1999 (*relativo a la organización de la Presidencia del Consejo de Ministros*), se plasmó en una ley el procedimiento llevado a cabo por los departamentos de la Presidencia del Consejo de Ministros. El mecanismo de definición de organismos y procedimientos para tratar ese asunto se ha ilustrado en el proyecto de ley AC 2531, que regula íntegramente las distintas fases de los acuerdos, aunque mantiene el principio adoptado por la doctrina, a saber, que no es necesario que el Gobierno llegue a un acuerdo, puesto que se considera un acto político y, por tanto, depende de las evaluaciones y decisiones políticas del Ejecutivo.

164. Desde el decenio de 1980, se han fomentado con éxito las relaciones con religiones distintas de la católica, gracias a la voluntad de los gobiernos en el poder. Con ese fin, a principios de ese decenio se creó una comisión en la Presidencia del Consejo de Ministros, que todavía sigue funcionando actualmente.

165. La **Comisión para los Acuerdos con las Confesiones Religiosas**, que forma parte de la Presidencia del Consejo de Ministros y fue creada inicialmente bajo la presidencia del profesor Francesco Margiotta Broglio, se encarga de preparar las directrices prácticas para la aplicación de los acuerdos. La Comisión estaba integrada en un principio por profesores universitarios y por el Director General de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior. Actualmente la Comisión está presidida por el profesor Francesco Pizzetti y su composición se ha ampliado para abarcar miembros de todos los ministerios que participan en mayor medida en el procedimiento de los acuerdos, como los Ministerios del Interior, Economía y Finanzas, Defensa, Justicia, Educación, Salud y Cultura.

166. Antes de iniciar las negociaciones con una confesión religiosa, la Comisión especial recaba la opinión de la **Comisión Asesora para la Libertad Religiosa**, creada en 1997 en la Presidencia del Consejo de Ministros. La Comisión para la Libertad Religiosa, presidida por el profesor Margiotta Broglio y formada por profesores universitarios con conocimientos especializados en

la materia, se encarga, entre otras cosas, de examinar los problemas relativos a la redacción de los acuerdos y formula directrices generales para cada acuerdo.

167. Hasta la fecha, se han concertado y aprobado acuerdos por ley, de conformidad con el artículo 8 de la Constitución, con las confesiones representadas por la Tavola Valdese, las Asambleas de Dios en Italia, la Unión de las Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día, la Unión de Comunidades Judías de Italia, la Unión Cristiana Bautista Evangélica de Italia, y la Iglesia Evangélica Luterana de Italia. Se han firmado acuerdos con la Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová y la Unión Budista de Italia, pero aún no han sido aprobados por ley.

168. Según el procedimiento observado hasta la fecha, para concertar los acuerdos, el Gobierno ha tomado en consideración las peticiones de las confesiones reconocidas como personas jurídicas, de conformidad con la Ley N° 1159/1929, previa obtención del dictamen favorable del Consejo de Estado. De hecho, éste se asegura que los estatutos de la confesión son conformes a la legislación italiana.

169. Los acuerdos firmados hasta la fecha son de contenido similar. En particular, los distintos preámbulos contienen declaraciones generales, que tienen por objeto indicar cuál es la posición de la confesión sobre cuestiones consideradas fundamentales. Por lo general, los acuerdos comprenden:

- Disposiciones sobre la asistencia espiritual en instituciones colectivas, como las fuerzas armadas, los hospitales y las cárceles.
- Disposiciones sobre la educación, con el fin de garantizar el derecho de los alumnos de no participar en las clases de religión y la posibilidad de que las escuelas respondan a las eventuales solicitudes de los alumnos y las familias, introduciendo la enseñanza sobre una religión determinada y explicando sus consecuencias; el reconocimiento de los diplomas expedidos por institutos de teología y el derecho de establecer libremente escuelas de todas las órdenes o niveles, e institutos de enseñanza, de acuerdo con el sistema educativo italiano.
- Disposiciones para el reconocimiento de los efectos civiles de los matrimonios celebrados en presencia de oficiantes de las respectivas confesiones.
- Disposiciones que rigen el reconocimiento de las distintas entidades pertenecientes a las confesiones y su tratamiento fiscal.
- Disposiciones que regulan las relaciones económicas entre el Estado y las confesiones religiosas, de acuerdo con el sistema creado por la Ley N° 222/1985, sobre la base del Concordato firmado en 1984 con la Iglesia Católica. Con arreglo a esas disposiciones, las confesiones religiosas no católicas tienen derecho a una parte del 0,8 % de los impuestos destinados por los ciudadanos directamente a las iglesias y los prosélitos pueden deducir de los impuestos los donativos que realicen a sus congregaciones, hasta un máximo de 1.000 euros aproximadamente.
- Disposiciones para la protección de los edificios dedicados al culto y la protección y valorización de los bienes pertenecientes al patrimonio cultural e histórico de cada confesión, garantizando su identidad cultural.

- Disposiciones sobre el libre ejercicio de su ministerio por los sacerdotes nombrados por la confesión en cuestión.
- Disposiciones para el reconocimiento de las festividades religiosas de cada religión, comprendido para algunas el día de descanso religioso, estableciendo medidas para una organización flexible del trabajo y la exigencia de recuperar las horas no trabajadas.
- Disposiciones sobre los funerales, respetando las reglas religiosas de cada confesión, siempre que sean compatibles con los reglamentos de la policía sobre los servicios mortuorios.

170. Hasta la fecha, se ha otorgado personalidad jurídica a las siguientes confesiones religiosas:

<p>Chiesa ortodossa russa in Roma, R.D. 14/11/29, N° 2368</p> <p>Comunità armena dei fedeli di rito armeno georgiano, D.P.R. 24/02/56, N° 681</p> <p>Ente patrimoniale dell'Unione Cristiana Evangelica battista d'Italia, D.P.R. 20/01/61, N° 19</p> <p>Chiesa ortodossa russa a San Remo, D.P.R. 30/07/66, N° 895</p> <p>Fondazione dell'Assemblea spirituale nazionale dei Bahai d'Italia, D.P.R. 21/11/66, N° 1182</p> <p>Movimento evangelico internazionale Fiumi di Potenza, D.P.R. 10/09/71, N° 1182; D.P.R. 20/01/90 para el traspaso de los locales y los nuevos estatutos</p> <p>Centro islamico culturale d'Italia, D.P.R. 21/12/74, N° 712</p> <p>Congregazione Cristiana Evangelica Italiana, D.P.R. 26/10/76, N° 925</p> <p>Chiesa di Cristo di Milano, D.P.R. 13/06/77, N° 702</p> <p>Ente patrimoniale dell'Unione Italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno, D.P.R. 13/04/79, N° 58</p> <p>Chiesa Cristiana Millenarista, D.P.R. 17/05/79, N° 279</p> <p>Assemblee di Dio in Italia, D.P.R. 23/06/81, N° 430</p> <p>Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, D.P.R. 31/10/86, N° 783</p> <p>Chiesa del Regno di Dio, D.P.R. 16/12/88</p> <p>Chiesa Cristiana Evangelica Missionaria Pentecostale, D.P.R. 16/12/88</p>	<p>Unione Buddista Italiana, D.P.R. 03/01/91, D.P.R. 15/06/93 para el traspaso de los locales y los nuevos estatutos</p> <p>Ente patrimoniale della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, D.P.R. 23/02/93</p> <p>Ente patrimoniale della Chiesa Apostolica in Italia denominato Fondazione Apostolica, D.P.R. 21/02/99</p> <p>Associazione "Santacittarama", D.P.R. 10/07/95</p> <p>Ente Cristiano Evangelico dei Fratelli, D.P.R. 13/11/97</p> <p>Associazione cristiana ortodossa dei Santi Agapito Martire e Serafino di Sarov, D.P.R. 14/01/98</p> <p>Fondazione di culto Ente della Chiesa della Fratellanza nella realizzazione del sé (S.R.F.), D.P.R. 03/07/98</p> <p>Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, D.P.R. 16/07/98</p> <p>Istituto Italiano Zen Soto Shobozan Fudenji, D.P.R. 05/07/99</p> <p>Chiesa Ortodossa Russa di Roma, D.P.R. 20/07/99</p> <p>Fondazione religiosa buddista, denominata F.P.M.T. Italia</p> <p>Fondazione per la preservazione della tradizione Mahayana, D.P.R. 20/07/99</p> <p>Consulta Evangelica, D.P.R. 13/09/99</p> <p>Chiesa Cristiana Evangelica indipendente di Berea, D.P.R. 25/10/99</p> <p>Istituto buddista italiana Soka Gakkai, D.P.R. 20/11/00</p> <p>Unione Induista Italiana, D.P.R. 29/12/00</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3.3 La población romaní en Italia

171. No puede considerarse que la población romaní constituya un grupo prácticamente separado del resto de la población, ya que la legislación italiana prevé medidas específicas en su favor, como la inscripción en el registro civil, la libertad de circulación, la expedición de permisos de trabajo y la educación. En la práctica, la legislación italiana no establece ninguna distinción entre los ciudadanos debido a sus orígenes étnicos, lingüísticos o religiosos.

172. La legislación básica sobre la protección de las minorías, aprobada en el marco de la unidad lingüística fundamental expresada en el idioma italiano, se adoptó con objeto de proteger el idioma y la cultura de las poblaciones albanesas, catalanas, alemanas, griegas, eslovenas y croatas, así como de las que hablan francoprovenzal, friulano, ladino dolomita, occitano y sardo. En la práctica, al tiempo que se aplicaba el artículo 6 de la Constitución, que estipula que “La República protegerá mediante normas adecuadas a las minorías lingüísticas”, se aprobó una legislación orgánica para la protección de las minorías lingüísticas históricas con el fin de dar pleno cumplimiento a los principios generales definidos por las organizaciones europeas e internacionales de que Italia es miembro. Durante el debate que tuvo lugar en el Parlamento, la situación de la población romaní se excluyó de la legislación mencionada porque se podía proponer y aprobar una ley especial, acorde con los aspectos particulares de esa minoría, que contemplara una protección diferente de la prevista para las denominadas “minorías etnolingüísticas históricas”. En realidad, los criterios básicos para obtener la denominación de “minoría lingüística” dependen de la estabilidad y la duración del asentamiento en una zona delimitada del país, lo que no ocurre en el caso de la población romaní. La formulación de una medida legislativa apropiada permitiría equiparar la situación de la mitad de los 150.000 romaníes aproximadamente que residen en Italia con la de los ciudadanos italianos. En lo que respecta al resto de la población romaní, que se caracteriza en todos los casos por el nomadismo, sus integrantes disfrutaban del derecho a la libertad de movimiento y circulación si son ciudadanos de la Unión Europea, mientras que si no lo son, están sujetos a las normas que regulan la estancia de los extranjeros.

173. En cuanto al asunto específico objeto de estudio, los romaníes **que poseen la nacionalidad italiana** tienen los mismos derechos y obligaciones que los demás ciudadanos. Si bien los que son ciudadanos de otros países de la Unión Europea gozan de plenos derechos de libertad de circulación, los nacionales de terceros países están sujetos a las disposiciones que regulan la estancia de los extranjeros en Italia. Se han puesto en marcha iniciativas específicas para que los romaníes que tienen la nacionalidad italiana disfruten de determinados derechos fundamentales, como la inscripción en el registro civil, la libertad de circulación, la expedición de permisos de trabajo y la educación. El Ministro del Interior ha promulgado circulares en varias ocasiones, poniendo en conocimiento de los prefectos y alcaldes la situación de los nómadas y la necesidad de fomentar su integración en la sociedad, con miras a superar todos aquellos obstáculos que impiden su participación en la vida del país. En la Circular sobre los “Problemas de los nómadas”, promulgada el 11 de octubre de 1973 (MIAC N° 17/73), se alertó a los alcaldes sobre la necesidad de facilitar la inscripción de las familias romaníes en los registros de poblaciones, así como de proporcionar servicios sanitarios y de expedir permisos de trabajo. También se les advirtió de que había que abolir las prohibiciones de acampar que se aplicaban únicamente a los nómadas, dado que esas prohibiciones estaban en clara contradicción con los principios de igualdad y libertad de circulación de los ciudadanos en el territorio de la República enunciados en los artículos 3 y 16 de la Constitución. Debería facilitarse el establecimiento de asentamientos creando campamentos especiales equipados con servicios básicos. Esos mismos principios se

reiteraron en la Circular MIAC N° 15185/85, de 15 de julio de 1985, titulada “Problemas de las comunidades gitanas”, en la que se señalaba que no era procedente que los alcaldes emitieran órdenes de desalojo de campamentos por motivos de higiene.

174. La población romaní **que no posee la nacionalidad italiana** se enfrenta a algunos problemas al solicitar la expedición del permiso de trabajo o su *naturalización* porque la legislación pertinente incluye entre las condiciones y requisitos la existencia de un contrato de trabajo. En consecuencia, pueden toparse con dificultades para encontrar un empleo y acceder a los servicios sanitarios y a la enseñanza. En la práctica, es necesario tener un trabajo para obtener el permiso de residencia. Por consiguiente, cuando la población romaní encuentra problemas al solicitar la expedición de un permiso de residencia, no se trata de una cuestión de discriminación, sino de falta de una condición básica, tal como dispone la Ley N° 189/2002.¹⁸

175. Por lo que se refiere a la circunstancia de que no se expiden permisos de residencia a los romaníes, conviene indicar las condiciones necesarias para obtenerlos, que son las mismas que se aplican a los extranjeros, independientemente del país o grupo de origen étnico, lingüístico o religioso. Los principios básicos son los siguientes: prueba de la entrada legal en el territorio, contrato de trabajo en regla, estancia por motivos de estudios o salud, o reunión de la familia con un pariente que reside legítimamente en Italia. Además, la legislación nacional prevé la posibilidad de impugnar las decisiones relativas a la expedición de los permisos de trabajo, así como las subsiguientes medidas de expulsión. La observación de que los romaníes no suelen aprovechar la oportunidad de regularizar su situación en el territorio no significa que exista una especie de discriminación contra ellos. Los empleadores figuraron también entre los principales artífices de la reciente regularización, que no estableció ninguna distinción entre los extranjeros. El hecho de que un porcentaje reducido de la población romaní haya realizado esos trámites sólo puede llevar a suponer que carecen de un contrato de trabajo legal o tienen antecedentes penales.

176. En cuanto a **la mejora de las condiciones de vida** de la población romaní, con arreglo a lo dispuesto en los Capítulos III y IV del Título V del Texto Único N° 286/1998, modificado e integrado por la Ley N° 189/2002, se trata de una competencia de los órganos locales. Desde 1984, en cumplimiento de las recomendaciones y resoluciones del Consejo de Europa en particular, muchas regiones han promulgado leyes en favor de la protección de los romaníes y zíngaros y su cultura. Se trata de las siguientes regiones, por orden cronológico: Véneto, Lacio, Provincia Autónoma de Trento, Cerdeña, Friul-Venecia Julia, Emilia Romagna, Toscana, Lombardía, Liguria y Piamonte. Por su parte, la región de Las Marcas los incluyó en una ley cuyo campo de aplicación es más amplio, pues también abarca los emigrantes, inmigrantes y refugiados. Algunas regiones han reformado sus leyes, ya sea en parte, como en el caso de Emilia Romagna, o en su totalidad, como Toscana, para adaptarlas mejor a las nuevas situaciones derivadas de la inmigración de romaníes extranjeros y su propensión creciente a asentarse en un

¹⁸ Se realizaron y presentaron por conducto del Ministro de Relaciones Exteriores reflexiones similares sobre las disposiciones aplicadas a los romaníes y la legitimidad de las medidas adoptadas por la policía contra la población romaní que reside en los centros de Roma, Milán y Verona, en respuesta a las acusaciones de segregación racial de los romaníes formuladas contra Italia. A este respecto, véase la reclamación colectiva N° 27/2004 (E.R.R.C.) presentada por el Centro Europeo de Derechos de los Romaníes al Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa. La reclamación versa sobre las discriminaciones que impiden el disfrute de los derechos jurídicos y la denegación de permisos de residencia y los métodos y actuaciones ilegales de las autoridades italianas. En este sentido, cabe destacar que, en lo que atañe a los procedimientos y condiciones, la normativa vigente no establece distinciones respecto de los ciudadanos de otros países debido a su origen étnico.

sitio en lugar de viajar. Además, en el Departamento de Asuntos Regionales se creó una mesa de coordinación sobre la cuestión de los romaníes, en la que participan representantes de todos los ministerios, con objeto de elaborar un proyecto de ley para regular la presencia y situación de la población romaní en Italia. A este respecto, las instituciones locales siguen aprobando todas las intervenciones pertinentes, en particular las relativas a la situación de los campamentos. En este marco, a modo de práctica ejemplar, cabe mencionar la iniciativa convenida entre la Prefectura de Nápoles y los órganos locales competentes y destinada a crear pequeños campamentos. Se trata de una tendencia positiva que resulta más funcional y soportable desde el punto de vista habitacional. Se van a llevar a cabo proyectos similares en Milán y Rovereto. Cabe mencionar la situación del “campamento Casilino 900” no autorizado, y los notables esfuerzos desplegados por el municipio de Roma para realizar trabajos de reacondicionamiento en esa zona. El “caso del campamento Casilino 900” no refleja todos los proyectos de integración promovidos por las instituciones locales, en colaboración con la sociedad civil (y emprendidos con éxito en varios campamentos en que la estructura y la organización pertinentes parecen satisfacer las necesidades de las distintas comunidades). En el marco de la “Conferencia Permanente”, creada en la Oficina Territorial del Gobierno-Prefectura de Roma, se han programado varios proyectos e iniciativas, que deberán definirse con los órganos y entidades competentes y giran en torno a las medidas de integración en favor de los romaníes que viven en varios campamentos de la capital.

177. En lo que respecta al **acceso a la educación** de los niños romaníes, éstos tienen el derecho y el deber de cursar la enseñanza obligatoria al igual que todos los demás alumnos, en virtud de la legislación italiana, que no establece discriminaciones entre los estudiantes italianos y extranjeros, ya sean legales o ilegales. Se han presentado asimismo proyectos de ley en la Cámara de Diputados (A.C. 225 y A.C. 895, presentados el 30 de mayo de 2001 y el 19 de junio de 2001 y titulados “Protección del derecho al nomadismo y reconocimiento de las poblaciones gitanas como minorías lingüísticas” y “Reconocimiento de las comunidades romaníes, zíngaras y nómadas”) y en el Senado (A.S. 447, presentado el 11 de julio y titulado “Ley marco para promover la educación, la formación profesional y el acceso al empleo y a la vivienda de los miembros de comunidades nómadas y regular su presencia en el territorio italiano”). Esos instrumentos prevén, entre otras cosas, la creación de zonas de escala y de tránsito equipadas y hacen especial hincapié en la escolarización de los menores. Con ese fin, disponen que se organizarán cursos de educación y formación para atender las necesidades de esas poblaciones. Mediante el Decreto Legislativo aprobado en marzo de 2005, la obligación de asistir a la escuela se hizo extensiva a todos los jóvenes de 18 años. Sin embargo, a pesar de que las instituciones escolares están dispuestas a acoger a esa población, lo cierto es que la misma tiene pocos deseos de integrarse (comprendida la comunidad escolar) y, en consecuencia, la tendencia innata a no asistir con asiduidad a la escuela en los lugares en que se asienta temporalmente. A fin de fomentar la asistencia a la escuela, el Ministerio de Educación ha asignado recursos financieros específicos a las escuelas que atienden a elevados porcentajes de inmigrantes, entre ellos los romaníes, con miras a realizar actividades educativas que favorezcan su integración eficaz. Por otra parte, gracias a las medidas de cooperación establecidas con los órganos competentes, los representantes de asociaciones, la sociedad civil en general y las escuelas organizan todas esas actividades extraescolares con objeto de aumentar el índice de asistencia de los alumnos romaníes. El Ministerio de Educación da instrucciones periódicas para concretar el uso de los fondos asignados. Según los datos recopilados por dicho Ministerio, durante el curso escolar 2003-2004, un elevado número de alumnos romaníes asistieron a la escuela en todo el país, de acuerdo con el siguiente desglose por niveles de enseñanza: 1.456 en la escuela preescolar; 5.175 en la escuela primaria; 2.591 en la escuela media; y 84 en la escuela secundaria. En particular, para aumentar la asistencia escolar de los niños romaníes, el Ministerio de Educación proporciona

recursos financieros a las escuelas que acogen a esos alumnos para financiar actividades educativas complementarias, promoviendo así una mejor integración de los mismos. Además, en cooperación con las autoridades y las asociaciones representativas, las ONG y otros órganos locales, las propias escuelas organizan todas esas actividades suplementarias que contribuyen a aumentar la frecuentación escolar de los niños romaníes. Ejemplo de ello es el proyecto de enseñanza obligatoria para los niños romaníes ejecutado por el municipio de Roma entre 2005 y 2008. Durante la sesión celebrada en enero de 2005 en el Comité contra la Discriminación y el Antisemitismo, tras denunciar la gravedad de la situación y explicar los problemas que suscitaban sentimientos de discriminación entre los romaníes, el Presidente de ‘Opera Nomadi’ coincidió con el representante del Ministerio de Educación, que era miembro del Comité, en que debían reanudarse las conversaciones, suspendidas en el pasado, para formular un “Protocolo de acuerdo” específico sobre la escolaridad de los niños romaníes. Hace poco tiempo se firmaron los documentos correspondientes, después de haber sido examinados y aplazados en la legislatura anterior.

178. Los empleadores han sido los principales protagonistas de los procedimientos de regularización recientes, que no establecen distinciones entre los extranjeros. Por lo que se refiere a la cuestión del **empleo**, el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales concertó “acuerdos sobre programas” con distintas regiones, con el propósito de emprender proyectos experimentales y de utilizar métodos innovadores para facilitar la integración de los inmigrantes extracomunitarios, entre ellos los romaníes, que residen legalmente en Italia. Concretamente, se asignaron algunos fondos a proyectos relacionados con el acceso de los extranjeros a los servicios territoriales, que se llevarán a cabo en los servicios de información pertinentes. Se destinaron fondos para la ejecución del proyecto titulado “Iniciativas contra la exclusión social y en pro de la autonomía de la mujer”, que comprende actividades de acogida, acompañamiento y mediación cultural, cursos de lengua italiana, un servicio jurídico, talleres, formación profesional y servicios de orientación laboral.¹⁹

179. En materia de **sanidad**, las normas específicas vigentes sobre la atención de salud prestada a los extranjeros, que figuran en el Texto Único sobre Inmigración, establecen la obligación de inscribir en el Servicio Sanitario Nacional a los extranjeros que posean permisos de trabajo en regla, así como la de dispensarles el mismo trato y reconocerles los mismos derechos y deberes que a los ciudadanos italianos. Esas normas también disponen que se proporcionarán los tratamientos ambulatorios y hospitalarios urgentes o esenciales, y continuos, en caso de enfermedad o accidente, en centros públicos y reconocidos a los extranjeros que no cumplan las normas sobre entrada y residencia. Además, se prevé la ampliación de los programas de medicina preventiva que protegen la salud individual y colectiva.

180. A este respecto, se aseguran los siguientes aspectos:

¹⁹ Véanse, por ejemplo, los proyectos para el empleo de la población romaní (lugares en todos los mercados para los comerciantes de chatarra de la cooperativa social ‘phralipe’; reciclaje de metales; mantenimiento ordinario y permanente de la pista para bicicletas por la cooperativa social ‘phralipe’; participación de los numerosos grupos artísticos romaníes en programas culturales patrocinados por el municipio; proyecto para los jardineros romaníes y zingáros; curso de tejido para rumria de Abruzzo y caminantes de Sicilia), el proyecto en que intervienen algunas asociaciones romaníes para la recogida de desechos en los campamentos, la creación de una red de equipos (GIPSY 2000-2002) entre organizadores de comunidades terapéuticas y mediadores romaníes y zingáros, que dos veces a la semana ayudan a toxicómanos romaníes, así como los proyectos de formación para los mediadores culturales en centros de internamiento y para la creación de un servicio jurídico en la oficina de Opera Nomadi en Lacio.

- Protección social en casos de embarazo y maternidad, en las mismas condiciones que las personas de nacionalidad italiana;
- Protección de la salud infantil, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989;
- Vacunas con arreglo a la legislación, que se realizarán en el marco de intervenciones programadas en campañas de tratamiento preventivo colectivo autorizadas por las regiones;
- Intervenciones de profilaxis internacional;
- Profilaxis, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades infecciosas y drenaje de todos los focos epidémicos pertinentes.

181. Además, en el marco de las distintas intervenciones necesarias para superar la marginación de los inmigrantes desfavorecidos, el Plan Sanitario Nacional para 2003-2005 pone de relieve el papel vital que desempeña el acceso de las poblaciones inmigrantes al Servicio Sanitario Nacional. Ello puede lograrse adaptando la prestación de la asistencia pública, de modo que sea abierta, fácilmente comprensible y accesible, y esté en consonancia con las necesidades esos nuevos grupos de población, de conformidad con las disposiciones contenidas en el Texto Único sobre Inmigración mencionado. Como se ha dicho, esa norma amplía a los inmigrantes ilegales el derecho a los tratamientos urgentes y esenciales, y continuos. El Plan Sanitario Nacional para 2003-2005 también recalca que en este campo conviene organizar campañas de información dirigidas a los usuarios inmigrantes acerca de los servicios ofrecidos por los organismos sanitarios locales y determinar dentro de cada organismo sanitario local cuáles son los empleados especialmente competentes y aptos para ese tipo de relaciones. El Plan Sanitario Nacional para 2003-2005 también define algunas medidas prioritarias en relación con los siguientes aspectos:

- Mejorar la asistencia prestada a las mujeres extranjeras en caso de embarazo y reducir la interrupción voluntaria de embarazo;
- Disminuir la incidencia del VIH, las enfermedades de transmisión sexual y la tuberculosis mediante campañas de prevención dirigidas a esas poblaciones;
- Lograr que el porcentaje de niños vacunados de la población inmigrante sea similar al de la población italiana;
- Reducir los accidentes laborales entre los trabajadores inmigrantes realizando las mismas intervenciones reservadas a los trabajadores italianos con ese fin.

182. En lo que respecta a las intervenciones de la **policía** en los campamentos, no se han denunciado infracciones de la legislación cometidas por los agentes que efectúan controles y operaciones, ya que sus actuaciones consistieron en la identificación, localización y expulsión de inmigrantes ilegales, los controles de la legitimidad de la propiedad y la represión de los delitos confirmados.

183. Además, en los campamentos la prestación de todos los servicios, con excepción de las intervenciones de la policía judicial derivadas de órdenes que deben cumplirse en casos flagrantes o ejecutadas por el **poder judicial**, siempre se lleva a cabo acatando las órdenes emitidas por los

Questori, de acuerdo con las actividades previstas en concertación con las oficinas territoriales del Gobierno y los municipios afectados.

4. La trata de seres humanos: medidas sistémicas y programas de protección social

184. Italia, que es el primer país que ha promulgado una legislación específica y sistemática sobre la trata de seres humanos (artículo 18 del Texto Único N° 286/1998), ha creado, por conducto de la Ley N° 228/2003, un Fondo de Medidas para Luchar contra la Trata de Personas, administrado por el Departamento de Igualdad de Oportunidades. Italia también ha elaborado disposiciones más detalladas sobre los delitos consistentes en reducir a seres humanos a la condición de esclavos o siervos o en mantenerlos en esa situación, y sobre la trata de personas, afinando así las normas del Código Penal.

185. En lo que respecta a la dimensión transnacional del fenómeno y a la importancia de la cooperación internacional para reforzar la eficacia de la acción preventiva, el artículo 14 de la Ley N° 228/2003 dispone que el Departamento de Igualdad de Oportunidades y el Ministerio de Relaciones Exteriores promoverán reuniones y campañas de información, especialmente en los países de origen de las víctimas de la trata. Habida cuenta de esos objetivos, dicha norma estipula igualmente que el Departamento de Igualdad de Oportunidades, junto con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, organizarán cursos de capacitación para los que participan en la lucha contra la trata. Esas iniciativas formarán parte de los programas del Ministerio para el próximo trienio.

186. Cabe señalar que, con objeto de dar un nuevo impulso a la lucha contra la trata entre las dos orillas del Adriático, el 1° de abril de 2005, la Dirección Nacional Anti-Mafia firmó un acuerdo de cooperación judicial con los órganos jurisdiccionales de Macedonia.

187. Con miras a aplicar medidas encaminadas no sólo a prestar apoyo concreto para reprimir esos delitos, sino también a realizar actividades de prevención y a brindar asistencia a las víctimas de la trata, el Ministerio del Interior, que desde 1995, al examinar la cuestión de las iniciativas de incentivación, fomento y protección de aquéllos que tratan de salir del círculo de la prostitución y esclavitud forzosas, formuló y promovió el artículo 18, ha puesto en marcha varios proyectos innovadores durante los últimos años.

188. Esos proyectos apuntan, en primer lugar, a facilitar el regreso voluntario de las víctimas de la trata a sus países de origen, las cuales, al liberarse de la situación de explotación a que se encontraban sometidas, colaboran con la policía para ayudar a identificar y capturar a sus explotadores.²⁰ En segundo lugar, están destinados a contribuir a crear las condiciones necesarias para proteger a las víctimas potenciales en esos países, en cooperación con las autoridades de los países de origen y con el objetivo específico de facilitar información exacta y especializada para prevenir los riesgos vinculados a la inmigración clandestina.

²⁰ En este sentido, es digna de mención la campaña llevada a cabo por el Gobierno de Italia durante la presidencia italiana de la Unión Europea para promover la redacción y aprobación de una directiva, en virtud de la cual todos los Estados miembros deberían expedir permisos de residencia a las víctimas de la trata que cooperan y contribuyen a la identificación de los traficantes de seres humanos.

189. Por consiguiente, en la ley objeto de estudio, revisten particular importancia las disposiciones destinadas a brindar protección social y asistencia a las víctimas de la trata. Para que puedan liberarse realmente de la explotación, es vital proporcionarles otras formas de apoyo, información y orientación.

190. Uno de los instrumentos esenciales para lograr ese objetivo es el Fondo de Medidas para Luchar contra la Trata de Personas, establecido por la Ley N° 228/2003. En el fondo se depositan las cuantías asignadas por el artículo 18 del Texto Único N° 286/1998 y los ingresos derivados de las incautaciones ordenadas tras las condenas o la ejecución de sentencias, con el fin de financiar programas de integración social y asistencia para las víctimas de la trata, y de atender otros objetivos de protección definidos en el artículo 18.

191. Se encargó a una Comisión Interministerial creada en 1999 en el Departamento de Igualdad de Oportunidades que dirigiera, controlara y programara los recursos agrupados actualmente en el nuevo Fondo para la ejecución de los proyectos. En el Decreto de 23 de noviembre de 1999, el Ministro de Igualdad de Oportunidades definió los dos tipos de programas que reunían los requisitos para recibir financiación, a saber:

- Los programas de protección social para brindar asistencia y protección a las víctimas de la trata;
- Las “medidas sistémicas” para respaldar los programas de protección mediante iniciativas de sensibilización, estudios e investigaciones sobre las novedades en ese campo, así como actividades de formación para los organizadores, asistencia técnica y seguimiento de proyectos.

192. Entre las distintas medidas sistémicas financiadas por el Departamento de Igualdad de Oportunidades figura el proyecto coordinado por el Ministerio de Justicia para el seguimiento en el plano nacional de las actividades y los resultados obtenidos por la Fiscalía en sus labores de investigación.

193. Concretamente, **entre 1999 y 2005** el Departamento de Igualdad de Oportunidades promulgó **6 Notificaciones**,²¹ publicadas en el Boletín Oficial de la República Italiana, para los proyectos que se someterían en este contexto, y contribuyó a la financiación de **294** proyectos de ese tipo ejecutados en todo el país entre 1999 y 2004. En aplicación del Decreto Ministerial de 23 de noviembre de 1999, que contiene información sobre los criterios y condiciones para la selección de los programas de asistencia e integración social, el Departamento ha cofinanciado tres medidas sistémicas y una campaña de información y sensibilización, además de los proyectos mencionados.

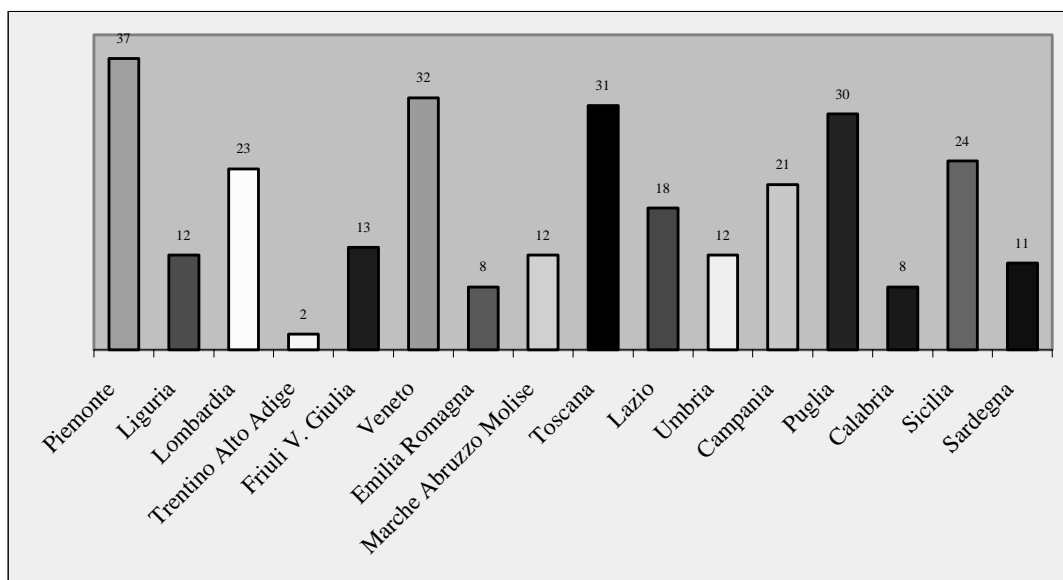
194. Los 294 proyectos de protección social realizados de conformidad con el artículo 18 han sido ejecutados por las autoridades locales y los agentes privados inscritos en la sección tres del Registro de asociaciones y órganos que participan en actividades en beneficio de los inmigrantes, con arreglo a lo dispuesto en el reglamento de aplicación (Decreto Presidencial N° 394, de 31 de agosto de 1999), cuyo artículo 25 dispone que los proyectos “serán financiados por el Estado en un porcentaje del 70%, en el marco de los **recursos asignados al Departamento de Igualdad de**

²¹ La Notificación N° 6 fue publicada el 3 de febrero de 2005.

Oportunidades, en virtud de párrafo 2 del artículo 58, y por los entes locales en un porcentaje del 30% en el marco de los recursos relativos a la asistencia”. Esos proyectos han proporcionado alojamiento y ayudado a unas **7.359** víctimas de la trata, de las cuales **343** eran menores de 18 años.²²

FIGURA 1

Distribución de los proyectos de protección social por regiones - Artículo 18 del Decreto Legislativo N° 286/1998 (Total: 294 proyectos, 5 notificaciones)



Departamento de Igualdad de Oportunidades

195. Los tipos de iniciativas que se pusieron en marcha eran particularmente complejos y delicados. Ello es especialmente cierto teniendo en cuenta el aislamiento psicológico que padecen las mujeres víctimas de la trata, que proceden de clases sociales sumamente desfavorecidas y se encuentran en situaciones caracterizadas por la violencia, la marginación y el abuso, y por el elevado nivel de desempleo, como en el caso de los países de Europa oriental, y las bajas tasas de asistencia y rendimiento escolar.

196. En consideración a la diversidad y los distintos niveles de dificultad de los perfiles psicológicos de las víctimas de la trata, cada proyecto de protección social, cuya duración media es de un año, se adapta a las necesidades y exigencias de las personas afectadas y generalmente apunta a proporcionarles la mayor autonomía posible a través de un medio de integración sociolaboral.

197. Los proyectos de protección social se dividen fundamentalmente en distintas etapas conexas, que se explican brevemente a continuación:

- La primera etapa, que se concentra principalmente en la recuperación física y psicológica de la víctima, comprende los siguientes aspectos: un medio de protección social y asistencia, que conduce del primer contacto (por conducto de unidades

²² Esos datos se refieren a proyectos relacionados con las cuatro primeras notificaciones (marzo de 2000-marzo de 2004), ya que los relativos a la notificación 5 todavía se están tratando.

móviles locales, un número de teléfono gratuito, la intervención de la policía, medidas dirigidas a los usuarios, etc.) a distintos servicios de “acogida protegida”, ya sea en casas de refugio, en familias o en viviendas independientes; la obtención del permiso de residencia; la asistencia letrada; y el apoyo psicológico para que recobren su independencia e identidad sociocultural.

- La segunda fase, cuyo objetivo principal es la integración e inserción social, abarca los siguientes elementos: actividades destinadas a la orientación e integración sociolaboral, mediante cursos de capacitación, clases de lengua italiana, subsidios de empleo, enseñanza dirigida en empresas, etc. Al mismo tiempo, puede entablarse un proceso judicial para que la víctima formule cargos, cuando proceda.

198. Durante los primeros cuatro años (de 2000 a 2004) se ha observado un incremento, tanto cuantitativo como cualitativo, de los proyectos destinados a luchar contra la trata de personas, lo que favorece la continuidad no sólo de los propios proyectos, sino también de la experiencia adquirida en la materia, aumentando así el profesionalismo y las competencias del personal que interviene en ellos.

199. En el siguiente cuadro se presentan algunos de los datos más significativos sobre las víctimas de la trata que recibieron asistencia y participaron en proyectos de protección social entre **marzo de 2000 y marzo de 2004** (Cuadro 1):²³

CUADRO 1

<i>Nº de víctimas contactadas y atendidas en los servicios sociales (sanitarios - psicológicos - jurídicos)</i>	<i>Nº de víctimas beneficiarias de proyectos de protección social</i>	<i>Nº de víctimas que recibieron formación, alfabetización o becas, o encontraron empleo</i>	<i>Ingreso en el empleo</i>
29.097	7.359	5.865	3.734

Maneras de establecer el primer contacto

200. Como se indica en el cuadro, el número de personas que entraron en contacto con los proyectos durante el periodo examinado es bastante elevado. Esos contactos preliminares con las víctimas de la trata, que constituyen la primera etapa del proyecto de protección social, pueden adoptar distintas formas. Los medios más importantes son las unidades móviles, los números de teléfono gratuitos, la policía, las entidades locales y otros proyectos realizados en virtud del artículo 18. Las unidades móviles desempeñan una función vital. Esos contactos son indispensables para sentar las bases de una relación fundada en la confianza, puesto que los agentes que trabajan en la calle proporcionan ayuda, aceptación, asistencia, información y un interlocutor que sabe escuchar, sin tratar de forzar las cosas y mostrando un interés real por las personas afectadas. La policía constituye otro medio de entrar en contacto con los proyectos de protección social, pues sus miembros han resultado ser muy eficientes no sólo en la investigación y erradicación de la trata, sino también en la relación de colaboración que se ha establecido entre ellos y las asociaciones y otros agentes locales. De acuerdo con la experiencia de la policía, tras un periodo inicial de acogida y asistencia, la etapa siguiente es la participación informada en el programa de protección social y

²³ Esos datos se refieren a las cuatro primeras notificaciones.

la colaboración eficaz con las oficinas investigadoras, que registran las acusaciones y declaraciones formuladas por las víctimas, y con las fiscalías competentes.

201. Otro de los instrumentos utilizados para entablar contacto con los proyectos de protección social es el número de teléfono nacional gratuito, que está destinado principalmente a brindar orientación y apoyo a las víctimas de la trata a fin de remediar su situación. El servicio no sólo facilita información, sino que también sirve de enlace con los servicios de protección social locales, en sinergia con servicios sociales públicos y privados.

Acompañamiento de las víctimas en sus relaciones con los servicios

202. Todas las personas contactadas por los proyectos o que entran en contacto con ellos, tal como se ha indicado, reciben una asistencia inicial, que en la mayoría de los casos es de índole sanitaria, psicológica y jurídica. A menudo, es preciso acompañar a las víctimas porque sienten más seguridad y confianza cuando los organizadores actúan de mediadores con los servicios. Por ese motivo, es muy importante que los organizadores posean las competencias adecuadas y la capacidad para comunicarse con las mujeres y niñas de que se trate a fin de fomentar una relación basada en la confianza.

203. En realidad, el acompañamiento de las víctimas en sus relaciones con los establecimientos interesados no constituye únicamente un servicio de asistencia, sino también una oportunidad para que los organizadores, los mediadores culturales y las personas que necesitan ayuda se reúnan y dialoguen. Durante ese proceso, pueden crearse las condiciones para establecer una relación más profunda, que puede promoverse de distintas maneras, que van desde la educación hasta el acceso a los servicios y las peticiones de ayuda para resolver problemas más complejos, como la manera de abandonar la prostitución. Además, dado que la mayoría de las víctimas de la trata vive en la clandestinidad, no se dirigen directamente a los centros públicos de salud por temor a las consecuencias legales o a las represalias de los traficantes. Las mujeres solicitan principalmente servicios para realizar revisiones ginecológicas u obtener información sobre la salud e higiene personal, la contracepción, el aborto y las enfermedades de transmisión sexual.

204. También es digno de mención el incremento de las solicitudes de acompañamiento formuladas por mujeres y niñas de los países de la antigua Unión Soviética, en parte debido al suministro de servicios de apoyo y mediación cultural en ruso. Reviste particular interés el aumento progresivo del número de niñas albanesas romaníes que buscan ayuda. Se trata de un difícil grupo destinatario que plantea muchos problemas operativos y metodológicos a los organizadores y a los responsables de los servicios médicos, debido principalmente a su resistencia cultural y analfabetismo.

205. En lo que atañe a la legislación nacional, la situación ha mejorado en el campo de la asistencia sanitaria prestada a los nacionales de terceros países que no cumplen los requisitos de residencia legal. El Código STP (Straniero temporaneamente presente – Extranjero presente temporalmente) asignado por los organismos sanitarios locales permite que los extranjeros utilicen el servicio sanitario gratuitamente o con un costo mínimo. Un análisis de los datos indica que, con respecto al pasado, la asistencia sanitaria proporcionada a los inmigrantes se ha ajustado a la legislación, por ejemplo, mediante la introducción de puntos de contacto especiales a los que pueden recurrir incluso los inmigrantes ilegales. No obstante, sigue existiendo una falta de uniformidad en los sistemas utilizados para asignar y prestar los servicios.

206. En los demás casos, el acompañamiento tiene por objeto prestar asistencia en los problemas judiciales y legales y brindar apoyo y orientación en los trámites de regularización.

207. Los servicios de apoyo psicológico y asesoramiento se encargan principalmente de orientar a las mujeres para que solucionen su situación y de ayudarlas a expresar y “elaborar” su experiencia con miras a examinar su proyecto de emigración.

Nacionalidad de las víctimas de la trata que participan en los proyectos

208. Un análisis de los datos correspondientes a los cuatro primeros años de los proyectos pone de manifiesto una presencia más o menos constante de mujeres de Nigeria y los países de Europa oriental. Concretamente, durante los últimos años la trata de mujeres albanesas ha disminuido, al tiempo que ha aumentado el número de mujeres procedentes de otros países de Europa oriental, especialmente Rumania, Moldova y Ucrania.

209. La prostitución es por definición oculta e “incognoscible” y la tendencia reciente a utilizar apartamentos y otros locales privados, en lugar de las calles, que los delincuentes involucrados en la trata consideran menos seguras, dificulta todavía más la tarea de sacar ese mundo clandestino a la luz del día. Las chicas viven en la ilegalidad y en una situación de fuerte dependencia psicológica y física de los traficantes.

210. Ello es especialmente cierto en el caso de las jóvenes de los países de Europa oriental, mientras que las nigerianas siguen teniendo que trabajar principalmente en la calle. La prostitución “a puerta cerrada” también afecta a un gran número de mujeres sudamericanas, así como a las chinas, presentes desde hace poco tiempo.

211. En cuanto a la edad de las mujeres afectadas, entre 2003 y 2004 se advirtió no sólo una disminución del promedio de edad de las víctimas, sino también un incremento del número de menores, que representan el 6,7% del total. Esas jóvenes proceden principalmente de Europa oriental, y en particular de Rumania.

212. Esa tendencia se manifiesta de modo claro y constante si se comparan los porcentajes correspondientes a los países de origen en los proyectos ejecutados hasta la fecha (Figuras 2 y 3).

FIGURA 2

Tendencia relativa a las nacionalidades de las mujeres que participan en programas realizados en el marco del artículo 18

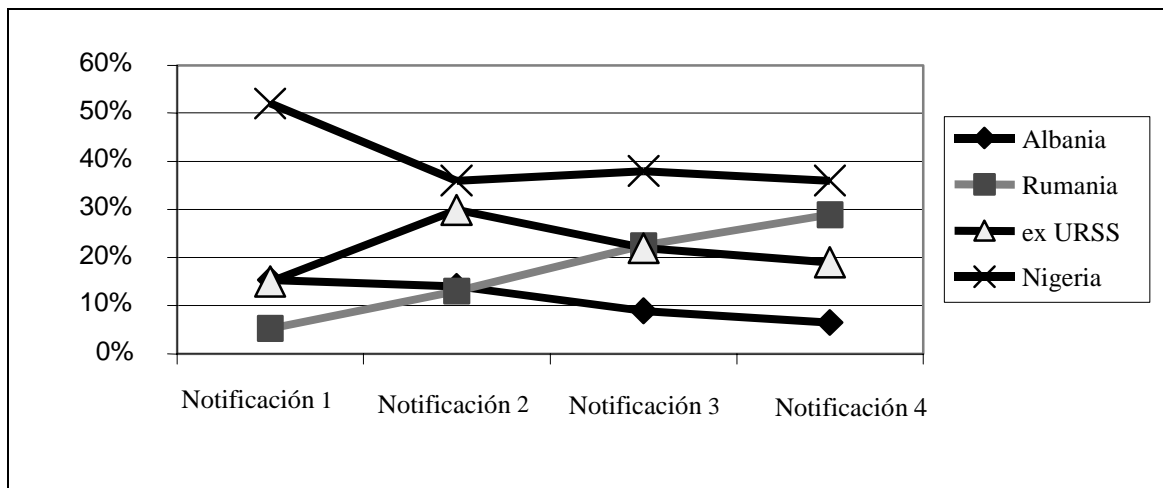
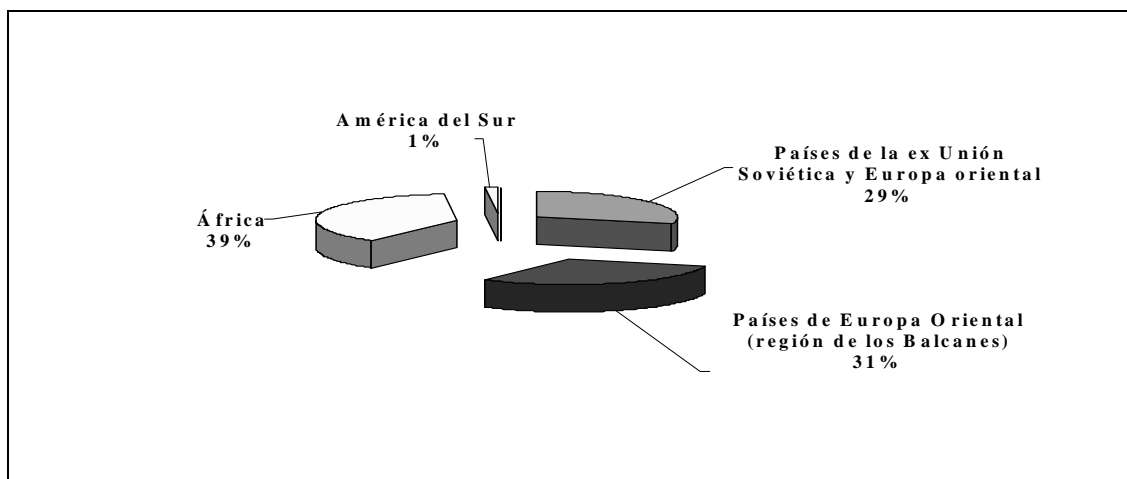


FIGURA 3

Distribución porcentual de las nacionalidades de las mujeres que participan en programas de protección social (2000-2004)



Tipos de servicios de acogida

213. Como se ha dicho, cada intervención de carácter social se adapta a las necesidades y exigencias de las personas afectadas, habida cuenta de la diversidad y la dificultad de los perfiles psicológicos de las víctimas. Ello es especialmente cierto en el caso de los distintos tipos de servicios de acogida (Figura 4).

214. La acogida en casas de refugio protegidas u hogares de intervención inicial es la primera etapa, sumamente delicada, del proceso de análisis y evaluación de la motivación de la víctima para salir de la situación en que se encuentra.

215. Desde el punto de vista metodológico, durante ese periodo se adoptan distintas formas de apoyo psicológico, que se centran en objetivos complementarios, que van desde el análisis de la motivación que lleva a las víctimas a “escapar” de la explotación hasta un examen de sus necesidades, la recuperación de la capacidad potencial individual, la reconstrucción de la experiencia traumática que han padecido y el proyecto de migración personal.

216. El alojamiento en familias se puede decidir en la etapa inicial de “escape” o durante periodos más prolongados y se utiliza a menudo en el caso de los menores, cuya integración en un ambiente familiar constituye la forma más útil de ayudarles a lograr la independencia.

217. Esas familias suelen formar parte de una red de voluntarios y son conscientes de los problemas que se plantean. Pese a ello, las relaciones no siempre son fáciles.

218. Por lo general, el alojamiento independiente tiene lugar en establecimientos dirigidos por las propias mujeres destinados a aquellas que hayan finalizado su programa individual o estén utilizando subsidios de empleo o esperando a encontrar un trabajo, pero que todavía no tengan la independencia económica. Se pueden trasladar a una vivienda independiente cuando empiezan a trabajar. Sin embargo, el análisis de los proyectos indica que es muy difícil encontrar alojamiento

para las chicas que han alcanzado un cierto nivel de independencia, principalmente debido a la falta de cooperación de la población local, que es reticente a alquilar viviendas a extranjeros a un precio módico.

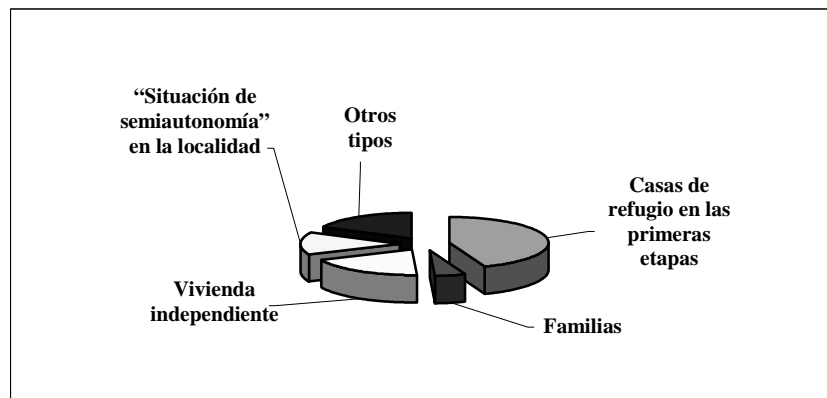
219. Una nueva modalidad de acogida, que se concibió y experimentó con buenos resultados en las primeras notificaciones de proyectos publicadas, consiste en “hacerse cargo en el plano local”. Se trata de un servicio de acogida semiautónomo, en el que las mujeres no se alojan en un establecimiento dirigido por la asociación, sino que viven en el vecindario utilizando sus propios recursos y reciben el apoyo constante de un organizador. Ese tipo de acuerdo ha resultado ser especialmente adecuado para las personas que poseen cierta independencia debido a los vínculos sociales y afectivos que han establecido en la localidad.

220. Las mujeres y niñas “en situación semiautónoma” reciben apoyo y su situación se sigue de cerca mediante reuniones periódicas con los agentes culturales en centros especiales. También se prestan servicios de asesoramiento, orientación y apoyo jurídico y sociopsicológico.

221. Las mujeres que recurren a este tipo de servicio suelen tener más edad que las que viven en centros de acogida o con familias.

FIGURA 4

Tipo de acogida dispensada en los proyectos de protección social



Permisos de residencia

222. En términos porcentuales, el número de permisos de residencia concedidos aumentó constantemente con respecto al número de permisos solicitados, durante las tres Notificaciones anteriores, experimentando una ligera disminución en el último año objeto de examen (Notificación 4). Se ha de tener presente que los datos de que se dispone no son definitivos, ya que algunos proyectos todavía se están ejecutando (Cuadro 2).²⁴

²⁴ De acuerdo con los datos del Ministerio del Interior, entre 1998 y el 31 de agosto de 2004 se concedieron 4.287 permisos de residencia por motivos de protección social.

CUADRO 2

	<i>Notificación 1</i>	<i>Notificación 2</i>	<i>Notificación 3</i>	<i>Notificación 4</i>
Permisos solicitados	1.148	1.386	1.082	1.081
Permisos expedidos	833	1.062	962	927
Porcentaje	73%	77%	89%	86%

Integración sociolaboral

223. Como se indica en el Cuadro 1, un total de 5.865 personas se beneficiaron de servicios de formación profesional o educación y de subsidios de empleo. El número de personas que encontraron un empleo ascendió a 3.734 (Figura 4).

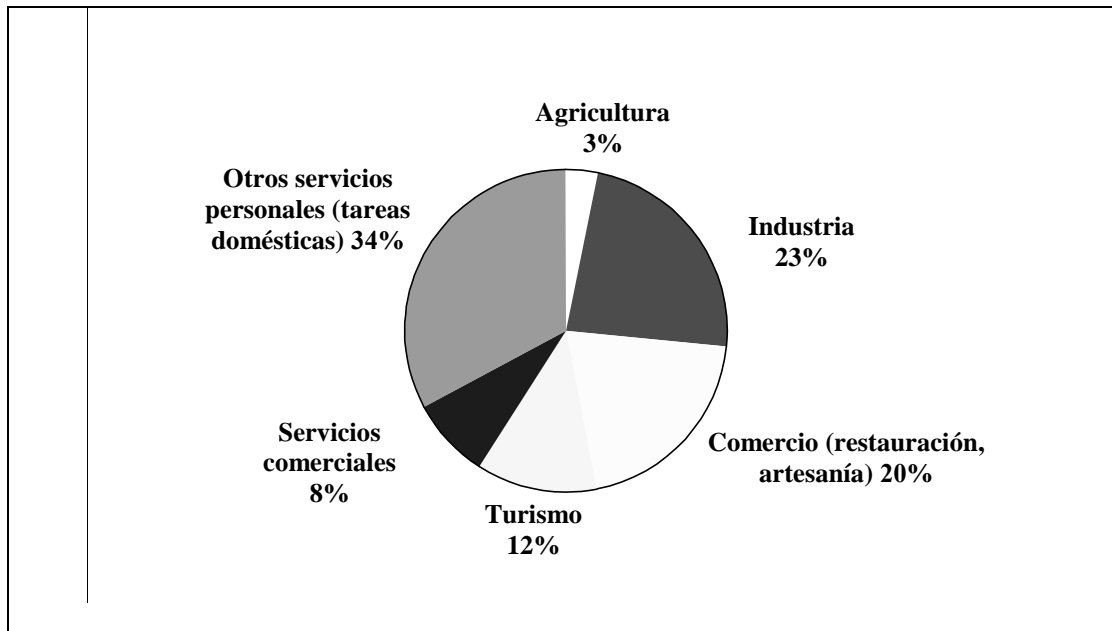
224. En general, se observó que el nivel de estudios de las chicas y mujeres de Europa oriental era medio-alto (enseñanza secundaria de segundo ciclo), mientras que el de las jóvenes nigerianas era bajo (únicamente la escolaridad obligatoria y en algunos casos analfabetismo). Esa situación pone de relieve las deficiencias de la formación profesional que han recibido inicialmente y la relativa ausencia de aptitudes que puedan utilizarse inmediatamente en el mercado laboral local. A ello se añade la falta de instrucción general y de conocimientos prácticos, incluso del nivel más básico. En muchos casos, la formación profesional se imparte recurriendo a medios personalizados de capacitación práctica a través de la colocación laboral (subsidios de empleo), ya sea durante periodos cortos de dos a cuatro meses o periodos más largos de un año como mínimo. Ese sistema tiene la ventaja de permitir que las mujeres evalúen sus capacidades en contextos laborales normales, adquieran los conocimientos necesarios y experimenten sus aptitudes y conducta. El suministro de formación práctica mediante la colocación laboral, que ayudó a un número considerable de personas a encontrar empleos en la industria o en actividades comerciales del sector de servicios, como la restauración o la artesanía, produjo resultados particularmente satisfactorios.

225. No obstante, surgieron otros tantos problemas para encontrar empresas que quisieran contratar a las mujeres después del periodo de formación y como consecuencia de los cambios del mercado laboral, en el que es cada vez más difícil que se propongan contratos estables. Sin embargo, lo más difícil fue integrar a las mujeres afectadas en un ciclo de empleo “normal”, es decir, en una empresa real económicamente viable. A menudo se las “aparca” simplemente en pseudoempleos que apenas se distinguen de la asistencia social y que en la mayoría de los casos consisten en tareas domésticas o “servicios personales”. Pese a ello, en términos generales se observó que el principal objetivo de las mujeres que participaban en los programas era encontrar un empleo, pues tenían sus propios proyectos de migración para lograr la estabilidad lo más rápidamente posible a fin de ayudar a sus familiares en sus países de origen.

226. Además, el deseo de encontrar un empleo lo antes posible también obedece a la necesidad de alcanzar una situación “normal”, en cuyo caso el trabajo se convierte en un medio de reinserción. Una vez que encuentran empleo, las beneficiarias empiezan a considerarse capaces de desempeñar una función distinta de la prostitución.

FIGURA 5

Desglose de los beneficiarios por sector de empleo (%)



Medidas a nivel de todo el sistema

227. En el contexto de las medidas a nivel de todo el sistema definidas en el Decreto Ministerial de 23 de noviembre de 1999, promulgado en virtud del Decreto Presidencial N° 394/1999, el Comité Interministerial ha puesto en marcha una campaña de sensibilización realizada en un principio mediante anuncios televisivos emitidos en la RAI y las redes Mediaset, anuncios radiofónicos, carteles y adhesivos en los 10 idiomas de los principales países de origen de la trata. Esa campaña también divulgó el número de teléfono gratuito nacional de lucha contra la trata, que es un instrumento esencial para permitir que las víctimas entren en contacto con personas que les puedan prestar ayuda real y concreta.

228. El número de teléfono gratuito (800 290 para las llamadas realizadas desde Italia) entró en servicio oficialmente a finales de julio de 2000 y se administra desde un centro nacional (en el que unos 20 operadores están de guardia noche y día) y 14 sedes locales (en las que trabajan entre 80 y 90 operadores aproximadamente en turnos de seis horas).

229. El Departamento de Igualdad de Oportunidades ha concertado acuerdos con los ayuntamientos de Nápoles, Palermo, Reggio Calabria y Cagliari y con la región de Puglia, donde los centros de llamadas del “número de teléfono gratuito de lucha contra la trata” seguirán funcionando hasta 2006 (los acuerdos prevén una financiación global de 420.000 euros, de la cual el 70% procede del Fondo Social Europeo y el 30% de fuentes nacionales, con arreglo a la Ley N° 183/1997).

230. Por consiguiente, los centros de llamadas gratuitas locales corren a cargo de las autoridades locales. Para hacer funcionar los centros, las autoridades locales recurren a los servicios de organizaciones sin fines de lucro y expertos. Los centros están situados en varias macrozonas regionales e interregionales en las que también se llevan a cabo proyectos de protección social.

Ello significa que se pueden establecer mecanismos de coordinación e interconexión entre los servicios y las víctimas. Entre julio de 2000 y diciembre de 2004 se atendió un total de 418.689 llamadas.

231. El Departamento de Igualdad de Oportunidades también financió otras dos medidas sistémicas, que se exponen con más detalle a continuación:

- **“El seguimiento en el plano nacional de los resultados obtenidos por las fiscalías en las investigaciones derivadas de denuncias relativas a los traficantes”**, coordinado por el Ministerio de Justicia con la ayuda de Transcrime, el instituto de investigación con sede en Trento. Según ese estudio, entre junio de 1996 y junio de 2001, unas 7.582 personas fueron objeto de investigaciones, acusaciones o condenas por delitos relacionados con la trata de personas con miras a la explotación.²⁵
- **“Medidas a nivel de todo el sistema para fomentar el regreso voluntario y la reintegración de las víctimas de la trata en sus países de origen”**, coordinadas por el Ministerio del Interior, con la asistencia de la OIM. El objetivo concreto de ese programa es ofrecer, de forma factible, la posibilidad del regreso voluntario asistido como uno de los medios de reintegración sociolaboral protegida creados en los países de origen de los beneficiarios. Desde el inicio del programa en julio de 2001, se han registrado 160 casos de repatriación asistida.

5. Los menores extranjeros en Italia

5.1 La población de menores extranjeros

232. Durante los últimos años, el carácter multiétnico y multiracial de la población ha sido más marcado en Italia como consecuencia de la afluencia cada vez mayor de inmigrantes. A raíz de ello, la población residente en el país ha seguido aumentando a lo largo de los años en que se ha producido una disminución natural constante (déficit de nacimientos vivos con respecto a las defunciones). El sector de la población extranjera residente que crece con más rapidez está integrado por menores. No obstante, Italia es uno de los países de Europa en que residen menos extranjeros, tanto en general como en lo que respecta a los menores.

233. En 2000, según el 14º censo demográfico, que facilita los datos más recientes disponibles, residían en Italia 284.224 menores extranjeros. En términos relativos, representan el 21% de los extranjeros residentes en Italia, con variaciones muy ligeras en función de las regiones, que van del 22,6% en el noreste al 22,3% en el noroeste y entre el 18% y el 19% en otras zonas del país.

234. La distribución geográfica de los menores extranjeros, al igual que la de la población extranjera en su conjunto, se concentra en las zonas del país más desarrolladas económicamente. Desde hace algunos años, los extranjeros han compensado la escasez de mano de obra en esas regiones, especialmente en los sectores que requieren principalmente trabajadores manuales poco calificados, donde la presencia de trabajadores italianos es cada vez más reducida.

²⁵ Informe final en el que se resume el proyecto de investigación sobre “La trata de personas para la explotación y el tráfico de migrantes”, llevado a cabo por el Instituto Transcrime de Trento por cuenta del Ministerio de Justicia y el Departamento de Igualdad de Oportunidades (págs. 143-146).

235. Los datos correspondientes a 2001 muestran que de cada 1.000 menores residentes en el noreste del país, 49,6 son extranjeros. La cifra relativa al noroeste es de 46,3, seguida de cerca por el centro de Italia, con 38,8, mientras que el sur y las islas quedan muy atrás, pues ese porcentaje es del 7,3 y el 8,7 por 1.000.

236. Al 31 de diciembre de 2004, un total de 91.170 niños poseían permisos de residencia. Si se examina la distribución geográfica de los menores con permisos de residencia, éstos se concentran en mayor medida en las regiones del centronorte (87%), mientras que en el sur y las islas ese porcentaje es del 13%. Las estadísticas más recientes sobre los motivos de la estancia, que remontan al 1º de enero de 2000, indican que más del 70% de los permisos estaban relacionados con la presencia de uno o más familiares en el territorio italiano.

237. Ahora bien, al hablar de los menores extranjeros o de los inmigrantes en general, se corre el riesgo de dar una imagen uniforme de una categoría que, por otra parte, es sumamente heterogénea.

238. Los niños inmigrantes proceden de un gran número de países de origen. En las familias inmigrantes la presencia de niños, que podrían haber ido a Italia, por ejemplo, para reunirse con su familia, varía en función de la nacionalidad y pone de manifiesto una serie de estrategias migratorias diferentes: en lo que respecta a algunos países, la presencia de un número elevado de adultos se acompaña de una reducida proporción de niños, lo que es indicio de corrientes migratorias temporales y menos asentadas (como las procedentes de Senegal), mientras que en el caso de otras nacionalidades la elevada proporción de niños revela planes de residencia más prolongada y arraigada en Italia (Marruecos, Albania, China, CEI, etc).

239. La mayoría de los niños extranjeros han llegado a Italia como consecuencia de la decisión de emigrar de su familia, lo que conduce al traslado de toda la familia o al nacimiento de los hijos en el país de destino. Asimismo, existen otros motivos que pueden llevar a los menores extranjeros a abandonar su país de origen después de vivir en él durante varios años para instalarse en Italia. Ello suele ocurrir en el caso de los menores extranjeros no acompañados, de los que se volverá a hablar más adelante en el presente informe.

5.2 Los menores extranjeros y su derecho a la integración

240. Las disposiciones legislativas más recientes (especialmente el Texto Único N° 286/1998, modificado e integrado por la Ley N° 189/2002, el Decreto del Primer Ministro N° 535/1999 y el Decreto Presidencial N° 394/1999, modificado por el Decreto Presidencial N° 334/2004) se hacen eco de un nuevo modelo de integración que también tiene repercusiones considerables en la situación de los menores, como hijos de los extranjeros y beneficiarios de iniciativas de protección específicas. Por primera vez, la cuestión de la inmigración se ha enfocado de una forma diferente que refleja más fielmente la realidad de la migración, que ahora se considera un fenómeno estructural en el que los menores, como tales, son personas que tienen derechos y que probablemente necesitan más protección, hasta el punto de que en la Ley N° 40/1998 se les dedica la totalidad del Título IV.

241. Además, la referencia expresa a la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989 es sumamente oportuna, puesto que demuestra la intención de Italia de reafirmar el carácter universal de los derechos del menor. El párrafo 3 del artículo 28 del Decreto Legislativo N° 286/1998 (modificado) es esclarecedor a este respecto. Esa disposición, que se refiere directamente al párrafo 1 del artículo 3 de la Convención, reitera que en todos los

procedimientos administrativos y judiciales destinados a poner en práctica el derecho a la reunificación familiar que afecten a los niños se considerará prioritario el interés superior del menor. Otra novedad importante es que el término “menor extranjero” designa no sólo a los hijos legítimos o naturales de padres extranjeros, sino también a todo niño encomendado a un extranjero, con arreglo a lo dispuesto en la Ley N° 184, de 4 de mayo de 1983.

242. Teniendo en cuenta los cuatro elementos esenciales de la nueva política de inmigración que se han definido, a continuación se recapitulan las principales novedades al respecto, como es natural haciendo hincapié en la condición de los menores:

a) Lucha contra la inmigración clandestina. Las nuevas medidas destinadas a combatir la inmigración clandestina, previstas en la Ley N° 189/2002, que modifica e integra el Texto Único N° 286/1998, han prestado más atención a los menores extranjeros, que actualmente se consideran una de las víctimas potenciales de la inmigración ilegal, hasta el punto de que se han previsto penas más severas en los casos de inmigración ilegal que afecten específicamente a niños. El legislador ha tenido en cuenta el hecho de que los menores extranjeros corren el peligro de ser explotados y esclavizados, convirtiéndose en una “mercancía en venta” en la nueva versión de la trata de seres humanos de nuestra era. A fin de proteger a las víctimas de la explotación inherente a esas formas de trata, la legislación establece medidas de protección social y propone modalidades de integración protegida (artículo 18 del Decreto Legislativo N° 286/1998). En relación con la trata, recientemente se aprobó una nueva norma, la Ley N° 228/2003, que redefine los delitos de esclavización, trata y compra de personas y enajenación de esclavos. La Ley N° 228/2003 introduce penas más severas para esos delitos y contempla circunstancias agravantes en caso de que afecten a menores.

b) Mayores garantías para los inmigrantes ilegales mediante el respeto de los derechos humanos. De acuerdo con este enfoque, que engloba muchas de las recomendaciones formuladas en las principales convenciones internacionales, se garantiza a los menores extranjeros presentes en Italia, cualquiera que sea su condición, los derechos fundamentales, como la asistencia sanitaria y la educación mientras estén en edad de cursar la enseñanza obligatoria. Asimismo, se ha aumentado a 18 años el límite máximo de edad para la prohibición de expulsión.

En cuanto a los menores extranjeros no acompañados que se encuentran en el territorio italiano, se expiden permisos de residencia tras informar al Comité de Menores Extranjeros, que son válidos durante todo el periodo necesario para efectuar investigaciones sobre los parientes del menor en su país de origen (apartado a) del párrafo 1 del artículo 28 del Decreto Presidencial N° 394/1999, modificado por el Decreto Presidencial N° 334/2004).

Por lo que se refiere a la situación de los menores no acompañados, tema que se examinará a fondo más adelante, el artículo 32 modificado recientemente del Texto Único N° 286/1998 (aplicado con las modificaciones introducidas por la Ley N° 189/2002) dispone que los menores no acompañados que hayan residido en Italia durante tres años como mínimo y hayan participado en proyectos de integración social y civil durante al menos dos años, recibirán, cuando alcancen la mayoría de edad y siempre que el Comité de Menores Extranjeros no emita una decisión sobre ellos, un permiso de residencia por motivos de estudios o acceso al empleo (incluido el empleo por cuenta propia), permitiéndoles así permanecer en el territorio italiano después de cumplir 18 años.

En este sentido, el Decreto Presidencial N° 334/2004, que modificó el Decreto Presidencial N° 394/1999, estipula en el apartado b) del artículo 22 que, previo dictamen del Comité de Menores Extranjeros, se expedirá un permiso de residencia para la integración social y civil del

menor con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 1-bis y 1-ter del artículo 32 del Decreto Legislativo N° 286/1998 modificado.

c) También se reconocen plenos derechos a los menores extranjeros que residen legalmente en Italia por motivos de estudios, empleo²⁶, salud o reunificación familiar. En cuanto a la reunificación familiar, se opina que la decisión del legislador de reconocer derechos específicos a los menores se pone de manifiesto en las normas vigentes. Concretamente, la legislación también contempla la posibilidad de que los menores que residen legalmente en Italia soliciten la reunificación con uno de sus progenitores biológicos.

Se ofrecen mayores garantías en lo que atañe a la expedición y renovación de los permisos de residencia de los menores, con independencia de la situación legal y las decisiones de los padres. Reviste gran importancia la introducción de un permiso de residencia “cuyo titular también podrá ser menor de 14 años”, que podrá expedirse después de cinco años de residencia legal y que permite desligar la residencia en Italia de la actividad económica, ofreciendo así más posibilidades de integración (párrafo 2 del artículo 31 del Texto Único N° 286/1998).

d) Además de las normas que rigen expresamente la inmigración, un instrumento nacional importante en relación con el derecho a la integración de los menores extranjeros es la

²⁶ A este respecto y en consonancia con las actividades de su grupo de trabajo sobre la familia, el Órgano Nacional de Coordinación del Consejo Nacional de Economía y Trabajo encargó un proyecto de investigación sobre “*Los adolescentes extranjeros y el mundo laboral: estudio transcultural de los valores inherentes al empleo*” a la Fundación Andolfi. Los resultados de la investigación deberán presentarse en un seminario a finales de mayo de 2005.

El objetivo de la investigación era estudiar las expectativas y actitudes hacia el empleo de los alumnos de enseñanza secundaria de países no pertenecientes a la UE y determinar si sus distintos orígenes étnicos influyen en los valores que atribuyen al trabajo.

Los datos proporcionan un retrato de los jóvenes que, a todos los efectos y fines, pueden considerarse inmigrantes y no hijos de segunda generación. Casi todos los jóvenes en cuestión nacieron fuera de Italia y en muchos casos el plan de migración de la familia todavía no ha finalizado, por lo que ignoran si permanecerán o no en el país. Por lo general, sus padres tienen un nivel de estudios relativamente alto (diploma de terminación de la escolaridad obligatoria o título universitario) y tras la migración, la mayoría de ellos tiene que “arremangarse” y resignarse a ocupar un empleo en los sectores medio o bajo del mercado laboral. A menudo, los estudios cursados por esos jóvenes en sus países de origen no se reconocen íntegramente en Italia. Por consiguiente, con frecuencia tanto ellos como sus padres tienen que hacer concesiones. Además, todos ellos descubren enseguida que tampoco es especialmente fácil encontrar un empleo en Italia. La mayoría de esos jóvenes opina que es muy importante poseer un buen nivel de estudios y tiene la intención de proseguirlos, por considerar que los títulos universitarios constituyen un factor clave para acceder al mercado de trabajo. Estiman igualmente que el hecho de ser “diferentes” no representará un problema. Suelen hablar entre dos y cinco idiomas, conocen al menos dos países distintos y, por tanto, están acostumbrados a estilos de vida diferentes y puntos de vista variados. Para casi todos ellos, lo fundamental es “hacer algo importante por los demás” y, de hecho, las profesiones a que suelen aspirar son la medicina y el derecho. Es sumamente interesante observar la manera en que esos jóvenes, a través de las carreras que eligen, tratan de “compensar” con creces las expectativas de sus padres.

Todos ellos consideran que el trabajo representa una “posibilidad de hacer algo útil por otros” y atribuyen poca importancia a la capacidad para obtener ingresos. Por tanto, asignan al trabajo una importancia expresiva más que fundamental. Al margen de las diferencias culturales, el denominador común de los jóvenes extranjeros con sus homólogos italianos es el tiempo, a saber, el periodo de la adolescencia. Parecen dispuestos a aceptar fácilmente el nivel de vida y los modos de conducta de la sociedad de acogida y encuentran en ella menos dificultades que sus padres.

En la segunda parte de la investigación, en la que las escuelas se consideraron “trampolines”, se observa que los profesiones no siempre tienen una idea clara de la situación “legal” de esos chicos y chicas y de las verdaderas dificultades que encuentran cuando llegan al país.

Ley Nº 285/1997, en virtud de la cual se ha creado un Fondo Nacional para la Infancia y la Adolescencia. El fondo, que está dotado con unos 150 millones de euros anuales que se distribuyen entre las regiones y 15 ciudades, tiene por objeto financiar proyectos que mejoren la calidad de vida de los niños y jóvenes impulsando actividades de gran alcance en todo el país. La ley define distintos tipos de proyectos mediante los cuales se han introducido medidas en favor de los niños y adolescentes extranjeros.

243. Gracias a los fondos previstos para el primer trienio de aplicación de la ley, se han puesto en marcha 90 proyectos en beneficio de los menores extranjeros, la mayoría de los cuales (31%) se ejecutó en las ciudades en cuestión, encabezadas por Turín, con ocho proyectos, seguida de Florencia y Bolonia, con cinco proyectos cada una.

244. También se observa una concentración considerable de proyectos en las regiones de Toscana, Véneto y Lombardía, donde existe una elevada proporción de trabajadores extranjeros que residen y trabajan legalmente en la zona.

245. Al analizar todos los proyectos dedicados a los menores extranjeros durante el primer trienio, se observa que el 35,5% de ellos apuntan principalmente a su integración educativa y el 8,9% a la mejora de la enseñanza propuesta. El 17,8% de las iniciativas trata de promover la instrucción en lengua italiana.

246. Esa tendencia de los proyectos es especialmente significativa, pues muestra que el proceso de integración educativa se considera el instrumento esencial para promover la integración de los menores inmigrantes.

247. Por lo que se refiere a los proyectos previstos para el segundo trienio de aplicación de la ley, los primeros datos resumidos de que se dispone actualmente indican que se han ejecutado 51 proyectos, de los cuales 9 han sido realizados directamente por las ciudades que poseen fondos (encabezadas por Bolonia, con 3 proyectos). Si bien se ha producido una disminución global con respecto al trienio anterior de las iniciativas en pro de la integración de los niños y adolescentes extranjeros, al mismo tiempo se observa una concentración notable de ese tipo de proyectos en el norte y centro de Italia, donde se han llevado a cabo la mayoría de ellos, a saber: 18 en Véneto, ocho en Emilia Romagna, cuatro en Friul-Venecia Julia, Piamonte y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, tres en Liguria, dos en Toscana y Lacio y uno en las regiones de Lombardía, Valle de Aosta y Las Marcas, lo que representa un total de 48 proyectos. En cuanto al sur de Italia, se ejecutaron dos proyectos en Campania y uno en Calabria. Ello se explica en parte por el elevado número de niños extranjeros que residen en el norte y centro del país.

248. Dado que muchos de esos proyectos se han fijado el objetivo de realizar varias iniciativas diferentes al mismo tiempo agrupando algunas de las actividades contempladas en la Ley Nº 285/1997, se puede afirmar que la mayoría de ellos (29) se han inspirado en particular en el artículo 4 (que prevé servicios de fomento de la relación entre padres e hijos, servicios para luchar contra la pobreza y la violencia y otras medidas para alojar a los menores en instituciones), al organizar actividades destinadas principalmente a prestar apoyo a las familias.

249. Por último, cabe citar los 21 proyectos realizados en aplicación de los artículos 6 y 7, que disponen que se establecerán servicios recreativos y educativos para el tiempo libre y medidas encaminadas a promover los derechos de los niños y adolescentes por conducto de iniciativas que faciliten el disfrute de las zonas urbanas y fomenten los derechos de los menores (junto con los ciudadanos y entidades públicas) y su participación activa en la vida de las comunidades locales.

Los proyectos basados en la aplicación de esas disposiciones han consistido esencialmente en la organización de talleres para impulsar las relaciones interculturales y multiculturales.

5.3 El derecho a la educación

250. Las transformaciones de las corrientes migratorias que se han producido durante los últimos años, especialmente las repercusiones cada vez mayores de la reunificación familiar y el establecimiento progresivo de familias inmigrantes en Italia, han influido considerablemente en la presencia de menores extranjeros en el país y en particular en las escuelas italianas. Comúnmente se opina que las escuelas constituyen el medio primario y fundamental para integrar a los niños inmigrantes en el país de acogida y un escenario importante en el que culturas diferentes confluyen e intercambian opiniones y experiencias, así como un lugar para transmitir y elaborar modelos culturales. Gracias a las escuelas, se puede tener una idea inicial de la presencia de niños extranjeros y del incremento de su número a lo largo de los años (si se incluye también a los niños que no residen legalmente en el país, las escuelas se convierten en un medio para observar los fenómenos migratorios que afectan a los grupos de edad más jóvenes, puesto que aportan más indicaciones incluso sobre los que no están registrados oficialmente).

251. El número de escolares extranjeros ha aumentado de sólo 6.104 en el año escolar 1983-1984 a 232.766 en 2002-2003. Esta última cifra rebasa en 50.000 el número total de niños contabilizados en el año escolar anterior. El 45% de esos niños proceden de países europeos y el 55% de otros continentes. Los países de origen de las corrientes migratorias que contribuyen a ese incremento se distribuyen de manera bastante uniforme entre los cinco continentes, aunque se observa un aumento más marcado de las Américas (hasta el 35% el pasado año) y Asia (hasta el 32%). Si se examina la distribución interna de los continentes por tipo de escuela, se advierte que los niños africanos tienden a predominar en las escuelas primarias, mientras que los jóvenes de los países de la Unión Europea y América son más numerosos en las secundarias.

252. Si bien durante el curso escolar 2002-2003 los países de origen más representados fueron una vez más Albania, Marruecos y la antigua Yugoslavia, en las escuelas italianas estuvieron presentes 189 nacionalidades en total. El número de niños de Rumania (15.509) y Ecuador (7.273) se ha duplicado prácticamente con respecto al año anterior. Los alumnos extranjeros representan el 2,96% de la población escolar total, y la mayor proporción corresponde a las escuelas primarias (95.346 alumnos o 3,8% del total) y la menor a las escuelas secundarias de segundo ciclo (33.176 alumnos o 1,5% del total). En todos los niveles, con excepción de las escuelas secundarias de segundo ciclo, el número de niños supera ligeramente al de las niñas, aunque la proporción de niñas por cada 100 alumnos extranjeros ha aumentado del 45,8% al 46,3%. En cuanto a la distribución geográfica, los alumnos extranjeros se concentran en Lombardía, Emilia Romagna y Véneto.

253. Esas diferencias obedecen principalmente al hecho de que la inmigración es relativamente reciente en Italia y el ingreso de menores inmigrantes en las escuelas secundarias de primer y segundo ciclo empezó a tener lugar solamente durante los últimos años. A este respecto, también es importante tener en cuenta el lugar de nacimiento de los menores extranjeros.

254. Por lo general, los niños nacidos en Italia de padres extranjeros cursan la integridad de los estudios escolares en el país y, por tanto, están presentes a partir de la escuela maternal (en esos casos, dado que las migraciones en cuestión son relativamente recientes, habrá que esperar algunos años para que un número considerable de niños ingrese en la enseñanza secundaria, pues hoy en día son más numerosos en proporción en los grupos de edad de la enseñanza preescolar y

primaria). Los niños que ingresan directamente en la escuela primaria o media son principalmente los nacidos en otros países que llegan a Italia cuando tienen más edad. Al ser en general más mayores, son los primeros en cursar estudios secundarios, donde se les considera “alumnos extranjeros”. La diversidad de los países de nacimiento constituye un factor importante que influye en el tipo de presencia de esos alumnos en la enseñanza y en las dificultades a que hacen frente tanto ellos como sus escuelas.

255. La presencia de alumnos extranjeros también varía en función de las regiones, poniendo de manifiesto los rasgos más generales de las tendencias de las corrientes migratorias, los proyectos de migración personales y la fuerza de atracción que ejercen determinadas zonas.

256. Los alumnos extranjeros se concentran principalmente en las regiones del centro y norte de Italia, lo que indica la dirección de las corrientes migratorias, mientras que su número es muy reducido en el sur y las islas. El porcentaje de alumnos extranjeros es especialmente elevado en Lombardía, Emilia Romagna y Véneto, seguidas de Lacio, Piamonte y Toscana.

257. Como se ha observado en el análisis de la población de menores extranjeros, la presencia de esos alumnos se caracteriza no sólo por el incremento cuantitativo que se ha producido, sino también por la variedad de países de origen, que obviamente plantea distintos problemas culturales a las propias escuelas. Las regiones de origen más representadas son, por orden decreciente, los países europeos no pertenecientes a la UE y África, seguidos de Asia y las Américas. Un análisis de los 10 primeros países de origen de los alumnos que no poseen la nacionalidad italiana pone de manifiesto cifras diferentes en las distintas etapas de la escolaridad, que están íntimamente relacionadas con las características de las migraciones familiares.

258. Frente a la presencia creciente de menores extranjeros, en Italia y otros países europeos las escuelas han sido desde el principio un lugar clave para reflexionar sobre la integración de esos niños y niñas. Si bien en las escuelas esas nuevas llegadas se ven con buenos ojos, ese punto de vista se expresa mediante una serie de circulares (la primera de las cuales se remonta a 1989) que todavía no se han plasmado en un marco jurídico sistemático.

259. En Italia, el ingreso de los menores extranjeros en la enseñanza obligatoria se ha regulado de maneras distintas a las utilizadas en otros países europeos afectados por la inmigración desde hace varias décadas. Italia no es partidaria de crear clases especiales y los alumnos extranjeros siempre han participado en el programa escolar normal. De ese modo, el país ha asegurado la integración educativa de muchos menores extranjeros y ha evitado el riesgo de combinar las restricciones legislativas con una opinión negativa de la diversidad cultural personificada en los niños y adolescentes extranjeros.

260. Al tomar esa decisión, también ha sido necesario superar una serie de obstáculos administrativos y políticos (basta con pensar en las dificultades vinculadas al reconocimiento de los títulos o la comparación de los sistemas educativos).

261. Este planteamiento se basa en el derecho y deber a la educación de todos los niños y adolescentes de Italia, de conformidad con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño (Nueva York), que se reiteraron en el Texto Único N° 286/1998 modificado.

262. Por consiguiente, el problema que supone la “otredad” de los menores extranjeros para los servicios de acogida se ha planteado ante todo con respecto a las políticas y los establecimientos educativos, que se han convertido en el primer lugar en que convergen los niños de

nacionalidades diferentes. Sobre la base de las distintas alternativas existentes, el diálogo intercultural se ha instaurado paulatinamente en las escuelas como un posible modelo de integración, caracterizado por el reconocimiento de la propia cultura de cada niño y la importancia de respetar a los niños “diferentes” y su identidad cultural en la búsqueda cotidiana de formas de colaboración que puedan resolver de modo constructivo toda situación de conflicto o desacuerdo potencial.

263. En el ámbito legislativo, las positivas políticas de acogida de los alumnos inmigrantes adoptadas por los distintos maestros, escuelas y autoridades encargadas de la educación para hacer frente a las nuevas llegadas durante la primera “situación de emergencia” de inmigración se reconocieron en la Circular ministerial N° 205/1990, desarrollada posteriormente por las Circulares N° 5/1994 y N° 73/1994, en las que se planteó por primera vez la cuestión de la educación intercultural. Los objetivos de esas circulares, que siguen orientando la praxis educativa, eran la promoción del diálogo y de un “clima de relaciones”, y la presencia de elementos interculturales en todas las asignaturas y actividades interdisciplinarias.

264. Tras mencionar esos primeros indicadores, a continuación se exponen algunas de las novedades más destacadas en materia de legislación educativa acaecidas durante los últimos años:

- a) El reconocimiento de la educación como derecho y obligación de todos los niños, incluso los que no cumplen las normas relativas a los permisos de residencia (Ley N° 176/1989, Texto Único N° 286/1998).
- b) La definición de medidas para la matrícula, acogida e integración de los alumnos extranjeros, afirmando su derecho y obligación de recibir instrucción y contemplando disposiciones y recursos específicos que se movilizarán para impulsar la enseñanza del idioma italiano, a fin de facilitar el acceso a establecimientos y planes de estudios comunes, en particular mediante la concertación de acuerdos con las autoridades locales, comunidades y asociaciones (Ley N° 40/1998 y Circulares ministeriales N° 301/1989, N° 205/1990, N° 21/1991 y N° 400/1991; y Decreto Presidencial N° 394/1999).
- c) El reconocimiento del derecho del menor a matricularse en los cursos que correspondan a su edad (Decreto Legislativo N° 286/1998).
- d) La necesidad de adaptar los programas de enseñanza a la capacidad de los alumnos extranjeros y la introducción de mediadores culturales competentes, de ser necesario, para que ayuden a los alumnos extranjeros que acaban de llegar a Italia.

265. En los documentos oficiales se pone de relieve la educación intercultural como el factor básico de integración en las opciones educativas que ofrecen las distintas escuelas, donde el término designa un planteamiento que se utiliza para examinar los planes de estudios y los modos de comunicación, y hacer frente a las diferencias y necesidades de aprendizaje en el contexto educativo. Las estrategias prácticas adoptadas hasta la fecha han abarcado la organización de actos interculturales, actividades complementarias para los alumnos inmigrantes (clases en árabe y chino y talleres de lengua italiana) o para todos los niños, la enseñanza de asignaturas desde un punto de vista intercultural y la revisión de los planes de estudios desde una perspectiva intercultural. De hecho, esas iniciativas se han ejecutado principalmente con carácter experimental en escuelas que cuentan con un número considerable de alumnos extranjeros.

5.4 Los menores extranjeros acogidos temporalmente en Italia

266. El artículo 33 del Decreto Legislativo N° 286/1998 dispone que se creará un Comité de Menores Extranjeros que vigilará las condiciones de residencia de los menores extranjeros acogidos temporalmente en Italia y coordinará las actividades de las administraciones interesadas. El Decreto del Primer Ministro N° 535, de 9 de diciembre de 1999, contiene disposiciones generales sobre los menores extranjeros acogidos temporalmente en Italia, los cuales se catalogan del siguiente modo: no son nacionales de Italia ni de otros países de la UE, tienen más de seis años de edad y entraron en Italia en el marco de programas de solidaridad para la acogida temporal promovidos por organismos, asociaciones y familias. En el contexto de esos programas, los niños son acompañados por uno o más adultos que ejercen funciones genéricas de apoyo, orientación y asistencia.

267. Con arreglo a lo dispuesto en el Decreto del Primer Ministro N° 535/1999, el Comité también se pronuncia sobre las solicitudes presentadas por organismos, familias y asociaciones con miras al ingreso de menores mediante programas de solidaridad y a su cuidado temporal y repatriación ulterior.

268. Durante los últimos años, se ha intensificado considerablemente la práctica consistente en acoger temporalmente a menores extranjeros cuyas condiciones de vida en los países de origen son poco satisfactorias desde el punto de vista de la atención sanitaria y social. La iniciativa, que se puso en marcha hace varios años para que los niños contaminados por las radiaciones provocadas por el accidente nuclear de Chernobyl pasaran algún tiempo en un entorno más sano, se amplió posteriormente, aunque en menor medida, a niños de otros países distintos de Belarrús cuyo estado de salud no era necesariamente deficiente.

269. De ello se deduce que esos proyectos engloban situaciones sumamente variadas que, por ende, tienen características muy diferentes. En algunos casos las atenciones sociales obedecen a motivos de salud, mientras que en otros posibilitan un primer encuentro que es el prelude de un diálogo recíproco más constante y sistemático entre las comunidades locales o grupos religiosos con miras a ayudar a los niños italianos y extranjeros a conocerse mejor.

270. Los datos que posee el Comité de Menores Extranjeros indican que el 78,6% de los niños que recibieron atenciones sociales entre 1994 y 2002 procedían de Belarrús.

271. En 2002, llegaron más de 27.000 niños de las zonas afectadas por las radiaciones de Chernobyl, más de 2.500 de otros países de Europa oriental y más de 300 de África y Oriente Medio. Por tanto, ese año casi 3.000 niños recibieron atenciones sociales por motivos distintos de la rehabilitación médica.

272. En 2003 se produjo un incremento notable con respecto al año anterior del número de menores que se beneficiaron de atenciones sociales, pues el Comité aceptó 35.542 peticiones, de las cuales 32.649 correspondieron a Belarrús y Ucrania (zona de las radiaciones) y las 2.893 restantes a otros países de Europa oriental. Sólo 25 niños procedían de otras zonas, a saber, Palestina. En consecuencia, se puede afirmar que, si bien se ha presenciado un aumento considerable del número de niños que llegan al país en el marco de ese programa, el incremento no ha conducido a un mayor número de ingresos por motivos distintos de los sanitarios.

273. En todo caso, los datos anteriores no reflejan el número real de menores que ingresaron en el país, ya que con frecuencia un mismo niño va a Italia más de una vez en momentos diferentes

durante el mismo año (por ejemplo, verano y Navidad). Según el Comité, el número estimado de entradas reales oscila entre 22.000 y 25.000 al año.

5.5 Los menores extranjeros no acompañados

274. Como se ha dicho, la condición jurídica de los “menores extranjeros no acompañados” se regula en el Decreto Legislativo N° 286/1998, modificado por el Decreto del Primer Ministro N° 535/1999 que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto Legislativo N° 286/1998, define las funciones y tareas del Comité de Menores Extranjeros. El Comité se encarga no sólo de los menores acogidos temporalmente, sino también de los menores extranjeros no acompañados, vigilando las condiciones de residencia en el caso de estos últimos, y determinando su condición y realizando investigaciones en sus familias con miras a organizar la repatriación asistida y la reunificación con las mismas.

275. La definición del menor extranjero no acompañado figura en el párrafo 2 del artículo 1 de la norma mencionada,²⁷ según el cual se entenderá por menor extranjero no acompañado presente en el territorio italiano “el menor que no posea la nacionalidad italiana ni de otro Estado miembro de la Unión Europea y que, sin haber presentado una solicitud de asilo, se encuentre por cualquier motivo en el territorio italiano sin la asistencia y representación de sus padres u otros adultos legalmente responsables de él con arreglo a las leyes vigentes en el ordenamiento italiano”.

276. El artículo 32 del Texto Único N° 286/1998, modificado e integrado por la Ley N° 189/2002, que reformó recientemente la legislación relativa a la inmigración, estipula que podrán expedirse permisos de residencia, al alcanzar la mayoría de edad, a los menores no acompañados acogidos en el país “durante un periodo de dos años como mínimo en el marco de un proyecto de integración civil y social dirigido por un organismo público o privado representado en el ámbito nacional e inscrito en el registro creado por el Gabinete del Primer Ministro”. Ello será posible “siempre que el Comité de Menores Extranjeros no adopte otra decisión con arreglo al artículo 33”.²⁸ El organismo que dirija el proyecto “deberá garantizar y probar con la documentación adecuada, en el momento de la adquisición de la mayoría de edad, [...] que el interesado ha permanecido en Italia durante al menos tres años, [...] dispone de un alojamiento y asiste a un curso de estudio o posee un empleo remunerado, de acuerdo con la ley italiana, o tiene un contrato de trabajo, aunque ese empleo todavía no haya comenzado”.²⁹

277. Con miras a ratificar esa norma, en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Decreto Presidencial N° 334/2004, que modificó el Decreto Presidencial N° 394/1999, se incluye entre las circunstancias en que podrán expedirse permisos de residencia la integración de menores que se encuentren en las condiciones descritas en los párrafos 1-bis y 1-ter del artículo 32 del Texto Único N° 286/1998, previa opinión del Comité de Menores Extranjeros.

278. El artículo 6 del Decreto del Primer Ministro N° 535/1999 estipula que se garantizarán derechos a los menores no acompañados en materia de residencia temporal, atención de salud,

²⁷ Decreto del Primer Ministro N° 535, de 9 de diciembre de 1999.

²⁸ Párrafo 1-bis del artículo 32 del Decreto Legislativo N° 286/1998.

²⁹ Artículo 25 de la Ley N° 189/2002. El carácter residual de esta disposición, que no limita a esos casos la posibilidad de que los menores que adquieren la mayoría de edad obtengan permisos de residencia, fue confirmado por el Comité de Menores Extranjeros en su nota interpretativa de 14 de octubre de 2002.

educación y otras prestaciones previstas por la legislación vigente (con ese fin se contempla la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, el antiguo Departamento de Asuntos Sociales, concierte acuerdos con los ministerios y organismos públicos competentes).

279. El apartado a) del párrafo 1 del artículo 28 del Decreto Presidencial N° 394/1999, modificado por el Decreto Presidencial N° 334/2004, dispone que se expedirán permisos de residencia a los menores de acuerdo con la recomendación del Comité de Menores Extranjeros. Esos permisos serán válidos durante todo el periodo necesario para hacer averiguaciones en la familia del menor en su país de origen. En cuanto a la posibilidad de obtener un permiso de residencia al alcanzar la mayoría de edad, conviene referirse a los comentarios que se han formulado en relación con el artículo 32 del Texto Único N° 286/1998, modificado e integrado por la Ley N° 189/2002.

280. Dado que toda la información sobre la presencia de menores extranjeros debe transmitirse al Comité, que se encarga de que se acopien y traten todos los datos, desde 2000 éste se ha ocupado de confeccionar un “censo” de esos menores. Las cifras de que se dispone sólo indican la tendencia de la presencia de menores extranjeros en Italia y no reflejan fielmente la verdadera situación, ya que algunos niños no se incluyen en ellas y otros permanecen “en la clandestinidad”. La aproximación también es inevitable por otro motivo, pues a menudo puede ocurrir que un niño no posea ningún documento y viaje por el país dando datos personales diferentes cuando se le solicita que se identifique. Por consiguiente, se puede notificar la presencia de un mismo niño en varias ocasiones, cada vez con un nombre distinto.

281. Hasta diciembre de 2003, los menores extranjeros no acompañados se clasificaban en dos bases de datos diferentes: en la primera se incluían datos sobre los menores que poseían permisos de residencia específicos para ese grupo de edad y la segunda contenía la información relativa a todos los demás menores extranjeros. Al 31 de diciembre de 2003, en la primera base de datos figuraban informes sobre 7.313 menores (frente a 5.883 en julio 2003), la mayoría de los cuales procedían de Albania, Marruecos y Rumania. En la segunda se hallaban registrados 881 menores (frente a 1.157 en julio de 2003). Esa disminución obedece a varios motivos, a saber, los menores ya han adquirido la mayoría de edad o han sido objeto de medidas de repatriación asistida o se han transformado sus permisos de residencia. En ese caso, las regiones de origen también coinciden con las de los menores que carecen de permisos de residencia.

282. Desde enero de 2003, el Comité estimó necesario estructurar de modo diferente las bases de datos, incluyendo en la base para los menores titulares de permisos de residencia a aquellos que poseían un documento de identidad válido, aunque no un permiso de residencia. El objetivo era agrupar a todos los menores extranjeros en una sola base de datos para que el Comité pueda seguirlos de cerca constantemente una vez que su documentación sea completa con miras a decidir las medidas que conviene adoptar. Los menores extranjeros sobre los que no se dispone de información suficiente como para que el Comité pueda tomar alguna iniciativa y las personas que han dejado de incluirse en la esfera de responsabilidad del mismo se han agrupado en la segunda base de datos. A la luz de esa reorganización del “censo”, al 30 de junio de 2004, se había inscrito a 1.892 menores, principalmente de nacionalidad rumana, marroquí o albanesa, que poseían permisos de residencia específicos para ese grupo de edad u otro tipo de documento de identidad. La mayoría de los menores inscritos pertenecen al grupo de edad de 16 a 17 años. En la base de datos de menores que carecen de permisos de residencia válidos u otros tipos de documentos de identidad, se incluyeron datos sobre 5.949 menores en esa misma fecha, esencialmente de nacionalidad rumana, marroquí o albanesa y del grupo de edad de 16 a 17 años.

5.6 Los menores extranjeros en instituciones penitenciarias

283. La necesidad de vigilar y estudiar los asuntos referentes a los menores presentes en territorio italiano reviste particular importancia habida cuenta de la posibilidad de que, si no existe un programa adecuado, éstos se vean sometidos a la influencia de organizaciones delictivas. En el marco de las medidas de lucha contra la inmigración clandestina, la Ley N° 189/2002 establece penas más severas en los casos de inmigración clandestina que afectan a menores. A fin de impedir que los delincuentes recluten a menores, se está procurando preparar una especie de sistema protegido para ellos. Así pues, se garantizan los derechos fundamentales del menor, como la enseñanza obligatoria y la atención de salud, así como la posibilidad de ejercitar el derecho a permanecer en el territorio italiano hasta los 18 años de edad. Los menores que se encuentren en Italia también pueden solicitar la reunificación con uno de sus progenitores biológicos.

284. Al analizar el tipo de delito cometido, se observa un claro predominio de los delitos contra la propiedad perpetrados por extranjeros, especialmente de Europa oriental, que representan más de la mitad de todos los extranjeros afectados. En cambio, los delitos contra las personas son menos frecuentes que entre la población italiana.

285. A este respecto, sería útil disponer de un panorama general de las zonas geográficas de origen de los menores extranjeros. En el primer semestre de 2003, los oriundos de Europa oriental (antigua Yugoslavia, Rumania y Albania) representaron el 59% de la presencia diaria media en los establecimientos penitenciarios, los africanos el 36% (principalmente de Marruecos y Túnez) y los asiáticos el 4% (China y Oriente Medio).

286. El análisis de los datos correspondientes al primer semestre de 2003 pone de manifiesto un notable incremento del número de menores procedentes de Rumania, cuya presencia diaria media fue de 40 personas, frente a 11 en 2001 y 17 en 2002.

287. Reviste particular importancia la cifra relativa a la distribución geográfica de los menores extranjeros, que se alojan principalmente en institutos penales para menores (*Istituti penali per minori*, IPM) en el centro y norte del país (77% y 82%, respectivamente, en 2002).

288. En cuanto a las características demográficas de los menores afectados, si se tiene en cuenta la edad de los detenidos, se observa que los extranjeros son más jóvenes que los italianos (los promedios de edad fueron de 17 y 18 años, respectivamente, en 2002). Por lo que se refiere a su situación legal, la mayoría de los extranjeros (81%) se encontraban en espera de juicio.

289. Ha aumentado el número de extranjeros internados en institutos penales para menores. La Ley N° 185/1987 dispuso que se asignarían fondos a proyectos destinados a proteger los derechos del menor. Se ejecutaron 90 proyectos de ese tipo, de los cuales el 35% estaban encaminados a fomentar la integración educativa y el 9% a incrementar los servicios educativos ofrecidos. El 17,8% de los fondos se invirtió en proyectos cuyo objetivo era enseñar italiano a los presos.

290. La presencia de mediadores culturales constituye un instrumento valioso tanto para las autoridades locales a las que los extranjeros solicitan información como en las situaciones de gran desventaja que pueden surgir en establecimientos obligatorios, como los centros de internamiento para menores. Desde principios del decenio de 1990, también se han introducido mediadores culturales en los tribunales de menores para facilitar la integración de los detenidos extracomunitarios. Esas medidas fueron promovidas por el propio Presidente de la República, que

en el Decreto N° 230, de junio 2000, se refiere a la necesidad de incluir la mediación lingüístico-cultural en los procedimientos penitenciarios.

291. En relación más directa con la esfera del respeto de las libertades personales, se prevé que en los institutos penales para menores se prestará atención pastoral a los internos que profesen religiones distintas de la cristiana católica.

6. La reunificación familiar

292. A semejanza de otros ordenamientos jurídicos, Italia reconoce el derecho a la reunificación familiar y alienta a los inmigrantes que tengan un empleo y puedan brindar a sus familias condiciones de vida normales a acoger a sus parientes, como medio para fomentar su plena integración en la sociedad del país de acogida. Ese derecho ejercitado por los inmigrantes corresponde a un deber que incumbe al Estado, que ha de permitir que las familias se vuelvan a reunir.

293. Por consiguiente, la legislación italiana dispone (artículo 29 del Texto Único N° 286/1998) que los extranjeros que posean un permiso de residencia (o un permiso de estancia) de un año como mínimo, expedido para un empleo asalariado o por cuenta propia o a efectos de asilo o estudios o por motivos religiosos, podrán solicitar la reunificación familiar siempre que reúnan los requisitos en materia de vivienda e ingresos.

294. Esa disposición estipula expresamente que el interés superior del niño deberá considerarse una prioridad, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989 (que entró en vigor en Italia mediante la Ley N° 176/1991).

295. Los familiares respecto de los cuales puede solicitarse la reunificación familiar son los siguientes: el cónyuge que no esté separado legalmente; los hijos a cargo menores de edad, comprendidos los hijos del cónyuge o los nacidos fuera del matrimonio, siempre que no estén casados o separados legalmente y que el otro progenitor dé su consentimiento, si todavía está vivo; los hijos a cargo mayores de edad si no pueden mantenerse solos como consecuencia de la invalidez total; los padres a cargo que no tengan otros hijos o los padres de más de 60 años, si sus otros hijos no pueden mantenerlos por motivos de salud.

296. El legislador desea que el procedimiento de reunificación familiar sea simplificado y rápido. Si la Questura competente no emite la autorización de reunificación en un plazo de 90 días, el familiar del extranjero podrá presentar una copia de los documentos entregados a la Questura y obtener un visado de entrada expedido directamente por las autoridades diplomáticas o consulares italianas de su país de origen, aportando únicamente el recibo extendido por la Questura, en el que se declara que se ha presentado la solicitud. Gracias a ese procedimiento, se puede reducir el tiempo de espera y superar todas las complicaciones burocráticas. Si la Questura deniega la autorización, el solicitante podrá recurrir la decisión en todo momento ante el Pretore de su lugar de residencia. A continuación, el Pretore podrá decidir que se expida el visado, incluso sin la autorización.

297. El pariente que se traslada a Italia para reunirse con su familia tiene derecho a obtener un permiso de residencia por motivos familiares, cuya duración será similar a la del permiso del inmigrante residente. También disfrutará de los mismos derechos y podrá inscribirse en la oficina de empleo o, si surge la oportunidad, ocupar un empleo inmediatamente.

298. El Órgano Nacional de Coordinación para las políticas de integración social en favor de los extranjeros (ONC del CNEL) ha encargado dos estudios sobre asuntos familiares a la Fundación “Silvano Andolfi”, titulados “*Ayudantes domésticos: comparación de culturas familiares*” (2003), y “*La calidad de vida de las familias inmigrantes en Italia*” (2001), respectivamente.

299. En el primero de esos estudios se analizaron las condiciones de vida de las familias inmigrantes celebrando entrevistas con ellas en sus hogares o comunidades. En el segundo se examinó la manera en que las mujeres inmigrantes ven a las familias italianas en su entorno doméstico, donde se ocupan de las tareas del hogar y el cuidado de los hijos o parientes ancianos.

300. Los inmigrantes no son sólo trabajadores, sino también personas en un mundo de relaciones personales en que los vínculos familiares, ya sea con la familia de origen ampliada o el núcleo familiar individual, revisten una gran importancia.

301. Se ha de superar la idea estereotípica de los inmigrantes, hombres o mujeres, como personas sin lazos familiares. Incluso cuando sus familias se encuentran lejos, su proyecto de migración no es más que un elemento de un complejo entramado de relaciones personales que han determinado y siguen determinando sus condiciones de vida y perspectivas actuales.

302. Las familias desempeñan un papel decisivo en los procesos de integración social y cultural. Por ese motivo, las políticas de integración deberían prestarles un apoyo especial y tratar de entender sus dinámicas, problemas y necesidades. Ese enfoque debería abarcar la gama completa de políticas sociales con miras a aumentar su eficacia y lograr una mayor cohesión social para todos.

303. La familia lleva al primer plano la función de las mujeres inmigrantes. La familia se abre y permite concentrar la atención en la dimensión cultural de la inmigración. En el seno de las familias inmigrantes, en sus relaciones con la familia de origen y en las relaciones entre los cónyuges, padres e hijos que asisten a las escuelas italianas (que incluso podrían haber nacido en Italia), la lengua, la cultura y las tradiciones del país de origen coexisten con todas las nuevas experiencias derivadas de los medios de integración utilizados por los distintos miembros de la familia.

B. LOS NUEVOS ÓRGANOS INSTITUCIONALES DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

a) La Oficina Nacional que promueve medidas de lucha contra la discriminación

304. Mediante el Decreto del Primer Ministro de 11 de diciembre de 2003,³⁰ se creó una Oficina Nacional para la promoción de la igualdad de trato y la eliminación de la discriminación basada en la raza o el origen étnico (denominada Oficina Nacional contra la Discriminación Racial, UNAR) en el Departamento de Igualdad de Oportunidades. Se trataba de dar cumplimiento a la Directiva 2000/43/CE del Consejo de la UE, en la que se invitaba a los Estados miembros a crear organismos para garantizar y promover la igualdad de trato. La Directiva se transpuso en la legislación italiana por conducto del Decreto Legislativo N° 215/2003.

³⁰ Publicado en el Boletín Oficial de la República Italiana N° 66, de 19 de marzo de 2004.

305. A este respecto, la legislación de la UE se basó en la idea de que sólo se podría lograr una mayor protección contra la discriminación en cada Estado miembro estableciendo un organismo especial que se encargaría de analizar los problemas relacionados con la lucha contra la discriminación, de estudiar y proponer posibles soluciones y de prestar asistencia concreta a las víctimas.³¹

306. Tal como prevé el inciso i) del párrafo 1 del artículo 29 de la “ley comunitaria” de Italia N° 39/2002, lo que se pretende al establecer la UNAR es crear un organismo en el sistema jurídico del país para supervisar y garantizar la igualdad de trato y la aplicación de los instrumentos de protección.

307. La función general de la UNAR consiste en realizar actividades para promover la igualdad y eliminar todas las formas de discriminación basada en la raza o el origen étnico, teniendo particularmente en cuenta el hecho de que, como se señaló en la primera parte de este informe, las formas de discriminación suelen amplificarse cuando elementos de diversidad, como el género, la cultura o las creencias religiosas, se añaden a los derivados de la raza o el origen étnico.

308. La ubicación de la UNAR en el Departamento de Igualdad de Oportunidades se explica por dos motivos: en primer lugar, un concepto de igualdad de oportunidades que ha dejado de estar vinculado únicamente a las cuestiones de género para ampliarse a la lucha contra todas las formas de discriminación; y en segundo lugar, la idea de que las mujeres inmigrantes son con frecuencia las principales víctimas de discriminación e incluso de fenómenos mucho más graves, como la trata de personas.

309. En relación con este último aspecto, conviene recordar que el Departamento de Igualdad de Oportunidades es especialmente dinámico al adoptar medidas contra la trata, como se verá con detalle más adelante.

310. En lo que atañe a la función de la UNAR consistente en vigilar y combatir la discriminación, revisten particular importancia las tareas definidas en el párrafo 2 del artículo 7, en virtud del cual la UNAR deberá: prestar asistencia a las víctimas de conductas discriminatorias

³¹ Se plantearon algunas cuestiones acerca de la conveniencia de integrar la Oficina en una entidad gubernamental, como el Gabinete del Primer Ministro, cuando tal vez habría sido preferible crear un órgano dotado de mayor independencia respecto de las autoridades políticas (véase Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, “Migrantes, minorías y legislación: Documentación de las medidas legales y recursos contra la discriminación en 15 Estados miembros de la Unión Europea”, 2004, pág. 58). En este sentido, algunos comentaristas han formulado las siguientes observaciones críticas: a) la repetición del adjetivo “independiente”, que figura en el párrafo 2 del artículo 13 de la Directiva, exigía la adopción de un modelo institucional diferente, más respetuoso de los “Principios de París” redactados en 1991 por la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa; b) esa misma disposición afirma expresamente que “Dichos organismos podrán formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales”. No obstante, cabe señalar que esa decisión no fue tomada por el Gobierno al elaborar el decreto de autorización, sino por el Parlamento al aprobar la “ley comunitaria” (véase el inciso i) del párrafo 1 del artículo 29). Además, la palabra “independencia” no debe interpretarse únicamente desde el punto de vista estructural, sino también como un criterio en que se basa el desempeño de la función de la Oficina. Por ese motivo, el Decreto precisa que la Oficina llevará a cabo sus tareas de “manera autónoma e imparcial”. Por consiguiente, se ha de considerar también que la intención del legislador a este respecto no era repetir una norma característica de la administración pública (artículo 97 de la Constitución), sino más bien, y ante todo, hacer especial hincapié en el carácter delicado de los intereses protegidos.

en procedimientos administrativos o judiciales entablados por ellas; realizar investigaciones para determinar si la conducta discriminatoria se ha ejercido realmente; promover la adopción de programas de discriminación positiva; difundir tantos conocimientos como sea posible acerca de los instrumentos de protección por conducto de iniciativas de sensibilización y campañas de comunicación; formular recomendaciones y opiniones sobre cuestiones relacionadas con la discriminación por motivos raciales o étnicos; redactar dos informes anuales dirigidos al Parlamento y al Primer Ministro, respectivamente; y por último, promover estudios, investigaciones, cursos de formación e intercambios de experiencias y prácticas óptimas, especialmente en cooperación con ONG que actúen en ese sector, con miras a preparar directrices o códigos de conducta sobre el tema de la lucha contra la discriminación.

311. En cuanto a la organización y el funcionamiento de la UNAR, el Decreto del Primer Ministro de 11 de diciembre de 2003 dispone que la estructura de la Oficina, que se financia con una asignación anual de unos 2 millones de euros, se dividirá en dos “servicios”, a saber, el servicio para la protección de la igualdad de trato y la investigación, y el servicio de relaciones institucionales.

312. La UNAR puede recurrir a personal del sector público y también contar con un grupo reducido de cinco expertos muy competentes especializados en cuestiones jurídicas y en los ámbitos de la lucha contra la discriminación, la asistencia material y psicológica a personas desfavorecidas, la reinserción social y los servicios públicos. A ese grupo se añade otro contingente integrado por cinco magistrados y abogados del Estado, cuyo cometido es preparar y estudiar los casos comunicados a la UNAR para su investigación ulterior.

313. La UNAR empezó a funcionar en septiembre de 2004. Su objetivo primordial era asegurar la funcionalidad de los instrumentos de protección existentes en la esfera de las políticas de integración eficaces, prestando asistencia concreta a las víctimas de la discriminación.

314. Su actividad consiste básicamente en prevenir los comportamientos discriminatorios, promover la igualdad de trato, eliminar las conductas discriminatorias, cerciorarse de que se respeta el principio de igualdad de trato e informar al Parlamento sobre esos asuntos.

315. Por lo que se refiere a la prevención de las conductas discriminatorias, la UNAR se dirige a la opinión pública mediante campañas de sensibilización y comunicación en los medios de comunicación de masas y campañas de educación e información en las escuelas y lugares de trabajo, respectivamente. Su propósito es impedir que las conductas discriminatorias arraiguen y prosperen y velar por que el principio de igualdad de trato pase a formar parte del bagaje cultural y educativo de cada persona.

316. La tarea de sensibilizar a la opinión pública se inició celebrando un acto internacional el 16 de noviembre de 2004 (una conferencia titulada “Todos diferentes - todos iguales: la nueva Oficina Nacional de lucha contra la discriminación racial”). El acto se organizó de modo que coincidiera con el paso por Italia de la gira del camión (un viaje por la Unión Europea realizado en el verano de 2004 en el marco de la campaña “Por la diversidad. Contra la discriminación.”) con objeto de ejercer la mayor influencia posible en la opinión pública y los agentes que actúan en ese campo.

317. El acto contó con la asistencia de muchas asociaciones y organismos que trabajan en el sector y suscitó un gran interés en los medios de comunicación, logrando así el objetivo de dar a conocer el tema de la lucha contra la discriminación racial a un público lo más amplio posible, en

particular mediante recomendaciones de los mundos del periodismo, el deporte y el ocio, cuyos representantes fueron nombrados en aquella ocasión “Embajadores para la diversidad”.

318. En relación con dicho acto, la Oficina publicó un folleto informativo y una versión abreviada que contenía información sobre las novedades introducidas por el Decreto Legislativo N° 215/2003, y los cometidos y funciones de la Oficina. Los folletos se distribuyeron ampliamente y se pueden consultar en el sitio de la Oficina en Internet, al que se puede acceder mediante un enlace de la página inicial del sitio www.pariopportunita.gov.it.

319. En el periodo previo al 21 de marzo, Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, el Departamento de Igualdad de Oportunidades también organizó una Semana de Acción contra el Racismo, a través de una serie de iniciativas en el mundo del deporte, las escuelas y las universidades con miras a atraer la atención del público y los medios de comunicación en relación con ese tema.

320. La Semana comenzó el domingo 13 de marzo con el maratón de Roma, para el que se creó una sección temática con el lema “Corro contra el racismo”, en cooperación una vez más con la campaña “Por la diversidad. Contra la discriminación” de la UE. Concluyó con la distribución de material informativo en los principales estadios de fútbol italianos los días de campeonato del 19 y 20 de marzo de 2005, cuando, en colaboración con la Liga de Fútbol, los equipos de primera división invadieron el campo con el lema “Marcar un gol contra el racismo”. Cabe destacar el apoyo brindado por varios jugadores de los principales equipos del campeonato que prestaron su imagen para la campaña.

321. Los círculos académicos también participaron con entusiasmo, organizado talleres y seminarios especializados en varias universidades italianas sobre el tema “La igualdad en la diversidad: los nuevos instrumentos para luchar contra la discriminación racial”. Las escuelas desempeñaron igualmente un papel destacado, al distribuir un DVD que contenía información sobre la nueva legislación contra la discriminación y la creación de la UNAR, y organizar un concurso en que podían participar todas las escuelas primarias y secundarias para que los alumnos conversaran sobre el tema “Una reunión de culturas en el mundo de la escuela”.

322. Con objeto de promover un debate participativo y constructivo en las escuelas, se dio gran libertad a todos los alumnos para expresar sus ideas, opiniones y sentimientos mediante dibujos, diagramas, redacciones, producciones teatrales, obras audiovisuales y cortometrajes.

323. Se han previsto otras iniciativas para los mundos del ocio y la televisión.

324. En el contexto de esa campaña de sensibilización e información, se elaboró y produjo un mensaje publicitario de Pubblicità Progresso relacionado con la iniciativa del Centro de Contacto y destinado a informar a la opinión pública acerca del establecimiento del Centro, que se emitió en los canales de televisión nacional. La labor de información también se está prosiguiendo mediante una campaña de carteles en todo el país.

325. En cuanto a las iniciativas destinadas a fomentar la igualdad de trato, la UNAR impulsa proyectos y medidas de discriminación positiva para erradicar las situaciones de desventaja provocadas por la raza y el origen étnico, y también promueve estudios, investigaciones y cursos de formación, así como la eliminación de las conductas discriminatorias. Asimismo, se elaborarán estrategias de acción en términos concretos para lograr la plena integración social de los grupos desfavorecidos, que se aplicarán, por ejemplo, en el sector de la escuela primaria,

donde a menudo se observan situaciones de desventaja, aunque no se abordan ni resuelven. Lo que se pretende es ayudar a las personas marginadas que han sido víctimas de discriminación racial a obtener un acceso igualitario a todos los servicios públicos y privados y a ejercitar de modo completo e informado sus derechos civiles y sociales.

326. La Oficina también tiene la intención de propiciar estudios, cursos de formación e intercambios de experiencia con otros Estados miembros de la UE promoviendo proyectos internacionales que permitan abordar colectivamente el problema común de la lucha contra la discriminación racial. En este sentido, reviste vital importancia la contribución que pueden aportar las asociaciones, los organismos y las ONG que actúan en ese sector. Se celebrarán entrevistas periódicas con ellos, no sólo para denunciar todas las situaciones de discriminación, sino también a fin de llevar a cabo un examen, escalonado a lo largo del tiempo, de la consecución de los objetivos fijados.

327. Además de esa participación, las relaciones y el diálogo con los interlocutores sociales y las autoridades locales también podrían ser especialmente útiles al formular directrices para los agentes que actúan en ese ámbito o protocolos de entendimiento que se aplican del mismo modo que los códigos de conducta. Éstos se utilizarían en particular en el contexto laboral (en los sectores público y privado) y en los servicios sociales, donde el conocimiento de los derechos relacionados con la aplicación del principio de igualdad suele ser insuficiente o inexistente. Por ejemplo, la UNAR firmó el 18 de octubre de 2005 un ‘Protocolo de acuerdo’ con las organizaciones laborales nacionales más representativas (la CGIL, la CISL, la UIL y la UGL) y con las asociaciones de empleadores (Confindustria, Confartigianato y Confapi) a fin de programar medidas contra la discriminación racial en el empleo. Todas ellas se han enfrentado al problema de la cohabitación de personas de distintos orígenes étnicos en el lugar de trabajo, utilizando instrumentos de formación y sensibilización con la intervención de los trabajadores, representantes de sindicatos, directivos y empleados, promoviendo al mismo tiempo la diversidad cultural e impartiendo capacitación a administradores que puedan ocuparse de trabajadores de orígenes étnicos variados con miras a integrarlos en el contexto social. Todas las partes contratantes colaborarán con la UNAR para elaborar códigos de conducta contra la discriminación en el trabajo. Tras una primera experimentación en el Triveneto, se ha iniciado un proyecto piloto en el plano nacional. Se organizarán campañas de información sobre la importancia de la “diversidad” desde el punto de vista de la ética y de la comercialización, en colaboración con los empleadores cuyas empresas estén bien organizadas y cuenten con un elevado número de trabajadores extranjeros.

328. Por último, también es digno de mención el cometido de la UNAR consistente en efectuar investigaciones a escala nacional, en coordinación y colaboración con institutos estadísticos especializados, acerca de la existencia de discriminaciones en los sectores público o privado, así como en los ámbitos social, laboral, sanitario o educativo.

329. Asimismo, en el contexto de las actividades de promoción, se están entablando relaciones para que expertos y consultores de la UNAR participen en la organización de licenciaturas sobre la protección de los derechos humanos, en las que se impartirían las asignaturas que tratan específicamente de la lucha contra la discriminación racial y étnica.

330. La otra línea de actividad se orienta a la eliminación de las consecuencias de las conductas discriminatorias.

331. Si se ponen en conocimiento de la UNAR conductas o actos discriminatorios, la Oficina ayuda a resolver la situación garantizando el cese de la conducta en cuestión, eliminando todas las consecuencias perjudiciales que podrían haberse producido y asegurando el resarcimiento de los daños.

332. En lo que atañe a su función consistente en brindar protección y garantías, la UNAR, mediante sus expertos y asesores jurídicos y los elevados niveles de competencia e independencia que éstos poseen, con el debido respeto de las funciones y prerrogativas que incumben al poder judicial:

- a) Presta asistencia y apoyo en procedimientos administrativos y judiciales, acompañando a las víctimas de la discriminación (o a las asociaciones que actúan en su nombre) durante el proceso judicial;
- b) Por conducto de su representante, facilita de modo discrecional informaciones, noticias y observaciones, oralmente o por escrito, durante los procedimientos judiciales;
- c) Efectúa investigaciones de modo independiente y discrecional y respetando debidamente las funciones y prerrogativas que incumben al poder judicial, con miras a determinar si ha tenido lugar la conducta discriminatoria.

333. La necesidad de crear un registro de las asociaciones y los organismos autorizados para actuar en los procedimientos judiciales (asunto que se tratará con mayor detalle más adelante) está estrechamente vinculada con el objetivo básico mencionado anteriormente. En efecto, el Decreto Legislativo N° 215/2003, en cumplimiento de las disposiciones de la Directiva de la UE, prevé la posibilidad de reconocer la legitimación procesal de las asociaciones y los organismos que figuran en una lista aprobada por Decreto del Ministro de Igualdad de Oportunidades y el Ministro de Trabajo y Políticas Sociales para entablar acciones judiciales en nombre, por cuenta o en apoyo de las víctimas de la discriminación.

334. La UNAR también piensa dar un gran impulso a los actos de conciliación oficiosa proponiendo soluciones para erradicar las situaciones discriminatorias y evitando así, de ser posible, el recurso a los procesos judiciales.

335. En esta actividad reviste particular importancia el apoyo y la ayuda que proporciona la Oficina por conducto de su Centro de Contacto. Se puede acceder a ese servicio, que entró en funcionamiento el 10 de diciembre, mediante un número de teléfono gratuito, el 800.90.10.10, de las 10.00 a las 20.00 horas todos los días y en él se habla italiano, inglés, francés, español, árabe, ruso, rumano y chino mandarino.

336. El Centro de Contacto se encarga de reunir observaciones, quejas y declaraciones sobre hechos, acontecimientos, situaciones, procedimientos y acciones que menoscaben o pongan en peligro la igualdad de trato por motivos raciales o étnicos, ofreciendo ayuda inmediata a las víctimas de la discriminación y proporcionando información, orientación y apoyo psicológico.

337. El Centro constituye un ejemplo de prestación de asistencia concreta a las víctimas, ya que tramita las quejas y organiza una ayuda inmediata inicial para aquéllos que estiman haber sido objeto de discriminación por motivos raciales o étnicos. El Centro de Contacto brindará ayuda puntual, especializada y pertinente y, en colaboración con la UNAR y bajo la supervisión de los

expertos de ésta, tomará las medidas apropiadas para resolver los casos denunciados cuando sea posible o acompañará a las víctimas de la discriminación durante los procedimientos judiciales.

338. El servicio se articula en dos niveles. El primer nivel se encarga de acopiar y examinar las denuncias y de recabar información que pueda utilizarse para resolver los casos comunicados. En cuanto a las denuncias efectuadas por teléfono a las que se pueda aportar una solución, el centro de contacto de primer nivel tramita el caso descrito por el usuario en tiempo real.

339. Si el problema no puede ser solucionado en tiempo real por el personal del centro de llamadas, y en caso de que las peticiones de ayuda se reciban por medios distintos del teléfono, el personal del primer nivel envía la denuncia al segundo nivel, en el seno de la propia UNAR. El segundo nivel registra la petición y, con la coordinación y bajo la supervisión de los expertos de la UNAR, adopta las medidas adecuadas para resolver el caso.

340. La fase final de toda petición, ya sea de primer o segundo nivel, es la respuesta definitiva que se da al usuario.

341. El funcionamiento del centro de llamadas durante los primeros meses facilitó informaciones útiles que permitieron conocer mejor las formas más frecuentes de conducta discriminatoria y determinar los principales tipos de peticiones formuladas por las víctimas de la discriminación y las necesidades más generales expresadas por los usuarios del Centro de Contacto.

342. El número de llamadas recibidas por el Centro de Contacto de la UNAR durante el primer año de funcionamiento constituye un elemento sumamente válido, pues 282 de las 3.500 llamadas realizadas al número gratuito de la UNAR se referían a denuncias de casos de discriminación racial real, mientras que las llamadas restantes tenían por objeto solicitar información general sobre el servicio o presentar reclamaciones sobre situaciones de discriminación presuntas, pero no probadas. En todo caso, ese segundo grupo de llamadas también reviste una gran importancia porque representa una fuente de información indirecta acerca de la campaña dirigida por la UNAR, así como un indicador útil del grado de toma de conciencia e interés existente respecto del problema de la discriminación racial y étnica.

343. Por lo que se refiere al perfil sociodemográfico de los usuarios de la UNAR, el primer elemento pertinente es la distribución en función de criterios de género: el 63,2% de las llamadas fueron realizadas por hombres y el 36,2% restante por mujeres.

344. El promedio de edad de los usuarios es de 40 años.

345. En lo que atañe al origen geográfico de los usuarios, predominan los africanos. De hecho, más de un tercio de las llamadas fueron realizadas por personas procedentes del continente africano, que son muy numerosas en Italia y se encuentran profundamente arraigadas en el territorio. Otro aspecto interesante es el periodo de permanencia en el país: de acuerdo con los datos acopiados hasta la fecha, los usuarios del número gratuito de la UNAR han vivido en Italia durante más de 13 años y parecen conocer bien sus derechos, por lo que decidieron presentar una denuncia de discriminación racial. Además, el elevado número de ciudadanos italianos (29,4%) que llamaron al número gratuito de la UNAR para comunicar casos de discriminación se considera un elemento muy positivo, puesto que pone de manifiesto un gran espíritu público, así como una cierta sensibilidad respecto del fenómeno de la discriminación racial y étnica.

346. Otro aspecto que ha de tenerse en cuenta a fin de preparar una estrategia preventiva para luchar contra esos fenómenos es la distribución geográfica de los usuarios en el territorio italiano. La mayoría de las llamadas fueron efectuadas por usuarios que vivían en las regiones del noroeste (32,3%), noreste (27,3%) y centro (28,5%) del país. El hecho de que el porcentaje sea claramente inferior en el sur y las islas (11,9%) merece una mayor reflexión. No obstante, esos datos también deberán interpretarse teniendo en cuenta que a menudo el sur de Italia constituye únicamente una zona de tránsito para los inmigrantes ilegales, que tienden a desplazarse al norte para mejorar sus condiciones de trabajo y, sobre todo, regularizar su situación.

347. Se han definido dos ámbitos en los que los conflictos interétnicos y la discriminación racial surgen con especial intensidad, a saber, el entorno laboral (28,4%) y las relaciones de vecindad (20,2%). Precisamente pueden aparecer fácilmente conflictos y producirse casos de discriminación en los contextos de estrecha coexistencia.

348. Además de lo dicho anteriormente, cabe señalar que las quejas relativas a las dificultades de acceso a los servicios, ya sea en las tiendas (6,7%), las oficinas de la administración pública (9,9%) o los transportes públicos (4,3%), que en conjunto representan una gran parte del número total de quejas, ponen de relieve la falta de preparación y la escasa sensibilización de la sociedad en relación con el problema de la integración racial.

349. La UNAR ha adquirido una notoriedad considerable en todo el país, no sólo entre las comunidades de inmigrantes, sino también entre los propios italianos, muchos de los cuales han utilizado el servicio telefónico. Una de las consecuencias de las actividades de promoción realizadas fue la concentración de un elevado número de denuncias los días en que se emitían programas de radio o televisión, tras un periodo inicial de “rodaje” durante el cual el tráfico de llamadas alcanzó niveles máximos a principios de año.

350. Un porcentaje considerable de llamadas que no correspondían directamente a los objetivos de la Oficina consistieron en solicitudes de información sobre los requisitos de entrada y residencia para los nacionales de terceros países, denuncias de casos de discriminación que no guardaban relación con las metas de la UNAR y peticiones generales de ayuda presentadas por usuarios italianos y extranjeros. Los operadores aportaron respuestas completas a todas las preguntas, facilitando información sobre los servicios, contactos y asociaciones locales que podían prestar asistencia para atender las necesidades descritas.

351. Se han registrado casos de provocación por motivos raciales durante algún tiempo para proporcionar datos de fin de año sobre la oposición activa al servicio.

352. Al analizar los casos pertinentes observados hasta la fecha, se pueden definir macrocampos de clasificación o las esferas y los lugares en que se produjeron los incidentes denunciados como actos de discriminación racial o étnica.

353. Todas las denuncias reunidas hasta la fecha por el Centro de Contacto pueden agruparse de acuerdo con esta clasificación. Actualmente se han determinado los 10 macrocampos siguientes:

- a) la vivienda;
- b) el empleo;
- c) las escuelas y la educación;

- d) la salud;
- e) los transportes públicos;
- f) la policía;
- g) la prestación de servicios públicos;
- h) la prestación de servicios del sector terciario (hoteles, restaurantes, etc.);
- i) la prestación de servicios financieros;
- j) las asociaciones.

La vivienda

354. Este macrocampo abarca todas las denuncias relacionadas con el alquiler o compra de viviendas (comprendidas las relaciones con intermediarios, como los agentes de la propiedad inmobiliaria); la participación en licitaciones públicas para la atribución de viviendas de las autoridades locales; y los problemas derivados de las relaciones con los condóminos y vecinos.

El empleo

355. En esta categoría se incluye la discriminación en el lugar de trabajo y otros lugares en que se proporcione acceso al empleo. Con frecuencia, los problemas deben remitirse a los tribunales de trabajo como casos de incumplimiento de acuerdos contractuales o de acoso, con la circunstancia agravante de conducta discriminatoria por motivos raciales.

Las escuelas y la educación

356. Esta categoría engloba los casos de discriminación contra usuarios extranjeros (los niños y sus padres) por parte del personal escolar y otros usuarios. También se incluyen en ella los impedimentos que dificultan el reconocimiento de los diplomas derivados de determinadas discriminaciones.

La salud

357. Este macrocampo comprende las denuncias de discriminaciones ejercidas por los hospitales, organismos sanitarios locales (ASL) y médicos especialistas privados contra extranjeros que desean utilizar los servicios de salud públicos y privados.

Los transportes públicos

358. Se trata de las denuncias de discriminación cometida por el personal de los transportes públicos, que a veces puede llegar a negarse a prestar el servicio a los usuarios extranjeros.

La policía

359. En esta categoría se incluyen las discriminaciones practicadas por agentes de la policía nacional y municipal y por los Carabinieri.

La prestación de servicios públicos

360. Esta categoría abarca las discriminaciones ejercidas por el personal del sector público (autoridades locales, regiones, etc.) en la prestación de los servicios (registro civil, servicios sociales, etc.).

La prestación de servicios del sector terciario (hoteles, restaurantes, etc.)

361. Este macrocampo engloba todos los casos en que no se presta un servicio normal en un establecimiento comercial (bar, restaurante, club nocturno, etc.).

La prestación de servicios financieros

362. En esta categoría se incluyen las discriminaciones en la concesión de préstamos, hipotecas, financiación y pólizas de seguro.

Las asociaciones

363. Este macrocampo comprende todas las denuncias de discriminación ejercida por asociaciones u organismos que presten un servicio de defensa de los intereses de los inmigrantes.

364. En el marco de su última línea de actividad, definida como vigilancia y control, la UNAR presenta al Parlamento un informe anual sobre la manera en que se aplica realmente el principio de igualdad de trato y la eficacia de los mecanismos de protección, y al Primer Ministro un informe acerca de las actividades efectuadas.

365. Esos informes anuales ofrecen la oportunidad de realizar un balance de las actividades y de informar a los órganos políticos y a la opinión pública acerca de los progresos alcanzados y los problemas encontrados al luchar contra la discriminación racial.

366. Esos informes representan el fin de la actividad correspondiente a cada año, aunque al mismo tiempo constituyen un punto de partida, ya que la vigilancia sistemática de la discriminación mediante instrumentos de encuesta apropiados permitirá programar las iniciativas de información y sensibilización adecuadas para el año siguiente con miras a aumentar el conocimiento y la toma de conciencia del público respecto de los problemas de integración social. Asimismo, determinan las lagunas del ordenamiento jurídico que deberán colmarse elaborando proyectos de ley para reformar la legislación vigente.

b) El registro de las asociaciones que actúan en el campo de la lucha contra la discriminación

367. Por lo que se refiere a la legitimación para entablar acciones judiciales, los apartados e) y f) del párrafo 1 del artículo 29 de la ley comunitaria de Italia disponen que, en los casos de discriminación, también deberán considerarse competentes para presentar demandas las asociaciones y los organismos que representen a las partes agraviadas.

368. Con ese fin, el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 215/2003 habilitó a las asociaciones y los organismos que actúan en el campo de la integración social y la lucha contra la discriminación para iniciar actuaciones judiciales con miras a garantizar la igualdad de trato, en nombre, por cuenta o en apoyo de las víctimas de la discriminación.

369. Concretamente, mediante el Decreto promulgado el 16 de diciembre de 2005 por el Ministro de Trabajo y Políticas Sociales y el Ministro de Igualdad de Oportunidades se otorga capacidad procesal a las asociaciones y los organismos que reúnen las condiciones exigidas a la luz de las finalidades programáticas y la continuidad de la acción.³²

370. Se puede reconocer la legitimación para actuar a las asociaciones y los organismos que actúan en el campo de la integración social y están inscritos en el registro del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales con arreglo a lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 52 del Decreto Presidencial N° 394, de 31 de agosto de 1999, o a aquellos que se dedican específicamente a luchar contra la discriminación y se hallan inscritos en el registro creado con ese fin en el Departamento de Igualdad de Oportunidades. Por tanto, la legitimación, que se otorga mediante un Decreto Interministerial, está supeditada a la inscripción en uno de los dos registros, que brindan un sistema de certificación del nivel de fiabilidad y transparencia institucional de los organismos que actúan en el campo de la integración racial, así como bases de datos en las que se puede obtener información sobre sus características estructurales, esferas de actividad y situación geográfica.

371. Actualmente (31-12-2005), en el registro del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales figuran 393 asociaciones y organismos. Los requisitos mínimos para la inscripción en dicho registro son los siguientes: constitución de la asociación o el organismo por escritura pública o privada al menos dos años antes de la inscripción; experiencia bienal y continua en el ámbito de la integración social de los migrantes y la educación intercultural; y la elaboración de un balance bienal.

372. En cuanto al segundo registro, los requisitos para la inscripción son mínimos: constitución formal de la asociación o el organismo por acto público o escritura privada autenticada, que date de un año como mínimo; objetivo principal o único consistente en luchar contra la discriminación y promover la igualdad de trato; elaboración de estados financieros anuales en los que se indiquen las cuantías abonadas por los miembros, con los correspondientes libros de contabilidad; actualización constante de las listas de miembros; y continuidad de la acción a lo largo del año anterior a la inscripción.

373. A fin de evitar el riesgo de duplicación en el sistema de registro, el legislador trató de agrupar a los organismos pertenecientes a la categoría de las asociaciones sin fines de lucro que participan más directamente en la lucha contra los males de la discriminación, vinculando más estrechamente a la UNAR y el país en su conjunto para la aplicación y el fomento de políticas de lucha contra la discriminación racial.

374. La legitimación para actuar que se concede a las asociaciones y los organismos podrá utilizarse en los casos de discriminación individual o colectiva. En el primer caso, las asociaciones pueden actuar mediante el poder otorgado por la víctima de la discriminación. Dicho poder deberá constar por escrito, so pena de nulidad, en forma de acto público o escritura privada autenticada. En el segundo caso, las asociaciones pueden actuar incluso sin un poder cuando no se pueda identificar de modo directo e inmediato a las víctimas de la discriminación.

³² El Decreto Interministerial (aprobado conjuntamente por el Ministro de Trabajo y Políticas Sociales y el Ministro de Igualdad de Oportunidades el 16 de diciembre de 2005), que contiene la lista de todas las asociaciones autorizadas para actuar en nombre o en apoyo de las víctimas de la discriminación, se publicó en el Boletín Oficial de la República Italiana el 12 de enero de 2006. Hasta la fecha, en la lista mencionada figuran 320 asociaciones.

375. Durante los últimos meses, la Oficina ha celebrado unas 40 reuniones con asociaciones del sector para exponer los motivos y objetivos de la creación del registro y ha enviado a más de 300 asociaciones del país una carta en la que se presenta el proyecto, junto con los formularios de inscripción necesarios.

376. La creación de ese registro en el Departamento de Igualdad de Oportunidades obedece a la necesidad no sólo de reconocer la legitimación activa de las asociaciones y los organismos que actúan en el sector, sino también de establecer una relación de trabajo entre ellos y la UNAR con miras a iniciar importantes sinergias y proyectos conjuntos.

377. Las solicitudes de inscripción en el registro han sido examinadas por una comisión especial interna, cuya tarea consiste en comprobar que los solicitantes reúnen todos los requisitos definidos en el Decreto Legislativo N° 215/2003. Hasta la fecha, se han inscrito en el registro 100 asociaciones.

c) El Comité contra la Discriminación y el Antisemitismo

378. El Comité contra la Discriminación y el Antisemitismo fue creado por el Ministerio del Interior mediante el Decreto de 30 de enero de 2004. El cometido del Comité es “vigilar constantemente los peligros de retroceso a formas de intolerancia, racismo, xenofobia y antisemitismo y definir instrumentos educativos y penas para luchar eficazmente contra toda conducta inspirada en el odio religioso o racial”, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto.

379. La composición del Comité se definió en un Decreto posterior de 20 de mayo de 2004. Está presidido por el Director del Departamento de Libertades Civiles e Inmigración del Ministerio del Interior e integrado por dos representantes de cada uno de los siguientes departamentos y ministerios: Gabinete del Primer Ministro (Decreto de 20 de marzo de 2004); Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores (junto con los dos delegados, el Presidente del Comité Interministerial de Derechos Humanos); Ministerio de Justicia; Ministerio de Asuntos Económicos y Finanzas; Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales; Ministerio de Educación; Ministerio de Políticas de la UE y Departamento de Igualdad de Oportunidades.

380. Las modalidades de funcionamiento del Comité se basan esencialmente en reuniones periódicas para examinar los problemas más importantes y acuciantes relacionados con la discriminación en sentido amplio. Sin embargo, también puede valerse de las informaciones y los datos que le envíen directamente las oficinas territoriales del Gobierno de las Prefecturas y del apoyo y la cooperación de organismos públicos y privados, comprendidos los de otros países. El Comité también puede recurrir a expertos en la materia para que participen en sus reuniones y organizar sesiones con miras a analizar en mayor profundidad determinados asuntos. Por lo general, el Presidente informa periódicamente al Ministro del Interior acerca de las labores del Comité.

381. El Comité se reunió por primera vez el 24 de junio de 2004 en el Ministerio del Interior y en la sesión del 23 de septiembre de 2004 aprobó su reglamento por unanimidad. La Conferencia en que se presentó al Comité tuvo lugar en Roma el 16 de noviembre de 2004.

382. Desde el principio, el Comité ha resultado ser un instrumento que fomenta sinergias e intercambios de experiencia profesional, así como la toma de conciencia y el conocimiento individuales, y por ende, puede detectar los procesos actuales de transformación social. En lo que

atañe a la discriminación o el racismo, se ocupa de todos aquellos problemas que surgen a diario en las comunidades multiétnicas (escuelas, símbolos religiosos o utilización del *burqa*), así como de las esperanzas de las minorías y de los peligros, evidentes o no, de las reacciones de los ciudadanos y comunidades.

383. Las decisiones más importantes que el Comité ha adoptado hasta la fecha son la vigilancia de la discriminación mediante las prefecturas en las capitales de provincia; la intervención de los Directores Generales de Educación, por conducto del Ministro de Educación, para entablar relaciones de colaboración con el mundo de la educación a fin de entender mejor los problemas relacionados con la intolerancia y de promover la información adecuada al respecto; la utilización del centro de llamadas que se creará en el Departamento de Igualdad de Oportunidades para obtener más información acerca de las denuncias de las víctimas de la conducta discriminatoria; y la creación de un sitio web para dar a conocer la existencia y las actividades del Comité. Con ese fin, el Comité ha promovido los siguientes aspectos: la “formación” de docentes de todos los niveles; la transmisión de conocimientos específicos sobre acontecimientos históricos y de las noticias internacionales más recientes a los estudiantes eligiendo libros de texto objetivos y actividades culturales que realcen la riqueza de las diferencias étnicas; la necesidad de impartir una capacitación adecuada a los periodistas y profesionales de los medios de comunicación, acerca de lo cual se ha informado al Ministro del Interior con miras a la necesaria evaluación de los méritos; la instrucción de los agentes de la policía del Estado que, durante su formación, recibirán el documento titulado ‘Servizio di Polizia per la Società Multiculturale’ (Servicio de policía para la sociedad multicultural); y la promoción de un conocimiento más profundo y adecuado de los temas relativos a la shoá en las sedes escolares regionales habilitadas para impartir enseñanza pública.

384. El Comité también estimó útil entablar un diálogo con organismos religiosos, minorías lingüísticas y ONG de toda Italia y, en particular, con organizaciones musulmanas del país (proponiendo, en una circular promulgada por el Ministro del Interior el 23 de septiembre de 2004, la creación de un órgano consultivo central, cuyo objetivo sería “iniciar un diálogo institucional” con esas organizaciones y “facilitar la aparición de una forma “italiana” del Islam que sería compatible con las leyes y valores del país”). Se consultó sucesivamente a la Unión de Comunidades Judías de Italia, el Centro Cultural Islámico de Italia y “Opera Nomadi”, tras lo cual se invitó a la Comunidad Religiosa Islámica (COREIS) y a la Unión de Comunidades y Organizaciones Islámicas (UCOI) a asistir a reuniones, junto con todas las ONG o los organismos deseosos de participar en ellas.

d) Los órganos consultivos interconfesionales

385. El Gobierno ha adoptado nuevas medidas con objetivos mejor definidos para combatir esos fenómenos en el marco más general de la salvaguardia de los derechos humanos individuales y colectivos y las identidades religiosas y culturales. No se ha separado el antisemitismo de fenómenos como la xenofobia y la “islamofobia”, pues a pesar de sus diferencias desde el punto de vista histórico y cronológico, presentan rasgos similares. Lo que se pretende es referirse a la tarea permanente de vigilancia, sensibilización, análisis y acopio de datos llevada a cabo por el Comité Interministerial de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Italia también ha realizado una aportación importante en el campo del diálogo interconfesional durante la presidencia semestral italiana, aportación que debería dar lugar a otros resultados concretos.

386. En la Conferencia de Ministros del Interior de la UE sobre el diálogo interconfesional, que tuvo lugar en Roma el 30 de octubre de 2003 y contó con contribuciones de representantes de distintas religiones, se presentaron dos propuestas, a saber: una “Carta europea para el diálogo interreligioso” y un “Foro europeo para el diálogo interconfesional y el diálogo entre los gobiernos y las confesiones religiosas”. A continuación, esas propuestas se sometieron al Consejo Justicia y Asuntos de Interior de la UE, que zanjó la cuestión con una declaración sobre el diálogo interconfesional y la cohesión social, aprobada por los Ministros del Interior, de la que los Jefes de Estado y de Gobierno tomaron nota con gran satisfacción. Esa declaración abrirá nuevas perspectivas en el espacio europeo común para la integración de los inmigrantes legales, la coexistencia pacífica de personas de orígenes y culturas diferentes y la seguridad de la sociedad europea. Por último, Italia manifestó la esperanza de que en el futuro la Unión Europea utilizara ese nuevo instrumento para la coexistencia pacífica y el conocimiento mutuo con miras a potenciar un diálogo abierto y transparente entre distintas religiones que contribuya a crear una defensa sólida contra todas las formas de intolerancia, racismo, antisemitismo o xenofobia.

387. En este contexto, Italia anunció que se establecería en el Ministerio del Interior un órgano consultivo islámico integrado, como señaló el Ministro, Sr. Pisanu, por representantes “moderados” de la comunidad musulmana. Con ese fin, en 2004 se celebró una serie de reuniones con miembros de las principales organizaciones musulmanas de Italia, entre ellas el Consejo de la Asociación Mundial Islámica de Beneficencia, una ONG reconocida por las Naciones Unidas que realiza actividades en el país desde 1980. En esas reuniones, el Consejo expresó su reconocimiento por la labor llevada a cabo por el Gobierno italiano durante su presidencia europea, que culminó con la aprobación de la Carta europea para el diálogo interreligioso. A raíz de ese ambiente de diálogo y colaboración con el Gobierno italiano, la Asociación Mundial Islámica de Beneficencia eligió la ciudad de Roma como lugar de celebración de la reunión de su Consejo Mundial. Era la primera vez en la historia que esa reunión tenía lugar en un país europeo. El órgano consultivo, denominado “Consulta per l’islam italiano” (Consejo para el Islam italiano) fue creado en virtud del Decreto del Ministro del Interior de 10 de septiembre de 2005.

388. Un ejemplo significativo del establecimiento de órganos consultivos interconfesionales en el ámbito local es la creación del Órgano Consultivo para las Religiones del Ayuntamiento de Roma, que fue fundado tras la firma el 16 de diciembre de 2002 de un Protocolo de Entendimiento entre el ayuntamiento y los representantes de varias confesiones presentes en la ciudad (la Comunidad Judía de Roma, el Centro Cultural Islámico de Italia, la Unión Budista Italiana, el Instituto Soka Gakkai, la Unión Hindú, la Unión Bautista, la Iglesia Evangélica, las Iglesias Valdese y Metodista, la Comunidad Luterana, la Iglesia Adventista del Séptimo Día, el Ejército de Salvación, los Científicos Cristianos, la Iglesia Ortodoxa Etíope y la religión Bahà’í; los Testigos de Jehová manifestaron una reserva respecto de su inclusión entre los miembros del órgano mencionado).

389. El establecimiento de dicho órgano se basa en un principio básico, a saber: “El reconocimiento, de acuerdo con el principio de igual dignidad de cada participante, piedra angular de la Constitución de Italia, del importante papel que desempeña la presencia de las comunidades religiosas, a pesar de la diversidad de sus creencias, en la edificación de una ciudad que es realmente pluralista y acogedora”. Las principales tareas del Órgano Consultivo consisten, entre otras cosas, en “localizar los lugares de culto y promover la formación adecuada del personal del ayuntamiento y otras entidades públicas a fin de sensibilizar al público a las prerrogativas de aquéllos que creen en determinados valores religiosos”. Prestará particular atención a la difusión de información sobre las distintas confesiones religiosas en los medios de

comunicación, promoviendo “reuniones y seminarios sobre el tema del pluralismo religioso y encuentros para el diálogo interconfesional en un espíritu de diálogo entre culturas y religiones” y “actividades musicales, artísticas y culturales destinadas a impulsar una cultura de paz, diálogo y respeto de los derechos humanos y los derechos de las minorías”.

e) El Grupo de Trabajo internacional sobre la shoá

390. El Grupo de Trabajo para la Cooperación Internacional sobre Educación, Rememoración e Investigación del Holocausto (ITF) fue fundado en Estocolmo en 1998 por iniciativa de Suecia. Su finalidad es promover iniciativas culturales, educativas y académicas en los países miembros y otros países asociados al Grupo mediante proyectos de colaboración, con miras a mantener viva la memoria colectiva de la shoá concentrándose en sus características singulares en el contexto del sufrimiento universal.

391. El Grupo de Trabajo está integrado por representantes de los gobiernos y por organismos y ONG.

392. Actualmente el Grupo de Trabajo está formado por 20 países miembros: Alemania, Argentina, Austria, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Hungría, Israel, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia y Suiza.

393. Todos los países pueden formar parte del Grupo de Trabajo. Los miembros deben comprometerse a respetar la Declaración del Foro Internacional de Estocolmo sobre el Holocausto (enero de 2000) y estar dispuestos a aplicar políticas y programas nacionales en apoyo de la educación e investigación sobre el Holocausto y la perpetuación de su memoria.

394. Los miembros van rotando anualmente para ocupar la presidencia de febrero a febrero. Italia asumió la presidencia durante 2004-2005 y Polonia le sucedió en 2005-2006.

395. El ITF se organiza en varios grupos de trabajo, entre los que destacan los siguientes: Grupo de Trabajo sobre Educación, Grupo de Trabajo Académico, Grupo de Trabajo sobre Memoria, Grupo de Trabajo sobre Financiación y Grupo de Trabajo sobre Información. Éstos son coordinados por el Grupo de Trabajo Estratégico y de Ejecución, que hace las veces de motor de la organización y de órgano de supervisión, también respecto de los asuntos financieros. En diciembre de 2004 se estableció un nuevo grupo, a saber, el Grupo de Trabajo Especial sobre Resistencia para impartir enseñanza sobre el Holocausto.

396. El Grupo de Trabajo se financia con las cuotas anuales abonadas por cada Estado miembro para contribuir a sufragar proyectos de cooperación. El fondo se encuentra en poder de Suecia y el presidente en ejercicio decide el modo en que se utilizará.

397. A instancia del Gabinete del Primer Ministro y en virtud de un decreto promulgado por el Ministro de Educación, se creó la delegación italiana del Grupo de Trabajo en concertación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. La delegación está presidida por el Embajador Giorgio Franchetti Pardo y recibió una asignación de 500.000 euros para el periodo de la presidencia italiana. La delegación italiana del Grupo de Trabajo se encuentra en el Ministerio de Educación y cuenta con el apoyo de un comité de expertos encargado de prestar servicios de asesoramiento e información sobre asuntos culturales y académicos. Sus miembros son representantes del propio

Ministro, los círculos culturales y la Unión de Comunidades Judías, así como de ONG y de organizaciones no lucrativas de utilidad social (ONLUS).

398. A fin de mostrar su voluntad de impulsar un diálogo intercultural e interconfesional de gran alcance, el Gobierno clausuró la presidencia italiana de la UE promoviendo la aprobación en el último Consejo Europeo de 2003, de un compromiso asumido por la UE en su conjunto para oponerse a todas las formas de extremismo, intolerancia y xenofobia, males que siguen socavando la coexistencia pacífica y democrática. El Gobierno manifestó su profunda preocupación por el aumento de los incidentes de intolerancia antisemita, perpetrados contra los lugares de culto y las personas. Ese compromiso había sido puesto de relieve anteriormente por el Ministro de Relaciones con el Parlamento, Sr. Giovanardi (noviembre de 2003), en respuesta a la comunicación de Yad Vashem sobre los estudios relativos al antisemitismo, y reafirmado posteriormente con cierto rigor por el Viceprimer Ministro, Sr. Fini, que condenó enérgicamente todas las formas de racismo y antisemitismo, pasadas o presentes, y las leyes raciales.

399. En esa misma línea, con motivo de la conmemoración del “Día de la Memoria” (Giorno della memoria) el 27 de enero de 2004, el Jefe del Gobierno publicó un mensaje en el que se comprometió a actuar con firmeza para propiciar el diálogo, el respeto y la aceptación de las diferentes religiones y culturas, tanto en la sociedad como entre ellas. También es digna de mención la iniciativa puesta en marcha en 2003 bajo el alto patrocinio del Presidente de la República y en colaboración con la Unión de Comunidades Judías de Italia. Dicha iniciativa abarca proyectos (dibujos, historias, cuentos, carteles, proyectos de investigación y productos multimedia elaborados por alumnos de enseñanza primaria y secundaria) sobre los siguientes temas: “El periodo de la shoá vivido por niños y niñas como tú” y “Pueblos y personas durante la shoá. Distintos acontecimientos, papeles y comportamientos: las víctimas, los perseguidores, los que apartaron la mirada y los que reaccionaron y tomaron medidas ...”. Los ganadores recibieron los premios entregados por una comisión nacional creada especialmente con esa finalidad e integrada por representantes de las comunidades judías y expertos del Ministerio de Educación. El acto de entrega de premios tuvo lugar el 27 de enero de 2005, “Día de la Memoria”, en el que se conmemoró el 60º aniversario de la liberación del campo de exterminación de Auschwitz.

400. Por otra parte, el Primer Ministro instituyó una comisión especial para recuperar la biblioteca judía saqueada durante el asalto del gueto de Roma en octubre de 1943. Se trata de una modesta contribución a la reconstrucción de un importante elemento cultural perdido para remontar a los orígenes de esa deplorable violencia.

401. Además, el Ministerio del Interior se ha encargado de dar mayor realce a la conmemoración del “Día de la Memoria”. De hecho, con motivo del quinto aniversario, se organizó por primera vez una celebración especial, que tuvo gran relevancia en los círculos institucionales, en la ‘Escuela Superior’ del Ministerio del Interior (una escuela de formación de postgrado para funcionarios y ejecutivos), en presencia del Ministro, el Presidente de la Unión de Comités Judíos de Italia y profesores de universidad. Asumió la presidencia el Presidente del Comité contra la Discriminación y el Antisemitismo, que también es Director del Departamento de Libertades Civiles e Inmigración.

402. Asimismo, se decidió lo siguiente:

- El Presidente del Comité mencionado participaría, en calidad de miembro de la delegación italiana encabezada por el Ministro del Interior, en el viaje a Tierra Santa

y al Museo Yad Vaschem y en la celebración conjunta italoisraelí destinada a rendir homenaje a Giovanni Palatucci, el último jefe de policía de la ciudad de Fiume, que obtuvo el reconocimiento de ‘Justo de Israel’ por su meritoria actividad personal contra las leyes de discriminación racial de 1939, que le llevó hasta el extremo de sacrificar su propia vida (febrero de 2005);

- Se organizarían ceremonias de presentación sobre el “Día de la Memoria” (27 de enero de 2005) para reconocer los méritos de los valores civiles en favor de instituciones que destacaron por sus hechos heroicos y actos de solidaridad para con el pueblo italojudío durante la Segunda Guerra Mundial (Nardò (Lecce): concesión de la medalla de oro al ayuntamiento; Tora e Picilli: concesión de la medalla de plata al ayuntamiento).

403. En particular, durante las sesiones organizadas por el Comité mencionado, el Presidente de la Unión de Comunidades Judías de Italia, profesor Luzzatto, y el representante de la oficina italiana de la Liga Musulmana Mundial, así como el Secretario General del Centro Cultural Islámico de Italia (una organización constituida en 1974) reconocieron la voluntad dinámica y tangible de las instituciones nacionales de todos los ámbitos de aplicar el principio de igualdad, independientemente de toda discriminación basada en la religión, la raza o el sexo, y reafirmaron su deseo de seguir colaborando con esas instituciones.

404. En este sentido, en octubre de 2004 el Presidente, profesor Luzzato, declaró lo siguiente:

- El antisemitismo que se pone de manifiesto en Italia es el fruto de la escasa cultura y de la ignorancia de los acontecimientos históricos, así como de los lazos que siempre han existido con ciudadanos de religión judía que desempeñaron una función dinámica incluso en la historia del Resurgimiento italiano.
- En general, el grado de antisemitismo y la mayoría de las manifestaciones (pintadas, cruces gamadas, actos vandálicos, insultos proferidos por teléfono, cartas y agresiones contra las personas o los bienes) están disminuyendo, con excepción de algunos brotes ocasionales que surgen a raíz de acontecimientos relacionados con el conflicto de Oriente Medio, que alientan la explotación política y, al parecer, casos de racismo, antisionismo y antiamericanismo.

405. La Unión de Comunidades Judías de Italia es un organismo con personalidad jurídica cuyas relaciones con el Estado italiano se han regulado mediante acuerdos bilaterales, tal como se prevé en el artículo 8 de la Constitución.

406. Por el contrario, las investigaciones realizadas por el Comité en las prefecturas confirman que se prestan a la explotación los casos de intolerancia que se produjeron en las universidades de Pisa, Florencia y Turín contra diplomáticos judíos (el Embajador de Israel, Sr. Gol, el Canciller de la Embajada, Sr. Coen, y el Viceembajador de Israel), a los que se impidió hacer uso de la palabra. El Ministro de Educación condenó enérgicamente esos incidentes en el discurso que pronunció el 25 de mayo de 2005 ante el Senado de la República, en relación con la Moción N° 339 relativa a los “casos de antisemitismo en las universidades”. Antes del discurso, el Ministro en persona y los rectores de las universidades italianas celebraron una reunión aclaratoria en presencia del propio Embajador de Israel, Sr. Gol, con el que se decidió poner en

marcha varias iniciativas culturales conjuntas en las universidades y escuelas en general, a fin de propiciar un clima conciliador para generar respeto.

407. Asimismo, la publicación del profesor Melis, de la Universidad de Cagliari, se restringió y condenó. En esa publicación se atacaba el fundamento ideológico y los métodos particulares de los rituales judíos utilizados para matar a los animales y se hacían declaraciones antisemitas. El autor fue llevado ante los tribunales con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 654/1975 y el Decreto Legislativo N° 122/1993.

408. La presidencia italiana del Grupo de Trabajo para la Cooperación Internacional sobre Educación, Rememoración e Investigación del Holocausto (ITF) ha dado un gran estímulo a la enseñanza sobre la shoá promoviendo y realizando actividades didácticas de formación, distribuyendo publicaciones en las escuelas, haciendo que éstas participen en la investigación y la elaboración de materiales sobre el tema y dando a conocer las buenas prácticas. Además, para que nunca se olvide el Holocausto, el Parlamento italiano declaró en la Ley N° 211/2000 que el 27 de enero de cada año se celebraría el “Día de la Memoria”. Desde entonces, se han organizado muchas iniciativas todos los años a lo largo del país, con la participación de instituciones, escuelas, ONG, los medios de comunicación y particulares.

409. Por ejemplo, se llevó a cabo una actividad de vigilancia sobre el tema “Shoá, intolerancia, racismo, xenofobia y antisemitismo desde la perspectiva de una sociedad multicultural”, utilizando información acopiada por el personal de las escuelas locales (docentes y expertos) que participaron en calidad de miembros de una red regional.

410. Tras el primer taller, que tuvo lugar en Roma el 10 de junio de 2004 y trató de la obra de Primo Levi, los resultados de la actividad de vigilancia mencionada se pusieron de relieve en el Taller de Montecatini (28 de febrero - 2 de marzo de 2005), que giró en torno al tema “Impartir enseñanza sobre la shoá en sociedades multiculturales” y se organizó para hacer frente a los problemas educativos que se plantean en toda Europa a raíz de la creciente internacionalización y la complejidad cultural de las sociedades. Además del Subcomité del Grupo de Trabajo, participaron en el taller los coordinadores de las oficinas regionales, docentes designados por los administradores locales y grupos competentes en temas históricos del siglo XX. Concretamente, asistieron a él 82 personas, que trataron temas sociales e históricos, concentrándose en el origen de los prejuicios, las características del antisemitismo y varios casos específicos de Europa. Al término de la primera asamblea plenaria del Grupo de Trabajo, cada participante describió la situación, la política y los métodos pedagógicos de su país. Los dos seminarios tuvieron un alcance internacional, pues en ellos intervinieron especialistas procedentes de muchos países.

411. La relación privilegiada establecida con Yad Vashem, el centro de documentación y memoria de la shoá de Israel, que se promovió durante el año de la presidencia italiana del Grupo de Trabajo, ha aportado un valor añadido a la educación sobre la shoá, tratándola como una pedagogía superior específica. En septiembre de 2005, Yad Vashem organizó otro taller en la Escuela Internacional de Estudios sobre el Holocausto de Jerusalén, junto con la delegación italiana del Grupo de Trabajo, al que asistieron 25 profesores italianos procedentes de varias regiones del país, para consolidar la red mencionada a fin de intensificar y difundir el reconocimiento de la shoá y de propiciar estrategias destinadas a prevenir y combatir toda nueva forma de racismo y antisemitismo.

412. Esas intervenciones constituyen buenos ejemplos para otros países, como Francia, Gran Bretaña y Alemania, donde se está promoviendo la investigación acerca de las prácticas pedagógicas de la shoá.

413. Por último, cabe destacar otras dos iniciativas. La primera consistió en la organización, el 7 de octubre de 2005, en la Oficina Escolar Regional de Lombardía, junto con el municipio de Rozzano y la delegación italiana del Grupo de Trabajo, de un taller de un día de duración para docentes y estudiantes sobre el tema “La shoá y el multiculturalismo en la escuela actual: estrategias y propuestas pedagógicas”. La segunda iniciativa es el premio anual concedido por el Ministro de Educación y la Unión de Comunidades Judías de Italia a dibujos, historias, cuentos, carteles, proyectos de investigación y material multimedia elaborados por alumnos de enseñanza primaria y secundaria, de acuerdo con el espíritu del Consejo de Europa en este campo, que se puso de manifiesto en el Taller Europeo de Cracovia (4-6 de mayo de 2005), en el que participaron la delegación italiana del Grupo de Trabajo y su Coordinador, el Sr. Aprea.

f) El Órgano Nacional de Coordinación (ONC) para las políticas de integración social en favor de los extranjeros

414. Con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 42 del Texto Único N° 286/1998 y el artículo 56 del reglamento de aplicación, el cometido del Órgano Nacional de Coordinación (ONC) para las políticas de integración social en favor de los extranjeros, que fue creado en el seno del Consejo Nacional de Economía y Trabajo (CNEL), consiste en:

- Propiciar y respaldar la creación de servicios locales de acogida e integración para extranjeros y su representación y participación en la vida pública; y
- Con ese fin, promover el diálogo entre los agentes institucionales y sociales en el plano local, así como con agentes locales esenciales de otros países europeos, para velar por que las experiencias se sitúen siempre en el contexto de la sociedad en general, con miras a definir y evaluar líneas de conducta eficaces.

415. Tras una década durante la cual las instituciones, la sociedad civil y la comunidad religiosa emprendieron iniciativas para fomentar la solidaridad, ahora se ha de dar un salto cualitativo para promover una política de integración sistemática en el ámbito local, respetando debidamente la diversidad cuando sea compatible con los principios y valores fundamentales de la democracia.

416. A esos efectos, las actividades encaminadas a propiciar y apoyar las iniciativas de las instituciones y servicios sociales locales tienen un papel decisivo que desempeñar, al igual que el establecimiento de la colaboración interinstitucional.

417. El **método de trabajo**, que ha sido sometido a prueba y experimentación con resultados satisfactorios durante los seis años siguientes a la creación del órgano, se sigue basando en la división del ONC en grupos de trabajo, que celebran seminarios mensuales (en los que pueden participar expertos de las iniciativas de los sectores público y privado) para debatir y examinar ámbitos de acción concretos, y en la promoción de proyectos sobre políticas de integración locales y la colaboración con ellos.

418. El ONC se sigue centrando en las siguientes **líneas de trabajo**: la promoción de la representación; las políticas sobre la familia y la vivienda; los modelos culturales y las políticas relativas a la salud, la educación, la formación profesional y las cuestiones interculturales; la formación y utilización de mediadores culturales; la reducción de los trámites burocráticos y la creación de oficinas únicas; las políticas regionales; la integración laboral; la inmigración y la información.

419. Con miras a proseguir las iniciativas de 2003 y los informes elaborados durante los últimos años en los grupos de trabajo y seminarios, en 2004 el ONC preparó una serie de informes dirigidos al Gobierno y el Parlamento.

420. El marco de referencia nacional abarcará las iniciativas legislativas sobre el asilo, la ciudadanía y el derecho de voto; el asunto del reglamento de aplicación de la Ley Bossi-Fini (el actual Texto Único sobre Inmigración) y el Decreto relativo a la programación de la política de inmigración trienal; así como los decretos sobre las corrientes migratorias, que plantean no obstante la necesidad de disponer de una reglamentación y programación más válidas. En el plano regional, comprenderá la redacción de leyes para ajustarse al ordenamiento jurídico nacional; y en el ámbito de la UE, se orientará a la finalización del marco jurídico y la entrada de los diez nuevos países de la Unión.

421. El ONC ha reanudado el diálogo con las regiones acerca de las nuevas leyes regionales, muchas de las cuales se encuentran todavía en la fase de elaboración o examen.

422. Una vez que se promulgue el reglamento, se proseguirá la vigilancia social de la aplicación de la Ley Bossi-Fini (el actual Texto Único sobre Inmigración) por conducto de 40 oficinas territoriales, cuyos representantes fueron consultados en sesiones especiales celebradas en 2003.

423. El ONC prestará especial atención a la colaboración con los Ministerios de Trabajo y Políticas Sociales, Interior y Educación, y con las regiones y las autoridades locales. Se han programado varias iniciativas nacionales y locales.

424. Se han previsto proyectos de investigación específicos, grupos de trabajo y seminarios sobre los siguientes aspectos de la política de integración social:

- **La vivienda.** Dentro del Grupo de Trabajo se ha creado un subgrupo encargado de las “*Políticas sobre la familia y la vivienda*” para supervisar la experiencia de los organismos y asociaciones sin fines lucrativos y elaborar un modelo local específico para la promoción de la vivienda y la integración sociales, partiendo de una comparación con las buenas prácticas existentes. Se hará hincapié en los servicios “de acogida secundaria”, que son más importantes y, en todo caso, constituyen una etapa esencial para poner en marcha procesos de integración con buenos resultados y garantizar una rotación eficaz en los centros de acogida inicial, contribuyendo así a luchar contra la inmigración clandestina y seguir de cerca ese fenómeno más eficazmente.

En cuanto a la influencia de las políticas de vivienda en los sectores desfavorecidos, se concentra la atención en las cooperativas y el sector terciario, habida cuenta de la importancia que se atribuye en las iniciativas al acompañamiento y los servicios de integración social, que desempeñan un papel particularmente destacado al limitar las posibilidades de que surjan conflictos con los residentes “nativos” de las comunidades

locales. Además de actualizar la información sobre los modelos más firmemente arraigados e innovadores (que constituirán la base para poner en práctica ideas y aplicarlas en el plano local), se estima de suma importancia seguir analizando el estado actual de su sistema de mediación. De hecho, se trata de una condición indispensable para promover adecuadamente las agencias inmobiliarias sin fines de lucro. En el marco del fomento de las “agencias” mencionadas, la coordinación en el plano local de las cooperativas de construcción de viviendas sociales y los organismos sin fines lucrativos y los servicios de inmigración podrían ser el principal puntal de un nuevo modelo de desarrollo. Ello no supondría la creación de superestructuras innecesarias ni limitaría la autonomía de los planes que llevan a cabo las distintas asociaciones en sus regiones, sino que brindaría nuevos interlocutores, así como servicios de apoyo técnico y asistencia.

Gracias a esas medidas, se podría promover la elaboración de proyectos de ley, así como ampliar e incrementar el empleo proporcionando la base de conocimientos y propuestas para abordar el problema de la insuficiencia de fuentes de información y bases de datos. Ello es especialmente importante al evaluar las repercusiones y los buenos resultados de las iniciativas llevadas a cabo en el sector de la construcción de viviendas sociales y los correspondientes servicios de intermediación y al autorizar nuevas “fuentes” con la participación del “sector social privado”, dados los límites del “sector público”. Éstos podrían estar vinculados, cuando proceda, en una red europea.

- **La familia.** En armonía con las actividades del Grupo de Trabajo sobre la familia, el ONC del CNEL está llevando a cabo un proyecto de investigación titulado “*Los adolescentes extranjeros y el mundo laboral: estudio transcultural de los valores inherentes al empleo*”, cuyos resultados se presentarán en un seminario en 2005. Durante los últimos años, se han observado transformaciones considerables en las escuelas, pues actualmente asisten a ellas alumnos de 182 grupos étnicos diferentes que hablan 78 idiomas y profesan 18 religiones distintas. En 20 años, el número de alumnos extranjeros se ha multiplicado por 20, al pasar de unos 6.000 a casi 233.000, lo que equivale a casi el 3% del total. Por otra parte, está disminuyendo el número de alumnos italianos, mientras que el de los extranjeros aumenta notablemente, con excepción de la escuela secundaria de segundo ciclo, donde sólo representan el 1% del total. Por tanto, parece importante acopiar información sobre la idea que esos jóvenes tienen de su futura vida laboral y la importancia que ello reviste para su experiencia de la vida. Las personas desempeñan distintos papeles en la vida y ello no es menos cierto en el caso de los adolescentes, pues son miembros de una familia, miembros de una clase en la escuela y de un grupo de amigos, ejercen diferentes funciones en su tiempo libre y se acercan a la etapa en que también actuarán como trabajadores. Sería interesante descubrir el futuro que proyectan los adolescentes inmigrantes que están a punto de finalizar la enseñanza secundaria en Italia, la imagen que tienen de sí mismos como trabajadores y el modo en que piensan incorporarse al mercado laboral.
- **La integración laboral** es fundamental para gestionar adecuadamente la inmigración y vital para la coexistencia civil.

En Italia algunos partidos han criticado el establecimiento de cupos. En diciembre de 2003, el ONC del CNEL brindó una excelente oportunidad para debatir acerca de

las repercusiones sociales de los distintos sistemas europeos destinados a regular las corrientes migratorias.

En 2004 el ONC del CNEL volvió a ocuparse de esa cuestión, concentrándose esta vez en la manera de mejorar el sistema de cupos para favorecer la correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo y vincular el ingreso en el país con la integración social.

- **El enfoque adoptado por la Unión Europea para gestionar la migración económica** es el tema de un seminario sobre el Libro Verde (marzo de 2005) elaborado por la Comisión Europea. El objetivo de dicho acto es impulsar el debate a fin de facilitar más información a los que se encargan de responder a las cuestiones planteadas en el Libro Verde para que la política de la UE sobre la gestión de la migración económica les permita tener una opinión ponderada y realizar una evaluación independiente de los problemas.
- **La promoción de observatorios regionales y locales y de bases de datos nacionales sobre inmigración y su integración en forma de sistema** mediante varias reuniones (febrero, marzo y abril de 2005) con los directores locales y nacionales de los distintos sistemas, en particular con referencia al Decreto Presidencial N° 242, de 27 de julio de 2004, que encomienda al Ministro del Interior la responsabilidad en materia de racionalización e interconexión.

425. En diciembre de 2003, el Comité de la Presidencia del ONC del CNEL decidió crear la **primera base de datos nacional sobre los inmigrantes**. Con ese fin, se encomendó al Dossier Estadístico de Inmigración de Cáritas/Migrantes el proyecto consistente en facilitar y tratar los datos estadísticos existentes sobre los inmigrantes a partir del 1° de enero de 2003, además de los datos que ya figuraban en ese Dossier, de acuerdo con las recomendaciones del Comité de la Presidencia del ONC. En el contexto actual, se estima necesario referirse a los datos cuantitativos para elaborar un método informativo y basado en el conocimiento que refleje lo más fielmente posible la realidad. A pesar de que las estadísticas no pueden sustituir a un estudio cualitativo, constituyen la base necesaria y el fundamento de este último. De ese modo, el CNEL se ha convertido en el primer centro estadístico que ha tomado medidas proporcionando un archivo sistemático de consulta que debería posibilitar nuevos niveles de interacción (con el sistema de la OCDE para la vigilancia constante de la migración internacional), así como en una iniciativa para el diálogo que promueve el desarrollo del sistema de observación local por las regiones y otras autoridades locales. Lo que pretende el ONC con esa base de datos es llegar a ser un punto de referencia y coordinación para todos los observatorios locales, que han solicitado con insistencia una iniciativa de ese tipo. Con ese propósito, en julio de 2005 el ONC del CNEL y la UNAR iniciaron una labor de supervisión en el plano nacional para crear una red nacional y permanente entre esos centros con miras a promover la difusión de datos y soluciones en relación con los delitos discriminatorios.

426. Conviene añadir que el Dossier Estadístico de Inmigración está colaborando con el CNEL, una vez más en el campo estadístico, en el “Informe sobre los indicadores de la integración de los inmigrantes en el país”, cuya tercera edición fue publicada en 2004. El estudio desarrolla las líneas de investigación establecidas en los informes anteriores, a saber:

- Indicadores de la magnitud del fenómeno;

- Indicadores de la existencia de distintos centros étnicoculturales;
- Indicadores de estabilidad;
- Indicadores de integración social;
- Indicadores de integración laboral.

427. A esos indicadores han de agregarse los relativos a la salud y la educación. Se lleva a cabo un estudio progresivo en el ámbito provincial para presentar un panorama de la situación que resuma y compare los procesos de integración.

428. Se hace especial hincapié en la relación entre la ampliación de la UE y la inmigración, en particular teniendo en cuenta las distintas decisiones adoptadas por los 15 respecto de la movilidad de los ciudadanos de los nuevos Estados miembros. Esta cuestión se pudo tratar inicialmente en el marco del acto organizado a finales de abril de 2004, durante el cual se presentó un estudio de Caritas sobre el tema “**Europa: ampliación al Este**”, que contiene una contribución específica del CNEL.

429. Se seguirán poniendo de relieve los asuntos de inmigración en las reuniones de los Comités Económicos y Sociales (CES) de la región del Mediterráneo. En la Cumbre Euromediterránea de CES e instituciones similares, que tuvo lugar en Malta los días 6 y 7 de noviembre de 2003, se definieron los temas que se examinarían durante la Cumbre que se celebraría en Valencia en noviembre de 2004.

430. Uno de esos temas era “**La inmigración y la cooperación entre los países de la región**” y en la Cumbre de Malta su estudio se encomendó a un grupo de trabajo en el que participaron los CES de España (coordinadora del tema), Francia, Grecia, Túnez e Italia.

431. Partiendo del hecho de que existen distintos modelos de integración, uno de los objetivos es determinar si concurren las condiciones para proponer un modelo de integración mediterráneo, sobre la base del principio según el cual las políticas de inmigración e integración deberían considerarse desde el punto de vista no sólo de la solidaridad sino también del desarrollo.

g) El Centro Nacional de Control de Acontecimientos Deportivos

432. En lo que concierne específicamente a los fenómenos de discriminación y violencia por motivos raciales durante acontecimientos deportivos, en particular partidos de fútbol, cabe señalar que esos incidentes son indudablemente uno de los temas que más preocupan a la opinión pública y a las instituciones deportivas nacionales e internacionales.

433. Con este telón de fondo, conviene esbozar primero el mandato del Centro Nacional de Control de Acontecimientos Deportivos, que se encuentra en el Ministerio del Interior y se encarga de formular y aplicar las estrategias fundamentales de lucha contra la violencia en los estadios. El Centro, presidido por el Director de la Oficina de Orden Público del Departamento de Seguridad Pública, se reúne semanalmente y está integrado por un funcionario de la Oficina de Orden Público que actúa de secretario y cuatro funcionarios que trabajan en la Dirección Central de la Policía de Prevención, el Servicio de la Policía de Tráfico, el Servicio de la Policía Ferroviaria, y el Servicio de Divisiones Especiales del Departamento mencionado, respectivamente. También forman parte del Centro un funcionario del Servicio de *Carabinieri*, un

representante del Ministerio de Arte y Cultura, y en nombre del mundo del deporte, representantes competentes del Comité Olímpico Nacional Italiano (CONI), la Oficina de Investigación de la Federación Italiana de Fútbol, la Liga Profesional Nacional, la Liga Nacional de Jugadores de Fútbol del campeonato de tercera división y las sociedades deportivas interesadas. Junto a ellos, otros órganos participan en la evaluación y las consiguientes decisiones adoptadas por el Centro de Control, como los Ferrocarriles Nacionales y la empresa *Autogrill*, que organizan el transporte de los aficionados y los servicios de restauración durante el trayecto, respectivamente.

434. Las actividades del Centro tienen tres facetas: 1. Análisis – Control de los fenómenos de violencia e intolerancia en el campo del deporte y promoción de las investigaciones sobre esos temas en Italia y en el extranjero; y estudios sobre los problemas relacionados con los partidos de fútbol y para la evaluación de los niveles de riesgo, fundándose en la información acopiada. Sobre la base de esas perspectivas, se llevan a cabo las siguientes actividades: publicación semanal de directivas dirigidas a las autoridades provinciales de seguridad pública a fin de adoptar las medidas necesarias para garantizar el transcurso normal de los acontecimientos deportivos; control de los estadios deportivos para cerciorarse de que cumplen los requisitos definidos en las normas vigentes; y actualización y análisis constante de los datos relativos a los fenómenos de violencia con miras a calibrar en consecuencia las estrategias de intervención y a promover investigaciones en Italia y en el extranjero. 2. Actividad de propuesta – Análisis de la legislación vigente para armonizar la aplicación entre los organismos y las instituciones representadas; integración y modificación de directivas y reglamentos sobre asuntos relacionados con la prevención de la violencia en los estadios; organización de iniciativas encaminadas a difundir los valores de legalidad y justicia en las competiciones deportivas, promoviendo reuniones en escuelas, convenciones y debates sobre la “educación para la legalidad”, a fin de suscitar la toma de conciencia acerca de las cuestiones mencionadas, en particular entre los jóvenes; intercambio de información en los planos nacional e internacional y armonización de las directivas con las autoridades de seguridad pública y los órganos locales de los demás departamentos. 3. Actividad de documentación – Redacción de las actas de las reuniones semanales del Centro; y preparación del informe anual del Centro.

435. La necesidad de dirigir y gestionar acontecimientos deportivos utilizando un complejo modelo organizativo a fin de alcanzar el objetivo común del desarrollo sin incidentes de dichos acontecimientos ha mostrado la importancia de la experiencia del Centro en las etapas de planificación y aplicación de las medidas.

436. Durante la temporada de fútbol 2003-2004, se obtuvieron resultados importantes: se celebraron 5.724 partidos, 309 de ellos del campeonato de primera división, 526 del campeonato de segunda división, 1.584 del campeonato de tercera división, 3.154 del campeonato de cuarta división, más de 81 de la Copa de Italia, 15 de la Liga de Campeones y 13 de la Copa de la UEFA. Cerca de 20 millones de personas vieron esos partidos y un millón de ellas siguieron a su equipo desde casa. Con motivo de los partidos, se registraron 931 heridos entre las fuerzas de la ley y del orden, frente a 1.240 en la temporada anterior, lo que supone una disminución del 25%. El número de heridos entre los civiles también se redujo, pues fue de 282, en comparación con los 473 de la temporada 2002-2003, lo que representa un descenso del 40%. Se prosiguieron las actividades de represión, pues se adoptaron 335 decisiones de arresto y se formularon cargos contra 1.330 personas.

437. A lo largo de los últimos años, la labor de la Dirección Central de la Policía de Prevención y de Aficionados de Equipos de Fútbol (Squadre Tifoserie) ha tenido por objeto poner de relieve el perfil preventivo de los hinchas de los equipos de fútbol y, en relación con ello, llevar a cabo una actividad informativa minuciosa y sistemática y un análisis sobre los rasgos estructurales, marcos organizativos y estrategias utilizadas por los aficionados a fin de conocer inmediatamente su nivel de peligro y de evitar que cometan actos que puedan perturbar la paz. La actividad informativa se concentró en las tendencias externas de los aficionados, teniendo en cuenta igualmente los procesos de politización generados durante los últimos años. En este contexto, conviene citar los siguientes hechos: la infiltración de militantes u organizaciones ultras, la participación en calidad de hincha ultra en manifestaciones políticas, la difusión de documentación o exhibición de pancartas con contenido político, la reincidencia de conductas racistas o xenófobas e iniciativas que no guardan relación con el deporte.

438. Se ha observado con especial interés la evolución de las tendencias internas de los hinchas, teniendo en cuenta, en particular, la posible participación en procesos de agrupación actuales, la existencia de situaciones de tensión o la cooperación entre los clubes presentes en las gradas de los estadios, los motivos que dan lugar a nuevas alianzas o a la disolución de las existentes, el estado de las relaciones con las sociedades deportivas y el marco global de las alianzas y rivalidades en los ámbitos nacional e internacional. De ese modo, se pudo esbozar la situación actual de los hinchas organizados, fenómeno bastante desconocido todavía que tiene importantes repercusiones en el mantenimiento cotidiano del orden y la seguridad pública y que, con miras a programar una estrategia de prevención eficaz, se debe vigilar constantemente y examinar detenidamente teniendo en cuenta todos los aspectos y evitando las simplificaciones esquemáticas y restrictivas.

439. En este contexto, se ha concedido gran importancia al análisis de la denominada “mentalidad ultra”, los principales intentos de agrupación y los instrumentos de comunicación empleados por las organizaciones de hinchas. Asimismo, pareció conveniente conocer a fondo el fenómeno de la “politización de las gradas”, que en el pasado se presentaba ocasionalmente y ahora forma parte del complejo y estructurado mundo de los hinchas. En general, tras una primera fase en la que los grupos de hinchas de extrema izquierda predominaban en las gradas, con el paso del tiempo los de extrema derecha son los más numerosos. La principal característica común a todos los extremistas es la existencia de una “teoría de oposición violenta”, dirigida básicamente contra el “sistema institucional” en su conjunto.

440. Desde la misma perspectiva, se llevó a cabo “la vigilancia, en el contexto europeo, de la infiltración de extremistas políticos entre los hinchas ultras”. Se preparó un documento en el que se resume la situación del fenómeno en el contexto europeo y los distintos Estados miembros de la UE sobre la base de las contribuciones aportadas por las oficinas de las policías de la UE. Este fenómeno está presente en todos los países. En muchas ocasiones, los hinchas ultras suelen actuar bajo la influencia de ideologías de extrema derecha o, en todo caso, con motivaciones xenófobas o racistas, aunque generalmente estas actitudes no se acompañan de una verdadera conciencia política ni tienen una vinculación directa con organizaciones de ese ámbito. El documento mencionado se presentó en las reuniones del “grupo de expertos en fútbol” y el “grupo de cooperación policial”, que tuvieron lugar en Bruselas los días 14 y 15 de diciembre de 2004. En este marco, se ha de tener presente que el Decreto Ley N° 28/2003, convertido en la Ley N° 88/2003, se refiere a los delitos cometidos ejerciendo violencia contra las personas o los bienes con motivo de acontecimientos deportivos y prevé la detención en flagrante delito, basándose igualmente en documentación fotográfica y de vídeo u otros elementos objetivos en

los que se distinga claramente al autor del delito. Con este telón de fondo, el 6 de junio de 2005 el Ministro del Interior aprobó tres Decretos a fin de impedir nuevos fenómenos de carácter racial y violento en los estadios, disponiendo además que mediante circulares del jefe de policía, se podrían adoptar determinadas medidas. Concretamente, cuando con motivo de espectáculos públicos (comprendidos los partidos de fútbol) se exhiban banderas, pancartas, carteles u otros símbolos prohibidos en virtud del artículo 2 del Decreto Ley N° 122/1993, los agentes de policía encargados del orden público podrán decidir atrasar el inicio del acontecimiento o suspenderlo.

441. En lo que atañe a los fenómenos de discriminación y violencia por motivos raciales durante acontecimientos deportivos, en particular los partidos de fútbol, la UNAR y la Federación Nacional de Fútbol han establecido la coordinación pertinente para aumentar la toma de conciencia respecto de los comportamientos racistas entre las sociedades deportivas y los hinchas de los equipos de fútbol y proponer medidas adecuadas contra la discriminación entre el público en general y los propios futbolistas. Se ha creado un grupo de trabajo especial, integrado por todas las instituciones interesadas, para revisar o adoptar directivas y normas relativas a la lucha contra la violencia racista en los estadios y sensibilizar a los hinchas de los equipos de fútbol a fin de evitar ese fenómeno. La UNAR ha impulsado algunas iniciativas encaminadas a ampliar la aplicación de medidas legislativas y sanciones a los que incurran en comportamientos racistas (por ejemplo, las sociedades deportivas deben avisar al público antes de que empiece el partido de las posibles sanciones que se impondrán en caso de que exhiban consignas o pancartas de carácter racista, o indicarlo en las entradas) y a financiar proyectos para la prevención de incidentes racistas. Con ese fin, la UNAR y la Federación Nacional de Fútbol están estudiando la posibilidad de firmar un “Protocolo de acuerdo” específico sobre la constitución de un fondo para realizar actividades de sensibilización en ese campo. La UNAR cuenta con un representante en el Centro Nacional de Control de Acontecimientos Deportivos situado en el Ministerio del Interior.

SECCIÓN II

1. La discriminación racial y el empleo

a) Aspectos generales

442. La entrada y residencia legal en Italia de las personas que poseen un contrato de trabajo es una condición necesaria para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos inmigrantes y prevenir comportamientos desviados y de intolerancia.

443. Con ese fin, el Texto Único N° 286/1998 introdujo un sistema de programación de las corrientes migratorias a fin de que sirviera de base para orientar al Gobierno en la adopción de medidas destinadas a promover la integración y combatir la discriminación.

444. La vinculación entre el contrato de trabajo y el permiso de residencia se reafirmó con la entrada en vigor de la Ley N° 189/2002, que modifica e integra el Texto Único N° 286/1998 y prevé la introducción de un “contrato de residencia por motivos de trabajo”, y mediante el Decreto Ley N° 195/2002, convertido en la Ley N° 222/2002, que contiene “Disposiciones urgentes en materia de legalización del trabajo irregular de los ciudadanos de países no pertenecientes a la UE”. Ello abarca disposiciones para luchar contra el empleo irregular y la explotación que éste genera.

445. Concretamente, el artículo 33 de la Ley N° 189/2002 establece un mecanismo para la legalización de las relaciones de trabajo con ciudadanos de terceros países que, si bien no poseen

el correspondiente permiso de residencia por motivos de trabajo, durante los tres meses anteriores a la entrada en vigor de la ley en cuestión, empezaron a trabajar asistiendo a miembros de la familia del empleador que no son autosuficientes o realizando tareas domésticas como empleados del hogar. En virtud del Decreto Ley N° 195/2002, el procedimiento de legalización también se aplicó a los trabajadores de terceros países empleados ilegalmente por empresas durante los tres meses anteriores.

446. La posesión de un permiso de residencia por esos motivos confiere el derecho a estudiar y permite ingresar en la universidad. Los titulares de un permiso de dos años de duración como mínimo tienen acceso a las viviendas públicas y a los servicios de intermediación de los organismos sociales que hayan sido creados por las regiones o las autoridades regionales o locales, así como a préstamos de bajo interés para construir, renovar, comprar o alquilar su primera vivienda.

447. Por lo que se refiere específicamente a las medidas de lucha contra la discriminación, la Ley N° 189/2002 no modificó el artículo 43 del Texto Único N° 286/1998, que define la discriminación como “todo comportamiento que, directa o indirectamente, suponga una distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las creencias o prácticas religiosas, y que tiene el objetivo o el efecto de impedir o comprometer el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el campo político, económico, social y cultural o en cualquier otro sector de la vida pública”.

448. El artículo 44 de Texto Único N° 286/1998 también permite entablar acciones civiles contra organismos privados o particulares y contra la administración pública, con miras a ordenar el cese del “comportamiento perjudicial y a adoptar cualquier otra disposición idónea para eliminar los efectos de la discriminación”.

449. También es digno de mención el Decreto Legislativo N° 215/2003, que transpone la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y el Decreto Legislativo N° 216/2003, que transpone fielmente y pone en práctica la Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones personales, discapacidad, edad u orientación sexual en el empleo y la ocupación. En el Decreto Legislativo N° 216/2003 se define la discriminación directa e indirecta y se establecen algunas excepciones. Concretamente, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 de la Directiva, el párrafo 3 del artículo 3 del Decreto dispone que no constituirán discriminación las diferencias de trato basadas en la religión o las convicciones personales, la discapacidad, la edad o la orientación sexual cuando esas características sean un requisito esencial para desempeñar un trabajo determinado, debido a la naturaleza de la actividad laboral o al contexto en que ésta se realiza. La disposición italiana exige además que se respeten los principios de razonabilidad y proporcionalidad. El artículo 4 estipula que se podrán entablar acciones judiciales para obtener el reconocimiento de la existencia de la discriminación ante los tribunales. El procedimiento es muy sencillo, rápido y ventajoso para las presuntas víctimas. La víctima podrá presentar la solicitud directamente en persona y el tribunal no estará obligado a efectuar una investigación compleja. Los jueces están habilitados para decretar el resarcimiento de los daños, incluso los no patrimoniales; ordenar el cese de los actos o comportamientos discriminatorios; y establecer un plan para erradicar la discriminación probada. Asimismo, el

tribunal podrá decidir que la sentencia se publique en un diario nacional. Los sindicatos locales podrán representar a la víctima ante el tribunal, con el acuerdo de ésta.

450. En el marco legislativo expuesto, la Dirección de Inmigración del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales ha introducido una serie de medidas para fomentar la integración de los inmigrantes en Italia y luchar contra la discriminación.

451. El 25 de enero de 2005, el Ministro de Trabajo y Políticas Sociales aprobó dos textos (circulares) que establecen los procedimientos para la presentación de solicitudes por parte de los empleadores que deseen contratar a extranjeros, de acuerdo con los cupos definidos (ingreso de un máximo de 79.500 trabajadores temporeros y de 30.000 trabajadores asalariados, la mitad de ellos reservados para el servicio doméstico). Además, a fin de ayudar a los empleadores y a los trabajadores extranjeros, el Ministerio ha mejorado los instrumentos informativos para responder a las numerosas peticiones que se enviaron por teléfono y correo al Centro de Contacto cuando se promulgaron los decretos sobre los cupos. Actualmente, para las corrientes de inmigrantes extracomunitarios o neocomunitarios que llegan a Italia, se está utilizando el “Sistema Informativo Laboral Extracomunitario y Neocomunitario (SILEN)”, que incorporará el sistema anterior en 2005.

452. Se han concertado acuerdos sobre programas con las regiones para promover planes piloto que comprendan actividades y prácticas adecuadas que puedan reproducirse en el ámbito nacional, como proyectos de alfabetización y formación, apoyo para el acceso a la vivienda, mediación cultural y servicios de redes integrados.

453. Se han emprendido varias iniciativas, que todavía están en curso, para facilitar la integración de la población inmigrante en Italia, aumentar el conocimiento de los fenómenos migratorios en el país y establecer servicios de acogida adecuados. Esas iniciativas se financian con fondos estructurales del Programa de Actividades para la Seguridad del Desarrollo del Sur de Italia 2000-2006, dirigido por el Ministerio del Interior. Una de esas iniciativas consiste en la creación del Centro de Vigilancia de Movimientos Migratorios, con sede en Bari, y del Centro contra la Discriminación, situado en Nápoles. El Centro de Nápoles lleva a cabo actividades encaminadas a estudiar, prevenir y combatir la discriminación contra los inmigrantes en las regiones del sur de Italia, sobre la base de un análisis del fenómeno, y a promover políticas eficaces en la materia. El Centro también recurre al apoyo de mediadores culturales para sus labores de investigación. El objetivo principal de las actividades de mediación cultural es posibilitar un conocimiento más satisfactorio de la inmigración y acortar las distancias entre las instituciones del país de acogida y la población inmigrante, estableciendo interacciones con ellas. Por consiguiente, se han creado servicios de mediación cultural en los sectores de la salud, la educación, el empleo y los servicios sociales, con la participación de 60 mediadores que trabajan en las sedes locales de las seis regiones del sur de Italia.

454. En relación con el tema de la mediación cultural, en 2002 la Dirección de Inmigración concentró la atención en la figura del mediador lingüístico-cultural. En junio de 2002 se organizó en Padua un seminario, durante el cual se presentó una ponencia interministerial (Ministerios del Interior, Justicia, Salud y Educación). En esa ponencia se analiza la demanda de mediación cultural y la definición de ese perfil profesional.

455. Por otra parte, la Comisión instituida en virtud del artículo 12 de la Ley marco N° 328/2000 para definir los perfiles profesionales del personal del sistema de los servicios sociales prosiguió su labor. La Comisión decidió que los mediadores lingüístico-culturales

deberán incluirse entre los agentes sociales que tienen un perfil profesional específico, estableciendo una distinción en función de la posesión o carencia de un título universitario.

456. Por último, varios proyectos sobre el tema de la mediación cultural recibieron fondos desde 2001.

457. Entre esos proyectos cabe citar la “Red de Mediadores Culturales”, que comprende iniciativas organizadas por un grupo de 40 mediadores culturales y la realización de talleres interculturales en las escuelas; un servicio de mediación lingüístico-cultural para extranjeros en las oficinas de la policía; y 39.400 medidas para facilitar los trámites en materia de información, identificación, notificación de disposiciones, expedientes de solicitud de asilo y acompañamiento a centros de internamiento temporal.

458. A ello se añaden las iniciativas realizadas en los servicios de información para promover el acceso de los extranjeros a los distintos servicios locales. En particular, se proporcionó financiación para el proyecto titulado “Medios para luchar contra la exclusión social y fomentar la autonomía de la mujer”, que abarca actividades de acogida, acompañamiento y mediación cultural, clases de italiano, un servicio de asesoría jurídica, cursos de formación profesional, talleres y servicios de orientación laboral. Durante el segundo año de actividad, 636 mujeres visitaron por primera vez el centro y muchas de ellas siguieron acudiendo a él. Los servicios del centro fueron solicitados diariamente por unas 20 mujeres.

459. El “Servicio de asesoría y orientación sociosanitaria para inmigrantes que tienen acceso al servicio de medicina preventiva para migrantes” del Instituto San Gallicano de Roma constituye otro interesante proyecto de mediación cultural. Durante el periodo objeto de estudio, el servicio fue consultado por 5.162 extranjeros y facilitó información sobre dos aspectos prioritarios, esto es, otros establecimientos del Servicio Sanitario Nacional y la legislación que rige la inmigración.

460. El proyecto titulado “Servicio de información jurídica para inmigrantes”, ejecutado por el IGI en Turín, brindó un servicio de apoyo legal a los ciudadanos inmigrantes e italianos, al ocuparse directamente de casos y problemas relacionados con la legislación sobre inmigración. Unos 800 usuarios nuevos han visitado el servicio, que hace las veces de mecanismo de filtro y enlace en la relación entre los inmigrantes, la sociedad de acogida y los derechos y deberes de ciudadanía.

461. Asimismo, se están estableciendo, en principio con carácter experimental, 30 puntos de información de “autoservicio” para los inmigrantes que residen legalmente en Italia. Lo que se pretende es dar a conocer mejor a los inmigrantes sus derechos y deberes y facilitar el acceso a los servicios públicos. Por tanto, el objetivo es impulsar el proceso de integración en la sociedad y la economía, así como en los sistemas educativo y sanitario y los servicios en general, mediante una mayor participación de las instituciones. Esos puntos de información se situarán en las Direcciones Provinciales de Empleo y en ellos también trabajarán 30 mediadores culturales que facilitarán información.

462. Por último, se han utilizado acuerdos bilaterales sobre empleo para facilitar el acceso al mercado de trabajo estructurado por conducto de actividades de formación destinadas a los trabajadores inmigrantes, con el fin de crear una dinámica mutuamente beneficiosa entre Italia y los países de origen de los migrantes. Italia ha concertado acuerdos bilaterales con los países de origen de mayor afluencia, como Moldova, Egipto, Marruecos y Rumania. Se están celebrando negociaciones con varios países, entre ellos Túnez. Italia estima que ese tipo de acuerdos

bilaterales constituye una manera eficaz de gestionar la migración y fortalecer los cauces legales de entrada por motivos de trabajo. Los acuerdos apuntan a asegurar que se cumplen los requisitos para el ingreso por motivos laborales. En particular, prevén los siguientes aspectos: el intercambio de información entre las administraciones competentes en relación con la existencia de mano de obra, por parte del país de origen, y con las necesidades del mercado de trabajo, así como los perfiles profesionales que se requieren, por parte del país de destino; la difusión en el mercado laboral italiano de una lista de nacionales del país de origen que están dispuestos a emigrar a Italia por motivos de trabajo; el establecimiento de la cooperación con las autoridades del país de origen en la fase de preselección para, por ejemplo, adaptar las bases de datos de los posibles migrantes con arreglo a las normas italianas, de modo que los empresarios italianos las puedan entender y utilizar fácilmente; y la garantía de que los trabajadores extranjeros tendrán los mismos derechos e idéntica protección que los nacionales del país de acogida.

463. En aplicación del Programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (Decisión del Consejo N° 2000/750/CE de 27 de noviembre de 2000, Diario Oficial L 303 de 2 de diciembre de 2000), cuyo objetivo es promover y financiar medidas para prevenir y combatir la discriminación basada en la raza, el origen étnico, la religión, la discapacidad, las creencias personales, la edad y la orientación sexual, el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales ha promovido otras iniciativas de difusión de información, entre las que cabe citar las siguientes:

- Tres seminarios nacionales sobre el tema, con la intervención y la participación activa de entidades, como las autoridades locales, ONG, universidades e institutos de investigación.
- La tercera Conferencia Europea sobre la Discriminación, titulada “La lucha contra la discriminación: de la teoría a la práctica”, que tuvo lugar en Milán los días 21 y 22 de julio de 2003. El acto representó un momento clave para el examen en el ámbito europeo de la elaboración y aplicación de instrumentos legislativos y prácticas adecuadas para luchar contra todas las formas de discriminación, en particular a la luz de la aplicación de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE relativas a la igualdad de trato y la prohibición de la discriminación.

464. En 2004, el Ministerio puso en marcha un proyecto, en colaboración con Confartigianato y Banca Etica, titulado “Nuevos instrumentos de lucha contra la discriminación: acceso de los empresarios inmigrantes a los servicios bancarios y al crédito”. El propósito del proyecto es crear nuevos instrumentos que posibiliten el acceso a los servicios bancarios y se conviertan en una práctica óptima que pueda reproducirse en otros Estados miembros de la UE. El proyecto prevé la participación de todas las partes que tienen un interés directo (inmigrantes, empresarios y bancos) y la organización de una conferencia, con la asistencia de inmigrantes de los círculos empresariales, representantes de ministerios, asociaciones sin fines lucrativos, sociedades gremiales y cámaras de comercio, y representantes de bancos. En la conferencia se presentará una ponencia sobre las experiencias y los problemas encontrados al tratar de obtener un crédito, que fueron analizados antes del acto por tres grupos de trabajo cuyos miembros procedían de un grupo de 15 a 20 inmigrantes. Las actividades de los grupos de trabajo se realizaron en tres ciudades representativas del país (Vicenza, Rimini y Nápoles) entre enero y septiembre. La Conferencia Plenaria se celebrará en julio y los resultados se publicarán en otoño en una tirada de 1.500 ejemplares que se enviarán a una lista de direcciones de partes interesadas en el ámbito europeo.

465. El CNEL, y en particular el Órgano Nacional de Coordinación (ONC) para las políticas de integración en favor de los extranjeros, también ha examinado algunos problemas relativos a la discriminación en el ámbito laboral.

466. Las tareas del ONC, que se definen en el párrafo 3 del artículo 42 del Texto Único N° 286/1998 y el artículo 56 de su reglamento de aplicación, consisten en: propiciar el establecimiento de mecanismos en el plano local para la acogida e integración de los extranjeros, y su representación y participación en la vida pública; y, con ese fin, promover el diálogo entre los agentes institucionales y sociales en el ámbito local, y con agentes locales importantes de otros países europeos, con miras a lograr una socialización continua de las experiencias para definir y evaluar medios y modalidades de acción eficaces.

b) El acceso a los servicios sociales

467. En lo que respecta a la educación, los menores que se encuentran en territorio italiano deben cursar la enseñanza obligatoria y están sujetos a todas las disposiciones que regulan el derecho a la educación, el acceso a los servicios educativos y la participación en la vida de la comunidad escolar.

468. El Estado, las regiones y las autoridades locales garantizan la observancia efectiva de esos derechos y disposiciones, en particular organizando cursos y proyectos especiales para que los extranjeros estudien italiano.

469. Pueden cursar estudios universitarios, en las mismas condiciones que los italianos, los estudiantes extranjeros que sean titulares de un permiso de residencia o de un permiso expedido por motivos de empleo asalariado o por cuenta propia, por motivos familiares, cuestiones de asilo político o humanitario o motivos religiosos; los extranjeros que residan legalmente durante al menos un año y posean un título de enseñanza secundaria obtenido en Italia; y los extranjeros que, independientemente del lugar de residencia, sean titulares de diplomas de terminación de la escolaridad expedidos por escuelas italianas en el extranjero o escuelas extranjeras o internacionales situadas en Italia o en el extranjero, que se rijan por acuerdos bilaterales o normas especiales para el reconocimiento de los diplomas, y cumplan las condiciones generales exigidas para entrar en Italia por motivos de estudio.

470. En relación con la vivienda, los extranjeros titulares de permisos de residencia y los inmigrantes residentes legalmente que posean permisos de residencia de dos años de duración como mínimo y desempeñen un empleo asalariado o por cuenta propia con arreglo a la ley tendrán derecho a acceder, en las mismas condiciones que los ciudadanos italianos, a la vivienda pública y a los servicios de intermediación prestados por los organismos sociales creados por las regiones o las autoridades locales para facilitar el acceso a viviendas de alquiler o la obtención de préstamos de bajo interés para la construcción, renovación, adquisición o alquiler de su primera vivienda (artículo 40 del Texto Único N° 286/1998).

471. La solución adoptada mediante el Fondo Nacional de Viviendas de Alquiler, regulado en la Ley N° 431/1998, no ha logrado resolver los problemas y lamentablemente ha perdido eficacia debido a la reducción de los recursos asignados (se ha de corroborar la voluntad expresada recientemente por el Gobierno de volver a asignar a la ANCI el volumen de recursos de 2003). Desde que el fenómeno de la inmigración empezó a cobrar importancia en Italia, las autoridades locales han intentado atender esas necesidades, en colaboración con el sector voluntario y el sector terciario, emprendiendo varios proyectos y programas innovadores. Contribuyen a ellos las

asociaciones, el sector voluntario, las fundaciones, las cooperativas, las empresas no pecuniarias, los organismos sociales que actúan únicamente en el sector de las viviendas de alquiler, los fondos de garantía y fondos rotatorios, las iniciativas de los empleadores, etc., que tienen sus propias características, presentan diferentes ventajas e inconvenientes y encierran distintos riesgos y posibilidades. La responsabilidad de la acción pública en las políticas de vivienda incumbe exclusivamente a las regiones y a las autoridades municipales, aunque los serios problemas encontrados al tratar de obtener recursos hicieron necesario adoptar medidas adicionales para complementar la financiación nacional y disposiciones para movilizar recursos del sector privado, habida cuenta de la gravedad de la situación.

472. Cabe destacar que, en el campo del Programa de acción para luchar contra la discriminación de la UE, la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea ha financiado el proyecto de la Dirección General de Inmigración del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales titulado “Promoción de prácticas ejemplares para el acceso de los inmigrantes a la vivienda”, que gira en torno al problema del acceso a la vivienda por parte de los inmigrantes extranjeros residentes en Italia. El principal objetivo del proyecto es elaborar una estrategia de políticas que será aplicada en el plano local por las regiones y las autoridades municipales, también en colaboración con entidades privadas, a fin de resolver ese problema y de proponerla como modelo en los ámbitos nacional y europeo.

473. En el campo de la vivienda, las regiones, en cooperación con las provincias, los ayuntamientos, las asociaciones y los organismos voluntarios, crean centros de acogida (que podrían estar situados en establecimientos que alberguen a ciudadanos italianos o de otros países de la UE) para alojar a los extranjeros que residan legalmente por motivos distintos del turismo y no puedan satisfacer temporalmente sus necesidades en materia de vivienda y manutención.

474. Los extranjeros titulares de permisos de residencia y los extranjeros residentes legalmente que posean un permiso de residencia de dos años de duración como mínimo y ejerzan una actividad asalariada o trabajen por cuenta propia tendrán derecho a acceder, en las mismas condiciones que los ciudadanos italianos, a la vivienda pública y a los servicios de intermediación prestados por los organismos sociales creados por las regiones o las autoridades locales para facilitar el acceso a viviendas de alquiler o la obtención de préstamos de bajo interés para las personas que desean construir, renovar, adquirir o alquilar su primera vivienda (artículo 40 del Texto Único N° 286/1998).

475. En materia de salud, los extranjeros pueden recibir tratamientos urgentes o esenciales (y continuos) en centros ambulatorios y hospitales en caso de enfermedad o accidente. Los programas de medicina preventiva destinados a proteger la salud de las personas y la comunidad también se aplican a los extranjeros.

476. Se proporcionan las siguientes garantías:

- La protección social en materia de embarazo y maternidad;
- La protección de la salud infantil, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989;
- Las vacunas de acuerdo con la legislación nacional y en el marco de campañas comunitarias de prevención autorizadas por las regiones;

- Medidas internacionales de prevención y control;
- La prevención, el diagnóstico y el tratamiento de las enfermedades infecciosas.

477. El hecho de que los extranjeros que no residen legalmente en Italia acudan a los centros sanitarios no conlleva su denuncia ante las autoridades, excepto en los casos en que sea obligatorio presentar informes médicos, en las mismas condiciones que los ciudadanos italianos.

478. Los servicios mencionados se prestan gratuitamente cuando los solicitantes no poseen los recursos económicos necesarios, al margen de los pagos mínimos que deberán realizar, en condiciones de igualdad con los ciudadanos italianos.

479. La experiencia del ONC del CNEL muestra que las peticiones de ayuda e información sobre asuntos laborales dirigidas por los trabajadores extranjeros a los agentes sociales apuntan principalmente a obtener orientación de carácter administrativo y burocrático en las primeras etapas para acceder a los servicios sociales, más que asesoramiento acerca de los asuntos estrictamente relacionados con el empleo. Las cuestiones que más preocupan son las relativas a la vida fuera del trabajo, esencialmente la vivienda. A este respecto, muchas empresas están tomando medidas, en lugar de limitarse a esperar las iniciativas del sector público, y adoptando un enfoque común en relación con el problema. Muchos empleadores se dan cuenta de que si se ofrece simplemente a los trabajadores la posibilidad de lograr condiciones de vida estables y reunir a la familia de nuevo, se adquiere una fuerza laboral duradera que tiene más posibilidades de identificarse con su trabajo.

480. En este marco, el CNEL ha realizado una encuesta de la que se desprende que los organismos representativos de los trabajadores y los empleadores intervienen directamente (en distintas zonas de Italia) en la prestación de servicios para proteger a los inmigrantes en el proceso de integración laboral (70%) y de ayuda directa para que ejerciten sus derechos de ciudadanía social (30%), especialmente en lo que respecta a la vivienda, la orientación educativa para sus hijos, los servicios médicos, el envío de dinero al extranjero y la reunificación familiar. Todas esas actividades se llevan a cabo en estrecha colaboración con las instituciones locales y las asociaciones que representan a los trabajadores inmigrantes. El 33% de las organizaciones de interlocutores sociales declaró que deseaba intensificar las actividades de ese tipo en un futuro próximo. Según los datos, se estima que unos 600.000 trabajadores extranjeros presentes en el país han recibido asistencia directa de los interlocutores sociales durante el pasado año, al tiempo que cerca de 50.000 “ilegales” se beneficiaron de esa ayuda. Las actividades de sensibilización e información del público en las comunidades locales fueron tan intensas que al menos uno de los organismos sociales de cada provincia italiana promueve semanalmente una iniciativa pública como media. Esa voluntad está igualmente presente en los sindicatos y organizaciones de empleadores y pone de relieve su función de “mediadores culturales” o factores de integración, aunque no siempre sean conscientes de ella.

481. El grupo de trabajo del ONC del CNEL también estudió el tema de la vivienda y recientemente se celebró una importante conferencia, titulada “*La vivienda: una cuestión de urbanidad. Soluciones adoptadas y experiencias adquiridas al satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables*”, a modo de proyecto de colaboración realizado con la provincia de Módena y la región de Emilia Romagna. A fin de atender la demanda de viviendas de alquiler moderado a las que pueden acceder las familias de ingresos medios bajos, se ha creado el Fondo Nacional de Viviendas de Alquiler, previsto en la Ley N° 431/1998. Las autoridades locales, en colaboración

con el sector voluntario y el sector terciario, han puesto en marcha una serie de proyectos y programas innovadores. Contribuyen a ellos las asociaciones, el sector voluntario, las fundaciones, las cooperativas, las empresas no pecuniarias, los organismos sociales que actúan únicamente en el sector de las viviendas de alquiler, los fondos de garantía y fondos rotatorios, las iniciativas de los empleadores, etc., que tienen sus propias características, presentan diferentes ventajas e inconvenientes y encierran distintos riesgos y posibilidades. La responsabilidad de la acción pública en las políticas de vivienda incumbe exclusivamente a las regiones y a las autoridades municipales, aunque los serios problemas encontrados al tratar de obtener recursos hicieron necesario adoptar medidas adicionales para complementar la financiación nacional y disposiciones e incentivos para movilizar recursos del sector privado, habida cuenta de la gravedad de la situación.

c) La función de los interlocutores sociales

482. Los sindicatos y empleadores han llevado a cabo importantes actividades en el marco de acuerdos concertados con los interlocutores sociales en el contexto de la negociación colectiva, que giran en torno al reconocimiento de los derechos de los trabajadores extranjeros y a la acción coordinada en el plano local con miras a las políticas de integración social, aunque dichas actividades todavía no se han ejecutado en su totalidad. Un estudio del Archivo Nacional de Convenios Colectivos del CNEL indica que los asuntos relativos a los trabajadores extracomunitarios se integran lentamente en los convenios nacionales. Sólo 14 de los 400 convenios examinados contienen referencias expresas a los trabajadores extracomunitarios. Ese problema se plantea igualmente en la negociación en el seno de la empresa y en los acuerdos locales. En la mayoría de los casos, los trabajadores inmigrantes se incluyen en la categoría de personas “desfavorecidas socialmente” (discapacitados, toxicómanos, etc.) y se establecen condiciones especiales para ellos en relación con la formación (comprendidas las clases de idiomas), la licencia sin goce de sueldo para que puedan volver durante periodos más prolongados a su país de origen, la posibilidad de tomarse todas las licencias por vacaciones consecutivamente, etc.

483. No obstante, los convenios en cuestión podrían referirse a nuevas formas de empleo (a tiempo parcial, de duración determinada, contratos temporales, etc.), dando así lugar a un mercado laboral “paralelo” junto al tradicional modelo fordista, lo que confirma una tendencia nacional que afecta a todos los trabajadores contratados en los últimos años.

484. En dos estudios realizados en 2002 por cuenta del ONC del CNEL, titulados “En el mundo del trabajo. Integración social y laboral de los inmigrantes en el noreste” y “¿Formación para un empleo o educación para el trabajo? Las necesidades laborales de los inmigrantes manifestadas por los empleadores del noreste”, elaborados por la Fundación Corrazin y la Fundación Noreste, respectivamente, se efectuaron análisis minuciosos de las tendencias relativas a la integración laboral de los inmigrantes en las regiones del noreste de Italia, desde el punto de vista de los trabajadores (italianos y extranjeros) y de los empleadores. Como se pone de manifiesto en el documento normativo preparado por el Comité de la Presidencia del ONC, de ambos estudios se desprende que el recurso a trabajadores extracomunitarios parece “necesario” para el desarrollo de las empresas y en muchos casos para su propia subsistencia. Ese punto de vista refleja los pareceres expresados no sólo por los empleadores, sino también por los trabajadores italianos, que ahora se dan cuenta de que la presencia de trabajadores extracomunitarios no representa un peligro para su futuro profesional y constituye un recurso sin el cual sus empleos podrían correr peligro. Sostienen ese punto de vista con independencia de sus opiniones generales acerca de la inmigración.

485. En consecuencia, la presencia de trabajadores extracomunitarios en la economía del noreste es, al parecer, un factor estructural, más que un aspecto derivado de las necesidades relacionadas con factores especiales. A este respecto, parecen totalmente anacrónicos los puntos de vista hostiles a la migración y los favorables a la restricción de la inmigración a periodos de tiempo limitados, lo que equivaldría a programas de “inmigración a corto plazo”. Esta última idea está en contraposición con la convicción de los empleadores, incluso los más escépticos, de que los trabajadores extranjeros se están convirtiendo en un recurso en el que invertir, tanto dentro como fuera de la empresa, y cuyo asentamiento en Italia reviste interés.

486. En este sentido, se hace hincapié en la necesidad de promover procesos de integración *en el lugar de trabajo*, donde los propios empleadores están procurando facilitar la integración para garantizar la calidad y estabilidad del personal (apoyo en el empleo, actitud hacia el trabajo, necesidades religiosas y vacaciones). A veces los empleadores tratan de compensar las deficiencias de las políticas públicas de integración social (por ejemplo, respecto del alojamiento) *fuera del lugar de trabajo*, y tanto los empleadores como los inmigrantes son conscientes de que esas lagunas pueden conducir a los trabajadores a cambiar de zona de trabajo y de residencia.

487. Es fundamental que las regiones y las autoridades locales reorienten las políticas de integración, en términos generales y sectoriales (vivienda, salud, educación, familia, multiculturalismo y asociaciones), empezando por los servicios, para tener en cuenta esta nueva situación, de modo que los ciudadanos inmigrantes disfruten de los mismos derechos civiles y sociales que los italianos.

488. En cuanto a los servicios sociales, para lograr una integración laboral positiva, se han de reforzar los sistemas para hacer corresponder la oferta y la demanda del mercado laboral, que siguen estando estrechamente vinculadas a los modelos no estructurados, como muestran los estudios. De los estudios promovidos por el CNEL en el noreste, una región industrial donde el crecimiento económico se ha acompañado de un crecimiento constante del empleo, recurriendo en gran medida a la mano de obra extranjera (creación de 240.000 nuevos puestos de trabajo durante los últimos años; índice de desempleo del 3% aproximadamente, inferior a las medias europea y americana, que son del 8,3% y el 5%, respectivamente), se desprende que el 60% de los nuevos puestos de trabajo creados en esa región entre 1993 y 2000, al igual que en el resto del país, correspondieron a contratos temporales.

489. Se precisa un sistema de integración laboral, especialmente para la mano de obra poco calificada, que ofrezca la posibilidad, como han observado los empleadores, de evaluar las verdaderas capacidades de los trabajadores inmigrantes. Su presencia, al menos en esa región del país, se concentra principalmente en el sector industrial (15,6%) y está estrechamente vinculada al tamaño de la empresa. Cerca del 67% de los trabajadores de las empresas que emplean a más de 100 personas son inmigrantes y ese porcentaje disminuye hasta el 37% en el caso de las empresas de 10 a 50 empleados y al 1% en el de las de menos de 10 trabajadores.

490. Por consiguiente, los mayores obstáculos que dificultan su integración no parecen radicar en las empresas, donde se encuentran soluciones organizativas basadas en los intereses mutuos de los trabajadores inmigrantes, los trabajadores italianos y los empleadores. De acuerdo con las respuestas proporcionadas por los empleadores en este campo, las empresas están tan dispuestas a adaptarse que incluso revisan las normas internas establecidas (posibilidad de regresar al trabajo más tarde o de que los inmigrantes tomen vacaciones más prolongadas, compensándolas después con jornadas laborales más largas).

491. Al parecer, el ambiente en las empresas del noreste y las relaciones entre los trabajadores italianos e inmigrantes son excelentes. De un total de 80 empresas, sólo una comunicó casos de intolerancia durante los últimos años y 11 observaron actitudes de discriminación latente limitada, aunque muchas se refirieron a las dificultades de integración encontradas al principio y a la desconfianza provocada por los prejuicios que no se confirman con datos concretos. No cabe duda de que las características profesionales de los trabajadores de los países de Europa oriental son más propicias para su integración en empresas industriales que las de los trabajadores africanos. En realidad, la integración no parece plantear ningún problema importante.

492. La responsabilidad política de elaborar normas y estrategias sistemáticas apropiadas para las distintas zonas geográficas incumbe al gobierno central y a las regiones, provincias y municipios, al igual que el compromiso institucional en iniciativas operacionales (con el debido respeto del principio de subsidiariedad). Un rasgo peculiar del sistema italiano es la firme voluntad mostrada por los agentes sociales y los organismos del sector terciario de definir buenas prácticas en las iniciativas de solidaridad social. Además de tomar medidas en las situaciones de emergencia frecuentes, éstos se han convertido en un sistema estructurado de responsabilidades institucionales y sociales que puede adoptar y apoyar políticas sistemáticas en el plano local, haciendo especial hincapié en el fomento del empleo y las viviendas disponibles y el acceso a los servicios médicos, la educación y la formación. Se trata, pues, de un sistema de responsabilidad y buena práctica que debe ser respaldado y aplicado por todos los agentes institucionales y sociales como una conquista y un recurso colectivo para todo el país, y que es necesario para el crecimiento económico como medio válido de combatir todo intento de discriminación racial, xenofobia o intolerancia.

493. Por tanto, se puede afirmar que se está produciendo una evolución general del sistema, en virtud de la cual el principal objetivo de las políticas institucionales es garantizar los mismos derechos a los extranjeros, al tiempo que se intensifica constantemente la cooperación interinstitucional entre los distintos ámbitos y responsabilidades funcionales. La práctica de la “acción social concertada” impulsada por los interlocutores sociales también se está generalizando, pues las asociaciones de trabajadores extranjeros están mostrando una mayor capacidad de representación y participación, mientras que el sector terciario está asumiendo una función más claramente definida al complementar la de otros agentes.

494. A menudo, esos organismos hacen las veces de centro de enlace para facilitar el contacto entre las comunidades locales y los nuevos inmigrantes, función cuyas consecuencias empiezan a rebasar la simple integración laboral para abarcar aspectos de integración social. Concretamente, conviene destacar, junto con la participación de larga data de los sindicatos en las políticas de integración fundadas básicamente en los principios de solidaridad, la aparición de un compromiso de los empleadores al respecto, que cada vez son más conscientes de los intereses económicos y sociales inherentes a la presencia de mano de obra extranjera.

495. Los empleadores están empezando a desempeñar un papel más complejo y amplio en el campo de la integración y la mediación entre la cultura local y las diferentes culturas y tradiciones de los inmigrantes que trabajan en las empresas de la zona. Asumen esa función porque saben que ese modo de proceder es inevitable, dado que, sin la contribución de los trabajadores extranjeros, no se pueden mantener los modelos laborales y empresariales que siempre han sido fundamentales para el desarrollo de esa región del país. La tolerancia, la receptividad, la toma de conciencia, los nuevos medios de fomentar la integración laboral y la capacidad de mediación indican que los empresarios tienen muy en cuenta la dinámica de las

relaciones en el seno de sus empresas. En cuanto a la actitud básica de los empresarios, el 32% de los entrevistados tenía una opinión “positiva” realista que consideraba tanto los problemas como las posibilidades que ofrecía la situación; el 50% opinaba que el fenómeno era inevitable; el 12% estimaba que la inmigración era un “mal necesario”, mientras que el 6% se mostraba indiferente ante la presencia de inmigrantes. Cerca del 80% de los empresarios tenía una opinión bastante positiva de la calidad del trabajo realizado por los inmigrantes y alrededor del 78% estimaba que los trabajadores inmigrantes tenían perspectivas de adelanto profesional en sus empresas. La proporción de propietarios de medianas empresas que deseaban que aumentara la inmigración interna era mayor que la de los que veían a los inmigrantes como un peligro.

496. En este contexto, la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea ha proporcionado financiación para un interesante proyecto en el marco del Programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2000-2006). Como se ha dicho, el objetivo del proyecto es crear nuevos instrumentos para facilitar el acceso a los servicios bancarios, que podrían servir de práctica óptima que se aplicaría en otros Estados miembros de la UE.

2. El sistema educativo

a) La libertad de religión y los derechos de las minorías

497. El marco de normas constitucionales que protegen la libertad de religión es amplio. A continuación, se presenta un panorama del mismo:

El artículo 2 reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, ora como individuo, ora en el seno de las formaciones sociales donde áquel expresa su personalidad.

El artículo 3 enuncia el principio de no discriminación, comprendida la que se basa en motivos religiosos.

El artículo 7 afirma la independencia recíproca del Estado y la Iglesia Católica, que son, cada uno en su propia esfera, independientes y soberanos.

El artículo 8 dispone que todas las confesiones religiosas serán igualmente libres ante la ley.

El artículo 19 reconoce el derecho de toda persona a profesar libremente su propia religión.

El artículo 20 prohíbe la imposición de delimitaciones legislativas o gravámenes fiscales especiales para la constitución, capacidad jurídica y actividades de las asociaciones o instituciones religiosas.

498. En lo concerniente a la educación religiosa, el nuevo Concordato firmado entre el Estado italiano y la Santa Sede el 8 de febrero de 1984 derogó el artículo 1 del Tratado (según el cual la Iglesia Católica, Apostólica y Romana es la única religión del Estado). Al mismo tiempo, estableció que el Estado debía prever la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas no universitarias, garantizando al mismo tiempo el derecho de toda persona a asistir o no a esas clases, sin que su decisión pudiera dar lugar a ningún tipo de discriminación. Las personas que deciden no cursar esa asignatura pueden asistir a otras clases propuestas por el personal docente,

dedicar ese tiempo al estudio individual o tomarse la hora libre (la sentencia N° 2003, de 11-12 de abril de 1989, del Tribunal Constitucional reviste una importancia capital a este respecto).

499. En lo que atañe al respeto de los demás derechos de las minorías, y en particular los derechos lingüísticos y culturales, se promulgó la Ley N° 482, de 15 de diciembre de 1999, en aplicación del artículo 6 de la Constitución.

500. Por último, en relación con la educación, el artículo 5 de esa Ley dispone que el Ministerio de Educación, mediante decretos promulgados por el Ministro, promoverá y llevará a cabo proyectos nacionales y locales relativos al estudio de los idiomas y las tradiciones culturales de los miembros de minorías lingüísticas y autorizó igualmente un gasto anual de 1.032.614 euros para ese tipo de proyectos. Esa cuantía se invierte íntegramente cada año para la inmensa satisfacción de las minorías interesadas.

501. Además, en virtud de los acuerdos especiales (*intesa*) que han sido concertados con algunas confesiones religiosas y aprobados por ley, se han incluido disposiciones relativas a la educación destinadas a garantizar el derecho de los alumnos a no participar en las clases de religión y la posibilidad de que las escuelas respondan a las posibles peticiones de los alumnos y las familias, introduciendo la enseñanza de una religión específica y explicando sus consecuencias; el reconocimiento de los diplomas expedidos por institutos de teología; y el derecho a crear libremente escuelas de toda orden o grado, e institutos de enseñanza, de conformidad con el sistema educativo italiano.

502. Por otra parte, a falta de una relación convencional entre el Estado y las confesiones (Concordato o *intesa*), se aplica la Ley N° 1159/1929 y el correspondiente reglamento de ejecución (Real Decreto N° 289, de 28 de febrero de 1930), de acuerdo con los principios supremos de la Constitución. Se deduce que sigue siendo aplicable el artículo 23 de dicha Ley, que dispone, entre otras cosas, que “Cuando el número de alumnos lo justifique y no pueda habilitarse debidamente un templo por motivos fundados, los padres que profesen una religión distinta de la oficial podrán solicitar que algunos locales escolares se dediquen a la educación religiosa de sus hijos. La solicitud se dirigirá al director de educación local, el cual, tras oír al consejo escolar, podrá actuar directamente en sentido positivo. En otro caso, podrá remitirse al Ministro de Educación, que se pronunciará al respecto, junto con los Ministros de Justicia y del Interior. En esa medida se deberán establecer los días y horarios de la enseñanza y tomar las “precauciones” necesarias”.

503. La existencia de un número reducido de alumnos (al menos tres niños) puede justificar la educación religiosa en las escuelas fuera del horario escolar. Los maestros deberán ser elegidos por los padres solicitantes (es decir, los que tengan la patria potestad) y reunir las condiciones necesarias evaluadas por la dirección de la escuela.

504. Como testimonio de lo anterior, cabe citar un instrumento programático reciente (el Plan de Acción y Financiación para la ejecución de proyectos nacionales y locales con miras al estudio de los idiomas y tradiciones culturales de las minorías lingüísticas), promovido por el Ministerio de Educación para el año lectivo 2003-2004. Los proyectos elaborados por las escuelas con arreglo al Plan, en el contexto de sus programas de enseñanza, fueron evaluados por una comisión técnica (restablecida en virtud del Decreto Ministerial N° 113, de 23 de octubre de 2002). En él se concede la prioridad a los proyectos que comprenden importantes actividades didácticas para los alumnos, acompañadas de las correspondientes iniciativas de formación para los docentes que participan en la enseñanza de las lenguas de las minorías, y a los proyectos capaces de establecer

redes locales de las que formen parte no sólo las escuelas que trabajan en contacto con las minorías en sus esferas de competencia, sino también aquéllas en que están representadas otras minorías lingüísticas.

b) La igualdad de acceso a la educación y la igualdad de trato de los alumnos italianos y extranjeros en las escuelas

505. Sin perjuicio del principio constitucional según el cual las escuelas italianas estarán abiertas a todos, ya sean ciudadanos italianos o nacionales extranjeros (artículo 34 de la Constitución), y de toda la legislación posterior relativa a la enseñanza primaria y secundaria (véase más abajo), que apunta a poner en práctica ese principio, cabe citar algunos datos estadísticos preliminares de interés sobre la cuestión (Fuente: Ministerio de Universidad e Investigación Científica (MURST), *Alumnos con nacionalidad distinta de la italiana – Escuelas públicas y de otro tipo – Año escolar 2003-2004*, Roma, septiembre de 2004). El número de alumnos extranjeros en el curso escolar 2003-2004 ascendió a 282.683, lo que equivale al 3,49% del total de la población escolar. Durante el año escolar 1991-1993 ese número se elevó a 30.547, aunque el aumento (de 49.917) es significativo incluso sólo con respecto al año anterior.

506. Durante el año escolar 2002-2003, esos alumnos se distribuían entre los distintos tipos de escuela del siguiente modo:

<i>Tipos de escuela</i>	<i>Número de alumnos</i>	<i>% del total de la población escolar</i>
Escuela preescolar	54 947	3,83
Escuela primaria	115 277	4,47
Escuela secundaria de primer ciclo	Unos 67 000	4,01
Escuela secundaria de segundo ciclo	Unos 45 000	1,87
TOTAL	282 683	3,49

507. Sobre la base de los datos cuantitativos citados, en los siguientes párrafos se presenta un panorama de algunas de las normas destinadas no sólo a garantizar la igualdad de trato de los alumnos italianos y extranjeros, sino también a lograr formas de coexistencia e integración en el marco de la educación intercultural:

- a) Circular Ministerial N° 301, de 8/09/1989: “Integración de los alumnos extranjeros en la enseñanza obligatoria: promoción y coordinación de iniciativas para el ejercicio del derecho al estudio”;
- b) Circular Ministerial N° 205, de 22/07/1990 - “La enseñanza obligatoria y los alumnos extranjeros. La educación intercultural” (Esta Circular introduce por primera vez el concepto de *educación intercultural*);
- c) Artículo 36 de la Ley N° 40, de 6/03/1998, que afirma el valor formativo de las diferencias lingüísticas y culturales: “En el ejercicio del magisterio y la autonomía organizativa, las escuelas deberán ofrecer a todos los alumnos proyectos interculturales que amplíen el alcance de la enseñanza, con miras a valorar correctamente las diferencias lingüísticas y culturales y a promover iniciativas para la integración y el diálogo”;

- d) Decreto Legislativo N° 286, de 25/07/1998 - “*Texto Único de las disposiciones relativas a la inmigración y la condición de los extranjeros*”, que en lo concerniente a la educación, hace especial hincapié en los aspectos organizativos de la escolaridad, la enseñanza del italiano como segundo idioma, la conservación de la lengua y la cultura de origen, la formación de docentes y la integración social;
- e) Decreto Presidencial N° 39, de 31/08/1999 - “*Reglamento de aplicación del Texto Único de las disposiciones relativas a la inmigración y la condición de los extranjeros*” (el Reglamento garantiza igualmente el derecho a la educación de los menores extranjeros, con independencia de su condición jurídica);
- f) Circular Ministerial N° 155/2001, destinada a prestar apoyo al personal que trabaja en escuelas que acogen a un gran número de inmigrantes;
- g) Circular Ministerial N° 160/2001, que prevé la organización de cursos de idiomas para los ciudadanos extracomunitarios, ya sean adultos o menores.

508. En lo que respecta a la puesta en práctica, un indicador útil consiste en medir las tasas de rendimiento escolar (esos datos se han extraído de la publicación del Ministerio de Educación titulada *Estudio de los resultados de los alumnos extranjeros, Año escolar 2003-2004*, Roma, enero de 2005). De la observación de los resultados obtenidos por los alumnos italianos y extranjeros, se desprende que los índices de éxito de los extranjeros son sistemáticamente inferiores en los distintos tipos de escuelas. La diferencia entre las tasas de promoción de los alumnos extranjeros y los italianos aumenta progresivamente desde la escuela primaria hasta la escuela secundaria de segundo ciclo:

- En la escuela primaria, la tasa de promoción de los alumnos italianos supera en un 3,36% la de los extranjeros;
- En la escuela secundaria de primer ciclo, la tasa de promoción de los alumnos italianos supera en un 7,06% la de los extranjeros;
- En la escuela secundaria de segundo ciclo, la diferencia entre ambas tasas es del 12,56%, una vez más en favor de los alumnos italianos.

509. En consecuencia, los índices de éxito de los alumnos extranjeros son notablemente inferiores a los de sus homólogos italianos (especialmente en la escuela secundaria de segundo ciclo). No obstante, esa diferencia es inferior en un 0,96% a la registrada el año anterior en la escuela primaria, en un 1,55% en el caso de la escuela secundaria de primer ciclo y en un 0,56% en la escuela secundaria de segundo ciclo. Pese a ello, el Ministerio reconoce que los resultados negativos que se ponen de manifiesto en la publicación mencionada posibilitan nuevos análisis e investigaciones.

510. Asimismo, se ha observado una tendencia de los alumnos extranjeros a elegir estudios más breves conducentes a diplomas que pueden utilizarse inmediatamente en el mercado laboral, como los títulos expedidos por los institutos de formación profesional.

511. También es digna de mención la presencia de extranjeros en los cursos de educación de adultos organizados por el Ministerio de Educación por conducto de sus centros locales, que se encuentran distribuidos por todo el país.

512. Por otra parte, en la publicación mencionada se observa que durante el año escolar 2001-2002, se organizaron 2.219 cursos para extranjeros con miras a fomentar la integración social y lingüística. Los cursos contaron con la asistencia de 42.885 personas (22.158 hombres y 20.697 mujeres) y la mayoría de ellos tuvieron lugar en las regiones del norte del país (principalmente Lombardía, Véneto y Emilia Romagna).

513. En cuanto a la actividad pedagógica, cabe destacar el estudio sobre la existencia en el mundo educativo de políticas específicas para la inserción e integración de los alumnos extranjeros, llevado a cabo por el Ministerio de Educación en 2001 (Fuente: *La transformación multicultural de la sociedad*, MURST – Departamento de Servicios de Automatización y Desarrollo de la Enseñanza, Roma, junio 2001).

514. Sobre la base de la legislación reciente, los rasgos característicos de las políticas establecidas por las distintas escuelas se exponen en el Plan de Formación, que contiene el modelo básico escolar, extraescolar y organizativo elaborado por cada escuela fundándose en las directrices generales formuladas por el personal docente, los organismos educativos mixtos y las autoridades locales, y en las propuestas de los padres.

515. En el estudio mencionado, que se basa en muestras aleatorias, se trató de analizar la medida y la manera en que los proyectos encaminados a favorecer la integración de los alumnos extranjeros se habían incluido en los planes de formación de las distintas escuelas. Se advirtió que la mayoría de las escuelas (53,7%) habían incorporado iniciativas de educación intercultural en sus planes anuales. Las cifras más elevadas corresponden a la escuela secundaria de primer ciclo (56,2%), seguida de la escuela primaria (54,7%) y de la escuela combinada primaria y secundaria de primer ciclo (54%).

516. Como se ha dicho, el estudio se remonta a 2001 y, al parecer, no ha sido actualizado. De todos modos, cabe suponer que los porcentajes anteriores se habrán incrementado, dada la voluntad cada vez mayor del Ministerio de organizar cursos de formación multicultural para el personal docente.

517. En este sentido, reviste interés la iniciativa promovida en noviembre de 2003 por el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales en el marco del Programa Nacional de Actividades para la Seguridad del Desarrollo del Sur de Italia, en particular habida cuenta de los resultados que trata de obtener, los cuales permitirían actualizar los datos mencionados más arriba. Dicha iniciativa comprende un proyecto de investigación de tres años de duración, titulado “Las escuelas y la inmigración”, dirigido a las escuelas de todos los niveles y categorías del sur de Italia. El proyecto, que está financiado por la Unión Europea, apunta a crear un observatorio permanente de la condición de los inmigrantes y la situación de los procesos de acogida e integración en el sur de Italia.

518. Los asociados del proyecto son el Departamento de Tribunales de Menores del Ministerio de Justicia, que facilitará los datos sobre la formación y educación de los menores en los centros de rehabilitación, seis regiones (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Cerdeña y Sicilia) que han recibido una gran afluencia de inmigrantes, algunos de ellos en situaciones especialmente desfavorables, y organismos como el Consorcio MIP, el Consorcio de Formación e Investigación en materia de Ingeniería de la Información (Politécnico de Milán), el CENSIS y el Instituto Psicoanalítico para la Investigación Social (IPRS).

519. Por último, cabe destacar la actividad realizada hace poco tiempo por el ayuntamiento de Roma en relación con el Proyecto de asistencia escolar en favor de los niños y adolescentes romaníes, durante los tres años escolares comprendidos entre 2005 y 2008. Ese proyecto abarca los niveles de la enseñanza primaria, obligatoria y secundaria de segundo ciclo.

520. Los propósitos del proyecto son los siguientes:

- Crear las condiciones para la coexistencia cotidiana de niños y jóvenes de culturas diferentes;
- Garantizar el derecho de todo niño al acceso a la educación y a los instrumentos del conocimiento que le permitan desarrollar su capacidad potencial y establecer interacciones constructivas con los demás, con independencia de sus orígenes;
- Cambiar la actitud hacia la educación que predomina entre los adultos romaníes y zíngaros y velar por que las escuelas se conviertan en la institución clave para la formación de las nuevas generaciones, comprendida la población romaní.

521. Los objetivos generales del proyecto son los siguientes:

- a) Fomentar la protección de los derechos del menor en términos concretos, tal como se consagran en la Convención sobre los Derechos del Niño, elaborando y ejecutando el proyecto sobre los “derechos para los campamentos”;
- b) Facilitar la asistencia escolar, estableciendo un servicio que acompañe a los niños a la escuela;
- c) Alentar a los adultos a asumir la responsabilidad de la educación de sus hijos, promoviendo actividades que eliminen su falta de interés por la educación o su oposición a ella y propiciando los convenios educativos entre las escuelas, las familias y los ayuntamientos;
- d) Inculcar una actitud positiva hacia la educación en las comunidades romaníes organizando iniciativas en campamentos con los adultos de la comunidad;
- e) Mejorar las condiciones de la enseñanza, promoviendo actividades, incluso fuera del horario escolar, que favorezcan la consolidación del aprendizaje y la continuación de un método de estudio individual;
- f) Propiciar el conocimiento mutuo y la integración entre el mundo de la educación y la cultura romaní, mediante la participación en iniciativas emprendidas por las escuelas para estudiar esa cultura, así como en proyectos organizados por instituciones y organismos locales para promover el conocimiento mutuo entre ambas partes;
- g) Fomentar la educación de los adolescentes que no han asistido a la escuela con asiduidad, elaborando proyectos educativos individuales que, al recurrir a organismos de formación locales o crear oportunidades concretas, posibiliten la integración de los jóvenes en el contexto social y en el mundo laboral;

- h) Incrementar y “mejorar” la asistencia de los niños de corta edad a las escuelas preescolares municipales y públicas, preparando un plan de educación para facilitar su integración, en estrecha cooperación con los coordinadores de educación de las escuelas preescolares municipales y los directores de las escuelas preescolares públicas.

522. El valor total de la licitación del proyecto, deducido el IVA, ascendió a 5.832.974,55 euros. Las cuantías asignadas a cada “lote” del proyecto se distribuyeron del siguiente modo: 75% para la asistencia escolar de los niños y adolescentes romaníes y 25% para el proyecto sobre los “derechos para los campamentos”. Se beneficiaron del proyecto 1.872 personas en total.

3. El trato dispensado a los extranjeros en las cárceles e instituciones similares

a) Las disposiciones que rigen la discriminación

523. El artículo 3 de la Constitución, especialmente el párrafo 2, se aplica mediante la elaboración de legislación ordinaria y la adopción de medidas específicas por el gobierno.

524. La Ley Nº 205/1993 tipificó como delito el hecho de que una persona “difunda de cualquier modo ideas basadas en la superioridad racial o el odio racial o étnico, o incite a cometer o cometa actos de discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos” o “incite a cometer o cometa actos de violencia o de provocación a la violencia por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos”. Dicha ley prohíbe igualmente todas las organizaciones, asociaciones, movimientos y grupos cuyo objetivo sea, entre otras cosas, incitar a la discriminación o a la violencia por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos.

525. Se establecen penas de reclusión de seis meses a cuatro años para las personas que participen en esas organizaciones, asociaciones, movimientos o grupos o les asistan en sus actividades. Se imponen penas de reclusión de uno a seis años a los que promuevan o dirijan esas organizaciones, asociaciones, movimientos o grupos.

526. Se prevén circunstancias agravantes generales (es decir, aplicables a todos los delitos), aumentando la pena hasta en la mitad para todos los delitos castigados con condenas distintas de la cadena perpetua que se cometan con fines de discriminación o de odio por motivos étnicos, nacionales, raciales o religiosos o para facilitar la actividad de organizaciones, asociaciones, movimientos o grupos que tengan la misma finalidad.

527. En lo que atañe al registro y al embargo, cuando se entabla un proceso judicial por un delito con la circunstancia agravante de discriminación racial, los tribunales podrán ordenar el registro del inmueble respecto del cual subsisten elementos concretos que permiten suponer que el autor lo ha utilizado como lugar de reunión, de depósito o de refugio, o para otra actividad relacionada con el delito. La ley autoriza una exención parcial a las normas generales en la materia, al permitir que se realice un registro del lugar cuando existan motivos fundados para estimar que en él se oculta el cuerpo del delito.

528. En los delitos con la circunstancia agravante de discriminación racial se entabla un proceso de oficio, y en los de flagrante delito, los agentes de policía pueden, y en los casos más graves deben, proceder al arresto del autor.

529. Para los delitos anteriores se establece un procedimiento especialmente rápido.

530. Cuando existan elementos concretos que indiquen que la actividad de las organizaciones, asociaciones, movimientos o grupos favorece la comisión de delitos con la agravante de discriminación, podrá ordenarse la suspensión de toda actividad de la organización en cuestión a modo de medida cautelar.

531. Posteriormente, cuando se determine mediante una sentencia firme que la actividad de las organizaciones, asociaciones, movimientos o grupos ha favorecido la comisión de un delito con la agravante de discriminación, el Ministro del Interior, previa decisión del Consejo de Ministros, promulgará un decreto en el que se ordenara la disolución de la organización y la confiscación de sus bienes.

532. A este respecto, cabe señalar que desde 1952 el legislador ha previsto normas en la Ley N° 645 (modificada ulteriormente por la Ley N° 152/1975), que en aplicación de la XII disposición transitoria y final de la Constitución, prohibió la reorganización del partido fascista y la elaboración o difusión de propaganda racista.

533. El artículo 1 de dicha ley dispone que “a efectos de la XII disposición transitoria y final (párrafo primero) de la Constitución, se considerará que se ha reorganizado el disuelto partido fascista cuando una asociación, un movimiento o un grupo de al menos cinco personas persiga finalidades antidemocráticas propias de ese partido, exaltando, amenazando o utilizando la violencia como método de lucha política o propugnando la supresión de las libertades garantizadas en la Constitución, o denigrando la democracia, sus instituciones y los valores de la Resistencia, o elaborando o difundiendo propaganda racista, o dedicando sus actividades a la exaltación de los exponentes, principios, hechos y métodos de dicho partido, o realizando manifestaciones externas de carácter fascista”. Las penas establecidas para esos delitos (reclusión de cinco a 12 años para los que promuevan, organicen o dirijan las agrupaciones mencionadas y de dos a cinco años para los que participen en ellas) se duplican si la asociación, el movimiento o el grupo asume el carácter de organización armada o paramilitar o recurre a la violencia.

534. Por ejemplo, en el proceso incoado ante el tribunal de primera instancia de Verona en relación con seis miembros de la Liga Norte de la localidad acusados de incitación al odio racial en el marco de una campaña organizada para expulsar a un grupo de zingaros de un asentamiento temporal en la región, dichas personas fueron condenadas a penas de prisión de seis meses, al pago de una multa de 45.000 euros a Opera Nomadi y a determinadas víctimas por el perjuicio moral (incluida la cuantía de 4.000 euros por cada abogado en concepto de honorarios) y a la prohibición de participar en campañas y de presentarse a las elecciones nacionales y municipales durante tres años.³³

535. El legislador italiano también ha tratado la cuestión de la discriminación en las normas que regulan la inmigración (Texto Único N° 286/1998, modificado e integrado por la Ley N° 189/2002), que prohíben la expulsión o deportación a un Estado en que el extranjero pueda ser objeto de persecución por motivos de raza, sexo, lengua, ciudadanía, religión, opiniones políticas

³³ Recientemente, el Consejo Superior de la Magistratura (*Consiglio Superiore della Magistratura*, CSM) ha organizado algunos cursos de formación sobre el problema de la discriminación dirigidos a los magistrados. En ellos se trataron los siguientes temas: “La libertad de religión y la multiculturalidad”, “La protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, “La acción penal: eficacia y garantías”, “El derecho de mundialización y el papel de la jurisdicción”, y “La inmigración y el derecho penal”.

o condiciones personales o sociales, o podría correr el peligro de ser enviado a otro Estado en el que no esté protegido de la persecución.

536. Cuando la conducta del gobierno o de un particular conduzca a discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos, el juez podrá, a petición de la víctima, ordenar el cese de dicha conducta y adoptar todas aquellas disposiciones que puedan servir para eliminar los efectos de la discriminación, en función de las circunstancias. En la decisión del caso, el juez también podrá condenar al acusado a resarcir los daños o a proporcionar algún tipo de reparación, no necesariamente patrimonial. A este respecto, cabe citar la sentencia N° 28/003, de 30 de marzo de 2000, del Tribunal de Milán y la sentencia de 30 de marzo de 2002 del Tribunal de Vicenza, que representan decisiones de derecho civil contra la discriminación, de conformidad con los artículos 43 y 44 del Texto Único N° 286/1998. En la primera de ellas, se dictaminó que el sistema de asignación de viviendas públicas del ayuntamiento de Milán era discriminatorio, ya que atribuía cinco puntos a los solicitantes de nacionalidad italiana. La segunda sentencia se refería a la denegación de una solicitud de reconocimiento de los derechos políticos presentada por un ciudadano nigeriano que deseaba inscribirse en el censo electoral para las elecciones municipales. El Tribunal de Apelación estimó el recurso de apelación.

537. Asimismo, el marco jurídico ha aplicado la Directiva 2000/78/CE del Consejo de la UE mediante el Decreto Legislativo N° 216, de 9 de julio de 2003, que amplió la protección del derecho civil a las personas que sean víctimas de discriminación en el lugar de trabajo. En primer lugar, la ley hizo extensiva la sanción de nulidad (prevista en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores (*Statuto dei Lavoratori*) para los actos y acuerdos discriminatorios por motivos religiosos) a todo acto o acuerdo encaminado a causar discriminación fundada en las convicciones personales, la edad, la orientación sexual, etc. En segundo lugar, la ley reconoció y reguló el derecho de todo trabajador que se considere víctima de discriminación directa o indirecta a pedir al juez que ordene el cese del comportamiento perjudicial, además del resarcimiento del daño moral causado. Por tanto, el Decreto Legislativo N° 216 ha ampliado la protección de las víctimas de discriminación. En particular, la ley establece una distinción entre la discriminación directa (cuando una persona es objeto de un trato menos favorable que el que recibiría otra persona en una situación análoga) y la indirecta (cuando se coloca a una persona en una situación de especial desventaja respecto de otras). La ley califica igualmente de discriminación el acoso o el comportamiento indeseado impulsado por los motivos mencionados en ella con el fin de crear un clima hostil.

538. Con objeto de proteger el derecho a la no discriminación en el lugar de trabajo, se ha previsto el procedimiento de deliberación en las salas. En realidad, la ley invoca el artículo 44 del Texto Único N° 286/1998, en virtud del cual la persona que se considere víctima de discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos podrá recurrir a los tribunales civiles para que ordenen el cese del comportamiento perjudicial y el resarcimiento de los daños.

539. A lo largo de los años, los tribunales civiles han dictado varias sentencias acerca de la aplicación de los artículos 43 y 44 del Texto Único N° 286/1998, en relación con la concertación de contratos de arrendamiento con ciudadanos extracomunitarios (Tribunal de Milán, 30 de marzo de 2000), el acceso a los concursos públicos de personas que no poseen la nacionalidad italiana (Tribunal de Apelación de Florencia, 2 de julio de 2002), la participación de ciudadanos extracomunitarios en los estatutos de las asociaciones de vivienda (Tribunal de Monza, 27 de marzo de 2003) y la concesión de más puntos a los italianos en las listas de prioridad para la asignación de viviendas (Tribunal de Milán, 21 de marzo de 2002).

**Observación de los incidentes de carácter racista, xenóforo y antisemita, por provincias
(septiembre-diciembre de 2005)**

<i>Provincia</i>	<i>Racismo</i>	<i>Xenofobia</i>	<i>Antisemitismo</i>	<i>Denunciados</i>	<i>Detenidos</i>
Ascoli P.	1			4	
Belluno	1				
Biella	1		1	6	
Brescia		1	2	2	
Bolzano					8
Cagliari	3			3	
Campobasso	1				1
Génova	1		1	5	
Gorizia	1		1		
Mesina	1			4	
Módena		1			
Nuoro	1				
Oristano	1				
Padua	1	1			
Pistoia		1			
Rávena		1			
Regio Calabria			1		
Roma			4	2	
Treviso		1			
Total	13	6	10	26	9

**Observación de los incidentes de carácter racista, xenóforo y antisemita, por delitos³⁴
(septiembre-diciembre de 2005)**

<i>Delitos</i>	<i>Bombas para ataques incendiarios</i>	<i>Daños</i>	<i>Homicidios</i>	<i>Lesiones corporales, agresiones y malos tratos</i>	<i>Insultos y amenazas (teléfono, e-mail, carta)</i>	<i>Previstos en art. 1 de la Ley 205/93</i>	<i>Otros delitos</i>	<i>Pintadas</i>	<i>Personas denunciadas ante las autoridades judiciales</i>	<i>Personas detenidas</i>
Antisemitismo	/	1	/	/	5	1	1	13	2	8
Racismo	2	1	/	3	1	2	/	3	22	1
Xenofobia	2	/	/	/	/	1	1	4	2	
Total	4	2	/	3	6	4	2	20	26	9

³⁴ Véase la sentencia dictada por el Tribunal de Bolzano el 2 de diciembre de 2005 en relación con ocho personas que habían cometido delitos con las circunstancias agravantes de incitación a la discriminación o a la violencia por motivos étnicos, nacionales y raciales, con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 1 y 3 del artículo 3 de la Ley N° 654/1975.

540. El Estado, las regiones, las provincias y los ayuntamientos, en sus esferas de competencia respectivas, en cooperación con las asociaciones de extranjeros y las organizaciones que defienden sus intereses y en colaboración con las autoridades u organismos públicos y privados de sus países de origen, promoverán:

- a) Actividades en favor de los extranjeros que residen legalmente en Italia, en particular con miras a organizar cursos sobre el idioma y la cultura de origen en las escuelas y las instituciones culturales extranjeras;
- b) La difusión de toda información que pueda servir para fomentar la integración de los extranjeros en la sociedad italiana, especialmente en lo que atañe a sus derechos y obligaciones, las distintas oportunidades de integración y de desarrollo personal y comunitario brindadas por los ministerios y asociaciones y la posibilidad de la reintegración positiva en su país de origen;
- c) El conocimiento y el debido reconocimiento de los valores culturales, recreativos, sociales, económicos y religiosos de los extranjeros que residen legalmente en Italia, y todas las iniciativas de información posibles en relación con las causas de la inmigración y la prevención de la discriminación racial y la xenofobia, en particular mediante el acopio en las bibliotecas escolares y universitarias de libros, publicaciones periódicas y material audiovisual elaborados en el idioma de los países de origen de los extranjeros residentes en Italia o, en cualquier caso, procedentes de esos países.

541. Por último, las regiones, en cooperación con las provincias y los ayuntamientos, y con las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones voluntarias sociales, deberían crear centros de vigilancia, información y asistencia jurídica para los extranjeros que sean víctima de discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos.

542. En lo concerniente a la asistencia jurídica, la Ley N° 217, de 30 de julio de 1990, integrada por la Ley N° 134, de 23 de marzo de 2001, dispone que todo ciudadano extranjero, aunque no resida legalmente en el país, podrá recibir asistencia jurídica (*gratuito patrocinio*) a expensas del Estado, sin excepción, sobre la base de una simple declaración jurada (*autocertificazione*) avalada por la autoridad consular. Las autoridades italianas competentes prestan la debida atención a todas las quejas sobre este asunto.

543. Ese sistema se reformó en virtud del correspondiente Decreto Legislativo N° 115/2002, con objeto de asegurar una defensa adecuada ante los tribunales. Concretamente, el Decreto simplifica y amplía el acceso a la asistencia jurídica en los procedimientos civiles y administrativos. Podrán obtener esa asistencia jurídica todas las personas cuya renta anual sea inferior a 9.296,22 euros (en cuanto a los procesos penales, la Ley N° 134/2001 contempla la autocertificación de la renta del acusado, incluidos los extranjeros que obtienen ingresos fuera del país; a este respecto, se han establecido servicios de información especiales en los colegios de abogados). El demandado podrá recurrir a los servicios de un intérprete y utilizar un idioma que comprenda (como en el caso de las minorías lingüísticas ladino dolomitas y germánicas que viven en Italia – Decreto Presidencial N° 574/1988).

544. El demandado no estará obligado a escoger al abogado defensor en una lista especial, sino que podrá designar al abogado de su elección y sus honorarios serán sufragados por el Estado sobre la base de la lista de honorarios de la profesión.

545. Como se indicó en el informe de actividades dirigido al Parlamento por el Ministerio de Justicia en julio de 2005, la “función que el legislador atribuye a los colegios de abogados es realmente importante, ya que para brindar una protección jurisdiccional más eficaz a los necesitados, no basta con que el Estado proporcione los recursos financieros necesarios, sufragando los gastos de la defensa, sino que también es fundamental informar adecuadamente al público sobre la existencia de ese instrumento y las condiciones exigidas para tener acceso a ese tipo de servicio ... así como acerca de la posibilidad de denunciar el caso ante los tribunales. En conclusión, los colegios de abogados deben prestar un servicio de asesoría “prejurídica” real y apropiada”.

546. En cuanto a los procesos penales, tras la presentación por el Ministerio de Justicia del último informe al Parlamento, correspondiente al periodo 1995-2004, se observa que el número de peticionarios de asistencia jurídica gratuita aumenta con rapidez, pues en 1995 recibieron esa ayuda 16.500 beneficiarios y en 2004 la solicitaron hasta 86.000 personas. Los costos también se incrementan con rapidez, al pasar de 5 millones de euros en 1995 a más de 60 millones de euros en 2004 (véase el informe, pág. 11 – de ser necesario). Los extranjeros que reciben asistencia jurídica gratuita representan el 13% del total. Si se tienen en cuenta los datos relativos a los menores, se advierte que en 2004 el 27% de los beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita eran extranjeros.

547. Además, conviene recordar que en el caso de los ciudadanos extracomunitarios, la asistencia jurídica gratuita se concede automáticamente (y no previa solicitud) en los procesos incoados contra órdenes de deportación y en los procedimientos relativos a los centros de estancia temporal y asistencia para extranjeros. En los asuntos civiles, sólo en 2004 el Estado invirtió 3.310.118,35 euros en la asistencia jurídica gratuita, frente a los 789.934,73 euros gastados en el segundo semestre de 2003.

548. Por lo que se refiere al escaso acceso de los extranjeros a medidas alternativas a la detención, el Tribunal Supervisor, órgano de la magistratura ordinaria, impone las medidas correspondientes y es independiente y autónomo respecto de la Administración Penitenciaria.

549. Ahora bien, la mayoría de los presos extracomunitarios se encuentran en una situación de ilegalidad. Ello significa que no poseen un permiso de residencia para permanecer en Italia. Esa situación impide que el Tribunal Supervisor adopte en su favor medidas alternativas a la “detención”, dado que esos presos no cumplen uno o varios requisitos establecidos en la legislación (por ejemplo, un domicilio o un empleo fijo). Por consiguiente, no se puede establecer ninguna comparación entre el número de presos extranjeros y el número de extranjeros que viven en el país, ya que estos últimos son inmigrantes legales (que representan un porcentaje muy reducido de la población carcelaria), mientras que la mayoría de los reclusos extranjeros son inmigrantes clandestinos. No se dispone de datos precisos sobre los extranjeros ilegales que están en libertad.

550. El elevado número de inmigrantes ilegales en el país también influye en el número de extranjeros internados en las cárceles italianas. De hecho, los inmigrantes clandestinos se encuentran en una situación económica precaria, tienen una escasa vida afectiva y están excluidos socialmente. Esas circunstancias, junto con su bajo nivel de instrucción, les llevan a observar conductas desviadas y a involucrarse fácilmente en actividades delictivas organizadas, realizando tareas de “mano de obra” poco calificada de bajo costo. A raíz de ello, con frecuencia el extranjero implicado en actividades delictivas es detenido y encarcelado, en espera de juicio,

porque carece de domicilio, documentos de identidad y medios de subsistencia. En realidad, habida cuenta de su condición de delincuentes clandestinos, esos individuos viven en la cárcel, puesto que se trata del único lugar en el que pueden permanecer hasta el final del juicio.

551. La legislación estipula que se informará al preso extranjero, en un idioma que comprenda, de las normas penitenciarias, de sus derechos y obligaciones y de la posibilidad de recibir los servicios de un intérprete. Asimismo, tendrá derecho a ponerse en contacto con la autoridad consular de su país a fin de comunicarle su situación de “detención” y de recabar asistencia. Para facilitar sus gestiones, la administración penitenciaria se ha encargado de que se traduzcan algunos extractos de las normas y reglamentos penitenciarios (en inglés, francés, alemán, croata y árabe), así como un manual sobre los principales derechos del recluso (en francés, inglés, español y árabe). La administración también ha firmado un convenio con el CIES (una organización no gubernamental para la mediación lingüístico-cultural y la integración) destinado a facilitar el proceso de integración de los extranjeros, en particular los extracomunitarios.

b) El sistema penitenciario

552. El número de extranjeros en las cárceles, que ha aumentado considerablemente en los últimos años, representa en algunos casos (cárceles de grandes ciudades del norte de Italia) el 50% de la población penitenciaria total. Ello plantea nuevos problemas a la administración penitenciaria, que ha de utilizar instrumentos innovadores para brindar soluciones adecuadas en materia de trato y reinserción social de los presos.

553. En relación con el elevado número de reclusos extranjeros en las cárceles italianas, cabe señalar que al 31 de diciembre de 2005, de la población penitenciaria total de 59.542 reclusos, 19.811 eran extranjeros, lo que equivale al 33,27%.

554. Muchos de los presos extracomunitarios son inmigrantes clandestinos, es decir, personas que ingresaron en Italia ilegalmente o que permanecen en el país sin permiso de residencia. Esa condición de ilegalidad se acompaña a menudo de una situación económica precaria, de la privación afectiva y de la exclusión social, lo que al añadirse a su escasa o nula instrucción en general, les lleva a observar conductas desviadas. Así pues, los *inmigrantes ilegales* se involucran fácilmente en actividades delictivas organizadas como mano de obra poco calificada de bajo costo.

555. Si los extranjeros que participan en actividades delictivas son detenidos, es más difícil que se les apliquen medidas cautelares menos severas (arresto domiciliario) porque carecen de domicilio, de documentación y de medios de subsistencia. En realidad, debido a su condición de *inmigrantes ilegales* que cometieron un delito, esas personas ingresan en prisión, dado que se trata del único lugar en que pueden permanecer hasta que finalice el proceso judicial. Esa situación impide que el Tribunal Supervisor aplique medidas alternativas a la detención a los presos extranjeros tras su condena, ya que éstos no poseen generalmente el contexto familiar y social que se precisa para ese tipo de medidas.

556. Por lo que se refiere a la situación mencionada, la primera Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (*Corte di Cassazione*), en su sentencia N° 30130, de 17 de julio de 2003, afirmó lo siguiente: “la asignación a prueba al servicio social y, en general, todas las medidas alternativas a la detención no pueden aplicarse a los extranjeros extracomunitarios que se encuentren en situación ilegal en Italia, teniendo en cuenta que esa condición convierte en ilegal su estancia en el territorio del país y que, por otra parte, no se puede permitir que la pena se ejecute con arreglo

a modalidades que conlleven la infracción y la elusión de las normas que posibilitan dicha ilegalidad”.

557. A pesar de las dificultades con que se topan los presos extranjeros a la hora de encontrar puntos de referencia de vida y de trabajo válidos y verificables fuera de las cárceles, por ejemplo, para que se otorguen y apliquen medidas alternativas a la detención, los resultados de un estudio que se acaba de concluir, relativo a los extranjeros objeto de medidas alternativas durante el primer semestre de 2005, proporcionan datos generales (se aplicaron medidas alternativas a la detención a 2.015 presos extranjeros), que en algunos casos revisten interés.

558. Cabe destacar que toda infracción de la ley (en forma de violencia, abuso de autoridad o acoso contra todo recluso, italiano o extranjero) constituye una falta disciplinaria. Ello siempre da lugar a una sanción disciplinaria (hasta la destitución del cargo), además de provocar la intervención de un tribunal penal cuando los hechos se consideran delictivos. En este sentido, a fin de evitar todo acto de violencia contra los presos (italianos y extranjeros) y de facilitar el enjuiciamiento de todos los actos de violencia perpetrados, se publicaron varias circulares especiales que establecen lo siguiente:

- a) Cuando, al efectuar un reconocimiento médico, el facultativo de la cárcel determine que la persona afectada presenta heridas, deberá dejar constancia en el Registro “modelo 99” (registro de exámenes, salvaguardias y propuestas del médico) tanto del resultado objetivo del reconocimiento como de las declaraciones del interesado acerca de las circunstancias de la violencia que padeció y de las personas que la ejercieron. El médico también deberá preparar una evaluación en la que determinará si las heridas corresponden a las causas pertinentes indicadas por el interesado.
- b) En todos los casos en que se descubran heridas durante los reconocimientos médicos de que sean objeto los detenidos y reclusos, el director de la cárcel enviará inmediatamente las anotaciones realizadas por el médico en el Registro “modelo 99” a la autoridad judicial para que adopte eventualmente las medidas pertinentes.

559. A fin de facilitar la plena aplicación de los principios enunciados en las circulares mencionadas, se ha elaborado una nueva versión del Registro “modelo 99”. A diferencia del modelo anterior, en la nueva versión todas las páginas del registro se dividen en varias columnas, en las que se indica lo siguiente: fecha y hora del reconocimiento, datos personales del preso, examen objetivo, diagnóstico y pronóstico, propuestas e instrucciones, declaraciones del preso, y evaluación del facultativo acerca de la compatibilidad de las declaraciones del preso con los resultados del examen objetivo.

560. En la última columna, el director de la cárcel deberá anotar sus decisiones personales.

561. La nueva estructura del Registro “modelo 99”, y en particular la introducción de asientos específicos relativos a las declaraciones del preso y la evaluación del médico, sirve para señalar a la atención de este último la obligación de anotar en el registro todos los elementos que le incumban cuando durante el examen observe que el detenido o recluso sufre heridas, de modo que la autoridad judicial competente pueda establecer los hechos.

562. Italia ha tomado medidas principalmente en el campo de la comunicación, puesto que las competencias lingüísticas y el conocimiento del contexto cultural constituyen requisitos esenciales para adaptarse a los aspectos cotidianos de la vida penitenciaria y aprovechar plenamente los

servicios y oportunidades que se ofrecen. La mediación lingüístico-cultural fue el primer objetivo perseguido por Italia. En este sentido, es digno de mención el reglamento de aplicación de la ley penitenciaria, esto es, el Decreto Presidencial N° 230, de 30 de junio de 2000, cuyo artículo 35 introdujo la función del mediador cultural. Esa norma también contempla la concertación de acuerdos específicos con las autoridades locales y las organizaciones voluntarias.

563. A este respecto, cabe destacar un proyecto regional de mediación lingüístico-cultural, denominado “IMMINTEGRA”, que fue elaborado por la Superintendencia Regional de Prisiones de Toscana. El proyecto tiene por objeto complementar y completar las iniciativas de mediación lingüístico-cultural emprendidas por las autoridades locales y las asociaciones especializadas en favor de presos y presas, detenidos y extranjeros que cumplen condena. Tras efectuar un estudio de los actuales problemas y necesidades, se ha preparado un plan centralizado para asignar 10 centros penitenciarios y cinco Centros de Servicios Sociales para Adultos (CSSA) de Toscana (Florencia, Livorno, Massa, Pisa y Siena) entre los seleccionados, en relación con la presente escasez de recursos y el tamaño previsto, y se atribuirán varias horas a organismos de mediación lingüístico-cultural reconocidos y autorizados, mediadores lingüístico-culturales profesionales y organizaciones voluntarias con competencias especializadas en el nuevo tema de la inmigración y la gestión de los asuntos interculturales.

564. En casi todos los establecimientos penitenciarios se han introducido igualmente cursos de italiano y de alfabetización. Ejemplo de ello es la cárcel de Nápoles, que ha establecido un taller de alfabetización para extranjeros. Se trata de un grupo de trabajo que, teniendo en cuenta las distintas regiones de origen de los presos extracomunitarios que participan en los cursos de alfabetización cultural, les ofrece la posibilidad de integrarse en mayor medida, tanto durante su estancia en la cárcel como después de su puesta en libertad. La labor llevada a cabo con los reclusos en relación con el tema de la salud también reviste una gran importancia. En este sentido, es digno de mención el establecimiento de un curso de educación sanitaria en la cárcel de Trento.

565. En el sector de la comunicación, la acogida inicial de detenidos extranjeros que ingresan en prisión por primera vez plantea numerosos problemas concretos. A fin de solucionar esos problemas, muchos establecimientos penitenciarios han recurrido a la financiación de las autoridades locales para elaborar folletos informativos (que también contienen los formularios correspondientes) en inglés, francés, español y árabe. Así pues, además de introducir paulatinamente mediadores culturales, se han creado “cartas de servicio”, destinadas a informar a los reclusos del sistema de derechos y obligaciones, que, como es natural, se han traducido a los idiomas anteriores.

566. La presentación de informes y el intercambio de información entre los extranjeros y los agentes locales constituye un elemento clave y vital. A este respecto, revisten particular interés varias iniciativas que se han puesto en marcha en cárceles, por ejemplo, en Emilia Romagna. En ellas, la región participa y contribuye a la creación de servicios de información que, con la presencia de agentes internos y externos, proporcionan información y ayuda concreta en los trámites burocráticos, como la inscripción en la oficina de empleo o la renovación del permiso de residencia de aquellos presos que lo poseían al ingresar en el establecimiento. Asimismo, se prestan servicios de orientación, con miras a la integración futura del recluso en la sociedad. Bolonia se encuentra a la cabeza en este aspecto.

567. Todos los centros penitenciarios que cuentan con un número considerable de presos extranjeros organizan cursos de alfabetización italiana concebidos por los centros territoriales del Ministerio de Educación. Como se ha dicho, ello representa un factor esencial para la interacción y la integración. Por ejemplo, en la cárcel de mujeres de Rebibbia, sólo se matricularon extranjeras en el nivel de enseñanza primaria (en julio de 2004), mientras que en el nivel de enseñanza secundaria de primer ciclo (150 horas de clase) las reclusas extranjeras representaban la mitad de las participantes, y en el nivel de enseñanza secundaria de segundo ciclo, el 30% de las inscritas. Por conducto del Programa Permanente para Cárceles, el ayuntamiento de Roma se ha comprometido a tomar medidas en las esferas sanitaria, social, de formación, laboral, cultural y de igualdad de oportunidades en favor de los detenidos, comprendidos los extranjeros, que se encuentran internados en las cárceles o bajo la responsabilidad de los CSSA situados en el territorio del ayuntamiento y la provincia.

568. En lo concerniente al derecho a la educación, conviene referirse a la inscripción de presos extranjeros en cursos universitarios. En la actualidad, el reglamento del Ministro de Educación que regula la cuestión exige no sólo un diploma reconocido por la legislación italiana, sino también un permiso de residencia válido. Los dos departamentos interesados están estudiando ese problema con objeto de hallar una solución.

569. Italia no subestima el problema de la reinserción social y laboral. En este campo, es digna de mención la labor realizada por la región de Las Marcas. En lo que atañe al ingreso en el empleo y la formación profesional, la región ha organizado varios cursos y actividades para el conjunto de la población penitenciaria, entre los que figuran cursos de informática en la cárcel de Ancona y de encuadernación de libros en Ascoli. En el centro penitenciario de Lecce (Puglia), se está aplicando el protocolo de 10 de noviembre de 2003, en el marco del proyecto EQUAL llevado a cabo con el CIES de Roma, con miras a establecer un servicio de mediación lingüístico-cultural para la integración social y laboral de los migrantes, dirigido a los detenidos extracomunitarios.

570. Además, de conformidad con los principios básicos enunciados solemnemente en la Constitución italiana y reconocidos en la Ley penitenciaria, se protegen los derechos fundamentales de todos los reclusos, entre ellos la libertad de religión. Concretamente, la Administración Penitenciaria garantiza el derecho de los presos que profesan una religión distinta de la católica a reunirse, si así lo desean, con los sacerdotes de su propia confesión y a asistir a las celebraciones correspondientes. Por tanto, se autoriza a los sacerdotes de distintos credos a acudir a las cárceles y a reunirse libremente con los reclusos que afirmen espontáneamente que desean disfrutar de ese derecho. Asimismo, los sacerdotes y los presos pueden celebrar los ritos, de acuerdo con la duración y las modalidades previstas por su religión.

571. Por otra parte, se prevé la posibilidad de preparar y consumir comidas, de acuerdo con las modalidades y reglas establecidas por la religión que profesen los reclusos. A esos efectos, con motivo de la fiesta musulmana del Ramadán, todos los años la administración penitenciaria da instrucciones apropiadas para que los presos que lo deseen tengan la posibilidad de consumir comidas calientes a horas distintas de las habituales, de modo que puedan respetar la regla religiosa del ayuno diario.

572. Los ejemplos anteriores ponen claramente de manifiesto una situación en la que destaca de modo evidente y notorio la voluntad de Italia de fomentar la comunicación y la integración de los reclusos.

573. Asimismo, la administración penitenciaria presta especial atención a los asuntos relacionados con los derechos humanos, al incluir ese tema en todos los cursos de formación, perfeccionamiento y especialización del personal. El Programa Anual de Formación para 2005 incluye entre los objetivos estratégicos de la administración penitenciaria la mayor difusión entre el personal de un planteamiento profesional basado en el respeto de los derechos humanos y los principios éticos, habida cuenta de la misión del servicio y de la evolución del contexto organizativo y social, tal como se establece en la legislación vigente y en las distintas recomendaciones europeas que regulan la cuestión.

574. Cuando se han presentado ante los tribunales nacionales casos relativos a los problemas mencionados, éstos se han tratado respetando plenamente los principios propugnados por el ordenamiento jurídico italiano y de conformidad con los objetivos fijados en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban). Para corroborarlo, más adelante se facilitan datos que muestran la tendencia de las conductas delictivas en este sector desde 2000 y ponen de manifiesto una disminución notable del número de delitos (las cifras correspondientes a 2003 también abarcan las consignas y pintadas de carácter racista, antisemita o xenófobo, mientras que para 2004 no se ha incluido esa cifra porque los métodos de acopio de datos no eran directamente comparables).

4. Las medidas destinadas a proteger la salud

575. El Ministro de Salud aprobó recientemente el Plan Sanitario Nacional para 2003-2005. En dicho Plan se reconoce que el panorama social y político ha cambiado radicalmente, pues se ha producido una descentralización legislativa del ámbito estatal al regional que ha adoptado la forma de una verdadera transferencia fundada en el criterio de subsidiariedad, que supone la participación de distintos agentes en la gestión de los servicios, empezando por los más próximos a los ciudadanos. Sin perjuicio de la protección de la salud, que la República garantiza de conformidad con el artículo 32 de la Constitución, la determinación de los niveles esenciales para las prestaciones sanitarias respecto de los derechos civiles y sociales que hayan de asegurarse en todo el país es competencia exclusiva del Estado (artículo 117 de la Constitución). En otras palabras, el Estado formula los principios fundamentales, pero no interviene en la manera en que éstos pueden ser aplicados por las regiones, que asumen la competencia exclusiva al respecto.

576. Así pues, en materia de salud, la función del Estado está cambiando, al dejar de organizar y hacer funcionar los servicios para pasar a garantizar la equidad en todo el país.

577. Una de las tareas del Plan Sanitario Nacional consiste en definir los objetivos que deberán alcanzarse para hacer realidad la garantía constitucional del derecho a la salud y otros derechos sociales y civiles relacionados con la salud.

578. El Plan se refiere igualmente a los objetivos de la UE en el ámbito de la salud y, de ese modo, establece la necesaria coordinación con otros programas sanitarios de la Unión Europea.

579. A fin de atender las necesidades creadas por la nueva situación, el Plan Sanitario Nacional se divide en dos partes: en la primera se especifican los objetivos estratégicos y en la segunda se definen las líneas de desarrollo para otras metas en materia de protección de la salud.

580. La eficacia del Plan depende del establecimiento de una colaboración fructífera entre los distintos niveles de responsabilidad.

581. La nueva concepción de la transición de “los servicios sanitarios a la sanidad” se funda esencialmente en los siguientes principios básicos en que deberá inspirarse el Servicio Sanitario Nacional:

- El derecho a la salud;
- La equidad en el seno del sistema;
- La responsabilidad de los agentes interesados;
- La dignidad y participación de todos los ciudadanos;
- La calidad de los servicios;
- La integración sociosanitaria;
- El fomento del conocimiento y la investigación; y
- La seguridad sanitaria de los ciudadanos.

582. El Plan Sanitario Nacional para 1998-2000 ya contempló los siguientes aspectos:

- La cobertura de vacunación de los ciudadanos italianos debería ampliarse a la población inmigrante; y
- Se debería garantizar el acceso a la atención de salud de todos los inmigrantes residentes en el territorio italiano.

583. El objetivo relativo a la tasa de vacunación se alcanzó mediante el Decreto del Primer Ministro de 29 de noviembre de 2001, que hace extensiva la vacunación obligatoria a los hijos de los ciudadanos extracomunitarios no residentes. En cuanto a la atención de salud para la población inmigrante, las normas principales figuran en la Ley N° 40/1998.

584. El Texto Único N° 286/1998 y el correspondiente reglamento de aplicación (Decreto Presidencial N° 394, de agosto de 1999) brindaron un marco sólido y claro en materia de atención de salud para los extranjeros presentes en Italia. Las disposiciones de ejecución se aclararon en mayor medida en la Circular N° 5/2000 del Ministro de Salud.

585. Por lo que se refiere a la protección de la salud de los ciudadanos extracomunitarios que no poseen permisos de ingreso o residencia válidos, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 35 del Texto Único N° 286/1998, se garantiza a los extranjeros el acceso a los tratamientos urgentes o esenciales en los servicios ambulatorios y hospitales autorizados del Servicio Sanitario Nacional, como se ha indicado en la sección relativa al acceso a los servicios sociales. En esa sección también se describe la protección social del embarazo y la maternidad y de la salud infantil, así como las medidas en materia de vacunación y prevención.

586. Todos los servicios se prestan mediante el código STP (Straniero Temporaneamente Presente, Extranjero presente temporalmente).

587. Se proporcionan servicios gratuitos a las personas que carecen de los recursos económicos suficientes, con excepción de los pagos mínimos a cargo del usuario, cuando proceda. El código STP tiene una validez de seis meses y se emite cuando se presta asistencia por primera vez en hospitales y centros locales creados por organismos sanitarios regionales y cuando el solicitante presenta la declaración sobre su falta de medios económicos. El código se reconoce en todo el país y puede renovarse si el extranjero permanece en Italia.

588. El centro sanitario deberá registrar los datos facilitados por la persona que recibe la asistencia, aunque no posea documentos de identidad. El hecho de utilizar los centros médicos no conlleva la denuncia a las autoridades encargadas de la seguridad pública, salvo en los casos en que sea obligatorio comunicar los resultados correspondientes.

589. Cuando el paciente no pueda pagar tratamientos hospitalarios urgentes o esenciales y los continuos, esos gastos serán sufragados por el Ministerio del Interior. Los costos de la medicina preventiva y los servicios prestados en virtud del párrafo 3 del artículo 35 del Texto Único N° 286/1998 son financiados por el Fondo Sanitario Nacional.

590. En el marco del Plan Sanitario Nacional para 1998-2000, se puso de relieve el tema de la atención de salud dispensada a los inmigrantes mediante un proyecto de objetivo nacional que abordaba específicamente sus necesidades, titulado "Los inmigrantes y la salud". Lo que se pretende es brindar a los inmigrantes legales una protección completa en el sistema de atención de salud proporcionado por el Servicio Sanitario Nacional, en pie de igualdad con los ciudadanos italianos. Teniendo presente ese propósito, se han eliminado varios obstáculos, entre ellos el requisito del permiso de residencia, que en el pasado impidió a algunos inmigrantes solicitar esas prestaciones. También se ha reconocido el derecho a la salud de los inmigrantes ilegales, con algunas limitaciones. Además de los tratamientos urgentes y esenciales, se asegura su acceso a los programas de medicina preventiva (véase vacunación).

591. Desde el punto de vista sanitario, el fenómeno de la inmigración se acompaña inicialmente del trauma que sufren los inmigrantes al abandonar su país de origen y de las condiciones sumamente desfavorables en que se encuentran al buscar una vivienda, un empleo, relaciones sociales, vínculos emocionales y reconocimiento legal. Durante esa fase, los inmigrantes se hallan en condiciones de extrema desventaja similares a las que padecen las personas sin hogar de Italia.

592. En la etapa siguiente, empiezan a aumentar las dificultades derivadas de la integración o la interacción y coexistencia con la cultura del país de acogida y con el sistema de servicios. Los problemas que encuentran al aprender el idioma también obstaculizan la utilización de los servicios y la satisfacción de las necesidades cotidianas.

593. Si se observa la utilización de determinados servicios médicos por los extranjeros, se advierte una falta considerable de flexibilidad en los servicios existentes en relación con las necesidades sanitarias de esos nuevos grupos.

594. Por ejemplo, los 25.000 recién nacidos de al menos un progenitor inmigrante presentan tasas más elevadas de nacimiento prematuro, de bajo peso al nacer y de mortalidad neonatal, al tiempo que los programas de vacunación se llevan a cabo demasiado tarde o de modo incompleto, especialmente en el caso de las poblaciones nómadas.

595. En lo concerniente a la salud de la mujer, los temas principales son el alto número de abortos espontáneos y provocados, la falta de información de las mujeres inmigrantes (lo que conlleva el escaso recurso a la atención sanitaria durante el embarazo) y la costumbre de la mutilación genital femenina. Una encuesta realizada por el Instituto Superior de Sanidad (*Istituto Superiore di Sanità*) indicó que el número de abortos provocados de mujeres extranjeras aumentó de 4.500 en 1980 a 20.500 en 1998, tendencia que disminuye claramente entre las mujeres de más edad con respecto a las más jóvenes.

596. El porcentaje de extranjeros que padecen tuberculosis también se ha incrementado de modo constante. Según los datos del Instituto Superior de Sanidad, el índice aumentó del 8,1% en 1992 al 16,6% en 1998. Esa tendencia se confirma en otros estudios epidemiológicos europeos llevados a cabo por el Centro Internacional para la Migración y la Salud de la OIM. Esa enfermedad afecta a los inmigrantes ilegales que viven en peores condiciones de higiene y vivienda que la población general o los inmigrantes residentes legalmente.

597. Sobre la base de los datos extraídos de los formularios de alta médica, la mayor frecuencia de hospitalización derivada de traumatismos de la población inmigrante en comparación con la italiana (extranjeros: 5,7%; italianos: 4,8%) podría ser indicio de un número más elevado de accidentes de inmigrantes en el lugar de trabajo. Al analizar los formularios de alta médica también se observa que entre las causas más frecuentes de hospitalización figuran las dolencias relacionadas con el embarazo (hospitalización de extranjeras: 7,3%; hospitalización de italianas: 3,2%), las infecciones de las vías respiratorias (extranjeros: 3,1%, el 0,8% de ese porcentaje por tuberculosis; italianos: 1,8%, el 0,1% por tuberculosis) y los abortos provocados (extranjeras: 1,7%; italianas: 0.5%).

598. Una medida importante entre las muchas que se precisan para superar la marginación de los inmigrantes con escasos recursos consiste en facilitar el acceso de la población inmigrante al Sistema Sanitario Nacional, mejorando la asistencia pública ofrecida, de manera que sea evidente, fácilmente accesible y asequible y esté en consonancia con las necesidades de esos nuevos grupos de población, con arreglo a lo dispuesto en el Texto Único N° 286/1998, modificado e integrado por la Ley N° 189/2002. En él se consagra el derecho a los tratamientos urgentes y esenciales y a los continuos, inclusión hecha de los inmigrantes clandestinos. En este contexto, se han de tomar medidas para informar a los usuarios inmigrantes acerca de los servicios prestados por los organismos sanitarios locales y localizar dentro de cada uno de esos organismos servicios con especialistas particularmente adecuados para interacciones de ese tipo.

599. La atención de salud colectiva en los contextos de vida y de trabajo, comprendidas todas las actividades de prevención dirigidas a la población y a los particulares, abarca los siguientes aspectos: la protección contra las consecuencias de la contaminación y los riesgos de accidentes industriales, la salud pública veterinaria, el control de la higiene alimentaria, la profilaxis para las enfermedades transmisibles, la vacunación, los programas de diagnóstico temprano y la medicina forense. En cuanto a la atención de salud en el ámbito regional, incluidos los servicios de atención sanitaria y social distribuidos por todo el país, se garantizan las siguientes prestaciones: la atención primaria, la asistencia farmacéutica, los cuidados de emergencia en la localidad, los servicios hospitalarios ambulatorios de especialistas, los servicios para discapacitados y prótesis, los servicios de atención a domicilio para personas de edad y enfermos crónicos, los servicios de atención de salud mental, los centros de hospitalización parcial o total para ancianos, discapacitados, enfermos terminales, toxicómanos, alcohólicos y seropositivos, y los tratamientos hidrotermales. La atención hospitalaria comprende: las medidas de primeros auxilios y de

emergencia, la hospitalización ordinaria, la hospitalización ambulatoria y las operaciones ambulatorias, las estancias prolongadas en hospitales, los hospitales de rehabilitación, así como los servicios a domicilio prestados por el personal hospitalario y los servicios de transfusión sanguínea, tejidos para injertos y transplantes.

600. La calidad de los servicios médicos puede medirse teniendo en cuenta la formación permanente de alto nivel en medicina (ECM), la aplicación de directrices prácticas clínicas (medicina basada en las pruebas científicas) y de medidas de desempeño clínico (especialmente, cirugía paliativa y prótesis de cadera), la disminución del riesgo clínico, la evaluación de la tecnología sanitaria y la reducción de las disparidades en la condición sanitaria y el acceso a la atención médica.

601. En relación con lo anterior, es digna de mención una iniciativa local emprendida recientemente por el Hospital Pediátrico Niño Jesús. El hospital ha elaborado una Guía de asistencia sanitaria, que se puede obtener en cinco idiomas (italiano, inglés, francés, español y árabe). En ella se facilita información detallada para extranjeros, ya sean de la UE o de otros países, o para apátridas, junto con orientaciones sobre el ingreso y estancia en Italia para recibir tratamiento médico.