



**Convention internationale  
sur l'élimination  
de toutes les formes  
de discrimination raciale**

Distr.  
GÉNÉRALE

CERD/C/406/Add.1  
17 octobre 2000

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION  
DE LA DISCRIMINATION RACIALE

**RAPPORTS PRÉSENTÉS PAR LES ÉTATS PARTIES CONFORMÉMENT  
À L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION**

**Treizièmes rapports périodiques des États parties  
qui devaient être présentés en 2001**

**Additif**

**Italie\***

[26 juillet 2000]

---

\* Le présent rapport rassemble en un seul document les douzième et treizième rapports périodiques de l'Italie qui auraient dû être présentés les 4 février 1999 et 4 février 2001.

Les annexes au rapport présenté par le Gouvernement italien peuvent être consultées dans les archives du secrétariat.

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction .....	1 - 4	5
1. Les étrangers en Italie .....	5 - 54	6
1.1 Entre intégration et urgence .....	5 - 30	6
a) Composition ethnique des immigrés en situation régulière.....	9 - 16	7
b) Flux d'entrée et durée de la résidence .....	17 - 24	8
c) Évolution sociodémographique de la population étrangère.....	25 - 27	10
d) Schémas migratoires par sexe.....	28 - 30	10
1.2 Étrangers présents sur le territoire.....	31 - 54	11
a) Répartition géographique et évolution.....	31 - 34	11
b) Répartition géoethnique des résidents étrangers.....	35 - 38	12
c) Composition et structure des familles étrangères .....	39 - 40	13
d) Mariages et naissances.....	41 - 46	13
e) Les familles étrangères dans les grandes municipalités .....	47 - 54	14
2. Problèmes liés à l'intolérance raciale en Italie.....	55 - 67	16
2.1 Application de la législation dans le domaine de la discrimination raciale.....	55 - 58	16
2.2 Les étrangers et la criminalité.....	59 - 67	17
3. Discrimination raciale et travail .....	68 - 104	18
3.1 Nouvelles dispositions de la loi n° 40, du 6 mars 1998.....	68 - 78	18
3.2 Le Service chargé des questions concernant les travailleurs migrants qui ne sont pas ressortissants de l'Union européenne et leur famille .....	79 - 83	20
3.3 Contrôle exercé par les inspections du travail .....	84 - 94	21
3.4 Quelques observations sur l'évolution de l'emploi des ressortissants non européens en Italie et sur les données statistiques.....	95 - 104	24

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
4. Le problème du logement .....	105 - 111	25
5. Droit à l'éducation.....	112 - 128	27
5.1 La situation des mineurs étrangers en Italie .....	112 - 118	27
5.2 Étudiants étrangers.....	119 - 123	29
5.3 La question des élèves roms .....	124 - 128	31
6. Les étrangers et la santé .....	129 - 140	32
7. Traitement des étrangers en détention .....	141 - 157	34
7.1 Respect des convictions religieuses des détenus .....	149 - 150	36
7.2 Exercice de la protection consulaire .....	151 - 152	36
7.3 Quelques problèmes administratifs et économiques concernant les détenus étrangers .....	153 - 157	37
8. Entrée et séjour de non-ressortissants de l'Union européenne .....	158 - 212	38
8.1 Règle générale .....	158 - 169	38
8.2 Le processus d'intégration des migrants.....	170 - 174	40
8.3 Immigration illégale.....	175 - 200	41
8.4 Expulsions d'étrangers – Garanties .....	201 - 202	47
8.5 Procédure de régularisation .....	203 - 206	48
8.6 Acquisition de la citoyenneté .....	207 - 209	49
8.7 Demandeurs d'asile et réfugiés.....	210 - 212	50
9. Minorités .....	213 - 226	51
a) La minorité slovène .....	223 - 224	54
b) La minorité ladine.....	225 - 226	54
10. La présence des Roms en Italie .....	227 - 263	55
10.1 Rappel historique.....	227 - 231	55

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphs</u>	<u>Page</u>
10.2 Les Roms en tant que minorité .....	232 - 240	57
10.3 Discrimination et intolérance.....	241 - 243	60
10.4 Accueil et installation .....	244 - 246	60
10.5 Le logement .....	247 - 251	61
10.6 L'emploi .....	252 - 255	62
10.7 L'éducation.....	256 - 260	63
10.8 La santé.....	261 - 263	64

## Introduction

1. Suite à la présentation à Genève, les 8 et 9 mars 1999, des dixième et onzième rapports périodiques de l'Italie\* en vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Comité s'est dit globalement satisfait de l'application de la Convention en Italie. Il a toutefois émis certaines réserves, concernant notamment des cas répétés d'intolérance raciale, y compris des agressions contre des personnes d'origine africaine et des Roms, dont le Comité a estimé que les autorités n'ont pas toujours reconnu le caractère racial ou qui n'ont pas toujours donné lieu à des poursuites. Le Comité a en outre regretté le manque d'informations sur l'application de l'article 6 de la Convention relatif à la protection, devant les tribunaux, contre tous actes de discrimination raciale. Mais il était avant tout préoccupé par le statut des Roms en Italie. Enfin, il a souligné le manque apparent de formation appropriée des responsables de l'application des lois et autres fonctionnaires, portant sur les dispositions de la Convention.

2. Les conclusions du Comité ont été communiquées à toutes les administrations concernées et ont également été largement diffusées. Sur la base de ces conclusions, le Gouvernement italien a pris l'initiative de réexaminer toutes les questions qui méritaient d'être étudiées de plus près, tant du point de vue normatif que de celui de la mise en œuvre. Parmi les mesures adoptées, celles qui méritent une attention particulière ont trait à la propagande antiraciste, en particulier lors de matchs de football, à l'adoption d'une approche plus claire et tournée davantage vers les libertés civiles pour tout ce qui touche à l'immigration clandestine et aux procédures connexes de régularisation ou d'expulsion, et à la création d'infrastructures et de services en vue de faciliter l'intégration des étrangers à tous les niveaux, qu'il s'agisse de l'enseignement ou de l'accès à l'emploi et au logement. La teneur de la loi du 6 mars 1998 a déjà été largement détaillée lors de la présentation au Comité du rapport précédent. Celle-ci a pour but de réglementer de manière globale et systématique la question de la présence d'un grand nombre de ressortissants étrangers sur le territoire italien. Elle représente un premier pas fondamental dans l'évolution du système juridique italien en matière de traitement des étrangers. Aussi le présent rapport fait-il largement référence aux dispositions de cette loi qui, dans l'intervalle, sont devenues pleinement applicables en vertu du décret d'application. Il est important de souligner que la loi attendue de longue date sur les minorités présentes en Italie a été approuvée et est entrée en vigueur. Conformément aux suggestions formulées par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale au sujet du dernier rapport de l'Italie, les auteurs du présent rapport ont fait en sorte de fournir des informations plus détaillées non seulement sur les dispositions normatives en vigueur mais aussi sur les procédures auxquelles a abouti l'application de ces dispositions. Une section importante du rapport est consacrée en outre à la situation des Roms en Italie, ce qui permet de brosser un tableau presque complet des problèmes qu'ils engendrent par leur présence tant pour ce qui est de leurs relations avec la population italienne que des conditions nécessaires à la satisfaction de leurs besoins et à la préservation de leur culture. En novembre 1999, le département des affaires sociales de la présidence du Conseil des ministres (*Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) a publié un premier rapport sur l'intégration des immigrés en Italie. Ce rapport dépeint de manière

---

\* Pour les dixième et onzième rapports périodiques de l'Italie présentés sous la forme d'un seul document et les comptes rendus analytiques des séances au cours desquelles le Comité les a examinés, voir CERD/C/317/Add.1 et CERD/C/SR.1315-1316.

exhaustive et scientifique, les activités entreprises pour améliorer les conditions de vie des étrangers résidant en Italie ainsi que celles qui devraient être menées à cette fin.

3. Suite aux suggestions et recommandations du Comité, de nouveaux programmes de formation professionnelle ont été mis en place pour tous les responsables de l'application des lois, en particulier pour la police, les carabiniers et le personnel pénitentiaire; ces programmes prévoient des cours plus intensifs et plus approfondis sur les principes internationaux des droits de l'homme et sur les diverses conventions. S'agissant du nombre et du type d'incidents survenus entre des responsables de l'application des lois et des ressortissants italiens ou étrangers, la police et le corps de carabiniers ont, à la demande du Comité interministériel pour les droits de l'homme, établi chacun un document dans lequel ils rendent compte, de manière systématique, de tous les cas présumés de mauvais traitements. D'après le document présenté par les carabiniers, 80 % des incidents signalés mettent en cause des Italiens et seulement 20 % des étrangers. Ces chiffres informels mènent à une première conclusion, selon laquelle à première vue il faut exclure l'existence d'un comportement motivé par des préjugés raciaux de la part des carabiniers.

4. Même si on en avait le temps, il ne serait sans doute pas d'un grand intérêt de traduire en anglais le rapport sur l'intégration des immigrés en Italie ou l'analyse détaillée des plaintes déposées contre les carabiniers au cours de la période 1994 et 1999. Toutefois, si le Comité souhaite examiner les données disponibles, un exemplaire en italien pourra lui être envoyé. Le présent rapport contient en outre des données et des informations tirées des documents susmentionnés. Ce rapport, comme les précédents, a été élaboré dans le cadre des activités institutionnelles du Comité interministériel pour les droits de l'homme, qui relève du Ministère des affaires étrangères. C'est ce qui a permis une collaboration de chaque instant avec les divers services concernés, qui ont ainsi contribué à leur élaboration. En outre, pour chaque rapport, des consultations ont eu lieu avec diverses ONG ainsi qu'avec les membres du Comité interministériel, qui sont aussi des universitaires.

## **1. Les étrangers en Italie**

### **1.1 Entre intégration et urgence**

5. En Italie, l'immigration a été l'une des composantes essentielles des changements sociaux qui sont intervenus au cours de la dernière décennie. Si du point de vue strictement démographique, les répercussions de ce phénomène sont encore limitées (de fait, les étrangers représentent 2 % de la population italienne), elles sont par contre importantes du point de vue social, tant au niveau de la société d'accueil qu'à celui de la population immigrée elle-même. Le taux de croissance des principaux groupes d'immigrés a augmenté au cours des dernières années, et bien qu'ils soient arrivés à des étapes différentes du processus migratoire, leur présence est un signe manifeste de stabilisation. Un élément nouveau a été observé au cours des 10 dernières années: la féminisation progressive de l'immigration, le pourcentage de femmes étant passé de 40 % en 1991 à 46,8 % à la fin de 1998.

6. Outre les migrations indépendantes liées à la recherche d'un emploi, le nombre de réunifications familiales et de migrants mineurs augmente. La structure démographique tend à se normaliser; les mariages mixtes et les enfants nés de parents étrangers révèlent l'existence d'une structure familiale autre que le célibat, qui constitue toujours la structure familiale prédominante

au sein de la population étrangère. Les processus migratoires propres aux différents groupes ethniques présents sur le territoire ont une composante sexospécifique: la communauté marocaine est composée principalement d'hommes, qui sont rejoints ultérieurement par leur femme, alors que dans les communautés philippine ou péruvienne, ce sont les femmes qui arrivent d'abord pour des raisons professionnelles et qui constituent ainsi le premier maillon de la chaîne migratoire.

7. Il ne faut pas prêter trop attention au but apparent du séjour mentionné sur le permis de résidence. De fait, pour les nombreuses femmes qui migrent vers l'Italie, la réunification familiale n'est qu'un premier pas vers le processus d'entrée sur le marché du travail, d'une part parce qu'elles doivent contribuer au revenu du ménage, en particulier lorsqu'elles ont des enfants, et d'autre part parce que l'influence culturelle bénéfique du pays d'accueil a abouti à leur émancipation progressive. Mais généralement le regroupement familial est le motif de l'immigration car ces femmes rencontrent de plus en plus de difficultés à obtenir un permis de séjour pour motifs de travail. Dans le même temps, l'impact de l'immigration sur la société italienne est de plus en plus visible: l'emploi de travailleurs migrants prend de l'ampleur et devient un phénomène structurel. La scolarisation des enfants étrangers se généralise même si les taux ne sont pas encore élevés, si bien qu'une école sur trois accueille des élèves étrangers dans la période de la scolarité obligatoire.

8. Toutefois, parallèlement à la stabilisation de la population étrangère, il existe toujours un vaste éventail de situations irrégulières qui nécessitent d'être traitées d'urgence. Le nombre croissant d'étrangers dénoncés au cours des dernières années (qui, dans plus de 86 % des cas, ne détenaient pas de permis de séjour), le grand nombre de demandes de régularisation et le pourcentage élevé d'emplois non déclarés sont autant de facteurs qui témoignent de l'étendue des problèmes que rencontre le pays. Il est donc urgent pour l'Italie de gérer de façon plus appropriée la présence d'étrangers sur son territoire, d'une part, en contrôlant les flux d'entrées et, d'autre part, en accordant davantage d'attention aux politiques encourageant l'intégration des immigrés afin de prévenir les tensions et les conflits dans une société devenue multiethnique.

a) *Composition ethnique des immigrés en situation régulière*

9. L'Italie se caractérise par un schéma «d'immigration diffuse», qui se traduit par une population étrangère très diversifiée, composée de personnes originaires de tous les pays du monde. Cette caractéristique se retrouve également dans d'autres nouveaux pays européens d'immigration tels que l'Espagne et la Grèce. Le schéma italien ne ressemble en rien à celui des pays traditionnels d'immigration, où, en raison notamment de politiques plus sélectives, la population immigrée est plus homogène du point de vue ethnique.

10. Au 1<sup>er</sup> janvier 1999, le nombre d'étrangers en situation régulière en Italie était estimé à 1 126 000, soit 2 % de la population totale. L'accroissement de 13,6 % enregistré au cours de 1998 est supérieur à celui de l'année précédente. Sur l'ensemble des nouveaux permis de séjour accordés en 1998, 60,8 % (67 473) ont été délivrés à des femmes, et 39,2 % (43 493) seulement à des hommes.

11. Une part non négligeable de la population étrangère se compose de ressortissants des pays les plus développés qui, au cours des années 90, ont atteint le nombre approximatif de 200 000 personnes; toutefois, les fluctuations les plus marquées ont été observées à propos des

étrangers originaires de régions à fort taux d'émigration (Europe centrale et orientale, Afrique, Amérique centrale et latine et Asie, à l'exception du Japon et d'Israël).

12. L'accroissement du nombre de personnes en provenance d'Europe orientale résulte d'une part de l'afflux d'immigrants originaires de l'ex-Yougoslavie et d'autre part de la régularisation, en 1995 et 1996, des Albanais en situation irrégulière et, à plus petite échelle, des Roumains et des Polonais également illégaux. Les personnes en provenance de pays d'Europe orientale représentent aujourd'hui près du quart du nombre total d'étrangers, dont 46,7 % sont des femmes. Ce pourcentage change si l'on prend en considération des pays tels que l'Estonie, le Bélarus, le Kirghizistan, la Lettonie et la Hongrie, les immigrants en provenance de ces pays étant composés à plus de 70 % de femmes.

13. Malgré une moindre augmentation de l'immigration en provenance d'Afrique du Nord, les Marocains, qui sont près de 122 000, restent en tête de liste, suivis par les étrangers originaires de l'ex-Yougoslavie et de l'Albanie.

14. Les autres régions fortement représentées parmi les immigrants, quoique à des degrés divers tout au long des années 90, sont l'Asie de l'Est (Philippines et Chine), l'Asie centrale et méridionale (Sri Lanka et Inde) et l'Amérique centrale et latine (Brésil et Pérou).

15. Les immigrants originaires de pays appartenant aux régions géographiques susmentionnées ont consolidé leur présence au fil des ans: ils constituaient moins de la moitié de la population étrangère (49,7 %) au 1<sup>er</sup> janvier 1992, mais 57,7 % au 1<sup>er</sup> janvier 1998. On assiste ainsi à un regroupement progressif des étrangers en fonction de leur pays d'origine: les groupes les plus importants se consolident, chacun à son rythme, et il devient plus facile de discerner les régions géographiques et les principaux pays d'où proviennent les immigrants.

16. En dehors des communautés d'immigrants déjà mentionnées, où les femmes prédominent, telles que les communautés philippine ou péruvienne, le rôle de la femme dans le processus de consolidation semble aussi évident dans le cas des communautés qui se caractérisent par un fort taux de regroupement familial, les femmes rejoignant leur mari en Italie. Ce phénomène a en général des effets bénéfiques sur l'intégration sociale des immigrants.

*b) Flux d'entrée et durée de la résidence*

17. Au cours de la première moitié des années 90, les flux d'entrée ont été globalement stables, avec plus de 100 000 entrées officielles chaque année; en revanche, on a enregistré au cours des deux dernières années une hausse des arrivées: plus de 124 000 nouveaux permis de séjour ont été délivrés en 1997 et 153 000 en 1998. L'augmentation des entrées légales témoigne d'une forte poussée migratoire vers l'Italie mais doit aussi amener à réfléchir aux moyens de structurer et de réguler progressivement les phénomènes qui expliquent le nombre toujours croissant d'entrées officielles. Les flux d'entrée, évalués en fonction du nombre de nouveaux permis de séjour délivrés l'an dernier, sont fortement influencés par les dispositions sur la régularisation, qui ont eu pour résultat de révéler la présence d'étrangers en situation irrégulière arrivés dans le pays au cours des années précédentes (comme l'atteste la forte hausse enregistrée au 1<sup>er</sup> janvier 1997 – 257 000 personnes de plus que l'année précédente – à la suite de la régularisation accordée en application du décret «Dini»).

18. La composition des flux enregistrés en 1998 par nationalité révèle la densité de certaines vagues migratoires: les immigrants en provenance d'Europe centrale et orientale représentent environ 40 % du nombre total d'immigrants, tandis que le pourcentage correspondant à ceux des autres régions géographiques à fort taux d'émigration est moins élevé et ne dépasse généralement pas plus de 10 %, les immigrants en provenance d'Amérique centrale et latine étant un peu plus nombreux que ceux d'Afrique du Nord.

19. Si l'on compare le nombre de nouveaux arrivants à celui des étrangers déjà présents dans le pays, il est possible d'évaluer le taux d'accroissement des différents groupes et, d'une certaine manière, l'importance des flux migratoires par région: de nouveau, l'Europe orientale arrive en tête (avec environ 27 nouveaux arrivants pour 100 personnes déjà présentes), mais les pays d'Amérique centrale et latine enregistrent également des valeurs élevées (19 pour 100), en particulier Cuba et le Brésil; à l'inverse, les flux d'entrée des groupes asiatique et africain semblent être à la baisse.

20. Enfin, il faut signaler un nombre plus important d'entrées à des fins de travail dans le cas des ressortissants d'Europe orientale et d'Asie que dans celui des Africains, dont l'arrivée est motivée principalement par le regroupement familial: en 1998, 86,8 % des nouveaux permis de séjour accordés à des ressortissants marocains ont été délivrés pour ce motif, comme 74 % de ceux qui ont été accordés à des Albanais; le nombre d'entrées à des fins de tourisme, particulièrement élevé pour les ressortissants d'Amérique latine et d'Europe centrale et orientale, revêt une importance particulière dans la mesure où parmi ces arrivants peuvent figurer des personnes qui, à l'expiration de leur visa, resteront clandestinement dans le pays.

21. L'évolution différente des flux d'entrée des divers groupes d'étrangers apparaît dans la durée de leur séjour sur le territoire italien. Selon la date d'entrée qui figure sur le permis de séjour, il est possible d'identifier divers types d'immigrants. Les immigrants «les plus anciens» sont les Africains, dont environ les deux tiers résident dans le pays depuis plus de cinq ans et 18 % depuis plus de 10 ans. Vient ensuite la communauté asiatique, dont 54 % des membres se trouvent dans le pays depuis cinq ans au moins et un grand nombre depuis plus de 10 ans; cela s'explique par l'afflux passé de Philippins, un quart de ce groupe de population résidant dans le pays depuis plus de 10 ans. Les personnes originaires du sous-continent indien sont l'exception à la règle, en ce qu'elles sont arrivées plus récemment. Les immigrants d'Amérique centrale et latine sont en général arrivés plus tard (seuls 42 % d'entre eux résident dans le pays depuis cinq ans ou plus). Ceci est particulièrement vrai de ceux qui sont venus du Pérou et de la République dominicaine. On trouve au bas de l'échelle les ressortissants de pays d'Europe orientale, dont 31 % à peine sont présents en Italie depuis au moins cinq ans et dont une grande majorité a bénéficié du processus de régularisation prévu par le décret-loi n° 489/1995 (à titre d'exemple, le nombre de permis de séjour délivrés à des ressortissants albanaise est passé de 30 000 à environ 66 000 en 1996). Il convient néanmoins de signaler la présence en Italie depuis plus de 10 ans d'une petite proportion d'immigrants en provenance de l'ex-Yougoslavie, soit 10 % environ.

22. Les femmes représentent 41,9 % des immigrants présents sur le territoire italien depuis plus de 10 ans, mais ce pourcentage diminue si l'on considère les pays musulmans: elles constituent à peine 3 % des Sénégalais, 5 % des Algériens et des Bengalis, 11 % des Ghanéens, 12 % des Albanais, des Tunisiens et des Marocains. Ce pourcentage est poussé à la hausse par des pays tels que la République dominicaine, le Brésil ou les Philippines: les femmes

représentent 82 %, 73 % et 67 %, respectivement, des immigrants originaires de ces pays et résidant en Italie depuis plus de cinq ans.

23. Au 1<sup>er</sup> janvier 1998, sur l'ensemble des immigrants venus de pays à fort taux d'émigration, ceux qui sont présents sur le territoire depuis plus de cinq ans constituent un peu plus de la moitié du nombre total d'immigrants (à savoir 417 000 personnes dont 209 000 sont des Africains). Au sein de ce groupe relativement important, les personnes qui remplissent les conditions requises par la loi (à savoir un revenu suffisant et aucune infraction grave) peuvent obtenir un permis de séjour, temporaire ou de durée indéterminée. Enfin, la possibilité d'acquérir la nationalité italienne par naturalisation dépend de l'ancienneté de la résidence. Dans ce cas, la durée minimum et certifiée de résidence de séjour est de 10 ans pour les non-ressortissants de l'Union européenne.

24. Au 1<sup>er</sup> janvier 1998, on estimait à 122 000 le nombre d'immigrants originaires de pays à fort taux d'émigration arrivés en Italie plus de 10 ans auparavant, parmi lesquels 57 000 sont des Africains.

c) *Évolution sociodémographique de la population étrangère*

25. Une preuve manifeste de la stabilité relative des groupes d'immigrants est donnée par la normalisation progressive de leur structure par sexe, situation de famille et âge, structure qui était à l'origine caractérisée par un nombre élevé d'hommes jeunes et célibataires.

26. L'accroissement progressif du nombre de femmes au sein des groupes d'immigrants s'explique principalement par le regroupement familial puisque d'une manière générale, les hommes ont été les premiers membres de la cellule familiale à émigrer vers l'Italie. En 1992, les femmes comptaient pour 39,9 % des immigrants, pourcentage qui est passé, six ans plus tard, à 44,8. Cette augmentation a été plus marquée pour les pays à fort taux d'émigration: de fait, le pourcentage de femmes originaires de ces pays est passé de 32,9 % à 40,8 %. Le phénomène a été constaté en particulier chez les femmes originaires de pays à fort taux d'émigration; en 1998, 36 % d'entre elles possédaient un permis de séjour pour raison familiale (contre 21,5 % en 1992). Les hommes originaires des mêmes régions géographiques ayant obtenu un permis pour ce motif est quant à lui bien inférieur (6,6 % en 1998).

27. Dans le même temps, on a observé un accroissement du pourcentage de couples mariés qui, au 1<sup>er</sup> janvier 1998, représentaient environ la moitié de la population étrangère résidant sur le territoire; les femmes sont en outre plus nombreuses car elles arrivent souvent en Italie avec un permis obtenu pour des raisons familiales en tant qu'épouses. De plus, la structure se normalise aussi du point de vue de l'âge moyen en raison à la fois de l'accroissement progressif, en pourcentage, du nombre des personnes relativement plus âgées et de l'augmentation progressive du nombre de mineurs. Le vieillissement plus lent de la structure par âge des femmes originaires de pays à fort taux d'émigration s'explique par l'arrivée de jeunes femmes pour des raisons de regroupement familial.

d) *Schémas migratoires par sexe*

28. Les schémas migratoires propres aux différentes communautés semblent se différencier en fonction de caractéristiques sexospécifiques. Le schéma type selon lequel l'homme émigre en

premier puis est rejoint par les membres de sa famille reste vrai dans la plupart des cas pour les personnes originaires de pays africains. En effet, pour les communautés en question, qui étaient à l'origine caractérisées par un taux particulièrement élevé d'hommes, on a enregistré une hausse non négligeable, de 18,9 % à 27 %, du nombre de femmes au cours des deux dernières années. Cette hausse a en particulier touché les communautés des régions du nord (à l'exception de la communauté sénégalaise dans laquelle le rapport hommes/femmes révèle un déséquilibre en faveur des hommes, qui constituent 94,3 % des immigrants). Ce schéma type semble se reproduire, quoique de façon plus rapide, pour les diverses communautés venues d'Europe orientale, et notamment pour la communauté albanaise.

29. Néanmoins il convient de souligner que le pourcentage de femmes étrangères ayant obtenu un permis de séjour pour des raisons de travail (51,8 % des femmes originaires de pays à fort taux d'émigration) est supérieur au pourcentage de femmes qui entrent dans le pays pour des raisons de regroupement familial. En outre, pour certaines communautés, ce sont à l'inverse les femmes qui, la plupart du temps, sont le premier maillon de la chaîne migratoire (les Philippines et les Péruviennes par exemple, qui dans plus de 80 % des cas entrent dans le pays avec un permis de travail). Toutefois, le taux de regroupement familial est beaucoup plus faible dans la communauté philippine que dans la communauté péruvienne, ce qui laisse à penser que les immigrantes philippines ont la plupart du temps pour objectif à long terme de retourner dans leur pays d'origine.

30. En outre, il est intéressant de signaler la présence importante, au sein de certains groupes, de personnes ayant immigré pour des questions liées à leur confession et à leurs convictions religieuses et qui sont, dans la plupart des cas, des religieux ou des adeptes d'une religion donnée. En 1998, plus de 53 000 étrangers ont obtenu un permis pour des raisons religieuses, dont 32 000 étaient originaires de pays à fort taux d'émigration. Quant aux femmes de ces pays, dont une forte proportion d'Indiennes (51 %), elles ont obtenu des permis pour ce motif dans 6 % des cas.

## 1.2 Étrangers présents sur le territoire

### a) *Répartition géographique et évolution*

31. La répartition territoriale des immigrants se caractérise par une forte concentration de cette population dans le centre et le nord-ouest de l'Italie. Ces régions accueillent 63 % des étrangers détenteurs d'un permis de séjour et enregistrés à l'état civil. La partie nord-est du pays s'est révélée plus attrayante: entre 1993 et 1999, la population étrangère y a plus que doublé. En 1998, ce sont les régions de la Lombardie (avec plus de 218 000 immigrants) et du Latium (avec plus de 181 000 immigrants) qui abritaient les plus grandes communautés d'immigrants, suivies par les régions de la Vénétie et de l'Émilie-Romagne, qui d'après les services de l'état civil, accueillent 81 000 étrangers.

32. Le taux d'accroissement des communautés d'immigrants diffère selon les régions en raison de la densité variable des flux d'immigration, du nombre plus élevé d'étrangers résidant déjà dans les régions du nord (où l'on a observé une hausse significative de la proportion d'immigrés) et enfin, bien que cela soit moins pertinent, d'un taux de natalité plus élevé au sein des communautés d'immigrés résidant dans le nord du pays. La stabilité de la présence étrangère dans les régions du nord est attestée par le nombre élevé de mineurs, en particulier dans le

nord-est. Il y a lieu en outre de noter que dans les îles, les mineurs représentent 15,4 % de la population étrangère, pourcentage plus élevé que dans le sud et le centre du pays.

33. Pour ce qui est de la situation dans les villes, c'est à Rome et à Milan qu'on enregistre le plus grand nombre d'immigrants, à la fois en termes absolus et en termes relatifs. Au début de 1998, 280 000 étrangers, soit près de 28 % de leur nombre total dans le pays, vivaient dans deux provinces où ils représentaient 4,2 % et 3,2 % respectivement du nombre total d'habitants. On ne doit toutefois pas en conclure que la présence d'immigrants est un phénomène propre aux grandes villes. Au contraire, dans les régions du nord du pays en particulier, il y a eu au cours des dernières années un accroissement considérable du nombre d'étrangers dans les zones non urbaines: c'est dans des villes de moindre envergure qu'ont été enregistrées les augmentations les plus fortes au cours de la période considérée (Trévise – 156 %, Brescia – 128 %, Vicence – 120 %), si bien que le nombre de résidents étrangers y est également élevé en termes absolus (la ville de Brescia par exemple, qui compte au total 28 000 résidents étrangers, arrive en quatrième position).

34. Entre 1993 et 1998, le pourcentage d'étrangers dans les municipalités de moins de 20 000 habitants est passé de 32,8 % à 35,4 %; dans les municipalités de 20 000 à 100 000 habitants il a moins fortement augmenté (de 20,9 % à 21,9 %) tandis qu'il a nettement diminué (de 46,3 % à 42,7 %) dans les municipalités de plus de 100 000 habitants. En outre, cette évolution particulière de l'établissement des étrangers sur le territoire a été globalement la même dans tout le pays, avec une pointe dans le nord-est, où l'on compte près de 50 % d'étrangers dans des municipalités de moins de 20 000 habitants.

*b) Répartition géoethnique des résidents étrangers*

35. Les tendances qu'on observe actuellement dans la répartition territoriale des étrangers sont l'aboutissement des schémas nombreux et variés qu'ont adoptés les étrangers résidant en Italie. Certains facteurs jouent un rôle décisif, tels que les aspects attractifs ou dissuasifs de certaines régions – liés principalement aux possibilités d'emploi ou au manque d'emplois pour les immigrants – de même que certaines particularités ethniques comme la force des liens familiaux, la cohésion interne du groupe, le type de métier exercé ou encore des facteurs comme le type de «projet de migration», en particulier pour ce qui est de la durée du séjour et donc de l'intention de s'établir dans le pays d'accueil. Les différences entre les schémas migratoires ressortent clairement de l'analyse des six grands groupes d'étrangers en provenance de pays autres que ceux de l'Union européenne, résidant en Italie.

36. Les communautés marocaine et albanaise ont ceci de caractéristique qu'elles sont dispersées sur tout le territoire (ce modèle de peuplement peut être décrit comme celui de la dispersion, selon lequel à partir de points d'entrée précis en Italie – généralement les villes principales du nord-ouest – Turin et Milan – pour les Marocains et la région des Pouilles pour les Albanais – les immigrants se dispersent petit à petit vers toutes les régions du pays).

37. Les ressortissants de l'ex-Yougoslavie et les Tunisiens sont, en termes relatifs, moins dispersés sur le territoire et plus nombreux dans les régions situées, géographiquement parlant, à proximité de leur pays d'origine: le nord-est pour les ressortissants de l'ex-Yougoslavie et la Sicile pour les Tunisiens.

38. Enfin, un troisième type de peuplement est celui des communautés philippine et chinoise. Ces groupes se caractérisent par une forte concentration territoriale, les Philippins notamment, particulièrement nombreux dans les provinces de Rome et de Milan. Ces deux provinces drainent 62 % de la communauté philippine, du fait de la tendance marquée des membres de cette communauté à occuper des emplois d'aides-ménagères ou de domestiques. Ce phénomène s'explique aussi par l'existence manifeste d'une chaîne migratoire bien organisée et bien structurée. La communauté chinoise présente d'autres caractéristiques: ce groupe s'est lui aussi établi principalement dans les grandes villes du fait de sa spécialisation dans la restauration, sauf dans la région de Florence et de Prato où la communauté chinoise joue un rôle important dans l'industrie textile.

c) *Composition et structure des familles étrangères*

39. Malgré la forte augmentation du nombre de réunifications familiales, l'analyse des taux de nuptialité et de fécondité des étrangers présente de plus en plus d'intérêt pour mieux connaître les schémas d'intégration des communautés d'immigrants dans le pays, en discernant à la fois le processus d'intégration au sein de la société italienne – dont les événements impliquant un Italien et un étranger sont un bon indicateur – et le degré d'établissement de la population étrangère, que l'étude des situations impliquant deux étrangers permet d'évaluer indirectement.

40. Les mariages mixtes ont lieu presque toujours entre un Italien et une étrangère. En effet, le nombre de femmes italiennes qui épousent un étranger est inférieur de moitié à celui des hommes. Les préférences des Italiens suivent en cela un schéma préétabli, les hommes choisissant surtout des femmes originaires de Thaïlande, des Philippines ou d'Europe orientale et les femmes des Africains, en particulier des Sénégalais.

d) *Mariages et naissances*

41. Le nombre de mariages mixtes est en hausse et représentait en 1995, 4,3 % du nombre total de mariages célébrés en Italie. La majorité de ces mariages avaient lieu entre des Italiens et des étrangères et ces couples représentaient en 1995, 86,5 % des couples dont l'un des membres au moins est étranger. Il est particulièrement intéressant de noter l'augmentation du nombre de mariages entre des Italiens et des ressortissants de pays à fort taux d'émigration, qui sont les plus fréquents et constituent les trois quarts environ des mariages mixtes. Le plus souvent, ce sont les hommes italiens qui épousent des étrangères, en particulier des femmes originaires d'Europe orientale et d'Amérique centrale et latine.

42. Le profil de l'Italien qui épouse une étrangère varie en fonction du pays d'origine de celle-ci. S'il s'agit d'un pays à fort taux d'émigration, le mari aura un faible niveau d'instruction et sera âgé de 48 ans en moyenne, soit près de 10 ans de plus que sa femme. S'il s'agit d'un pays développé, il aura un niveau d'instruction plus élevé et sera âgé d'environ 34 ans.

43. Lorsque les couples sont composés d'une Italienne et d'un étranger, ce dernier est généralement originaire d'Afrique du Nord ou d'Europe centrale ou orientale, célibataire dans 94 % des cas, a un niveau d'éducation supérieur à celui de sa femme et a en moyenne 29 ans, soit le même âge que sa femme si les deux époux se marient pour la première fois. Environ deux tiers des mariages entre étrangers sont conclus entre des ressortissants de pays développés, qui n'ont généralement pas le statut de résident, et qui souvent se marient en Italie parce que l'un des

conjoints est en poste dans l'une des bases de l'OTAN. Chez les étrangers originaires de pays à fort taux d'émigration, la fréquence du mariage est toujours très faible; en outre, dans 77 % des cas, les mariages ont lieu entre ressortissants d'un même pays.

44. Le nombre d'enfants nés de parents dont l'un au moins est étranger, qui représente 4 % du total des naissances, est en hausse constante mais les parents sont généralement de même nationalité (85,5 %). C'est le cas de 90 % des couples composés de ressortissants de pays à fort taux d'émigration. On enregistre les taux de natalité les plus élevés chez les couples originaires d'Afrique du Nord (24 %), d'Europe centrale et orientale (21,6 %) et d'Asie de l'Est (13,7 %). Parmi les Nord-Africains, les Marocains sont les plus nombreux; pour l'Europe orientale, ce sont les ressortissants de l'ex-Yougoslavie et pour l'Asie, les Philippins.

45. Les enfants nés de mariages mixtes ont généralement une mère étrangère et un père italien. Dans ce cas, le pourcentage d'enfants nés de parents originaires de l'Union européenne reste assez élevé (30 % des cas) mais le nombre d'enfants nés d'une mère originaire d'Europe orientale progresse rapidement (+63 % entre 1992 et 1995), et avec les enfants nés d'une mère latino-américaine, ils représentent plus de la moitié des naissances issues de mariages mixtes. Le nombre d'enfants nés d'un père étranger et d'une mère italienne est moins élevé: de nombreux enfants ont pour père un ressortissant d'un pays de l'Union européenne (24 %) ou d'Afrique du Nord (32 %), en particulier de la Tunisie ou du Maroc.

46. Le pourcentage d'enfants nés hors mariage d'une mère étrangère originaire d'un pays à fort taux d'émigration et d'un père italien, généralement veuf ou divorcé et bien plus âgé que la mère, est particulièrement élevé (28,6 %). Le pourcentage le plus fort concerne les enfants dont la mère est originaire d'un pays africain (35,7 % en 1995) alors que ce phénomène est relativement moins fréquent dans le cas des enfants nés d'une mère italienne et d'un père étranger (24,6 % des naissances hors mariage) et le moins fréquent lorsque les deux parents sont étrangers (17,9 %). Dans ce dernier cas, on observe un nombre moins élevé de naissances hors mariage (7,4 %) chez les femmes africaines (en particulier celles d'Afrique du Nord), dont les partenaires sont généralement originaires de la même région géographique. Entre 1993 et 1997, le taux de natalité des migrants a augmenté, surtout dans les cas où les deux parents étaient étrangers, et en particulier lorsqu'il s'agissait de couples résidents et, notamment, enregistrés à l'état civil. Du fait de la jeunesse de sa structure par âge, la population étrangère a un taux global de natalité plus élevé que celui de l'ensemble de la population. Plus précisément, le taux de natalité chez les étrangers est deux fois plus élevé dans le nord-est mais plus faible dans le sud.

e) *Les familles étrangères dans les grandes municipalités*

47. En février 1999, ISTAT a réalisé une enquête sur les familles d'étrangers inscrites sur les registres de grandes municipalités et d'autres villes importantes. Environ 200 000 familles, dont un membre au moins est un non-ressortissant, résident dans ces municipalités; elles sont particulièrement concentrées dans les grandes agglomérations: plus de la moitié d'entre elles sont installées à Rome ou à Milan, mais on recense également des communautés importantes à Turin, Palerme, Naples et Gênes.

48. Sur la totalité des familles comptant au moins un non-ressortissant, celles composées uniquement d'étrangers sont partout majoritaires, dépassant 80 % de l'ensemble dans plus de la moitié des municipalités, notamment Rome, Milan, Turin et Palerme. Dans des villes plus

petites, telles que Trente ou Campobasso, ce taux, bien que légèrement plus faible, demeure élevé.

49. Les familles dont tous les membres sont étrangers sont particulièrement nombreuses parmi les groupes originaires d'Europe de l'Est, d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, tandis que les groupes plus proches de la culture italienne, tels que les ressortissants de pays membres de l'Union européenne et d'Amérique du Nord, sont essentiellement constitués par des familles mixtes. En tout état de cause, il faut tenir compte du fait qu'il n'est pas possible d'identifier les couples mixtes lorsque le conjoint étranger a acquis la nationalité italienne après le mariage; ce cas de figure est assez fréquent lorsque les partenaires viennent de pays où le taux d'émigration est élevé.

50. C'est parmi les communautés philippine (19 210 familles) et marocaine (12 202 familles), qui sont les plus nombreuses dans les grandes villes (Rome, Milan et Turin), qu'on enregistre le taux le plus élevé de familles étrangères.

51. La structure familiale des non-ressortissants se caractérise essentiellement par le nombre élevé de personnes seules (70,3 %), chiffre nettement supérieur au chiffre correspondant pour l'ensemble de la population résidant en Italie (33 % dans le centre des principales agglomérations). Les étrangers vivant seuls sont majoritairement des hommes (61 %).

52. La structure type des familles étrangères réparties par groupes de nationalités est particulièrement intéressante; c'est parmi les communautés installées en Italie pour des raisons d'emploi que l'on trouve le plus grand nombre de personnes seules. Chez les femmes, on enregistre les taux les plus élevés parmi celles qui sont originaires de l'Union européenne, des pays d'Europe centrale et orientale, d'Asie et d'Amérique centrale et latine; par ailleurs, sur l'ensemble des personnes seules originaires d'Amérique centrale et d'Amérique latine, les femmes sont majoritaires. Parmi les Nord-Africains, les femmes sont moins représentées que les hommes, alors que le nombre de femmes seules originaires d'autres pays d'Afrique est assez élevé. En général, les femmes étrangères seules sont originaires, plus souvent que les hommes, de pays développés (26,7 % du total, contre 17,9 %), en particulier en raison de la plus forte présence de ressortissantes de l'Union européenne.

53. La répartition selon la situation matrimoniale indique qu'il y a une majorité de célibataires parmi les étrangers qui vivent seuls en Italie (64,9 % du total), le nombre de femmes célibataires étant légèrement plus élevé. Le pourcentage de personnes mariées est très différent selon le sexe et plus élevé chez les hommes (32,4 % contre 24,4 %). La présence d'étrangers mariés venus dans le pays sans leur conjoint est un phénomène dont il faut tenir compte, car cela peut constituer une étape temporaire avant l'arrivée de la famille, formée avant la migration et restée provisoirement dans le pays d'origine. Dans d'autres cas, en revanche, la présence d'étrangers mariés ayant émigré seuls peut être révélatrice d'un projet migratoire dont la finalité, au terme d'une période de résidence à l'étranger, est le retour de l'intéressé dans son pays d'origine.

54. La répartition en fonction de l'âge révèle une prédominance des jeunes: 43,8 % des hommes et 42 % des femmes ont moins de 35 ans, ce qui est conforme à la structure selon la situation matrimoniale des groupes d'étrangers seuls. Les groupes ethniques les plus jeunes sont originaires d'Europe orientale et d'Afrique, tandis que les étrangers plus âgés sont dans une

proportion importante ressortissants de pays d'Europe occidentale, en particulier non-membres de l'Union européenne, et d'Amérique du Nord.

## **2. Problèmes liés à l'intolérance raciale en Italie**

### **2.1 Application de la législation dans le domaine de la discrimination raciale**

55. Lorsqu'on examine la question spécifique de la discrimination fondée sur la race, il est particulièrement utile d'analyser les données, recueillies depuis 1993 et ventilées par année et par ressort de cour d'appel, concernant les condamnations définitives pour l'infraction prévue à l'article 3 de la loi n° 654 du 13 octobre 1993, ainsi que pour d'autres délits, aggravés par l'élément de discrimination.

56. Il convient en outre de souligner qu'un projet d'intégration du système d'annotation dans les registres de l'autorité judiciaire et du rôle judiciaire est à un stade avancé d'exécution. Cela permettra de disposer non seulement du dossier de l'ensemble de la procédure, en commençant par l'inscription dans le registre spécial, mais aussi d'un cadre global à partir duquel il sera possible de déterminer le rapport existant entre les plaintes présentées aux autorités judiciaires pour les infractions de ce type et le nombre d'inscriptions dans les registres spéciaux; le rapport entre le nombre de procédures engagées et le nombre de condamnations; le type de sanctions imposées (en s'attachant particulièrement aux sanctions accessoires prévues par le décret-loi n° 122 du 26 avril 1993).

57. En ce qui concerne les actes discriminatoires commis contre des étrangers présents sur le territoire à titre individuel ou en tant que membres d'un groupe minoritaire, les autorités judiciaires italiennes ont fondé leur action sur les données relatives au nombre de plaintes concernant cette catégorie de personnes. L'ensemble de règles moins récentes, et plus précisément la loi n° 205/1993, avait déjà renforcé la protection des migrants victimes d'actes à caractère discriminatoire, en mettant l'accent à la fois sur les causes du comportement discriminatoire et sur la reconnaissance du non-ressortissant en tant que «victime du délit».

58. Cette loi a été évoquée dans le cadre de l'analyse des problèmes de criminalité associés à la présence d'immigrés à Bologne: il convient de se référer à cet égard à des décisions de justice particulièrement importantes pour comprendre dans quels types de situations un immigré est considéré comme étant victime d'une infraction. Il y a quatre cas de figure dans lesquels l'étranger est considéré comme «la partie lésée»: lorsqu'il subit un dommage du fait de conditions de travail instables et irrégulières en raison d'une violation des règles relatives à la prévention des accidents du travail (décisions du tribunal de première instance de Bologne n° 58/99, 427/99, 507/99); lorsqu'il est victime de violences, de racket ou de menaces de la part d'autres personnes de la même nationalité et/ou d'Italiens (décisions du tribunal de première instance de Bologne n° 408/99, 405/99, 11/99, 1984/98); lorsqu'il est victime d'exploitation dans un but de prostitution, et de violence (décisions du tribunal de première instance de Bologne n° 725/98, 604/98, 55/98); et lorsqu'il est victime de violences racistes (décisions de la cour d'assises de Bologne n° 6/93, 7/95, 3/96, 2/98).

## 2.2 Les étrangers et la criminalité

59. Entre 1991 et 1997, le pourcentage d'étrangers inculpés de délits divers est passé de 4,2 % à 9,8 %. On observe aussi une augmentation, pour la même période, du nombre d'étrangers ayant fait l'objet d'une condamnation définitive inscrite au registre judiciaire central et surtout du nombre d'étrangers incarcérés, qui représentent 31,6 % des détenus.

60. Le grand nombre d'étrangers dans les prisons est lié au type spécifique d'infractions commises, qui donnent fréquemment lieu à une détention; il s'explique, en particulier, par le recours plus fréquent à la détention préventive dans leur cas, et par le fait qu'ils ont moins de possibilités d'opter pour des mesures de substitution à la détention parce qu'ils ne remplissent pas les conditions pour en bénéficier (être propriétaire d'un logement, avoir un emploi, une famille et des liens familiaux). Il y a plus d'étrangers placés en détention provisoire parce qu'ils sont plus susceptibles de s'enfuir.

61. La relation existant entre la présence accrue d'étrangers et l'augmentation du nombre d'étrangers inculpés, bien qu'importante pour interpréter le phénomène, perd de son sens en raison de la présence, non quantifiable mais importante, d'immigrants clandestins. L'analyse des données relatives au nombre d'étrangers inculpés ou interpellés par la police, en 1998, montre que 86,5 % d'entre eux n'avaient pas de permis de résidence.

62. Parmi les étrangers interpellés titulaires d'un permis de résidence, 55,7 % sont originaires d'Afrique, 32,6 % d'Europe, 7,7 % d'Asie et 3,8 % d'Amérique latine; par ailleurs, la majorité des personnes en situation irrégulière inculpées sont originaires d'Albanie et du territoire de l'ex-Yougoslavie (46,8 %) et les autres d'Afrique (43,5 %). Le taux de criminalité imputable aux immigrants, que ceux-ci soient en situation régulière ou irrégulière, est plus élevé dans les îles, mais cela s'explique manifestement par le fait que leur présence est plus visible dans ces régions. D'autre part, dans le centre et le nord-est de l'Italie, les délinquants étrangers sont pour la plupart des immigrants clandestins d'origine européenne (dans 53,6 % et 50,5 % des cas, respectivement).

63. Au cours de la période considérée (1991-1997), le nombre d'étrangers inculpés de délits divers a augmenté de 161 %, passant de 21 307 à 55 502 (en comparaison, on enregistre une légère diminution entre le premier semestre de 1997 et le premier semestre de 1998, période pour laquelle on dispose actuellement de chiffres). Cette augmentation est très diversement répartie sur le territoire: maximale dans le nord-est (290 %) et le sud de l'Italie (206 %), où l'augmentation la plus importante a été enregistrée au cours de l'année écoulée (53 %), et minimale dans le nord-ouest (99 %) et les îles (83 %). Les chiffres concernant cette augmentation ne rendent pas correctement compte de la propagation réelle du phénomène, dans la mesure où, en 1991, la répartition était très différente: ainsi, 77,3 % de l'ensemble des infractions recensées commises par des étrangers étaient concentrés dans le nord-ouest et le centre de l'Italie (45,3 % et 31,3 %, respectivement, contre 13,9 % dans le nord-est, 5,8 % dans le sud et 3,2 % dans les îles). Au fil des années, la répartition géographique sur le territoire italien des immigrés inculpés de délits divers a changé, même si leur nombre reste plus élevé dans le nord-ouest et le centre du pays.

64. Un autre élément susceptible de contribuer à expliquer ce phénomène est sa dimension essentiellement urbaine: 73,6 % des infractions donnant lieu à des poursuites, imputables à des

non-ressortissants, ont été commises dans une grande ville, contre 43 % de celles imputables à des Italiens. Cette tendance est accentuée dans le centre (81,8 %) et dans le nord, alors qu'elle a tendance à diminuer dans les grandes villes du sud, où les infractions commises par des étrangers se répartissent sur l'ensemble du territoire considéré.

65. La répartition différente des infractions commises par des migrants s'explique par deux raisons liées au type d'acte délictueux: la première est que certaines infractions sont plus fréquentes dans les zones urbaines; la seconde est que les délinquants étrangers sont «spécialisés» dans certains types d'infraction. D'une part, les délits les plus courants dans les grandes villes sont les délits liés à la drogue, la facilitation et l'exploitation de la prostitution, la violence et le vol, la résistance et l'outrage à des agents de la force publique. D'autre part, les étrangers commettent essentiellement des infractions de ce type, en particulier celles qui procurent un revenu: 46,2 % des infractions donnant lieu à inculpation sont liées à la prostitution, 26,8 % au trafic et à la vente de drogue, 26 % au vol simple et 19,5 % au vol qualifié.

66. L'ampleur du phénomène varie fortement selon les régions. Il paraît alarmant dans le nord et le centre, avec des niveaux records pour les infractions liées à la prostitution dans le nord-est (66,8 % de ces délits sont attribués à des étrangers), pour le vol simple et le vol qualifié dans le centre (31,5 % et 36 %, respectivement), et pour les délits liés à la drogue dans le nord-ouest (42,1 %).

67. Une indication permettant de mieux connaître les infractions commises par des étrangers, également utile à l'action de l'autorité judiciaire, peut être tirée des données relatives aux procédures engagées en 1997 selon la nationalité des délinquants. Une distinction nette entre les infractions commises par des Italiens et les infractions commises par des étrangers ressort du fait que 0,5 % seulement des procédures concernent à la fois des Italiens et des étrangers, et 0,3 % seulement des étrangers de nationalité différente. Le modèle prédominant est, en général, celui de la séparation entre nationalités différentes: ainsi, 91,9 % des étrangers qui avaient commis une infraction avaient agi seuls ou avec des compatriotes; 5,4 % en complicité avec des Italiens; 2,7 % avec des migrants de nationalité différente.

### **3. Discrimination raciale et travail**

#### **3.1 Nouvelles dispositions de la loi n° 40, du 6 mars 1998**

68. Le Titre III de la loi n° 40, du 6 mars 1998, porte en particulier sur le travail. Étant donné l'intérêt que suscitent les nouveaux éléments normatifs contenus dans cette loi, qui vise à améliorer la protection des étrangers en Italie, ses principales dispositions relatives au travail sont exposées ci-après.

69. L'article 21, du Titre III de la loi, prévoit que l'admission en Italie pour des raisons liées à un emploi (qu'il s'agisse d'un emploi subordonné, saisonnier ou autonome), se fait conformément aux quotas d'entrée fixés par les décrets annuels déterminant les flux. Ces décrets, qui peuvent établir des quotas préférentiels pour les États non européens avec lesquels des accords en matière de régulation des flux d'entrées et de procédures de réadmission ont été conclus, doivent, en tout état de cause, tenir compte des indications du Ministère du travail concernant les possibilités d'emploi, les taux de chômage, et le nombre de non-ressortissants de l'Union européenne inscrits sur les listes d'emploi.

70. Les arrangements et les accords bilatéraux conclus avec des pays d'émigration peuvent prévoir l'établissement par les représentations consulaires et diplomatiques de l'Italie à l'étranger de listes d'attente pour l'octroi de permis d'entrée relatifs à un emploi. Le règlement d'application devra prévoir la création, au Ministère du travail, d'une base de données annuelle concernant les offres et les demandes d'emploi concernant les étrangers.

71. En ce qui concerne l'application des dispositions normatives consacrées par la Convention n° 143/75 de l'OIT (ratifiée en 1981 par la loi n° 158), il convient de noter, comme indiqué au paragraphe 3 de l'article 22 qu'en Italie, les travailleurs étrangers résidant régulièrement sur le territoire, ainsi que leur famille, jouissent du même traitement et des mêmes droits que les travailleurs italiens. En particulier, le paragraphe 3 de l'article 22 prévoit que «les conditions offertes par l'employeur à l'étranger ne peuvent pas être moins avantageuses que celles fixées par les conventions collectives nationales applicables».

72. En règle générale, un employeur qui envisage d'établir une relation de travail en Italie avec un étranger non résident doit, conformément à l'article 22, présenter à la délégation provinciale du travail territorialement compétente une demande expresse, nominative, d'autorisation d'emploi. En cas de licenciement, le travailleur étranger titulaire d'un permis de résidence valide peut être inscrit sur les listes d'emploi pour la période de validité de ce permis restant à courir. En cas de rapatriement, il conserve les droits qu'il a acquis jusqu'alors en matière de sécurité sociale et d'assurance. Les travailleurs qui cessent leur activité professionnelle en Italie et quittent le territoire national sont autorisés à recouvrer les cotisations qu'ils ont acquittées jusqu'alors.

73. Le droit du travailleur régulièrement installé sur le territoire national de maintenir ou de rétablir ses liens familiaux doit être protégé (art. 28 et 29). Toutefois, l'exercice effectif du droit au regroupement familial est subordonné à des conditions de logement et de revenu. En effet, le revenu ne doit pas être inférieur au montant annuel de l'allocation sociale.

74. En ce qui concerne les droits civils, l'article 34 affirme l'égalité de traitement et la pleine égalité des droits et des devoirs des ressortissants étrangers et des citoyens italiens au regard des obligations contributives, de l'assistance fournie en Italie par le Service national de la santé et de sa validité temporelle. Le Service national de la santé offre également des prestations gratuites aux enfants mineurs de ressortissants étrangers et aux personnes à leur charge qui ont un permis de résidence, dans les mêmes conditions qu'aux Italiens ayant les mêmes besoins économiques. L'égalité de traitement est également assurée en ce qui concerne la protection juridique des droits et intérêts légitimes vis-à-vis de l'administration (par voie de recours devant les tribunaux administratifs régionaux) et l'accès aux services publics, conformément au paragraphe 5 de l'article 22.

75. En ce qui concerne la discrimination, c'est-à-dire selon l'article 43, toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, les pratiques ou les convictions religieuses, il est dit au paragraphe 2 e du même article qu'est discriminatoire le comportement des employeurs ou de leurs employés «qui, aux termes de l'article 15 de la loi n° 300 du 20 avril 1970, modifiée et complétée par la loi n° 903 du 11 décembre 1997, et la loi n° 108, du 11 avril 1990, directement ou indirectement, ont une action ou adoptent un comportement ayant des conséquences préjudiciables pour les travailleurs, en raison de leur race, de leur appartenance à un groupe d'origine ethnique ou

linguistique, de leur confession religieuse ou de leur nationalité. Tout traitement préjudiciable découlant de l'adoption de critères proportionnellement plus désavantageux pour des travailleurs appartenant à une race ou à un groupe ethnique ou linguistique particuliers, ou ayant une religion ou une nationalité donnée, et qui portent sur des conditions non essentielles à l'exercice d'une activité professionnelle, constitue une discrimination indirecte».

76. Les décisions concernant l'entrée, le séjour et l'expulsion doivent être correctement motivées, la personne concernée devant en être informée dans une langue qu'elle comprend, et avisée des voies de recours qui lui sont ouvertes (art. 13, par. 7). L'expulsion administrative est ordonnée pour des raisons d'ordre public et de sécurité de l'État. L'article 11, paragraphe 5, prévoit la création de centres d'accueil aux postes frontière nationaux en vue d'aider et d'informer les étrangers qui sollicitent l'asile ou souhaitent séjourner en Italie pendant plus de trois mois. Les régions et les administrations locales ont un rôle actif à jouer pour faciliter l'intégration et l'insertion sociale des étrangers (art. 3 et 40). L'article 40 prévoit également que les étrangers en situation régulière qui ne peuvent par eux-mêmes obtenir un logement ou subvenir à leurs besoins essentiels sont pris en charge dans les centres d'accueil. Ceux-ci offrent une assistance sociale et sanitaire ainsi que des services socioculturels visant à faciliter l'autonomie. En ce qui concerne l'accès aux logements sociaux, les travailleurs étrangers et les citoyens italiens jouissent des mêmes droits.

77. Enfin, l'article 42 prévoit que l'État encouragera toute forme de collaboration avec les pouvoirs locaux, les associations et d'autres organismes qualifiés qui apportent un soutien et une aide aux immigrés. Cette collaboration vise à promouvoir la diffusion de l'information susceptible de faciliter l'intégration des étrangers dans la société italienne, en particulier en ce qui concerne leurs droits et obligations, les différentes possibilités d'intégration, les moyens d'une réintégration réussie dans leur pays d'origine, la promotion des actions destinées à assurer le respect de la légalité, à prévenir la discrimination et, surtout, à remédier aux éventuelles situations de malaise et de tension.

78. Les nouvelles dispositions applicables en matière de travail des immigrés ont été expliquées en détail. Cela étant, il convient de garder à l'esprit que presque toutes les régions ont adopté, sur une base territoriale, des lois spéciales sur les questions relatives au travail, à l'éducation et au logement des travailleurs immigrés. Dans quelques régions et municipalités (Turin, Modène, Padoue et Bologne), des services consultatifs destinés aux communautés étrangères (Consulta della Comunità Straniera) ont été créés. Dans quelques municipalités, il existe un conseiller adjoint (Consigliere Aggiunto) chargé de jouer un rôle de médiateur entre l'administration et les immigrés. En outre, des cours de formation destinés aux médiateurs culturels ont été mis sur pied.

### **3.2 Le Service chargé des questions concernant les travailleurs migrants qui ne sont pas ressortissants de l'Union européenne et leur famille**

79. Créé par décret ministériel du 26 septembre 1989, conformément à l'article 3 de la loi n° 943 du 30 décembre 1986, le Service chargé des questions concernant les travailleurs migrants qui ne sont pas ressortissants de l'Union européenne et leur famille, exerce ses fonctions conformément aux objectifs visés à l'article 3, et aux dispositions du décret-loi n° 286/98 portant approbation du «Testo Unico» (Texte unifié) sur l'immigration. Dans le cadre de ses fonctions institutionnelles, le Service procède à la collecte et à l'analyse

d'informations et de données devant permettre de mieux comprendre le phénomène migratoire et les problèmes qui se posent au niveau local.

80. Tout d'abord, le Service publie tous les deux mois un bulletin d'information interne dans lequel sont compilées les dispositions normatives et administratives adoptées en matière d'immigration.

81. En outre, il rassemble, sur une base bimensuelle et trimestrielle, les données concernant les autorisations délivrées par les bureaux décentralisés, conformément aux articles 22 et 27 du «Testo Unico 286/98». Il recueille également des données concernant les activités de surveillance menées par les services de l'inspection du travail (Servizi Ispezione del Lavoro) et par les directions provinciales du travail (Direzioni Provinciali del Lavoro). Une attention particulière est accordée à l'emploi de travailleurs non ressortissants de l'Union européenne ainsi qu'au phénomène du travail clandestin.

82. En attendant la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle loi sur l'immigration, relatives à la création de conseils régionaux pour l'immigration et de conseils territoriaux, prévue à l'article 3, paragraphe 6, et à l'article 42 du «Testo Unico 286/98», le Service a recueilli des données sur l'activité des conseils régionaux existants.

83. Ces données concernent l'intégration sociale des immigrés non ressortissants de l'Union européenne, et mettent particulièrement l'accent sur les questions plus significatives du logement, de la formation professionnelle, de l'emploi, et de l'intégration culturelle. Conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 4, et de l'article 21, paragraphe 4, du «Testo Unico 286/98», le Service participe à l'élaboration du décret sur les flux migratoires que doit publier chaque année la présidence du Conseil des ministres. À cette fin, il analyse, au niveau régional, les besoins du marché du travail italien, en s'appuyant sur les indications fournies par les directions régionales du travail. Des circulaires ont été publiées concernant la nécessité croissante d'établir, à l'avance, des quotas d'entrée pour 1999. En outre, le Service recueille des données concernant la vérification des contrats de travail établis dans les directions provinciales du travail conformément à la réglementation prévue dans le décret de la présidence du Conseil des ministres en date du 16 octobre 1998. Les demandes d'entrée sont également examinées et donnent lieu à des avis consultatifs.

### **3.3 Contrôle exercé par les inspections du travail**

84. Des données sur les irrégularités constatées à l'occasion des vérifications effectuées auprès d'entreprises qui recrutent des travailleurs étrangers non ressortissants de l'Union européenne ont été tirées des rapports annuels sur les activités de surveillance menées en 1998 par les inspections du travail.

85. L'enquête réalisée a constitué un mécanisme de surveillance utile permettant de mieux comprendre, au niveau local, le phénomène de l'immigration et ses problèmes connexes. Cette opération a permis d'évaluer l'efficacité de la nouvelle loi n° 40, du 6 mars 1998, relative à l'immigration, intégrée au texte unifié et approuvée par le décret législatif n° 286/98, concernant les dispositions législatives applicables à la situation des étrangers.

86. L'élément le plus important qui ressort de l'analyse des tableaux statistiques annexés au présent rapport concerne la stabilisation progressive du phénomène d'immigration; celui-ci est probablement dû à la politique suivie par le Gouvernement italien, ces dernières années, qui s'est traduite par l'adoption de dispositions législatives visant à réglementer la situation des travailleurs non ressortissants de l'Union européenne. La stabilisation de l'immigration liée au marché du travail est confirmée par les données sur le nombre de permis de travail accordés à des résidents en situation régulière et leur inscription sur les listes d'emploi.

87. Il ressort également d'une analyse comparative réalisée au niveau national que l'immigration s'est stabilisée en 1997. Toutefois, il faut tenir compte du fait que les procédures visant à régulariser la situation de non-ressortissants de l'Union européenne, prévues par le décret de la présidence du Conseil des ministres du 16 octobre 1998, sont en cours. Il est vrai qu'en 1998, les bureaux décentralisés ont participé à la vérification des contrats de travail, ce qui a eu un impact notable sur les activités beaucoup plus vastes d'inspection. Celles-ci ont lieu à la fin de l'année et associent à la fois le personnel administratif et les groupes d'inspection chargés de vérifier la régularité des contrats.

88. Les données recueillies au niveau régional font apparaître un ralentissement de l'immigration légale. La part de celle-ci dans la population active sur laquelle portent les contrôles est limitée. Au niveau national, l'analyse comparée des données figurant dans les tableaux statistiques joints en annexe révèle une légère diminution, depuis 1997, des travailleurs non originaires de pays membres de l'Union européenne, dont 30 % ne sont pas titulaires d'un permis de séjour valide. Conséquence directe de ce phénomène, le nombre de permis de travail accordés a légèrement baissé par rapport à l'année précédente. Cette diminution a été observée avant tout dans la région du Latium (10 000 personnes en moins environ), ainsi qu'en Toscane, en Campanie et dans les Pouilles (moins de 1 000 personnes en moins). En revanche, on a enregistré une augmentation sensible en Vénétie (3 700 personnes de plus).

89. Ces chiffres doivent être recoupés avec ceux qui ont trait à la participation des femmes à la population active. Les femmes représentent plus de 30 % des personnes qui sont titulaires, pour des raisons de travail, d'un permis de résidence valide. Ce chiffre est resté constant entre 1997 et 1998. L'analyse de la répartition territoriale de la main-d'œuvre montre que les femmes sont plus nombreuses que les hommes uniquement dans les régions où les services domestiques constituent le principal secteur d'emploi des immigrés: Campanie, Émilie-Romagne, Latium, Ligurie, Molise, Pouilles, Sardaigne et Sicile. Selon des données sur les travailleurs immigrés recueillies par les bureaux de l'emploi, en 1998, les femmes ne représentaient que 11,5 % des travailleurs du secteur industriel, secteur qui emploie 41 % de la main-d'œuvre immigrée. Dans le secteur agricole, ces pourcentages étaient de 13,3 % et de 25,3 %, respectivement. En revanche, 33,3 % des femmes travaillaient dans le secteur des services, lequel emploie 35,5 % de la main-d'œuvre immigrée. Toutefois, la ventilation de ces données par type d'activité montre que les femmes représentent 58,8 % des travailleurs domestiques, et ce quel que soit leur niveau d'études ou leurs qualifications professionnelles. En fait, les travailleuses immigrées sont victimes d'une profonde ségrégation professionnelle. Dans bien des cas, les femmes originaires de pays non européens n'ont pas d'autre choix, semble-t-il, que de travailler comme employées de maison ou aide-ménagères, ou comme serveuses dans des bars, des restaurants ou des hôtels.

90. À cela s'ajoutent d'autres considérations relatives à la ségrégation au sein des catégories professionnelles. En effet, certaines communautés ethniques ont, en quelque sorte, le monopole

de certaines activités professionnelles. C'est le cas dans le secteur des services domestiques où prédominent les Philippins, les Sri-lankais, les Péruviens, les Somaliens et les Éthiopiens; dans le secteur du bâtiment et des activités manuelles, qui emploie essentiellement des Polonais, des Roumains et des Albanais; ainsi que dans le secteur du commerce ambulant où prédominent également certains groupes ethniques. Ce phénomène révèle l'existence de réseaux visant à faciliter l'insertion de compatriotes dans le marché du travail, qui deviennent souvent de véritables territoires exclusifs dans lesquels il est impossible de pénétrer si l'on est originaire d'un autre pays, cela aggrave la situation des femmes. Différentes enquêtes ont montré que le fait de ne pas avoir d'enfant à charge constitue un avantage pour les femmes qui recherchent un emploi dans le secteur des services domestiques. En d'autres termes, cela signifie que les femmes qui ont des enfants rencontrent davantage de difficultés et doivent souvent se contenter de travailler «à l'heure» pour différents employeurs. Cette précarité peut avoir des conséquences néfastes pour le renouvellement du permis de résidence et contribuer à l'entrée des femmes dans l'illégalité.

91. Au cours de l'inspection, on a constaté que le nombre d'entreprises employant des travailleurs non ressortissants de l'Union européenne (17 000 travailleurs environ) était légèrement moins élevé en 1998 qu'en 1997, et que les étrangers représentaient 3 % de l'ensemble des salariés. Ces chiffres sont inchangés par rapport à 1997. La répartition régionale varie selon les besoins du marché du travail: 64 % des immigrés non ressortissants de l'Union européenne travaillent dans le nord de l'Italie, 17 % dans le centre, et 19 % dans le sud et dans les îles.

92. Les infractions pénales et administratives commises par les entreprises sont liées essentiellement à des embauches irrégulières (personnes non titulaires du permis et de l'autorisation délivrés par les bureaux provinciaux, du permis de résidence, etc.), à la non-inscription sur les registres du personnel, au non-versement des cotisations de sécurité sociale et d'assurance. Les entreprises en infraction ont fait l'objet de 20 721 mesures administratives, et 1 504 dossiers ont été transmis à l'autorité judiciaire, ce qui représente une diminution par rapport à 1997 (25 066).

93. Les travailleurs en situation irrégulière représentent 30 % de l'ensemble des travailleurs salariés non ressortissants de l'Union européenne; ce pourcentage est constant par rapport à 1997. Les irrégularités sont diversement réparties sur l'ensemble du territoire national: 50 % dans le nord de l'Italie, 27 % dans le centre et 23 % dans le sud et dans les îles. C'est dans les Pouilles, le Piémont et en Vénétie que le nombre d'infractions en rapport avec le permis de résidence est le plus élevé; par ailleurs, ce sont surtout les secteurs de l'agriculture, des services et de l'artisanat qui sont concernés par le phénomène général du travail clandestin. En règle générale, on a constaté un grand nombre d'irrégularités dans les secteurs agricole (Pouilles et Molise), et industriel (Lombardie), ainsi que dans le secteur des services publics et de l'artisanat (Piémont, Lombardie et Vénétie).

94. La situation générale révélée par l'enquête confirme le ralentissement de l'immigration régionale en Italie, probablement en raison des toutes récentes dispositions législatives en matière d'immigration. Malgré le faible pourcentage d'immigrés, la situation par l'immigration demeure néanmoins alarmante en raison des pressions constantes exercées dans le sud-est (Pouilles) et le sud (Sicile) du pays. Il suffit de penser aux milliers de clandestins interceptés

en 1998 par la police italienne et dont on a perdu la trace après que leur expulsion leur eut été notifiée.

### **3.4 Quelques observations sur l'évolution de l'emploi des ressortissants non européens en Italie et sur les données statistiques**

95. Les modalités et les possibilités d'intégration de la main-d'œuvre immigrée sont un aspect extrêmement important du phénomène migratoire. Elles sont particulièrement pertinentes au regard des actes de discrimination dont sont victimes les étrangers exerçant un métier en Italie, où la demande de travailleurs immigrés est soutenue et en augmentation. D'après les données établies à partir des archives de l'Institut national de la protection sociale (INPS), 315 148 non-ressortissants de l'Union européenne étaient employés sur le territoire national, soit 7 % de plus qu'en 1994. Près des neuf dixièmes d'entre eux travaillent dans le nord et le centre du pays, la concentration étant particulièrement forte dans trois régions, qui emploient à elles seules la moitié de l'ensemble des travailleurs non ressortissants de l'Union européenne, à savoir la Lombardie (25 %), le Latium (13 %) et la Vénétie (12 %).

96. Dans les différentes régions du pays, la demande de travailleurs immigrés varie en termes non seulement de volume mais aussi de composition et donc en fonction du nombre d'immigrés employés par des familles d'une part, et par des entreprises d'autre part. On peut ainsi dégager un plus grand nombre de modes d'intégration des immigrés.

97. Tout d'abord, il est possible de définir un modèle « traditionnel » de répartition. Typique du nord-est, celui-ci se caractérise par une prédominance absolue de la demande émanant du secteur productif (88 %), et par une demande relativement faible des familles. Plus de la moitié de tous les travailleurs non ressortissants de l'Union européenne (50 612) sont employés dans le secteur industriel; un tiers d'entre eux travaillent dans le secteur des constructions mécaniques, 19 % dans le bâtiment, 10 % dans le secteur des cuirs et peaux, et 8 % dans l'industrie du bois et de l'ameublement.

98. En ce qui concerne l'agriculture, plus de 40 % des résidents non ressortissants de l'Union européenne qui travaillent dans ce secteur (12 778) sont employés dans le nord-est, en particulier dans les provinces de Bolzano (18 %), Trente (4,1 %) et Vérone (4,2 %). Seuls 9 % ont un contrat de travail de longue durée. La demande de travailleurs agricoles non ressortissants de l'Union européenne est donc essentiellement saisonnière.

99. Le deuxième modèle, qui peut être qualifié de « domestique » est caractéristique du centre et du sud. Le secteur des services domestiques emploie en effet 39 557 travailleurs dans le centre de l'Italie et plus de 19 000 dans les régions méridionales et dans les îles (67 %). Le reste de la demande de travailleurs immigrés dans le sud de l'Italie et les îles, émane du secteur agricole, qui emploie 6 839 émigrés, ce qui représente 22 % de la demande nationale totale. En revanche, dans les régions du centre, c'est dans l'industrie que sont employés le plus grand nombre d'étrangers (18 365), en particulier en Toscane et dans les Marches qui absorbent 12 % environ de la demande nationale totale dans ce secteur (8 638 et 5 319 personnes, respectivement).

100. Enfin, le modèle du nord-ouest présente des caractéristiques plus équilibrées. C'est essentiellement dans les secteurs de l'industrie et des services (40 % et 23 %, respectivement) qu'est employée la main-d'œuvre immigrée. Par ailleurs, un tiers de non

ressortissants de l'Union européenne est employé dans le secteur des services domestiques. C'est dans cette partie du pays que l'on recense le plus grand nombre de travailleurs non ressortissants de l'Union européenne, puisqu'ils sont 108 161, soit 34,3 % du total national. Mais, c'est dans le nord-est que l'on compte le plus grand nombre de non-ressortissants de l'Union européenne employés dans le secteur des services (24 866, sur un total de 62 508): 20 % d'entre eux travaillent dans la seule agglomération de Milan. Le nombre de travailleurs non originaires de l'Union européenne employés dans ce secteur s'élève à 43 175, dont 31 319 en Lombardie. Plus de la moitié de ces derniers est concentrée dans les trois provinces de Brescia (8 % du total national), Milan (7 %) et Bergame (4,3 %).

101. L'intégration des travailleurs non ressortissants de l'Union européenne dans le secteur des services domestiques mérite une attention particulière, en raison tant de leur nombre élevé (105 786 en 1996) que de leur répartition territoriale. Il faut également souligner le rôle croissant qu'ils jouent dans la vie et l'organisation des familles. En effet, ces dernières années, les familles embauchent de plus en plus de travailleurs non ressortissants de l'Union européenne, à tel point qu'en 1996 ceux-ci représentaient 48 % du total, contre 28 % en 1994.

102. Dans leur grande majorité, les travailleurs domestiques sont concentrés dans les grandes villes. Ils sont particulièrement nombreux dans les provinces de Milan et de Rome (45 % d'entre eux). Il s'agit du seul secteur dans lequel on enregistre, traditionnellement, une forte prédominance féminine (70 % en 1996). La communauté sri-lankaise, où prédominent les hommes, est cependant l'exception la plus notable. Près d'un tiers des travailleurs domestiques non ressortissants de l'Union européenne sont originaires des Philippines, 10 % du Pérou, et 9 % de Sri Lanka. L'année passée, on a enregistré une augmentation du nombre d'immigrés en provenance d'Albanie et de Pologne, lesquels représentent plus de 8 % de l'ensemble des travailleurs domestiques non ressortissants de l'Union européenne.

103. La comparaison entre le nombre de travailleurs régulièrement employés à tous les niveaux considérés dans le présent rapport et le nombre de permis de séjour avec autorisation de travailler, montre qu'il existe une marge importante entre les effectifs de la main-d'œuvre employée dans le secteur structuré et le nombre de travailleurs «potentiels» (qui peut être déterminé à partir du nombre de permis de résidence). Au niveau national, 52 % des travailleurs potentiels exerçaient, en 1997, une activité salariée régulière. Dans le nord-est, ce chiffre atteignait près de 74 %, alors que dans d'autres régions, il était moins important, allant de 55 % dans le nord-ouest, à 28 % dans le sud.

104. Malgré les mesures de régularisation prises en 1995-1996, qui auraient dû logiquement contribuer, ces dernières années, à l'émergence d'une main-d'œuvre étrangère clandestine, le pourcentage de travailleurs étrangers en situation régulière n'a pas connu de variations notables (il était de 49,3 % en 1994). Les données générales établies à ce jour doivent être évaluées en corrélation étroite avec les dispositions normatives récentes, qui prévoient une nouvelle discipline organique, entre autres, en ce qui concerne les travailleurs.

#### **4. Le problème du logement**

105. En Italie, le phénomène de l'immigration qui a acquis des proportions importantes se distingue par une caractéristique importante: l'installation progressive et évidente des ressortissants étrangers sur le territoire national. Il a fallu donc chercher des solutions

appropriées aux besoins de logement des immigrés en envisageant d'un côté les situations d'urgence et de l'autre les cas ordinaires.

106. Grâce à l'adoption du «Testo Unico 286/98», il a été reconnu que les étrangers présents sur le territoire national dont la situation a été régularisée doivent «avoir accès, au même titre que les Italiens, aux ensembles d'habitation et aux logements sociaux ainsi qu'aux services d'appui fournis par les organismes publics dépendant des administrations régionales ou locales qui visent à faciliter l'accès au logement et au crédit des personnes qui souhaitent construire, rénover, acquérir ou louer un logement pour la première fois» (art. 4, par. 6).

107. En outre, les régions ont été chargées, en association avec les provinces, les municipalités, des organismes publics et privés, des fondations, des associations et des organisations bénévoles, de mettre en place des centres d'accueil, des logements temporaires et des logements ordinaires et définitifs en utilisant à la fois leurs propres ressources et celles d'un fonds national créé spécialement à cet effet.

108. Actuellement, l'offre de logement s'étoffe, toutes les possibilités étant prises en compte: centres de premier accueil, logements ordinaires, aides à la construction de logements et logements sociaux. S'agissant des structures d'accueil, il convient de rappeler qu'il s'agit d'un service bien particulier, à caractère provisoire, destiné à répondre à des besoins urgents pendant une période de temps limitée, qui doit être financé à l'aide du fonds national susmentionné et d'autres fonds régionaux. Dans le cas du logement ordinaire (logements à louer à des entités privées) et de l'aide à la construction de logements, l'intérêt a été moins marqué. Le parc des logements sociaux se caractérise en revanche par une offre variée. Les locations temporaires peuvent répondre à trois types de besoins différents, ceux des personnes cherchant un logement provisoire (avant l'installation dans un logement définitif), ceux des groupes très mobiles (une catégorie très peu représentée sur le marché) et ceux des individus ou groupes confrontés à des problèmes de logement passagers. La solution du logement locatif ordinaire attribué pour une période de longue durée préétablie, ce qui peut déboucher sur une vente à terme avec droit de préemption pour le locataire, revêt plutôt un caractère accessoire et complémentaire. Le «Testo Unico 286/98» contient une disposition intéressante qui prévoit la participation des employeurs à la recherche de logements. En effet, selon l'article 22, paragraphe 2, «lors de la demande d'autorisation de recrutement, l'employeur doit produire la preuve qu'un logement est prévu pour les travailleurs étrangers qu'il souhaite embaucher». En vertu de cette disposition, les employeurs doivent fournir à leurs frais un logement adapté aux immigrants et à leur famille.

109. Il convient enfin d'appeler l'attention sur les nombreuses initiatives novatrices lancées au plan local par des municipalités, des coopératives et des organisations bénévoles, notamment dans le centre et le nord de l'Italie. Ces initiatives, qui consistent en programmes de logements sociaux, visent a) à renforcer les possibilités d'accès au marché de l'immobilier privé, en rassemblant les logements disponibles et en fournissant des services intermédiaires en vue d'éliminer les obstacles auxquels les immigrés se heurtent et b) à constituer et gérer un parc de logements subventionnés par le biais de financements publics et privés.

110. S'agissant de la discrimination dont pourraient faire l'objet les ressortissants étrangers à la recherche d'un logement convenable et de moyens de subsistance sur le territoire italien, la loi n° 1998/40 prévoit, en ses articles 3 et 40, que les régions et les entités locales doivent mener une action préventive à cet égard en adoptant des mesures visant l'intégration et l'insertion

sociale des étrangers. Ainsi, en application de l'article 40, ces administrations doivent créer des centres d'accueil destinés aux ressortissants étrangers en situation régulière qui ne parviennent pas à subvenir à leurs propres besoins. Ces centres fournissent des services sociaux, sanitaires et socioculturels visant à favoriser l'autonomie des intéressés.

111. En outre, l'article 42 de la loi susmentionnée établit que les travailleurs étrangers doivent être traités sur un pied d'égalité avec les citoyens italiens pour ce qui touche à l'accès au logement social. Aux termes de ce même article, l'État doit promouvoir toutes les formes de collaboration possibles avec les administrations locales, les associations et les autres organismes compétents dispensant des secours ou une assistance aux migrants. Cette collaboration doit viser à favoriser la diffusion d'informations propres à faciliter l'intégration des étrangers au sein de la société italienne, c'est-à-dire, notamment, d'informations sur leurs droits et obligations, les différentes possibilités d'intégration qui s'offrent à eux et les moyens de réussir un éventuel retour au pays. La collaboration considérée doit également favoriser les initiatives visant à garantir le respect de la loi, à prévenir la discrimination et, plus important encore, à remédier aux situations de malaise et de tension.

## 5. Droit à l'éducation

### 5.1 La situation des mineurs étrangers en Italie

112. Avant de traiter plus particulièrement de la discrimination qui pourrait être exercée dans les écoles italiennes, il convient de donner des informations générales sur la situation des mineurs étrangers présents en Italie ainsi que sur la composition et les caractéristiques principales de la population scolaire.

113. D'après les chiffres officiels, en 1997, près de 47 000 mineurs de nationalité étrangère résidaient en Italie. Cependant, les informations disponibles sur le nombre d'élèves étrangers inscrits dans des écoles italiennes font état de plus de 70 000 enfants étrangers en 1997/1998, et de plus de 85 000 en 1998/99. Cette évolution doit être mise sur le compte des Directives du Ministère de l'éducation et de la loi n° 40/98, qui visent à garantir le droit à l'éducation de tous les mineurs, y compris des mineurs en situation irrégulière. La grande majorité des intéressés (soit plus de 90 %) sont originaires de pays où le taux migratoire est élevé.

114. Le nombre des enfants étrangers présents dans les écoles italiennes a commencé à croître à partir du début des années 90. Au cours de l'année scolaire 1996/97, plus de 11 000 élèves étrangers étaient inscrits en maternelle, soit près de deux fois plus que pendant les cinq années précédentes, et au stade de l'école obligatoire, ce chiffre atteignait 37 000. Les élèves étrangers ne sont pas très nombreux au total, mais 34,4 % des établissements scolaires en accueillent en leur sein, si bien que l'organisation scolaire et le quotidien des enfants italiens s'en trouvent considérablement affectés.

115. Dans les régions du nord, près de 50 % des écoles (établissements d'enseignement primaire et secondaire confondus) accueillent des enfants étrangers. Ce pourcentage est moins élevé dans les régions du centre (44,1 %) et dans le sud (13,1 %), à l'exception de la région des Pouilles où il atteint 30 %. Les villes de province dans lesquelles le pourcentage d'élèves étrangers est le plus élevé sont Reggio Emilia et Trieste, qui se caractérisent aussi par des taux de fécondité peu élevés.

116. Les élèves étrangers sont originaires de près de 100 pays différents et les trois quarts d'entre eux viennent de 17 pays seulement, qui totalisent chacun plus de 1 000 élèves. Les pays les plus représentés par ordre d'importance numérique sont: le Maroc (près de 15 000 élèves), l'Albanie (près de 13 000), la Chine (près de 6 000) et la Serbie (près de 5 500). Les élèves bosniaques, macédoniens, roumains, péruviens et philippins sont également bien représentés (plus de 2 000 élèves pour chacun de ces pays). Dans la majorité des cas (soit près de 80 %), le nombre d'élèves étrangers par école est peu élevé (entre 1 et 5). Dans 16,5 % des cas, ce nombre est compris entre 6 et 10; dans 365 écoles, le pourcentage correspondant est compris entre 11 et 30 % et il est supérieur à 30 % dans 27 écoles seulement. Près de la moitié des élèves considérés sont de sexe féminin.

117. On compte moins d'enfants étrangers au niveau du secondaire qu'à celui de la scolarité obligatoire, même si leur nombre a presque doublé entre 1992 et 1998 (passant d'à peine plus de 4 000 à près de 9 000). Cela s'explique par la jeunesse de la structure par âge des familles étrangères. Au total, les élèves du secondaire qui viennent de pays où le taux d'émigration est élevé, représentent un peu plus de 65 % des enfants étrangers, contre près de 95 % au niveau de la scolarité obligatoire. Dans ce cas, le nombre de filles est légèrement supérieur à celui des garçons quel que soit le pays d'origine, exception faite des pays d'Afrique et d'Europe de l'Est. C'est parmi les filles originaires de ces pays que le taux d'abandon scolaire est le plus important. Le «Testo Unico 268/98» a permis de définir les domaines de compétence des autonomies locales, dans le cadre d'une perspective interinstitutionnelle et sociale visant à promouvoir les relations interculturelles entre les travailleurs étrangers et les Italiens. Une importance particulière doit être accordée aux cours de langue italienne, à la diffusion d'informations relatives aux droits et aux devoirs des résidents ainsi qu'aux possibilités de développement individuel et communautaire sur le territoire national, à la promotion de la langue et de la culture des pays d'origine et à la formation du personnel appelé à côtoyer des étrangers.

118. Les centres territoriaux permanents (Centri Territoriali Permanenti ou CPT) ont joué un rôle clef dans la réalisation de ces objectifs. Les CPT, qui ont été créés en vertu du décret ministériel n° 455 pris par le Ministère de l'instruction publique en 1997, ont pour mission de promouvoir les activités de formation destinées aux immigrés adultes présents en Italie. Les données disponibles pour la période 1998-1999 montrent qu'il existe 389 CPT (mais 35 % d'entre eux en sont encore à la phase de lancement) répartis à peu près équitablement sur tout le territoire national, avec cependant une concentration plus élevée dans le sud que dans le nord. On trouve des exemples plus représentatifs de projets interculturels dans la région de Frioul-Vénétie Julienne (initiative «La voce dell'altro», 1993), dans les villes de Crémone (projet Mondinsieme «Incontri una persona consci un popolo», cours destinés aux travailleurs sociaux, aux enseignants, aux étudiants étrangers, aux enfants de confession musulmane) et à Prato («Prato multietnica», 1992). Au niveau de l'université, les femmes originaires de pays n'appartenant pas à l'Union européenne sont sous-représentées par rapport aux hommes, plus nombreux de 12 % en moyenne. Cette tendance contraste avec la situation des Italiens, les femmes étant en effet plus nombreuses que les hommes dans un grand nombre de facultés. Mais, le nombre de femmes est deux fois plus élevé, si l'on prend en compte l'ensemble des étudiants asiatiques et africains. L'écart se creuse dans le cas des diplômés. Le problème de l'accès à l'université se pose à la fois pour les garçons et pour les filles. Il s'explique en partie par le fait que les diplômes universitaires des pays d'origine ne sont pas reconnus, mais aussi par l'introduction d'un *numerus clausus* qui suppose de la part des étudiants l'exécution de

certaines démarches que les étrangers, notamment ceux qui viennent de pays en développement, ne peuvent pas toujours effectuer en temps voulu.

## 5.2 Étudiants étrangers

119. L'amélioration des perspectives d'intégration sociale et l'élimination de certaines formes de racisme présentes dans le domaine de l'éducation constatées au cours de la période 1998-1999 ont été directement liées, semble-t-il à la fois sur le plan juridique et pratique, aux modalités d'application efficaces de la loi n° 40 du 6 mars 1998 et du plan relatif à la politique applicable en matière d'immigration sur le territoire national (décret présidentiel du 2 août 1998). Les modalités susmentionnées sont exposées dans les dispositions du «Testo Unico» relatives aux procédures à suivre en matière d'immigration et de situation des étrangers (décret législatif n° 286 du 25 juillet 1998, Titre V) et dans le règlement d'application de la loi n° 40 (décret législatif n° 384 du 31 août 1999), dont l'article 44 établit clairement les critères d'admission d'étudiants étrangers dans les écoles italiennes et le cadre des mesures à prendre pour favoriser l'intégration et développer l'éducation interculturelle. Ces dispositions sont l'aboutissement des efforts entrepris par le système de l'enseignement public italien, tant sur le plan normatif que sur le plan de la sensibilisation (voir section relative à l'article 7 du rapport précédent (CERD/C/317/Add.1)), et constituent le cadre des normes et des pratiques, qui semblent être aujourd'hui pleinement institutionnalisées, applicables dans les écoles italiennes.

120. Certains éléments particulièrement novateurs méritent d'être soulignés:

a) L'affirmation du droit à l'éducation, quel que soit le statut des jeunes immigrés concernés par rapport au permis de séjour, «selon des modalités identiques à celles qui sont prévues dans le cas des citoyens italiens». De ce fait, l'égalité de traitement totale doit être assurée s'agissant de la scolarité obligatoire et des mesures concrètes doivent être prises en faveur des intéressés de façon à permettre leur inscription à n'importe quel moment de l'année, qu'ils soient munis ou non de papiers et de certificats attestant de leur niveau d'étude;

b) L'affirmation du droit des intéressés à être inscrits dans une classe correspondant à leur âge, à moins que le conseil des professeurs n'en décide autrement en tenant compte des informations ou considérations suivantes:

- i) Le système d'enseignement en vigueur dans le pays d'origine de l'intéressé. Cet aspect peut justifier que l'élève soit inscrit dans une classe immédiatement supérieure ou inférieure à celle correspondant à son âge;
- ii) Les compétences, les capacités et le niveau de préparation de l'élève;
- iii) Le type d'études entreprises par l'élève dans son pays d'origine;
- iv) Les diplômes obtenus par l'élève.

c) L'adoption d'une politique d'intégration en vertu de laquelle les écoles ont l'obligation de répartir les élèves étrangers entre les différentes classes pour qu'il n'y ait pas de classes qui seraient composées essentiellement d'étrangers, d'adapter les programmes d'enseignement selon une approche individuelle ou collective, de favoriser l'apprentissage de la langue italienne en mettant à profit les ressources internes disponibles et dans le cadre des

activités d'enseignement complémentaires propres à élargir l'éventail des disciplines enseignées et de définir des moyens d'assurer la communication avec les familles des élèves étrangers, y compris en nommant des «médiateurs qualifiés»;

d) L'inventaire des instruments, structures et moyens particuliers qui doivent être mobilisés – dans le cadre d'accords avec des associations d'étrangers, les représentations diplomatiques ou consulaires des pays d'origine des élèves, des organisations bénévoles, etc. – en vue de la mise en place d'activités d'accueil et d'initiatives éducatives et interculturelles, l'accent étant mis en particulier sur «la protection de la culture et de la langue d'origine et l'étude des langues qui sont les plus parlées au niveau international»;

e) La réalisation, par les établissements d'enseignement, d'activités visant l'intégration, sur le plan culturel et éducatif, de la population immigrée adulte: cours d'alphabétisation dans les centres territoriaux permanents chargés de promouvoir la formation et l'éducation des immigrés, cours d'italien, préparation du certificat de fin de scolarité obligatoire, préparation de certificats d'aptitude ou du diplôme de fin d'études secondaires, etc.;

f) Prise en compte systématique des thèmes de l'éducation interculturelle, lors de l'actualisation des activités institutionnelles relatives à l'inspection et au personnel administratif et enseignant.

121. Dans ce contexte, le Ministère de l'instruction publique est en train de mettre au point des programmes de formation des maîtres spécifiques aux fins de l'enseignement de l'italien comme langue étrangère. Ces initiatives ont été inscrites dans la Convention collective nationale s'appliquant au personnel enseignant du 31 août 1999 (art. 19) et ont fait l'objet d'une directive ministérielle spécifique (n° 210/99). La Coordination pour la formation continue du personnel enseignant, qui dépend du Ministère de l'instruction publique, a signé des accords avec 17 universités italiennes en vue de la généralisation des cours de formation de ce type.

122. Outre les aspects mentionnés plus haut, le Ministère de l'instruction publique a lancé, par le biais de son unité de la coordination thématique interculturelle en collaboration avec la RAI (Radio Télévision italienne) et pour l'année scolaire 1999/2000, un programme national d'enseignement à distance destiné au personnel enseignant, portant sur les thèmes de la citoyenneté, de la prévention du racisme et de l'intolérance, et du pluralisme, et axe en particulier sur l'apprentissage des langues, la médiation culturelle (décret du Conseil des ministres n° 17 du 14 janvier 2000).

123. Depuis 1995, la Direction générale des échanges interculturels du Ministère de l'instruction publique exécute un programme de cofinancement spécial des projets pilotes d'enseignement européens axés sur les deux grands thèmes d'éducation interculturelle dans les écoles italiennes, à l'appui de la scolarisation des enfants d'immigrés, des Tsiganes, etc. Durant les années scolaires 1997/98 et 1998/99, 36 projets pilotes dont le coût total s'élevait à plus de 3,5 milliards ont ainsi été lancés, dans 10 régions et 12 provinces italiennes. Ces projets portaient principalement sur l'éducation interculturelle pour tous les élèves en particulier aux possibilités de diffusion et d'institutionnalisation des expériences, sur les moyens d'intégration culturelle et scolaire (en particulier apprentissage de nouvelles langues et développement des aptitudes à la communication) et sur les actions à entreprendre pour lutter contre la discrimination

(en particulier activités d'appui à l'intégration sociale et culturelle, droits de l'homme et citoyenneté).

### 5.3 La question des élèves roms

124. Comme on le sait, du fait de l'absence en Italie de reconnaissance officielle des Tsiganes en tant que minorité ethnique et culturelle, en raison des diverses cultures et nationalités dont sont constituées les communautés tsiganes, il est particulièrement difficile d'analyser la situation et d'intervenir directement en faveur de l'intégration des élèves roms en juin 1998, par l'organisation italienne Opéra Nomadi. Les conclusions d'une enquête sur la situation des Tsiganes en Italie, menée dans cinq villes tests (Turin, Reggio Emilia, Bologne, Rome et Alghero) et projetées par la suite à l'ensemble du territoire national, permettent de se faire une première idée générale du problème. L'enquête montre notamment que les Tsiganes présents en Italie au cours de la période considérée étaient au nombre de 92 000 environ, dont 60 000 détenaient la nationalité italienne. Cette population est majoritairement sédentaire (c'est le cas de 42 000 des Tsiganes italiens et de 22 000 des Tsiganes d'une autre nationalité). Parmi les Tsiganes nomades, on compte 18 000 italiens et 6 500 étrangers. En 1998, 3 200 Tsiganes étrangers ont traversé le territoire italien.

125. Un tiers de l'ensemble des Tsiganes présents sur le sol italien sont des enfants en âge de fréquenter l'école obligatoire (32 000 enfants, garçons et filles confondus), dont 20 000 sont de nationalité italienne et 12 000 sont étrangers. Parmi les étrangers, 8 000 parlent italien couramment. Les enfants tsiganes ayant l'âge de la scolarité obligatoire qui sont effectivement scolarisés peuvent être répartis comme suit:

Enseignement primaire:	9 000 élèves de nationalité italienne
	1 500 étrangers
Enseignement secondaire:	400 élèves de nationalité italienne
	100 étrangers.

Au stade de la scolarité obligatoire, on compte environ 10 000 enfants tsiganes de nationalité italienne et 10 000 d'une autre nationalité non scolarisés.

126. À cela s'ajoutent le faible taux de fréquentation scolaire des enfants tsiganes mis en évidence au cours de l'enquête (35 % des élèves inscrits se rendent à l'école moins de 100 jours par année scolaire) et leur fort taux de dispersion (l'inscription à l'école se fait avec une année de retard pour 24 % des élèves tsiganes et avec entre 2 et 3 ans de retard pour 16 % d'entre eux; 8 % de ceux qui sont inscrits à l'école primaire ne sont pas admis à passer dans la classe supérieure, 7 % des intéressés ont été transférés officiellement dans une autre école primaire, et 23 % d'entre eux ont quitté l'école ou bien on n'en trouve pas la trace. Dans le cas des filles, la cause de l'abandon des études est souvent une grossesse précoce, un mariage subséquent et la nécessité de subvenir aux besoins de la nouvelle famille).

127. Parallèlement à d'autres mesures ordinaires visant à défendre et promouvoir le droit à l'éducation pour tous et l'intégration culturelle, le Ministère de l'instruction publique a lancé des

programmes expérimentaux visant spécifiquement les jeunes Tsiganes en âge de scolarité obligatoire axés sur deux types d'action:

- a) La formation et l'entrée en fonction de médiateurs culturels tsiganes (on compte dans ce cadre cinq projets pilotes dans les provinces de Mantoue, Milan, Reggio di Calabria et Turin ainsi que dans la région des Pouilles);
- b) L'utilisation à titre d'essai de méthodes d'enseignement à distance novatrices (deux projets pilotes à Rome, (l'Université de Tor Vergata) et à Noto, (SR)).

128. Il convient enfin de souligner le rôle des médiateurs culturels dans le processus d'intégration culturelle. C'est dans le «Testo Unico» qu'apparaît pour la première fois l'institution du médiateur culturel, «chargé de faciliter les relations entre les administrations et les étrangers appartenant aux différents groupes ethniques, nationaux, religieux et linguistiques» (art. 42, par. 1). Les premières expériences en matière de médiation et de formation culturelle sont encore récentes: elles se sont déroulées entre 1990 et 1998 dans quelques-unes des grandes villes italiennes (Milan, Turin, Florence, Modène, Padoue, Udine et Rome). Cependant, ces expériences locales ont mis au jour des problèmes d'interprétation concernant les concepts de relations interculturelles et de médiation culturelle. L'approche interculturelle a été jugée essentielle pour un échange de vues et un dialogue constructifs et fructueux avec les étrangers présents en Italie. D'autre part, l'expérience en matière de médiation culturelle a fait ressortir la nécessité d'adopter pour bien former les intervenants à la fois une approche générale des relations et du dialogue interculturels et une approche spécialisée axée sur l'intégration des étrangers (enseignement et formations, santé, sécurité et justice, accueil).

## **6. Les étrangers et la santé**

129. Dans le cadre de l'action visant à protéger les droits des immigrés présents sur le sol italien et à prévenir toutes les formes de discrimination raciale dont ils pourraient faire l'objet, il convient d'attacher une importance particulière à l'assistance fournie dans le domaine de la santé.

130. Deux documents importants ont été adoptés par les autorités institutionnelles compétentes dans ce domaine. Il s'agit du Plan national de santé 1998-2000 et de la loi n° 1998/40, avec en application de l'article 47, paragraphe 1, de cette loi le «Testo Unico» approuvé en vertu du décret législatif n° 286/98 et des règlements d'application établis en vertu du décret présidentiel du 31 août 1999. L'un des paragraphes du Plan national de santé, qui s'intitule «Le pacte avec la communauté internationale», mérite une attention toute particulière car l'accent y est mis sur la nécessité de susciter des synergies efficaces au niveau international, et notamment avec les pays européens de la région méditerranéenne, en ce qui concerne notamment les problèmes posés par l'intensité des flux migratoires et le cas des pays moins développés, pour des raisons non seulement d'efficacité mais surtout par solidarité et pour le développement de l'humanité. Le chapitre relatif aux étrangers et aux immigrés est également digne d'intérêt car il met en évidence la nécessité d'adopter une approche positive en prenant en compte les facteurs particuliers qui interviennent en matière de santé des immigrés (tels que les épidémies dans le pays d'origine, les aspects culturels et psychologiques relatifs à la santé, la discrimination dans l'accès aux services). En outre, l'un des objectifs fondamentaux du Plan de santé est de garantir l'accès de tous les immigrés aux services de santé sur l'ensemble du territoire national et

d'élargir à la population immigrée la couverture vaccinale garantie à la population italienne. À cette fin, il convient de mettre au point des instruments permettant de reconnaître, de surveiller et d'évaluer de façon systématique les besoins des immigrés en matière de santé, de mettre à profit l'expérience de bénévoles qualifiés, de donner aux agents de santé une formation adaptée à une conception interculturelle de protection de la santé et, enfin, de fournir aux immigrés une assistance qui facilite leur accès immédiat aux services de santé, dans le respect de leur identité culturelle.

131. De son côté, la loi n° 1998/40 établit, en son Titre V, les nouvelles modalités de la fourniture de services de santé aux étrangers qui ne sont pas originaires d'un pays de l'Union européenne, présents sur le sol italien. Sont tenus d'avoir recours aux services de santé ou plutôt pour être plus précis, de s'inscrire auprès du Service national de santé (SSN). Il s'agit des étrangers résidant en Italie qui exercent une activité salariée ou indépendante ou sont inscrits sur les listes de placement et des étrangers qui ont obtenu un permis de séjour valable ou en cours de renouvellement de leur permis de séjour pour l'une des raisons suivantes: activité indépendante ou salariée, raison familiale, demande d'asile pour des raisons politiques ou humanitaires, attente d'adoption ou de placement en famille d'accueil ou naturalisation en cours. Ce droit d'accès aux prestations fournies par le Service susmentionné est également accordé aux membres de la famille de l'étranger qui sont à sa charge et sont en situation régulière en Italie et est garanti à la naissance aux enfants mineurs des étrangers inscrits auprès du Service.

132. L'article 32 consacre l'égalité de traitement et la pleine égalité de droits et d'obligations entre les citoyens italiens et les étrangers appartenant aux catégories susmentionnées pour ce qui touche aux cotisations, aux services assurés en Italie par le SSN et à la durée de la période couverte. Il est prévu notamment que les étrangers établis légalement en Italie et inscrits sur les listes de placement doivent pouvoir adhérer gratuitement au SSN, comme c'est le cas des Italiens qui sont dans la même situation. Les services de rééducation et d'appareillage sont également fournis dans des conditions d'égalité.

133. Les étrangers n'ont plus besoin de renouveler tous les ans leur inscription auprès du SSN; elle est annulée automatiquement lors de l'expiration ou de l'annulation de leur permis de séjour.

134. Il convient de souligner que la loi n° 1998/40 étend l'assurance obligatoire à ceux qui n'y avaient pas droit autrefois. Ainsi, aujourd'hui, outre les étrangers à la recherche d'un premier emploi et les chômeurs inscrits sur les listes de placement, toutes les personnes qui tirent un revenu d'une activité professionnelle en Italie peuvent en bénéficier. L'expression «travail indépendant» doit être interprétée au sens large, c'est-à-dire que tous ceux qui exercent une activité professionnelle sans être salariés peuvent être considérés comme des travailleurs indépendants.

135. Pour s'inscrire, comme ils en ont l'obligation, auprès du Service national de santé, il faut présenter le permis de séjour ou une attestation si celui-ci est en cours de renouvellement. Les adhérents doivent verser au Service une cotisation annuelle qui représente un certain pourcentage du revenu qu'ils ont perçu, en Italie et à l'étranger, au cours de l'année précédente.

136. Par ailleurs, les étrangers détenant un permis de séjour étudiant valable et les jeunes filles au pair étrangères peuvent demander à adhérer au Service national de santé à titre volontaire. Pour ces catégories, les membres de la famille à charge ne sont pas couverts.

137. Les étrangers résidents pour qui l'inscription auprès du SSN n'est pas obligatoire doivent s'assurer contre les risques maladie, accident et maternité, que ce soit en contractant une police d'assurance ou en adhérant à titre volontaire au SSN et les membres de leur famille qui sont à leur charge doivent aussi être couverts. L'adhésion volontaire au SSN n'est possible que pour les étrangers détenant un permis de séjour de plus de trois mois, exception faite des étudiants et des jeunes filles au pair, qui peuvent demander à être inscrits pour une période plus courte.

138. Les étrangers dont la présence sur le territoire national constitue une infraction aux règles relatives à l'entrée et au séjour ont accès aux services de soins ambulatoires ou hospitaliers essentiels ou urgents, de même qu'aux traitements de longue durée pour maladie ou accident, et ont également le droit de bénéficier des programmes de prévention et de soins de santé individuels ou collectifs. Il convient de souligner que ces personnes peuvent accéder aux services de santé sans craindre d'être dénoncées auprès des autorités de police, à moins qu'un rapport médical ne soit requis en application de la législation en vigueur (ce qui peut aussi être le cas pour les citoyens italiens). Les services de prévention susmentionnés comprennent notamment les soins prénataux et postnataux dispensés sur un pied d'égalité avec les femmes italiennes, aux immigrées en situation régulière ou irrégulière, et qui ne seront pas dans ce dernier cas dénoncées aux autorités judiciaires; les soins de santé aux mineurs, les vaccinations conformément à la législation en vigueur et dans le cadre des programmes de prévention collectifs, les mesures prophylactiques internationales, et la prévention, le diagnostic et le traitement des maladies infectieuses. Les personnes ne disposant pas de moyens financiers suffisants ont accès à ces services gratuitement, à l'exception des ressortissants italiens, qui doivent verser une somme forfaitaire. Le Ministère de l'intérieur finance les services de prévention d'urgence ou de base alors que les traitements médicaux préventifs et les services connexes sont à la charge des régions.

139. L'entrée en vigueur de la loi susmentionnée a eu des conséquences bénéfiques importantes au niveau local dans le domaine considéré, et ce grâce à l'intervention d'instances institutionnelles et d'organismes bénévoles. Il convient de citer à cet égard les initiatives lancées à Rome (Società italiana di medicina delle migrazioni, Gruppo di collegamento regionale immigrazione e salute, Poliambulatorio della Caritas, Ospedale S. Gallicano, ASL Roma E – Servizio di Medicina della migrazione e del turismo), à Milan (Naga, ASL), à Turin (ASL 1, Centro Fanon), à Bologne (ASL) et à Florence (ASL 10).

140. Pour un grand nombre de femmes immigrées, la communication avec le personnel médical et paramédical reste un problème, de même que l'accès à des soins et à des traitements adéquats en particulier pour ce qui touche à la santé génésique, la grossesse et l'accouchement lorsqu'elles ont subi des mutilations génitales. Pour y remédier, une commission interministérielle a été créée au sein du Département de l'égalité des chances à laquelle participent des membres de l'Institut supérieur de la santé, des gynécologues d'origine étrangère et des médiateurs culturels ainsi que de représentants de l'Institut national de statistique (ISTAT), et qui a pour mission de surveiller la situation dans ce domaine en Italie et de définir des politiques sanitaires appropriées.

## **7. Traitement des étrangers en détention**

141. En vertu du décret législatif n° 230, du 22 juin 1999, portant «réforme de la médecine pénitentiaire» (Supplément ordinaire n° 132/L au Journal officiel n° 165, du 16 juillet 1999),

la protection et la promotion du droit à la santé des détenus, y compris ceux de nationalité étrangère, relèvent désormais de la compétence du Service national de la santé (SSN). Ce décret, affirme que les détenus jouissent exactement des mêmes droits et du même traitement que les citoyens libres, et prévoit l'inscription obligatoire au SSN de tous les étrangers, qu'ils soient ou non titulaires d'un permis de séjour valide, y compris les détenus en semi-liberté ou condamnés à une peine de substitution.

142. En particulier, le SSN propose des interventions, des soins et un appui préventifs aux personnes confrontées à des problèmes sociaux et psychiatriques, des formes spéciales d'assistance aux détenues en cas de grossesse et de maternité, ainsi qu'une aide pédiatrique et la prise en charge des nourrissons pendant la période où ils vivent avec leur mère dans les centres de détention. Les services fournis par le SSN aux détenus sont gratuits.

143. L'article 8 du décret législatif 230/99 susmentionné dispose que:

- Au 1<sup>er</sup> janvier 2000, les fonctions de protection sanitaire touchant uniquement la prévention de la toxicomanie et l'aide aux détenus toxicomanes sont transférées au SSN;
- Le transfert des autres fonctions se fera après le début du transfert expérimental progressif de ces fonctions de protection sanitaire, dans la mesure prévue à l'article 5, paragraphe 2, de la loi n° 419, du 30 novembre 1990.

144. L'augmentation notable du nombre de prisonniers étrangers dans les établissements pénitentiaires italiens se manifeste différemment selon les régions: déjà considérable dans le centre de l'Italie, elle devient extrêmement forte dans le nord. Pour cette raison, différentes initiatives ont été prises dans le nord, en collaboration avec des organisations et/ou des associations locales concernées.

145. L'administration pénitentiaire a adopté différents moyens d'action: tout d'abord, elle a publié des directives dans le but de supprimer les obstacles que rencontrent les étrangers pour avoir accès à un traitement et à un emploi, de faciliter l'expression des convictions religieuses et la pratique des cultes, ainsi que les relations avec les autorités consulaires du pays d'origine.

146. Au niveau central, le thème: «Connaissance des droits constitutionnels et protection internationale des droits des détenus» a été ajouté au programme de formation du personnel pénitentiaire. En outre, en 1998, divers projets de formation ont été exécutés en collaboration avec tous les agents professionnels de l'administration. L'un d'eux qui portait sur le thème: «La dignité de la personne au centre de la légalité» comportait trois phases: un séminaire de présentation au niveau central, des initiatives au niveau local, et un séminaire de conclusion qui a rassemblé des représentants d'institutions publiques et privées et d'organismes bénévoles. Un autre projet sur le thème «Les droits individuels des détenus» était coordonné par le Centre d'études et d'initiatives pour la réforme de l'État, le personnel de police des établissements pénitentiaires, les directeurs des établissements pénitentiaires, des éducateurs et des assistants sociaux. En outre les cours de formation suivants ont été organisés pour les carabiniers: à l'École des officiers militaires, des cours de droit des conflits armés, en accord avec le Centre de recherche et d'études sur les droits de l'homme de l'Université libre (LUISS), en vue de former correctement le personnel; à l'École de guerre interarmes, des cours destinés aux conseillers

juridiques des forces armées sur l’application du droit humanitaire dans les conflits armés; à l’Institut international de droit humanitaire – un cours de droit international humanitaire.

147. En ce qui concerne la police nationale, en particulier, il faut souligner que les agents déjà en service ont été invités à participer à des cours expérimentaux sur la «formation de la police dans des sociétés multiculturelles», organisés dans le cadre du projet transnational «Les ONG et la police contre les préjugés – Projet NAPAP» de la Commission européenne, auquel le Département de la sécurité publique a participé.

148. Au niveau local, de nombreuses actions ont été engagées dans le cadre du programme de formation national, comme en témoignent les projets présentés et réalisés par les directeurs superintendants régionaux de l’enseignement (Provveditori Regionali). Ces projets concernaient les questions suivantes: intégration professionnelle, collaboration entre professionnels, mise en place d’un réseau territorial en vue de renforcer la capacité de prise en compte du caractère pluridimensionnel du traitement des détenus et les activités interinstitutionnelles, essentielles pour intervenir en faveur des détenus dans leur ensemble et, partant, en faveur des étrangers (la DAP a organisé conjointement avec la région de Toscane, la province et la municipalité de Florence, un séminaire qui s’est tenu en mai dernier, précisément sur la question de la détention des étrangers).

## **7.1 Respect des convictions religieuses des détenus**

149. Les principes de l’égalité de traitement et de l’interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité, la race, la situation économique et sociale, les opinions politiques et les convictions religieuses (art. 1, par. 2, de la loi n° 354 du 26 juillet 1975), et les dispositions figurant dans une circulaire du Ministère de la justice datée du 13 mars 1989, s’appliquent lorsque les détenus professent une religion qui exige l’observation de règles particulières.

150. C’est le cas notamment de la religion musulmane. Le personnel pénitentiaire est tenu de satisfaire les demandes des détenus musulmans, en particulier pendant la période du ramadan. Le personnel pénitentiaire doit donc préparer et distribuer la nourriture comme il convient, faciliter l’entrée de religieux musulmans accrédités, et autoriser les fidèles à pratiquer les rites religieux les plus importants pendant la période du ramadan.

## **7.2 Exercice de la protection consulaire**

151. Le Ministère de la justice a récemment rappelé à tous les bureaux décentralisés que, conformément à l’article 36 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, ratifiée par la loi n° 804/1967, les autorités consulaires d’un État doivent être immédiatement informées de l’arrestation et/ou de la détention de ressortissants de leur pays, afin qu’elles puissent se rendre auprès de ceux qui sont incarcérés. Cette visite doit avoir lieu à la demande de la personne concernée, et avec son accord. Le Ministère de la justice a rappelé aux bureaux que cette communication ne doit pas souffrir de retard.

152. Lorsque l’autorisation de visite consulaire relève de la compétence de l’autorité judiciaire, celle-ci doit être immédiatement informée de la demande du détenu en ce sens; l’affaire doit être suivie avec la plus grande diligence, les autorités consulaires devant être informées en

permanence et rapidement, tant de l'autorisation de visite que des différentes phases de la procédure.

### **7.3 Quelques problèmes administratifs et économiques concernant les détenus étrangers**

153. En ce qui concerne la situation administrative et économique des détenus étrangers, des initiatives récentes prises par les ministères compétents (Ministère de la justice, Ministère des finances), en collaboration étroite et directe avec les établissements pénitentiaires intéressés, méritent d'être mentionnées.

154. Du point de vue administratif, les directeurs des établissements pénitentiaires susmentionnés ont dit craindre de ne pouvoir garantir un travail aux détenus étrangers non ressortissants de l'Union européenne. Ceci s'explique par le fait que les services décentralisés des impôts directs n'attribuent pas de numéro fiscal aux détenus qui ne sont pas titulaires de documents d'identité valides ou d'un permis de résidence légal. Afin de surmonter cet obstacle et de faire bénéficier les immigrés détenus dans les établissements pénitentiaires d'un traitement favorable, les institutions compétentes ont demandé que l'attribution du numéro fiscal ne soit pas subordonnée à la possession des documents en question. Suite à cette intervention, le Ministère des finances a annoncé que le numéro fiscal pouvait être attribué aux détenus ressortissants de pays extérieurs à l'Union européenne sans permis de séjour, dans la mesure où, du fait de leur détention, ils remplissaient la condition de résidence obligatoire. Le directeur de l'établissement ou son représentant peut remédier à l'absence de pièce d'identité valide en sollicitant le numéro fiscal au nom du détenu. Il doit accompagner sa demande d'un certificat de l'administration pénitentiaire contenant des renseignements personnels sur le détenu et indiquant que celui-ci a été dûment jugé et condamné et que son identité a donc été établie par les autorités judiciaires.

155. En outre, il convient de souligner que le Ministère des finances a souscrit à l'avis déjà exprimé par le Ministère du travail et le Ministère de l'intérieur au sujet du problème analogue auquel sont confrontés les détenus étrangers qui pourraient bénéficier d'autres types de mesures de détention, mais qui ne sont pas titulaires d'un permis de séjour valide. Dans la circulaire No 691858, du 23 mars 1993, il est précisé que ce permis n'est pas requis pour les détenus non ressortissants de l'Union européenne qui sont autorisés à travailler en dehors de la prison à titre de mesure de substitution. Les bureaux du travail compétents délivreront un permis spécial d'apprentissage, valable uniquement pour la durée de cette activité.

156. Toutefois, d'un point de vue économique, des difficultés ont surgi en ce qui concerne les avoirs disponibles des détenus étrangers. En effet, après leur libération, ceux qui retournaient dans leur pays d'origine ou qui s'installaient dans un pays tiers avaient du mal à récupérer leur argent si celui-ci n'était pas disponible en liquide ou ne pouvait être décaissé au moment de leur libération.

157. Des directives au contenu particulièrement intéressant, ont été élaborées à ce sujet. Tout d'abord, le prisonnier étranger sur le point d'être libéré et auquel sont dues des sommes d'argent qui, pour une raison ou pour une autre, ne peuvent lui être remises au moment de sa libération, peut être invité à donner son adresse à l'étranger, où lui seront envoyés par mandat international les montants qui n'ont pas été versés. Lorsque l'intéressé n'accepte pas cette solution, il peut être invité à désigner comme destinataire du versement le consul de son pays, dans le ressort consulaire duquel se trouve l'établissement. De fait, en l'absence de problème particulier, lorsque le montant à remettre au détenu est établi et disponible, la direction de l'établissement de

libération effectue le virement, après avoir déduit les frais d'envoi du mandat international. Si le détenu refuse les solutions susmentionnées, il est informé des difficultés que soulèvera inévitablement le versement, et du fait que les défenseurs qui seront désignés ne seront pas tenus d'accepter le paiement au nom du prisonnier. Enfin, l'ensemble de la procédure doit être officialisé sous forme d'une déclaration écrite, dans les langues pertinentes, que le prisonnier libéré doit signer.

## **8. Entrée et séjour de non-ressortissants de l'Union européenne**

### **8.1 Règle générale**

158. S'agissant des procédures d'entrée et de séjour de ressortissants étrangers sur le territoire italien, les dispositions de la loi n° 1998/40 revêtent une grande importance. Aux termes de l'article 13, paragraphe 4, de cette loi, toutes les mesures relatives à l'entrée, au séjour ou à l'expulsion de non-ressortissants de l'Union européenne doivent être dûment motivées et notifiées à la personne concernée dans une langue qu'elle connaît, ainsi que la raison de leur application. Une expulsion administrative est prononcée pour des raisons liées à l'ordre public et à la sécurité de l'État. En outre, l'article 11.5 prévoit la mise en place, aux postes frontières, de services d'accueil destinés à fournir une aide et des informations aux étrangers souhaitant présenter une demande d'asile ou séjourner en Italie pendant plus de trois mois.

159. En matière d'entrée et de séjour des étrangers, il convient de rappeler le «Testo Unico», adopté en vertu du décret-loi n° 286, du 25 juillet 1999, qui regroupe toutes les dispositions relatives à l'immigration, ainsi que les normes applicables à l'entrée de non-nationaux, y compris la loi n° 40, du 6 mars 1998.

160. L'ensemble des règles en question vise avant tout et fondamentalement à régir le phénomène complexe de l'immigration par l'intégration des Italiens et des étrangers en établissant un cadre de référence unifié, qui précise les droits et obligations de chacun. Ces règles, qui énoncent en particulier les conditions à remplir par les étrangers pour pouvoir entrer et séjourner légalement sur le territoire, visent ainsi à juguler les flux migratoires illégaux.

161. Parmi les innovations marquantes introduites par cet ensemble de règles, les dispositions codifiées au Titre IV de la loi, relatives à la reconnaissance du droit au regroupement familial, et en particulier à la protection des mineurs, doivent être soulignées. Conformément aux conventions internationales sur la question, le droit de résidence humanitaire ou pour des raisons liées à la protection sociale est également garanti.

162. Des mesures spécifiques sont également prévues en ce qui concerne la protection de certaines catégories de personnes particulièrement vulnérables, telles que les victimes d'organisations criminelles, ou les jeunes qui ont été libérés des centres de détention en raison de leur repentir actif afin de les encourager à collaborer avec la police dans la lutte contre les activités criminelles.

163. Un autre objectif essentiel des dispositions normatives à l'examen est d'assurer le contrôle de l'entrée des non-ressortissants grâce à une régulation précise des flux migratoires.

164. Enfin, en ce qui concerne les comportements appelant une application plus stricte de la loi n° 1998/40 susmentionnée, il y a lieu de souligner les dispositions visées aux articles 41 et 42. Elles constituent une innovation significative dans ce domaine, dans la mesure où elles prévoient des mesures spécifiques pour lutter contre la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou nationale ou la religion. Après avoir défini de façon précise et complète la discrimination comme étant un comportement aboutissant à une exclusion, une distinction, une restriction ou une préférence dans la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales de l'individu, dans tout secteur de la vie sociale, tant publique que privée, la première de ces dispositions recense une série d'actions constitutives de discrimination. Puis, en cas de violation établie et sur requête de la victime, l'autorité judiciaire dispose d'un éventail de mesures particulièrement efficaces, non seulement pour faire cesser immédiatement le comportement préjudiciable, mais aussi pour supprimer les effets de la discrimination. À cette fin, des procédures d'urgence et de brefs délais de jugement ont été prévus. En outre, pour accroître la protection des victimes de discrimination, le non-respect des décisions de l'autorité judiciaire est passible d'une sanction pénale pouvant aller jusqu'à trois années d'emprisonnement (art. 388 du Code pénal).

165. Un certain nombre de dispositions particulières visent à prévenir la discrimination dans le secteur de l'emploi et prévoient également des sanctions à caractère économique contre les dirigeants d'exploitations agricoles responsables d'actes de discrimination, telles que la perte d'avantages économiques accordés par l'État ou l'interdiction temporaire de participer aux appels d'offres. Pour lutter encore plus efficacement contre ce phénomène et pour compenser le déséquilibre économique existant entre employeurs et employés, il est également expressément stipulé que les représentants locaux des syndicats les plus représentatifs au niveau national peuvent engager une procédure contre un employeur pour discrimination collective, même dans les cas où son comportement ne porte pas immédiatement et directement atteinte aux droits des employés.

166. Il est prévu que les régions, en collaboration avec d'autres organismes locaux, mettent en place des observatoires et des centres d'information et d'assistance juridique pour lutter contre la montée des comportements discriminatoires à l'égard des étrangers. Pour garantir des chances égales d'entrée aux non-ressortissants, des centres d'accueil ont été prévus pour héberger les personnes temporairement incapables de subvenir elles-mêmes à leur besoin de logement. Le principe de l'accès aux logement sociaux et de l'inscription sur les listes d'attribution de logements sociaux est également garanti. En outre, des institutions publiques et privées peuvent transformer, grâce à des contributions régionales, des immeubles inoccupés en logements destinés aux étrangers, pour des séjours de courte durée ou avec établissement d'un contrat de location de durée déterminée.

167. En ce qui concerne les problèmes liés à l'intolérance raciale, on a observé en 1998 une diminution du nombre d'incidents à caractère raciste, xénophobe et antisémite. À cet égard, un certain nombre d'événements survenus en cours d'année ont notamment retenu l'attention. Ainsi, le 29 novembre 1999, à l'occasion du match de football «Lazio-Roma», qui s'est déroulé au stade olympique, un petit nombre de supporters de l'une des équipes ont déployé des banderoles offensantes pour la communauté juive; les intéressés ont été immédiatement évacués par la police qui est rapidement intervenue.

168. Les infractions liées au racisme ont non seulement diminué en nombre, mais ont aussi été moins graves. Il s'agissait dans la plupart des cas de blessures par armes, illégalement détenues, suite à de vives altercations. Par ailleurs, au cours d'agressions dirigées contre des biens et non des personnes, des produits inflammables ont été utilisés en petite quantité et ont provoqué quelques légers dommages; dans une affaire seulement, un engin explosif à usage militaire a été utilisé.

169. La répression des actes d'intolérance politique ou raciste a abouti à 29 arrestations, 22 perquisitions et 128 mises en accusation au total. Cette situation encourageante est due à l'action des services de police et à l'efficacité de la législation interdisant toutes les formes de discrimination raciale (loi n° 205 du 25 juin 1993). En effet, ces dispositions visent, entre autres, aussi bien la propagation d'idées fondées sur la haine raciale ou ethnique que l'incitation à commettre des actes discriminatoires. De surcroît, la loi n° 205 a permis d'intervenir dans les cas où il y avait des raisons de penser qu'une organisation raciste avait été constituée ou contre des groupes d'extrême droite qui font directement ou indirectement de la propagande raciste.

## **8.2 Le processus d'intégration des migrants**

170. Il y a lieu de noter les mesures visées au Titre V de la loi n° 1998/40, concernant le processus d'intégration sociale des étrangers résidant légalement en Italie, par exemple le droit d'accès aux structures de santé et à l'assistance médicale, au logement et à d'autres services sociaux dont peuvent bénéficier les non-ressortissants.

171. Des mesures spécifiques ont été prises pour faciliter l'intégration sociale, notamment l'organisation de cours de formation linguistique et professionnelle, la création d'un conseil chargé des questions relatives aux étrangers, et la mise en place d'un groupe de coordination national et toutes celles qui visent à favoriser la présence continue des étrangers sur le territoire dans les mêmes conditions que les citoyens.

172. Tout en accordant plus d'attention aux conseils nationaux, régionaux et locaux, la loi n° 1998/40, s'inscrit, pour ce qui est de l'intégration progressive des immigrés, dans le prolongement de la loi antérieure n° 1986/943: ces deux textes législatifs soulignent la nécessité d'encourager la participation des non-ressortissants aux organes représentatifs tels que les associations culturelles et syndicales, que celles-ci soient mixtes ou composées uniquement d'étrangers, qui se proposent d'appuyer, avec les moyens dont elles disposent, non seulement l'intégration dans sa phase initiale, mais aussi l'organisation d'activités culturelles, éducatives et sociales (à cet égard la loi prévoit la création, par les préfectures et les autorités locales autonomes, de conseils de l'immigration, locaux dotés de leurs propres règlements et agents qui travailleraient en collaboration avec les conseils municipaux, pour planifier les politiques d'intégration, encourager les interventions sur les plans de la santé et de l'éducation, appuyer et suivre l'application de mesures concrètes, diffuser une information sur la situation sociale des immigrés et sur les difficultés qu'ils rencontrent dans la phase d'intégration).

173. L'organe national de coordination susmentionné, chargé des politiques d'intégration sociale des étrangers au niveau local, a été créé au sein du Comité national pour l'économie et le travail (CNEL) le 10 décembre 1998. Sa mission est la suivante: suivre et appuyer la mise en place des procédures d'accueil et d'intégration des étrangers au niveau local, ainsi que la représentation et la participation de ces derniers à la vie publique; à cette fin, promouvoir la

coopération entre organismes institutionnels et sociaux au niveau local en tenant compte des réalités locales dans d'autres pays européens, dans le but de définir des méthodes et des modèles efficaces d'intervention. Il agit à deux niveaux: au niveau institutionnel (régions, provinces et surtout municipalités, principaux services sociaux, bureaux provinciaux de l'éducation, bureaux provinciaux du travail, INPS, ASL (services locaux de santé)) et au niveau social (syndicats, associations d'employeurs, organisations bénévoles et associations de représentants des non-nationaux). Au cours des premiers mois de 1999, la méthode de travail utilisée a facilité la coopération entre groupes locaux et nationaux

174. Le processus d'intégration des immigrés est également facilité par les procédures administratives simplifiées prévues par la loi n° 1998/40 (permis de résidence et carte de séjour, regroupement familial, reconnaissance des diplôme, inscription à l'état civil, à l'Institut national de la protection sociale, au Service national de santé) (SSN) et création du «guichet unique» (sportello unico): des résultats intéressants ont été atteints au niveau local dans des villes telles que Padoue, Brescia (création d'un Bureau municipal pour les non-ressortissants), Florence, Rome (création d'un comité spécial au bureau du conseiller municipal pour les affaires sociales), et Latina (projet «Antenne intégrée à l'administration publique»).

### **8.3 Immigration illégale**

175. L'évolution géopolitique en Europe de l'Est et la situation de la péninsule italienne en Méditerranée constituent deux éléments qui expliquent les flux migratoires des États de l'ancien bloc soviétique et du continent africain vers l'Italie et, en passant par l'Italie, vers d'autres États européens.

176. Les principaux courants migratoires illégaux intéressant l'Italie ont leur origine dans trois zones géographiques distinctes, et empruntent différentes voies d'entrée. L'un de ces courants provient essentiellement d'Asie du Sud-Est, et il se compose de Philippins, de Chinois, de Sri-lankais, d'Indiens et, dans une moindre mesure, d'Iraniens; par ailleurs, une augmentation importante des flux en provenance du Moyen-Orient, en particulier de Kurdes a été enregistrée. Une deuxième région d'origine est l'Afrique, en particulier les pays du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie), de la zone équatoriale (Nigéria, Sénégal) et de la corne de l'Afrique (Érythrée, Éthiopie et Somalie). Un troisième groupe d'immigrés clandestins est originaire d'Europe de l'Est et va vers l'Ouest dans l'espoir d'y trouver de meilleures conditions de vie et de travail. Enfin, et bien qu'ils soient comparativement peu nombreux, des immigrés illégaux viennent également d'Amérique du Sud, en particulier du Brésil, du Pérou et de l'Uruguay.

177. En raison de la situation dans l'ex-Yougoslavie et en Albanie, l'itinéraire emprunté par les immigrés illégaux a changé. Traditionnellement, les provinces de Trieste et d'Udine représentaient les voies d'accès pour les immigrés en provenance de l'Est et même, souvent, d'Asie. Aujourd'hui, c'est d'une part, la côte des Pouilles (en particulier d'Otrante à San Cataldo) qui constitue la principale porte d'entrée pour ceux qui viennent de Chine, d'Albanie et, plus généralement, d'Europe du Sud-Est, et, d'autre part, la Calabre (en particulier le littoral de Crotone à S. Gregorio di Reggio Calabria) et les côtes siciliennes (en particulier Lampedusa et Pantelleria) pour ceux qui viennent d'Afrique. Le littoral des Pouilles est effectivement devenu la principale zone de débarquement d'immigrants illégaux de nationalités diverses, partis de la côte albanaise. Ceux-ci se concentrent dans la région de Valona (Albanie), où ils s'embarquent sur des bateaux à moteur puissants et spacieux appartenant à des

organisations criminelles, qui abordent dans les Pouilles, en particulier dans la bande côtière située entre San Cataldo di Lecce et Otrante. Des intermédiaires des organisations susmentionnées, emmènent les immigrants dans des véhicules jusqu'aux gares de Bari, de Tarente, et de Lecce, d'où ceux-ci poursuivent leur voyage vers d'autres régions d'Italie ou des pays d'Europe centrale. Les arrangements opérationnels entre les parties sont souvent réglés par des Albanais résidant en Italie ou des membres de gangs de la région des Pouilles.

178. De nombreux immigrants entrent illégalement en Italie par les frontières terrestres, souvent celles situées dans des secteurs impénétrables, ou en franchissant les frontières maritimes et aériennes grâce à de faux documents d'identité. On a constaté que des voyages prétendument touristiques sont organisés dans le but de faciliter l'entrée illégale dans l'espace Schengen de groupes d'immigrants de nationalités diverses.

179. En juillet 1998, une enquête a révélé une méthode particulièrement élaborée pour faire entrer illégalement des immigrants en Italie. Le trafic était organisé avec un navire marchand, battant pavillon de Saint-Vincent, utilisé pour des activités commerciales licites, ce qui lui permettait d'accoster dans différents ports de la Méditerranée; lorsque le navire était à quai, la composition de l'équipage était modifiée, ce que l'on justifiait par la rotation normale du personnel. En réalité, ces changements - qui portaient à chaque fois sur cinq ou six membres d'équipage - permettaient de faire monter à bord des non-ressortissants de l'Union européenne, tous Sri-lankais, qui étaient ensuite illégalement débarqués dans des ports italiens, où ils avaient des contacts. Les premiers résultats de l'enquête donnaient à penser que l'armateur, de nationalité grecque, était impliqué dans ce trafic illicite.

180. Le phénomène de l'immigration illégale d'Albanais a profondément évolué au fil du temps, puisqu'il est passé d'un mouvement de masse au printemps et à l'été 1991, à une activité plus élaborée. Pour émigrer illégalement, les Albanais ont souvent recours à des organisations spécialisées, très actives en Albanie. L'enquête a révélé l'existence de liens entre les structures criminelles albaines susmentionnées et des éléments des organisations criminelles italiennes, en particulier dans les zones de Brindisi et de Salente. Ce n'est qu'au cours d'enquêtes récentes (opération «Ande», opération «Santa Clause») qu'il est apparu, pour la première fois, que l'organisation «Nuova Sacra Corona Unita» était impliquée dans le trafic d'immigrants illégaux. Parallèlement à l'émigration, on a observé une forte augmentation de l'introduction en contrebande de marijuana, produite directement en Albanie, d'armes et de femmes à des fins de prostitution. Par ailleurs, on notera qu'une enquête achevée le 28 novembre 1998, après une année d'intenses investigations, a mis en évidence l'existence d'étroites relations entre des organisations criminelles italiennes et albaines qui se livrent à de nombreux trafics illicites, tels que trafic de drogue (en particulier de marijuana) et d'armes, et le blanchiment de l'argent tiré de ces activités illégales. Grâce à cette opération de police, baptisée «Tulipano» et réalisée par le groupe «ROS» des carabiniers, une organisation criminelle, créée par la Sacra Corona Unita, a été démantelée; cette organisation transportait de la marijuana, qui était acheminée jusqu'à la région côtière de Salente par la mafia albanaise, jusqu'à Amsterdam; au total, 20 personnes ont été arrêtées en Italie, aux Pays-Bas et en Allemagne, et des centaines de kilos de drogue ont été saisis.

181. L'opération «Amarildo», menée par la police nationale, mérite également d'être mentionnée; suite à cette opération, trois séries d'ordonnances de mise en détention provisoire ont été délivrées, en novembre 1997 et en avril et juin 1998, contre des ressortissants italiens et

albanais poursuivis pour association criminelle, trafic de drogue, introduction clandestine sur le territoire national, enlèvement, exploitation de la prostitution d'autrui et autres activités criminelles.

182. D'autres enquêtes importantes ont été réalisées par la police nationale contre des associations criminelles italiennes et albanaises impliquées dans l'immigration illégale et d'autres activités illicites, notamment l'opération «Thunder race» (Lecce, juin 1998) et l'opération «Cami» (Ancône, décembre 1998). Avec d'autres enquêtes menées sur l'ensemble du territoire national, ces opérations ont mis en évidence l'ampleur géographique d'un phénomène criminel actuellement présent dans de nombreuses régions, en particulier dans le nord et le centre du pays.

183. En ce qui concerne l'immigration illégale de travailleurs chinois en Italie, l'itinéraire le plus emprunté passe par l'Albanie, les immigrés étant ensuite débarqués dans les Pouilles, puis dirigés vers le centre et le nord de l'Italie ou d'autres États de l'Union européenne.

184. La question de la traite des personnes a fait l'objet de diverses initiatives, d'ordre législatif notamment. Sur le plan conventionnel la traite des personnes a été incorporée dans le Statut de la Cour pénale internationale, adopté par la Conférence de Rome en juillet 1998, en tant qu'aspect spécifique du crime de «réduction en esclavage», grâce à l'action intensive du Gouvernement italien. Cela a conduit celui-ci à approuver, le 9 mars 1999, le projet de loi sur les mesures de lutte contre la traite des êtres humains, actuellement examiné par la Chambre des députés, qui introduit dans le Code pénal une infraction nouvelle, celle de traite d'êtres humains comme forme moderne d'esclavage, punissable d'une peine de 5 à 15 ans d'emprisonnement. La définition de la traite englobe à la fois la traite à des fins d'exploitation sexuelle (prostitution et esclavage sexuel domestique) et le travail forcé, la servitude involontaire et d'autres formes d'esclavage.

185. La question ne peut pas être abordée uniquement sous l'angle répressif: il s'agit avant tout de reconnaître et de protéger les droits humains des femmes concernées, et de les soustraire aux trafiquants. C'est pour cette raison que le Département de l'égalité des chances a obtenu qu'une disposition visant à protéger les victimes de la traite soit incluse dans la loi No 40/98 sur l'immigration. L'article 18 autorise l'octroi d'un permis de séjour de six mois, renouvelable pour des raisons de protection sociale, aux personnes qui veulent échapper aux trafiquants. Ce permis peut être accordé non seulement aux femmes qui dénoncent ces pratiques ou qui y ont assisté, mais aussi à toutes celles qui sont en danger parce qu'elles ont tenté d'échapper à l'emprise d'un groupe criminel, ou participent à un programme d'assistance et d'intégration sociale géré par des ONG ou des organismes locaux. Pendant cette période, l'intéressée peut trouver un emploi et régulariser sa situation, et décider de rester en Italie si elle le souhaite. Ce résultat a pu être obtenu grâce à la création d'une commission interministérielle, présidée par le Ministre chargé de l'égalité des chances et le Ministre de la solidarité sociale, et composée de représentants des Ministères de l'intérieur, de la justice, et des affaires étrangères, du Procureur général chargé de la lutte antimafia, et d'associations catholiques et laïques disposant d'une expérience reconnue dans ce domaine.

186. Le caractère organisé des transports clandestins ressort également de l'analyse des difficultés (techniques, logistiques et administratives) que les immigrants rencontrent et qu'ils ne pourraient pas surmonter sans l'«assistance» d'associations spécialisées.

187. Un certain nombre d'opérations de police destinées à mettre en lumière ce phénomène ont montré que, fréquemment, des personnes entrées illégalement sur le territoire entrent en contact avec des individus liés à des gangs qui les font participer à des activités illégales (vente et trafic de drogue, prostitution, atteinte aux biens de l'État) ou les réduisent quasiment en esclavage, les obligeant à travailler, en violation totale de toutes les règles de protection, dans des laboratoires illégaux.

188. À cet égard, l'opération «Gladioli rossi», menée par la police nationale en mai 1998, a donné des résultats significatifs; elle a révélé l'existence d'une organisation aux multiples ramifications, liée à la mafia chinoise, opérant en Toscane, qui était impliquée dans l'immigration illégale, et se livrait à diverses activités criminelles telles que l'extorsion de fonds et le vol organisé.

189. Les autres organisations criminelles étrangères impliquées dans l'immigration illégale sont notamment celles du Nigéria et de la Roumanie, toutes deux particulièrement actives dans l'organisation de flux migratoires aux fins du développement du marché de la prostitution, dont elles tirent d'énormes profits, ainsi que les associations turques, très impliquées dans l'organisation de voyages illégaux à destination de l'Italie, voyages dont l'exécution matérielle est généralement sous-traitée.

190. Il convient de souligner que la clandestinité elle-même, dès lors qu'elle empêche les clandestins de s'intégrer au marché du travail légal, agrandit le périmètre des zones marginales de la société où se recrute la main-d'œuvre non qualifiée illégale, et, en tout état de cause, facilite les contacts, plus ou moins volontaires, avec les marginaux ou les délinquants.

191. Les données qui figurent dans les archives du Département de la sécurité publique sont un bon indicateur de la participation de non-ressortissants de l'Union européenne à des activités illicites; en particulier, elles signalent essentiellement des affaires ayant donné lieu à des inculpations sans mise en détention et à des arrestations.

192. Depuis 1990, la criminalité parmi les non-ressortissants de l'Union européenne a augmenté de façon presque uniforme. Bien que cette tendance à la hausse ait marqué un temps en 1997 et qu'on ait alors enregistré une diminution de 19,75 % de l'ensemble des affaires ayant abouti à une inculpation ou à une arrestation (117 471 contre 146 380 en 1996), l'augmentation a repris en 1998 (167 232 cas signalés, soit 42,36 % d'augmentation par rapport à 1997); toutefois, la comparaison entre 1998 et 1996 révèle une augmentation semestrielle, de 14,25 %. La comparaison des données du premier semestre de 1999 par rapport à celles de 1998 confirme la tendance enregistrée.

193. En ce qui concerne la nationalité des non-ressortissants de l'Union européenne inculpés, on observe une prédominance des Marocains (20,18 %) au premier semestre de 1999, suivis par les Albanais (14,63 %), les Roumains (9,63 %), les Tunisiens (7,38 %), les Yougoslaves (7,13 %), les Algériens (5,78 %), les Nigérians (3,91 %) et les Sénégalais (3,38 %).

194. Un examen attentif des dossiers du CED relatifs aux cas d'inculpation sans mise en détention et d'arrestation de non-ressortissants de l'Union européenne en rapport avec quelques-unes des affaires les plus fréquentes ou les plus graves, montre que, en 1998 comme au premier semestre de 1999, les infractions majoritaires étaient les suivantes: violation de la

législation sur les étrangers (31 112 affaires en 1998 et 14 641 au premier semestre de 1999); vol simple (25 324 et 13 113); infractions liées à la drogue (16 085 et 8 214). En 1999, on a enregistré une augmentation importante de la fraude en général (+65,18 %) et du recel de biens volés.

195. La comparaison des données pour 1997 et 1998 fait apparaître une augmentation notable des cas de violation de la législation sur les étrangers (+1 131,18 %), qui s'explique à la fois par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et par l'action déterminée et conséquente des responsables de l'application des lois dans ce domaine particulier. La comparaison des données relatives à 1999 avec celles de la période correspondante en 1998 montre qu'un grand nombre de non-ressortissants de l'Union européenne ont été impliqués dans des affaires de fraude en matière d'immigration (+81,57 %) et de fraude en général (+65,18 %), ainsi que d'escroquerie (+40,84 %), liées, du moins en partie, à des tentatives d'exploitation frauduleuse des nouvelles règles applicables en vue de la régularisation de la situation des non-ressortissants.

Un accroissement sensible des homicides volontaires (+20,70 %) a également été enregistré. Au cours du premier semestre de 1999, les régions où le nombre total de procédures ouvertes contre des non-ressortissants de l'Union européenne a été le plus important ont été la Lombardie (15 989 cas d'inculpation et 4 611 d'arrestation), le Piémont (9 918 et 2 869, respectivement), l'Émilie-Romagne (6 794 et 1 690, respectivement), le Latium (4 816 et 3 360, respectivement), la Vénétie (5 683 et 1 278, respectivement), la Toscane (5 108 et 1 601, respectivement) et la Ligurie (4 598 et 950 respectivement).

196. Le pourcentage de non-ressortissants de l'Union européenne dans l'ensemble de la population carcérale a constamment augmenté, passant de 17,63 % en 1995 à 23,52 % en 1998. Au 5 juillet 1999, on comptait 13 779 détenus non ressortissants de l'Union européenne, soit 24,90 % de l'ensemble de la population carcérale, avec une prédominance des Marocains (3 178), suivis par les Tunisiens (2 177), les Albanais (1 905), les Yougoslaves (1 384), les Algériens (1 164), les Roumains (492), les Colombiens (420) et les Nigérians (339). Les provinces où l'on recense le plus grand nombre de non-ressortissants de l'Union européenne parmi les détenus sont celles de: Rome (1 591), Milan (1 318), Florence (704), Turin (606) et Gênes (512). Le recouplement des données concernant d'une part des non-ressortissants de l'Union européenne inculpés et arrêtés au cours du premier semestre de 1999, et d'autre part ceux qui étaient en possession d'un permis de séjour valide au 31 janvier 1999 a montré que, sur les 42 969 non-ressortissants de l'Union européenne inculpés et les 13 421 arrêtés, 36 503 (soit 84,95 %) et 11 914 (soit 88,77 %) respectivement étaient en situation irrégulière. En tout état de cause, il s'agit de chiffres approximatifs puisqu'ils résultent d'une comparaison entre des données portant sur une période déterminée (tout un semestre) et une observation spécifique (la situation à une date précise). Plus importante est la comparaison entre les données concernant les non-ressortissants de l'Union européenne incarcérés et les permis de séjour: il s'agit dans les deux cas de données spécifiques, même si elles concernent des dates différentes. Il en ressort que, sur un total de 13 779 non-ressortissants de l'Union européenne détenus au 5 juillet 1999, 12 499 n'étaient pas titulaires d'un permis de séjour valide au 30 juin 1999, et que le nombre de personnes en situation illégale détenues représentait 91,71 % de l'ensemble de la population carcérale non ressortissante de l'Union européenne. En 1998, 43 843 mesures d'expulsions ont été ordonnées et 10 275 non-ressortissants de l'Union européenne ont été effectivement expulsés; au cours de la période de janvier à juin 1999, 15 591 mesures d'éloignement du territoire national ont été notifiées, et 3 797 personnes ont été expulsées.

197. Il convient d'observer que les données susmentionnées peuvent avoir une incidence importante sur la capacité de tolérance des Italiens et leur aptitude à vivre en bonne intelligence avec des étrangers, en particulier dans les zones où l'on enregistre une forte concentration de non-ressortissants de l'Union européenne sans permis de séjour valide.

198. On se souviendra en outre que, si les immigrés en situation irrégulière commettent fréquemment des actes illicites, la majorité d'entre eux sont, également, victimes de la marginalisation dans laquelle ils sont contraints de vivre. En réalité, comme cela a déjà été indiqué, dès leur entrée en Italie, ils sont extrêmement dépendants de ceux qui ont facilité leur arrivée. Ainsi, en fonction de leur origine ethnique, ils sont souvent dirigés par des personnes de même nationalité qu'eux vers des secteurs bien définis et dans lesquels a été instaurée une situation de «quasi-monopole». Par exemple, on a pu établir que les immigrants illégaux venant de Chine devaient verser 30 millions de lires environ aux organisations criminelles chinoises qui avaient organisé leur voyage; bien souvent, cette somme leur est avancée par ces associations et, pour la rembourser, ils doivent travailler au noir dans des restaurants, des ateliers d'artisanat ou de confection, où ils sont exploités (travaillant souvent jusqu'à 12 heures de suite dans un local insalubre), pendant des périodes pouvant aller jusqu'à trois ans, au cours desquelles ils sont privés soit de leur passeport, soit de leur liberté. En ce qui concerne les immigrants illégaux d'origine africaine (en particulier les Sénégalais et les Marocains), lorsqu'ils ne pratiquent pas la vente ambulante de marchandises d'origine douteuse, ils sont victimes, dans certaines zones géographiques, d'organismes de placement illicites («caporalato»), et perçoivent des salaires ridiculement bas. Ce phénomène, qui s'observe essentiellement en Italie centrale et méridionale, est particulièrement fréquent dans le secteur agricole, et il est amplifié au moment de la récolte des fruits et légumes, au printemps et en été.

199. Un autre phénomène particulièrement scandaleux, notamment pour ses implications sociales, est celui de l'exploitation de la prostitution d'autrui, principale «spécialisation» des organisations qui recrutent des femmes originaires d'Afrique centrale et des Balkans, en leur faisant miroiter la possibilité d'un emploi normalement rémunéré en Italie. Le groupe criminel en question organise, moyennant rémunération, l'entrée des femmes sur le territoire national, et les oblige ensuite à se prostituer, après les avoir privées de leurs documents personnels et de tout ce qui pourrait faciliter leur autonomie. La phase de sujexion, parfois assimilable à l'esclavage, prend des formes différentes selon la nationalité de la victime (ainsi, alors que les femmes nigérianes sont menacées de faire l'objet de rites vaudous, les femmes d'Europe orientale sont fréquemment violées et contraintes à la prostitution). À cet égard, il faut souligner le danger croissant que représentent les groupes criminels albanais, spécialisés dans la prostitution, qui n'hésitent pas à utiliser des méthodes violentes et cruelles. Étant donné l'étroite surveillance à laquelle elles sont soumises sur le lieu de travail par leurs exploiteurs qui ont recours à des méthodes coercitives particulièrement violentes, il est difficile à ces femmes d'échapper à la prostitution.

200. Quelques affaires particulièrement significatives sont indiquées ci-après:

- Venise - 15 février 1998. Suite à une altercation pour des raisons futiles, un Italien a maltraité un Marocain, tenant des propos racistes. Les carabiniers ont arrêté l'agresseur;

- Milan - 1<sup>er</sup> mars 1998. Une roulotte, qui ne faisait partie d'aucun «camp de transit», et qui servait de logement à une famille de nomades, a été incendiée par des inconnus. Personne n'a été blessé. Les enquêteurs n'ont pas exclu la possibilité que cet acte s'explique par la discrimination raciale étant donné que, le 20 février, un tract raciste incitant à commettre des crimes contre les nomades avait été retrouvé à l'extérieur d'un camp de nomades, pas loin du lieu de l'incendie;
- Rome - 25 mai 1998. Suite à une enquête complexe, baptisée «Thor», portant sur une organisation italienne raciste et antisémite, entretenant des relations avec des associations européennes analogues, la police a exécuté 8 des 9 mandats d'arrêt délivrés par le tribunal de Rome contre 3 personnes à Rome, 1 à Milan, 2 à Latina et 2 à Tivoli, considérées, pour divers motifs, comme étant les auteurs d'actes de violence et d'intolérance raciale. Le neuvième prévenu, qui n'a pu être retrouvé, était le bailleur de fonds des groupes racistes italiens. Dans le cadre de cette même opération, qui a concerné de nombreuses villes italiennes, 171 personnes ont été inculpées, et la police a procédé à 90 perquisitions.
- Barletta - 13 octobre 1998. Les carabiniers ont arrêté deux Italiens soupçonnés d'être les auteurs d'une tentative de meurtre, aggravée de discrimination raciale, sur la personne d'un ressortissant marocain, qui a dû être hospitalisé suite aux coups qu'il avait reçus;
- Turin - 21 octobre 1998. Après avoir insulté un ressortissant marocain en tenant des propos racistes, un groupe de jeunes Italiens a jeté sur lui trois cocktails Molotov. La victime a reçu des soins et ses blessures ont été jugées guérissables en 30 jours. L'enquête immédiatement ouverte par la police nationale a abouti à l'arrestation de trois jeunes Italiens, jugés tous trois responsables de l'agression.
- Bologne - 10 mars 1999. Conformément à un mandat de l'autorité judiciaire, la police nationale a procédé à une série de perquisitions au domicile de 18 membres d'une organisation d'extrême droite connue, «Sezione Bonaccorsi»; des perquisitions avaient déjà été effectuées dans le cadre d'une procédure pénale engagée à Vérone contre le groupe des «Skinheads du Front vénitien». Au cours des perquisitions, de nombreux objets et armes de poing, ainsi que des documents et des symboles à caractère nazi ont été saisis. Les 18 personnes, toutes de nationalité italienne, ont été remises aux autorités judiciaires. Dans le cadre de cette même enquête, un autre Italien a été accusé d'être l'auteur d'une agression contre des personnes survenue le 19 mars 1999. En outre, une perquisition a été effectuée au siège de l'organisation «Korova Milk», où du matériel et des documents présentant un intérêt ont été saisis.

#### **8.4 Expulsions d'étrangers – Garanties**

201. En ce qui concerne l'expulsion d'étrangers, il convient de mentionner un arrêt récent de la Cour suprême, en date du 23 juin 1999, qui traite de cette question. La Cour a consacré le principe de droit suivant: «Conformément à l'article 11.2 de la loi n° 40 de 1998, en cas de retard dans le dépôt de la demande de renouvellement de permis de résidence, l'expulsion d'un ressortissant étranger n'est pas automatique mais n'intervient qu'après rejet définitif de ladite demande, lorsque, conformément à l'article 5.5 de la loi précitée, le requérant ne satisfait pas aux

conditions requises aux fins de l'octroi d'un permis de résidence, ce qui expliquerait le retard (à ce stade il est également possible de procéder à une évaluation de la situation personnelle de chaque requérant, ce qui a pour effet de suspendre la décision de rejet, en examinant notamment sa conduite antérieure et l'ancienneté de son établissement sur le territoire, et dans ce cas, s'il est fondé à demander la citoyenneté italienne).» Cet arrêt de la Cour témoigne de l'attention particulière accordée lorsque des mesures d'expulsion sont prises à la nécessité de protéger les ressortissants étrangers présents sur le territoire italien en tenant compte de leur situation personnelle et à leur intégration sociale. Il est frappant que cette jurisprudence ait été invoquée dans un nombre important d'affaires alors qu'un nombre significatif de condamnations prononcées pour les délits susmentionnés en vertu de la législation pénale et plus précisément des dispositions relatives à la répression des délits ne peut être déterminé à partir des statistiques et que le droit civil, et plus précisément les dispositions relatives à la protection offerte en général par l'interdiction des comportements discriminatoires ne fournit pas de motifs suffisants pour engager une procédure.

202. Il convient en outre de mentionner un autre arrêt de la Cour suprême (arrêt n° 4339 du 7 janvier 1994) selon lequel le directeur d'une publication ou un auteur de bandes dessinées pourraient être reconnus coupables de provocation à la commission d'un délit si ces bandes dessinées sont destinées à des supporteurs de football et les incitent à taper sur ceux du camp adverse, à tenir des propos insultants ou racistes, ou à employer la force et des armes aux fins d'encourager et d'attiser des comportements constitutifs d'infractions pénales. À cet égard, il convient de noter que le Parlement examine actuellement un projet de loi qui contient de nouvelles dispositions pour lutter contre la violence lors de manifestations sportives.

### **8.5 Procédure de régularisation**

203. Des données ont été recueillies sur les demandes de régularisation présentées au cours de la période 1995-1998 (dont 96 %, soit environ 246 000, ont été acceptées), mais il n'est pas encore possible de savoir à combien des 312 000 demandes de régularisation déposées en 1998 il sera fait droit, attendu que la procédure d'examen de ces demandes est toujours en cours.

204. On peut toutefois d'ores et déjà en conclure que le profil des toutes dernières régularisations est très différent de celui des années précédentes. On constate en effet une augmentation de 66,4 % des demandes de régularisation en Lombardie et de 46 % en Vénétie, et une diminution dans plusieurs régions du sud, en particulier en Sicile (de 40 %) et en Calabre (de 61 %). On peut en déduire qu'une redistribution des zones où vivent des étrangers en situation irrégulière s'est opérée alors que dans le même temps, des variations relativement faibles ont été relevées concernant ceux qui sont en situation régulière dans l'ensemble du territoire national.

205. La Campanie est, parmi les régions méridionales celle qui présente un ratio étrangers en situation irrégulière - étrangers en situation régulière supérieur à la moyenne nationale, même si celui-ci est clairement inférieur à celui enregistré lors de l'exercice de régularisation précédent. Ce ratio diminue également dans les autres régions du sud où il est actuellement inférieur à la moyenne nationale (à l'exception des Pouilles en plus de la Campanie). Le pourcentage d'étrangers en situation irrégulière est également élevé en Lombardie, en Toscane et dans le Piémont. En 1998, la moitié des demandes de régularisation était concentrée dans six provinces, Milan et Rome se situant à égalité, avec quelque 60 000 demandes, suivies par Turin, Naples, Brescia et Florence. En 1995, la capitale lombarde occupait la deuxième place, loin derrière la

capitale nationale. Brescia, où les demandes de régularisation sont passées de 5 000 à environ 14 000, se situe actuellement en cinquième position.

206. La plupart des demandes de régularisation émanent de ressortissants albanais et roumains; les demandes présentées par des Roumains ont doublé depuis 1995 et représentent plus de 10 % du total tandis que celles de ressortissants albanais représentent 18 % du total (contre 13 % en 1995). L'Europe de l'Est est donc toujours la première région du monde d'où sont originaires les personnes soucieuses de régulariser leur situation. Les pays d'Afrique du Nord représentent une part moins importante des demandes totales qu'en 1995, mais le nombre de demandes émanant de ressortissants marocains, supérieur à 10 %, demeure important tandis qu'il augmente en ce qui concerne les ressortissants du Nigéria, du Sénégal, du Ghana et de l'Afrique de l'Ouest. Le nombre de demandes de régularisation émanant de ressortissants de pays asiatiques est également en hausse, à l'exception de Sri Lanka et des Philippines dont la part est passée de 7,6 % en 1995 (année durant laquelle ils étaient les pays d'Asie d'où étaient originaires le plus grand nombre de candidats à la régularisation) à 0,9 % en 1998. En revanche, les immigrés originaires d'Amérique centrale et d'Amérique latine déposent peu de demandes de régularisation; il convient de souligner à cet égard la chute radicale du Pérou, pays qui en 1995 était l'un de ceux dont les ressortissants avaient le plus recours, en termes absolus, aux procédures de régularisation.

## **8.6 Acquisition de la citoyenneté**

207. En vertu de la législation italienne en vigueur, il existe trois modes d'acquisition de la citoyenneté. Selon le premier, celle-ci est accordée automatiquement et les personnes concernées n'ont pas à la demander expressément. Selon les deux autres, le ressortissant étranger doit déposer une demande et exprimer sa volonté d'acquérir la nationalité italienne: dans certains cas, l'octroi de celle-ci est subordonnée à une simple vérification que les conditions objectives requises sont réunies; dans d'autres cas, plus complexes, la décision est prise de manière discrétionnaire par l'autorité compétente (selon les cas, le Ministère de l'intérieur ou le Président de la République). L'acquisition de la citoyenneté italienne est automatique pour tout mineur étranger adopté par un(e) ressortissant(e) italien(ne); tout mineur étranger reconnu légalement par un(e) ressortissant(e) italien(ne); et tout enfant de parents étrangers dont l'un a acquis la nationalité italienne. Dans les cas où l'octroi de la nationalité est subordonné au dépôt d'une demande, la procédure consiste à simplement vérifier que le descendant d'une personne ayant décidé de s'établir en Italie répond bien aux conditions requises à cette fin, lorsqu'il s'agit d'un mineur, qu'il est né en Italie et y a toujours vécu et demande la nationalité italienne à 18 ans. En revanche, la demande de naturalisation fait l'objet d'une décision discrétionnaire dans les cas de mariages avec un(e) ressortissant(e) italien(ne) et de «naturalisation ordinaire», c'est-à-dire suite à un séjour prolongé sur le territoire italien (au moins dix ans pour les non-ressortissants de l'Union européenne). Toutefois, si, dans le premier cas, il ne s'agit que de vérifier les antécédents judiciaires, dans le deuxième, les autorités apprécient également le degré d'intégration du requérant et vérifient quels sont ses revenus et s'il s'est acquitté de ses obligations fiscales.

208. Si l'on ne considère que les deux derniers cas, il apparaît que 53 227 ressortissants étrangers ont acquis la citoyenneté italienne entre 1991 et 1998 : quelque 90 % d'entre eux (soit 47 651 personnes) par mariage et 5 576 par naturalisation. Durant la période considérée, le

nombre de personnes ayant obtenu la nationalité italienne a sensiblement augmenté, passant de 4 158 en 1991 à 9 021 en 1998. En 1998, les personnes originaires de pays d'Europe de l'Est ainsi que les immigrés venus d'Amérique centrale et d'Amérique latine, ont représenté le pourcentage le plus élevé de naturalisation, soit 33 % et 23 %, respectivement. La part des pays de l'Union européenne a accusé une baisse notable par rapport à 1991 (-46 %). Dans l'ensemble, les femmes représentent près de 70 % de ces nouveaux citoyens italiens, mais la répartition selon le sexe varie en fonction du pays d'origine: on compte une forte proportion de femmes dans le cas de l'Europe de l'Est et de l'Amérique latine et au contraire une majorité d'hommes pour les pays d'Afrique du Nord.

209. En dépit de la hausse enregistrée durant les années 1990, on peut affirmer que l'acquisition de la citoyenneté italienne par des étrangers reste un phénomène limité, en termes tant relatifs qu'absolus. De plus, il semble que le mariage constitue, en Italie plus qu'ailleurs, le moyen le plus efficace d'acquérir la citoyenneté; le recours à la naturalisation reste marginal, à la fois parce que l'immigration est un phénomène récent et que rares sont ceux qui peuvent satisfaire aux conditions requises pour séjourner longtemps dans le pays, et parce que les immigrés n'ont pas toujours l'intention de s'installer de manière définitive en Italie et enfin parce que le taux de rejet des demandes de naturalisation est relativement élevé (plus de 40 % en général pour les années considérées). Dans une certaine mesure, l'acquisition de la citoyenneté représente en Italie une forme de reconnaissance sociale lorsque le processus d'intégration est presque achevé, soit par le biais du mariage soit après un séjour prolongé et actif dans le pays, à la différence d'autres pays, où la reconnaissance de la nationalité de l'étranger est considérée comme un facteur d'intégration.

## **8.7 Demandeurs d'asile et réfugiés**

210. En Italie, le phénomène des réfugiés est encore assez limité bien qu'en forte évolution. De nombreux facteurs expliquent le rôle marginal joué par l'Italie dans l'accueil de demandeurs d'asile, à commencer par la situation socioéconomique du pays qui, du moins jusqu'à la fin des années 70, n'attirait pas les migrants. À cela s'ajoute l'absence de liens historiques, géographiques, ethniques ou culturels particuliers avec les populations des régions d'où sont partis les demandeurs d'asile qui ont afflué par la suite dans le pays. Le nombre de demandes d'asile en Italie n'a jamais été très élevé si l'on considère qu'en 37 ans (de 1952 à 1989), il n'y en a eu que 122 000, soit moins de la moitié de celles déposées en Allemagne en 1991. Les flux de réfugiés, qui sont extrêmement diversifiés, sont fonction en particulier des troubles politiques qui caractérisent certaines régions du monde. En 1991, 24 441 demandes d'asile ont été enregistrées en Italie, principalement de ressortissants albanais. Ce chiffre a diminué de façon spectaculaire durant les années qui ont suivi, passant à 2 000 environ en 1993 et à moins de 1 000 en 1996. En 1998, les demandes ont de nouveau augmenté en raison de l'arrivée de Kurdes et de Kosovars en quête d'asile. Sur les 11 075 demandes enregistrées cette année-là, 4 068 émanaient de Kurdes, originaires, pour la plupart, d'Iraq et de Turquie, et 3 879 de Kosovars.

211. Toutes les demandes d'asile ne peuvent être satisfaites: en général, les États autorisent un faible nombre de demandeurs à demeurer sur leur territoire et une grande disparité existe entre les pays pour ce qui est du ratio réfugiés/demandeurs d'asile. En Italie, la proportion de demandeurs d'asile se situe actuellement entre 5 et 7 %. Il faut souligner toutefois que le

pourcentage de réfugiés admis dans le pays a augmenté (de 16,2 % en 1995 à 21,8 en 1998) ces dernières années. Durant toute l'année 1998, quasiment toutes les demandes d'asile ont été déposées dans les régions des Pouilles, de la Campanie et de la Sicile. Les demandeurs d'asile étaient concentrés dans les provinces de Lecce (2 970), Brindisi (1 419) et Bari (1 284).

212. Les Kosovars d'origine rom sont confrontés à une situation particulière. Ils ont commencé à arriver dans le pays en juin dernier mais, depuis le 5 août 1999, ils n'ont plus droit à une protection temporaire. Ils ne bénéficient d'une assistance que pendant le temps strictement nécessaire à leur identification ou à leur expulsion ou, le cas échéant, dans le cas des demandeurs d'asile jusqu'à ce qu'un permis de résidence leur soit délivré, et reçoivent une indemnité journalière spéciale de 34 000 lires pendant une période déterminée (45 jours). Cela est dû au fait que le Kosovo n'est plus en situation de guerre, condition préalable à l'octroi d'une protection temporaire aux termes du décret de la présidence du Conseil des Ministres adopté le 12 mai 1999. Quant aux rapatriements de Kosovars, n'ont jusqu'à présent été effectués que sur une base strictement volontaire et, actuellement, aucune forme d'incitation au départ n'est prévue.

## 9. Minorités

213. En Italie, une attention particulière est accordée à la question de la protection des minorités contre toutes les formes de discrimination, ainsi qu'en témoigne l'adoption de la loi n° 482 du 15 décembre 1999 intitulée «Normes de protection des minorités linguistiques et historiques» (*«Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche»*). Cette loi qui est un instrument utile de protection des minorités linguistiques résidant dans le pays constitue un pas de plus dans la mise en œuvre de l'article 6 de la Constitution italienne et des instruments juridiques internationaux pertinents. Elle vise à protéger la langue et la culture des populations albanaise, catalane, germanique, grecque, slovène et croate, ainsi que celles parlant le français, le franco-provençal, le frioulin, le ladin, l'occitan et le sarde. La protection accordée par ce texte s'étend à divers aspects de la vie civile; de plus, parallèlement à l'État, les régions, les provinces et les municipalités doivent jouer un rôle fondamental dans l'application de ses dispositions. Sur le plan technique, cette loi est intéressante en raison de son statut de «loi-cadre», lequel permet aux régions, qui ont déjà étudié la question des minorités sur un plan normatif, de légiférer dans ce domaine en se référant à un cadre juridique précis. L'article 13 de cette loi fait en particulier obligation aux régions dotées d'un statut ordinaire, de s'assurer pour autant qu'il s'agisse de questions relevant de leur compétence, de la conformité de leur législation avec les principes établis par la loi, à l'exception des dispositions régionales en vigueur prévoyant des mesures en faveur des minorités linguistiques. Les régions dotées d'un statut spécial peuvent, pour leur part, également légiférer dans ce domaine à condition que la population résidente ait donné son assentiment à l'issue de procédures de consultation appropriées.

214. Les minorités linguistiques dispersées dans différentes régions et provinces du pays peuvent constituer des organes de consultation et de coordination que les autorités locales sont habilitées à reconnaître. La loi précitée contient en outre un certain nombre de dispositions particulières qui ont trait à la culture et à l'enseignement. Une place importante est accordée en particulier à l'enseignement public, à tous les niveaux scolaires, des langues et cultures connexes protégées par la loi. La loi prévoit aussi l'adoption par les universités de toute initiative, y compris l'organisation de cours d'enseignement des langues et des cultures

minoritaires, visant à faciliter la recherche scientifique, ainsi que la réalisation d'activités culturelles et de formation répondant aux objectifs fixés par la loi. Plus précisément, conformément à l'article 3 de la loi, les langues minoritaires peuvent être utilisées, conjointement avec l'italien, dans les jardins d'enfants des municipalités visées, pour tout ce qui a trait aux activités éducatives et en tant qu'outil d'enseignement dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire du premier cycle. Afin d'assurer l'apprentissage des langues minoritaires, les établissements scolaires peuvent établir les modalités d'enseignement de la langue et de la culture traditionnelle des groupes minoritaires locaux, y compris pour répondre aux demandes des parents qui expriment le souhait que leur enfant reçoive un enseignement dans la langue minoritaire au moment de son inscription dans l'établissement.

215. La loi autorise également les établissements scolaires susmentionnés, individuellement ou collectivement, à élargir les cours de formation offerts aux adultes. Les établissements d'enseignement ont de plus la possibilité de prendre des initiatives concernant l'étude des langues et des cultures des minorités linguistiques pour ce qui a trait à la recherche spécialisée, à l'expérimentation et au développement et d'assurer la formation et le perfectionnement des enseignants chargés de dispenser ces cours. Les régions et les provinces peuvent également créer des instituts pour la protection des traditions linguistiques et culturelles des minorités protégées par la loi, c'est-à-dire, en d'autres termes, favoriser la création de départements spécialisés dans les institutions culturelles locales existantes. Ces initiatives doivent être financées par les régions et les provinces concernées elles-mêmes.

216. Par ailleurs, les membres des organes représentatifs peuvent, dans l'exercice de leurs fonctions, s'exprimer dans les langues protégées par la loi dans les municipalités comprises dans le champ d'application territoriale de la loi. Il en va de même pour les élus des communautés vivant dans les régions montagneuses et des provinces et régions sur le territoire desquelles se trouvent des municipalités où les langues protégées sont reconnues et dont 15 % au moins de l'ensemble des habitants sont concernés.

217. Dans tous les cas, une traduction immédiate en italien est prévue lorsque l'un ou plusieurs des membres des organes représentatifs susmentionnés ne parlent pas la langue protégée. Il est établi également que seules les mesures d'application publique débattues et publiées en langue italienne sont juridiquement applicables lorsqu'elles ont été publiées en deux langues. Il convient également de noter la disposition figurant à l'article 9 de la loi qui autorise, dans les municipalités concernées l'emploi oralement et par écrit des langues protégées dans les services publics. En conséquence, les administrations publiques doivent garantir, notamment par le biais d'accords avec d'autres instances, la présence de fonctionnaires qui soient en mesure de répondre aux questions des administrés dans la langue minoritaire, de manière à rendre effective la possibilité d'utiliser la langue en question.

218. La loi contient également des dispositions concernant les noms de lieux et de personnes qui autorisent notamment l'adoption, après délibération du conseil municipal, de noms de lieux adaptés aux us et coutumes locaux, à côté des noms officiels. Pour ce qui est des noms de personnes, les citoyens dont le patronyme ou le prénom a été modifié avant l'entrée en vigueur de la loi ou ont été empêchés de conserver leur nom de naissance originel, ont le droit, pièces justificatives à l'appui, de faire rétablir leur patronyme sous sa forme originelle, pour eux et pour leurs descendants qu'ils soient mineurs ou adultes, mais dans le cas de ces derniers avec leur

consentement. Ce droit est reconnu aux citoyens qui, appartiennent à une minorité reconnue par la loi et résident en outre dans l'une des municipalités visées par la loi. Des mesures de protection sont également prévues dans le domaine des médias et de l'information. Ainsi, tout accord conclu entre le Ministère des communications et la société de radiotélévision du service public concessionnaire d'une licence, doit prévoir des garanties de protection des minorités linguistiques résidant dans la zone de diffusion de ces programmes. De plus, de tels accords doivent pouvoir être établis par les régions concernées parallèlement à ceux qu'elles concluent spécifiquement avec des sociétés de radiodiffusion locales en vue de la diffusion d'émissions d'informations et d'autres programmes de radio et de télévision régionaux dans les langues protégées par la loi.

219. De plus, les régions et les provinces où l'on note dans la population l'un des groupes linguistiques protégés par la loi ainsi que les municipalités situées dans ces provinces, ont la possibilité de déterminer sur la base de critères objectifs, les mesures permettant aux éditeurs, à la presse écrite et aux sociétés privées de radio et de télévision d'employer une langue protégée. Des dispositions analogues peuvent également être introduites en faveur des associations reconnues et solidement implantées sur le territoire ayant pour objectif de protéger les minorités linguistiques.

220. Il est également prévu de promouvoir, sur la base de conventions appropriées et dans des conditions de réciprocité avec d'autres pays, le développement des langues et des cultures protégées en Italie, qui sont courantes dans d'autres pays, dans le cas où les membres des communautés en question ont maintenu et développé leur identité socioculturelle et linguistique d'origine. En outre, le Ministère des affaires étrangères pourrait conclure des accords appropriés avec d'autres États afin d'assurer une protection aux communautés de langue italienne présentes sur leur territoire et de promouvoir la diffusion de la langue et de la culture italiennes à l'étranger, l'Italie étant par ailleurs favorable à l'instauration d'une coopération transfrontière et interrégionale, y compris dans le cadre des programmes de l'Union européenne.

221. Il existe également un grand nombre de lois régionales relatives à la protection des minorités linguistiques. Le solide engagement pris en ce sens par les régions et les provinces autonomes ainsi que les régions dotées d'un statut ordinaire, a trouvé une expression concrète dans le respect et la valorisation du patrimoine culturel et linguistique des minorités présentes dans le pays, parfois par le biais de dispositions statutaires. Ci-dessous sont énumérées les lois régionales adoptées entre 1997 et 1999 concernant la protection des minorités linguistiques installées de longue date dans différentes régions du pays. Ces textes complètent les nombreux autres instruments législatifs adoptés les années précédentes:

*Legge della Regione Valle d'Aosta 19 agosto 1998, n° 47: «Salvaguardia delle caratteristiche e tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni Walser della Valle del Lys»* («Protection des caractéristiques linguistiques et culturelles et des traditions des Walser de la Vallée du Lys»);

*Legge della Regione Valle d'Aosta 7 dicembre 1998, n° 54: «Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta»* («Système autonome de la Vallée d'Aoste»);

*Legge della Regione Piemonte 14 maggio 1997, n° 37: «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 aprile 1990, n° 26* («Amendements et incorporation de la loi régionale

n° 26 du 10 avril 1990»). Cette loi vise à protéger, à promouvoir et à valoriser le patrimoine linguistique de la région du Piémont;

*Legge della Regione Molise 14 maggio 1997, n° 15: «Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche del Molise»* («Protection et valorisation du patrimoine culturel des minorités linguistiques de la région de Molise»);

*Legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n° 40: «Norme per la promozione e tutela della comunità Arbëreshë in Basilicata»* («Normes de promotion et de protection de la communauté arbëreshë de la région de Basilicate»);

*Legge della Regione Sicilia 8 ottobre 1998, n° 26: «Provvedimenti per la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e linguistico delle comunità siciliane di origine albanese o delle altre minoranze linguistiche»* («Dispositions pour la sauvegarde et la valorisation du patrimoine historique, culturel et linguistique des communautés siciliennes d'origine albanaise et d'autres minorités linguistiques»);

*Legge della Regione Sardegna 15 ottobre 1997, n° 26: «Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna»* («Promotion et valorisation de la culture et de la langue sardes»).

222. Il convient également de noter que par la loi n° 129 du 23 avril 1998, l'Italie a ratifié le Traité italo-croate sur les minorités signé à Zagreb le 5 novembre 1996. Le préambule de ce texte fait explicitement référence à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et à de nombreux autres traités relatifs à la protection des droits de l'homme et des minorités. En outre, ce traité institue en son article 8 des normes de protection en faveur de la minorité de langue croate installée depuis des temps reculés dans la région de Molise.

a) *La minorité slovène*

223. Le processus d'adoption d'une loi relative à la protection de la minorité slovène dans tous les domaines a progressé avec l'établissement d'une compilation (*Testo Unificato*) des projets de lois sur la question. Cette compilation, dont le député Caveri est, entre autres, à l'origine, est intitulée «Dispositions relatives à la protection de la minorité linguistique slovène dans la région Frioul-Vénétie Julienne» (A.C. 229 e abb). («Norme a tutela della minoranza linguistica slovena della Regionae Friuli-Venezia Giulia»).

224. Ce texte, qui est actuellement examiné par la Première Commission des affaires constitutionnelles de la Chambre des députés, vise à offrir une protection effective à la minorité slovène par l'énoncé de normes régissant l'utilisation de la langue slovène dans les relations avec l'administration et dans les activités des organes électifs, et par la réglementation des questions liées à l'enseignement et au système scolaire. Il contient également des dispositions concernant les noms de lieux et de personnes et d'autres questions en rapport avec la protection du patrimoine culturel et artistique de la minorité slovène et de ses intérêts sociaux et économiques.

b) *La minorité ladine*

225. Comme cela a été expliqué dans le dernier rapport de mise à jour, quatre propositions de loi sur la protection de la minorité ladine, regroupées en un seul projet de loi, ont été présentées

à la Chambre des députés. Ce projet de loi que les députés ont adopté le 28 mai 1998 est en cours d'examen au sénat (A.S. 3308). Il a pour objectif de garantir l'accès à la présidence des conseils régionaux et provinciaux de Bolzano d'un représentant de la minorité linguistique ladine et de permettre à la personne désignée de siéger au Comité régional. De plus, ce projet de loi constitutionnelle introduit des normes spécifiques de protection de la communauté de langue ladine dans la province du Trentin, qui diffèrent du point de vue du degré de protection accordé de celles qui sont applicables aux minorités ladines de la province de Bolzano.

226. Dans l'intervalle, les décrets d'application suivants concernant la protection de la minorité linguistique ladine ont été approuvés:

- Décret-loi n°321 du 2 septembre 1997: *«Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al Decreto legislativo 16 dicembre 1993, n 592, in materia di tutela delle minoranze linguistiche in provincia di Trento»* («Dispositions d'application du Statut spécial de la région du Trentin-Haut Adige portant modification et incorporation du décret-loi n° 592 du 16 décembre 1993 relatif à la protection des minorités linguistiques dans la province du Trentin»).
- Décret-loi n° 487 du 15 décembre 1998: *«Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 2 novembre 1973, n 691, in materia di iniziative per la ricezione di programmi radio-televisivi in lingua ladina e di altre aree culturali europee»* («Dispositions d'application du Statut spécial de la région du Trentin-Haut Adige portant modification du décret présidentiel n° 691 du 2 novembre 1973 concernant les mesures prises pour la diffusion de programmes de radio et de télévision en langue ladine et dans d'autres langues européennes»).
- Décret-loi n° 344 du 8 septembre 1999: *«Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige recanti modifiche al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n 592, concernenti le scuole situate in località ladine»* («Dispositions d'application du Statut spécial de la région du Trentin-Haut Adige portant modification du décret-loi n° 592 du 16 décembre 1993 concernant les établissements scolaires situés dans les régions de langue ladine»). Ce texte prévoit l'utilisation du ladin, parallèlement à l'italien, comme langue d'enseignement dans les écoles primaires situées dans les zones de langue ladine. Il établit également qu'une priorité absolue doit être accordée en matière de recrutement, d'emploi et de mobilité dans ces établissements scolaires aux enseignants capables de prouver qu'ils connaissent la langue et la culture ladines.

## 10. La présence des Roms en Italie

### 10.1 Rappel historique

227. Pour introduire comme il convient la question du respect du principe de non-discrimination et de protection de la population tsigane qui est arrivée, à une époque récente, en Italie, il faut tout d'abord faire l'historique du phénomène migratoire dont ce groupe est le principal acteur et qui se caractérise par une absence d'homogénéité sur les plans géographique, social et culturel.

228. Comme la langue qu'elle utilise dérive du sanskrit, cette population est à n'en pas douter d'origine indienne; une première vague migratoire a atteint l'Iran et l'Empire byzantin au Moyen Âge. Une deuxième vague est parvenue en Europe et en Amérique, d'où une distinction tranchée entre deux grands groupes de Tsiganes: les Roms et les Sintis.

229. La présence de ces deux groupes sur le territoire italien remonte à la fin du XIV<sup>e</sup> siècle. On les trouvait alors dans les régions du centre et du sud de la Côte Adriatique en compagnie de Croates déplacés et de Kosovars, d'Albanais et de Grecs qui s'étaient réfugiés là après la victoire de l'armée ottomane à la bataille de Kosovo (1389). C'est seulement au début du siècle suivant qu'ont été enregistrés les premiers actes de discrimination de la part des pouvoirs publics dans certains pays européens, y compris l'Italie, à l'encontre de la population tsigane.

230. Le nombre de Tsiganes se trouvant actuellement sur le territoire italien est estimé à 120 000 approximativement, dont 80 000 ont la nationalité italienne. Les 40 000 restants sont soit des ressortissants de pays n'appartenant pas à l'Union européenne, originaires, pour la plupart, des territoires de l'ex-Yougoslavie (Kosovo, Macédoine, Monténégro, Serbie), soit des ressortissants de l'Union européenne d'origine française ou espagnole. À ce jour, 30 % seulement des Tsiganes sont nomades et 70 % sont sédentarisés depuis plusieurs décennies ou en voie de sédentarisation.

231. Il convient d'accorder une attention particulière à l'hétérogénéité et à la complexité des communautés tsiganes si l'on veut comprendre les modalités d'accueil et d'intégration du groupe, en fonction de l'appartenance à tel ou tel groupe ethnique, de la période à laquelle a eu lieu l'immigration et du lieu où les personnes ont fini par s'établir. Cela dit, il est possible de recenser les groupes qui vivent actuellement en Italie:

a) Les «Sintis Giostrai»: ce groupe, le premier à avoir immigré, est désigné par des termes différents selon la région où il s'est établi (Sintis des Marches, Sintis d'Émilie, Sintis de Vénétie, Sintis de Lombardie, Sintis du Piémont, Sintis allemands (Gacne)). Il s'agit à proprement parler d'un groupe semi-sédentaire;

b) Les Roms d'Italie centrale et méridionale: ce groupe, arrivé en Italie pendant la deuxième moitié du XV<sup>e</sup> siècle, a un mode de vie sédentaire et peut lui aussi être subdivisé selon des critères géographiques: Roms des Abruzzes, Roms de Molise (on trouve également des membres de ce groupe dans le nord des Pouilles et de la Campanie ainsi que dans le Latium, en Ombría, en Toscane, en Émilie, en Vénétie, dans le Haut Adige et en Lombardie), les Roms napolitains (également appelés Napolitains; bien intégrés, ils vivent en groupes dans la région de Naples et dans d'autres provinces de la Campanie), les Roms Cilentani (dans la province de Salerne), les Roms Campani (en Irpinie et dans la province de Benevento), les Roms Lucani (dans la région de Basilicate), les Roms d'Apulie, les Roms de Calabre, et les Camminanti de Sicile (qui sont semi-sédentaires et que l'on trouve aussi à Milan, Rome et Naples);

c) Les Roms Harvati qui ont émigré du nord de la Yougoslavie à la suite des deux guerres mondiales;

d) Les Roms Vlach que l'on peut subdiviser en trois groupes: les Roms Kalderach (qui ont été persécutés par les Oustachis au début des années 40), les Roms Lovara (citoyens espagnols ou portugais pour la plupart, ils séjournent en Italie pendant de longues périodes pour

des raisons économiques et religieuses) et les Roms Tchurara (originaires de Moldavie et de Valachie). Tous ces groupes sont arrivés en Italie, en différentes vagues, au début du XX<sup>e</sup> siècle, après de longues pérégrinations;

e) Les Roms arrivés en Italie plus récemment, à partir du milieu des années 60, qui viennent d'Europe orientale et de longue date sont sédentaires: les Khorakhane Shiftarija (musulmans du Kosovo, de Macédoine et du Monténégro), les Khorakhane Crnagora (musulmans du Monténégro), les Khorakhane Cergarija (musulmans originaires de Sarajevo dont la plupart se sont établis à Rome), les Kanjarja (chrétiens orthodoxes originaires de Serbie et de Macédoine), les Rudari (chrétiens orthodoxes originaires de Belgrade).

## 10.2 Les Roms en tant que minorité

232. Le Gouvernement italien a reconnu à maintes reprises la nécessité de promouvoir comme il convient l'intégration de l'ensemble des communautés tsiganes présentes sur le territoire italien. Toutefois, cette tâche a été entravée récemment par un obstacle déjà rencontré au niveau international, à savoir la difficulté à élaborer une définition précise du phénomène minoritaire. En particulier, la question de la reconnaissance du statut de minorité aux Roms et aux Sintis a fait l'objet au sein de la Communauté européenne et du Conseil de l'Europe, de longs débats qui n'ont toutefois pas permis de lever certains doutes, notamment en ce qui concerne d'une part le type de statut de minorité à accorder aux membres des communautés tsiganes et d'autre part l'identification des personnes titulaires de droits spécifiques qui doivent bénéficier d'une protection complète en raison de leur appartenance au groupe en question.

233. Dans certains cas, il a été possible de repérer quelques éléments susceptibles d'entraîner la mise en œuvre, à l'égard de ces populations, de certains instruments protégeant les droits particuliers des minorités nationales. Dans d'autres cas, il a été possible d'octroyer à ces populations le statut de minorité transnationale parce qu'elles ne sont rattachées à aucun État. L'Italie a elle aussi hésité entre ces deux options. Elle a abordé cette question, à la fois au niveau central et au niveau local, à la lumière de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales qui a été adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et ratifiée par l'Italie, où elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1998 et dans le cadre de laquelle récemment, des stratégies ont été élaborées en vue de l'attribution éventuelle du statut de minorité historique-linguistique aux populations tsiganes. En fait, la spécificité ethnique et la diversité culturelle sont précisément les éléments qui ont contribué à la promotion d'outils législatifs indispensables pour définir les caractéristiques de la minorité tsigane et pour assurer à celle-ci une protection effective.

234. Au niveau central, on n'a pas jugé opportun de faire figurer la minorité tsigane parmi les minorités linguistiques-historiques visées dans la loi concernant la protection de ces minorités. Toutefois, le 17 juin 1998, la Chambre des députés a certes retiré du projet de loi susmentionné les passages concernant les Roms et les Sintis mais a décidé de soumettre une nouvelle fois à la Première Commission ces mêmes passages, qui devraient faire l'objet d'une disposition spécifique et séparée intitulée «Normes concernant la protection de la minorité tsigane» (*«Norme in materia di tutela della minoranza zingara»*).

235. Le Sénat s'est également penché sur la question des minorités rom et sinti. En fait, pendant l'examen en dernière lecture du projet de loi susmentionné, les Commissions mixtes I

et VII ont, le 2 juin 1999, adopté un document demandant au Gouvernement de signer la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, pour un certain nombre de raisons, entre autres l'existence d'un «patrimoine linguistique et culturel caractéristique de populations non sédentaires, notamment les langues parlées par les Roms et les Sintis, qui mérite d'être protégé».

236. La situation où se trouvent actuellement les communautés tsiganes tient principalement aux difficultés que rencontrent leurs membres pour prouver qu'ils ont telle ou telle nationalité ou, à défaut, qu'ils ont une résidence plus ou moins stable, ce qui est de toute façon insuffisant pour obtenir le statut de membre d'une minorité reconnue et protégée en vertu de l'article 6 de la Constitution italienne.

237. Par ailleurs, les mesures prises par les autorités compétentes au niveau local (en particulier au niveau régional) pour promouvoir et assurer le respect de la culture et de la langue de la population tsigane pourraient grandement contribuer à la reconnaissance concrète du statut de minorité à cette population. L'approche susmentionnée a été adoptée dans les années 80 par la région de la Vénétie puis par le Latium, la province autonome de Trente, la Sardaigne, la région Frioul-Vénétie Julienne, l'Émilie-Romagne et la Toscane, qui ont pris des mesures législatives vigoureuses en la matière.

238. Les régions ont adopté de nombreuses lois concernant les populations en question, comme en témoigne la liste ci-après:

- Loi n° 47 de la région Émilie-Romagne du 23 novembre 1988: «*Norme per le minoranze nomadi in Emilia Romagna*» («Règles applicables aux minorités nomades en Émilie-Romagne»);
- Loi n° 34 de la région Émilie-Romagne du 6 septembre 1993 portant modification de la loi du susmentionnée et de la loi n° 2 du 12 janvier 1985 «*Riordino e programmazione delle funzioni di assistenza sociale*» («Réorganisation et programmation des fonctions d'assistance sociale»);
- Loi n° 11 de la région Frioul-Vénétie Julienne du 14 mars 1988 «*Norme a tutela della cultura rom nell'ambito del territorio della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia*» («Normes protégeant la culture rom sur le territoire de la région autonome Frioul-Vénétie Julienne»);
- Loi n° 54 de la région Frioul-Vénétie Julienne du 20 juin 1988 et loi n° 25 du 24 juin 1991 «*Modifiche della Legge regionale novembre 1988*» («Amendements à la loi régionale n° 11/1988»);
- Loi n° 82 de la région du Latium du 24 mai 1985 «*Norme a favore dei Rom*» («Normes en faveur des Roms»);
- Loi n° 29 de la région du Latium du 30 mars 1992 «*Norme per l'attuazione del diritto allo studio*» («Dispositions relatives à l'exercice du droit à l'éducation»);
- Loi n° 77 de la région de Lombardie du 22 décembre 1989 «*Azione regionale per la tutela delle popolazioni appartenenti alle etnie tradizionalmente nomadi e*

*seminomadi*» («Action régionale en faveur de la protection des populations appartenant à des groupes ethniques nomades ou semi-nomades par tradition»);

- Loi n° 3 de la région des Marches du 5 janvier 1994 *«Interventi a favore degli emigrati, degli immigrati, dei rifugiati, degli apolidi, dei nomadi e delle loro famiglie»* («Mesures en faveur des émigrants, des immigrants, des réfugiés, des apatrides, des nomades et de leur famille»);
- Loi n° 26 de la région du Piémont du 10 juin 1993 *«Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi»* («Protection de l'ethnicité et de la culture des nomades»);
- Loi n° 26 de la région de la Sardaigne du 9 mars 1988 *«Interventi a favore della popolazione zingara»* («Mesures en faveur de la population tsigane»);
- Loi n° 17 de la région de Toscane du 12 mars 1988 *«Interventi per la tutela dell'etnia rom»* («Mesures de protection du groupe ethnique rom»);
- Loi n° 15 de la région autonome du Trentin du 2 septembre 1985 *«Norme a tutela degli zingari»* («Normes protégeant les Tsiganes»);
- Loi n° 32 de la région de l'Ombrie du 27 avril 1990 *«Misure per favorire l'inserimento dei nomadi nelle società e tutela della loro identità e del loro patrimonio culturale»* («Mesures en faveur de l'intégration des nomades dans la société et protection de leur identité et de leur patrimoine culturel»);
- Loi n° 54 de la région de la Vénétie du 22 décembre 1989 *«Interventi a tutela della cultura Rom e dei Sinti»* («Mesures visant à protéger la culture rom et sinti»).

239. En outre, le Sénat de la République est actuellement saisi d'un projet de loi (A.S. 3069) intitulé *«Tutela del diritto al nomadismo e riconoscimento delle popolazioni zingare quale minoranza linguistica»* («Protection du droit au nomadisme et reconnaissance de la population tsigane en tant que minorité linguistique»). Par ailleurs, ce projet de loi autorise les Tsiganes qui ne sont pas ressortissants de l'un des pays de l'Union européenne à choisir le statut d'apatride conformément à la Convention relative au statut des apatrides adoptée à New York le 28 septembre 1954 et prévoit la création de camps de transit équipés de sanitaires et d'aires de repos. Enfin, le projet de loi accorde une attention particulière au problème de la scolarisation des mineurs et prévoit notamment la mise en place de cours qui répondent aux besoins de ces populations.

240. Les mesures législatives prises au niveau local peuvent donner des résultats encourageants, en particulier en ce qui concerne l'organisation et la gestion des camps de transit. Il convient à ce propos de mentionner la décision, prise en juin 1999, d'évacuer la communauté tsigane d'un camp de nomades situé à Rome et appelé Casilino 700 où vivaient plus de 1 000 personnes appartenant à différents groupes ethniques (Roumains, Bosniaques, Maghrébins, ressortissants de l'ex-Yougoslavie, etc.). Soucieuses de voir les habitants du camp quitter les lieux où ils vivaient dans des conditions inhumaines, les autorités concernées - la région, la province et la municipalité - ont uni leurs efforts de manière remarquable pour trouver d'autres lieux dotés des équipements appropriés où la communauté tsigane pourrait s'installer.

### **10.3 Discrimination et intolérance**

241. La très grande hétérogénéité - ethnique, culturelle et linguistique - et la structure complexe des communautés tsiganes sont sans aucun doute des facteurs de la plus haute importance dont il faut tenir compte dans l'élaboration et la mise en œuvre effective de politiques appropriées d'accueil et d'intégration de ces populations sur le territoire italien. Les efforts soutenus déployés par les organes centraux pour engager une procédure visant à octroyer au groupe (en particulier à la communauté rom) un statut juridique spécifique, de façon à assurer concrètement la protection de ses droits n'ont pas trouvé d'écho immédiat au niveau local.

242. Il faut améliorer les relations entre la population locale et les Tsiganes, qui sont manifestement tendues, comme le montre l'augmentation du nombre d'incidents dans certaines régions, provinces et municipalités. Or les mesures adoptées à cet effet sont perçues comme étant hostiles aux communautés tsiganes elles-mêmes. Récemment, cette impression s'est renforcée en raison de l'arrivée dans le sud de l'Italie d'un nombre important de Roms venant du Kosovo où leur sécurité n'était pas pleinement assurée. D'après des estimations officielles, pendant le seul mois de juillet 1999, les côtes d'Apulie ont vu débarquer 1 943 Kosovars, dont 1 562 Roms (hommes, femmes et enfants).

243. Conscient qu'il faut mettre en place sans délai des structures appropriées permettant d'accueillir et de soutenir ces populations et assurer la protection des communautés tsiganes, en mettant l'accent sur la tolérance mutuelle au niveau local, en particulier dans des situations d'urgence comme celle qui a été mentionnée plus haut, le Gouvernement italien a commencé à prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la protection des droits des communautés tsiganes présentes sur le territoire italien, laquelle est fondée sur respect du principe de non-discrimination.

### **10.4 Accueil et installation**

244. Les considérations exprimées par les pouvoirs publics concernant les procédures d'accueil et d'installation progressive des populations tsiganes sur le territoire italien ont fait prendre conscience à l'opinion publique de la nécessité urgente de mettre en place un cadre normatif qui permette aux organes compétents de prendre des mesures adéquates visant à assurer la protection concrète des droits des membres des communautés tsiganes.

245. Depuis le début des années 70, le Ministre de l'intérieur envoie des circulaires (11 octobre 1973, 5 juillet 1985) aux maires pour les encourager à adopter des mesures qui favorisent l'installation, dans le pays, des communautés tsiganes. Toutefois, notamment en ce qui concerne les Roms, le simple fait d'avoir résidé sur le territoire italien pendant plus de 20 ans n'habilite pas les Tsiganes à obtenir un permis de résidence ou à régulariser leur situation car ni le pays d'origine ni le pays d'accueil ne leur ont délivré des documents d'identité. Tout cela a une incidence directe sur le mode d'installation des communautés tsiganes dans les camps de transit. Il s'agit là d'une réalité assez complexe caractérisée par une pléthore de contradictions et de contrastes, notamment en ce qui concerne la question de la coexistence de ces populations et de la population locale dans les zones où se trouvent les camps de transit.

246. À ce propos, des modèles d'installation caractéristiques ont retenu l'attention des autorités locales compétentes qui ont envisagé des moyens de les modifier de façon à permettre l'adoption

de méthodes appropriées d'accueil et d'intégration des populations tsiganes sur le territoire. Il convient à cet égard de mentionner les incidents survenus d'une part dans le district de Scampia à Naples où les forces de sécurité ne font rien pour prévenir les actes de racisme et les violences dont sont victimes les membres de la communauté rom et les atteintes à leurs biens et d'autre part dans le camp de transit de Palerme (Campo della Favorita) où les membres de la communauté rom n'ont accès ni à la sécurité sociale ni à l'éducation ni à la formation ni au travail bien qu'ils soient pour la plupart des citoyens italiens titulaires d'un permis de résidence.

## 10.5 Le logement

247. L'implantation progressive de la population tsigane dans les différentes structures sociales, qui résulte des nouveaux besoins du marché du travail, a entraîné la sédentarisation graduelle de cette population, qu'il s'agisse de la première ou de la deuxième génération. Toutefois, comme ils ont peu d'attachments avec le pays d'accueil et qu'ils n'ont pas une qualification professionnelle suffisante, les membres de ces communautés ont beaucoup de mal à trouver du travail et un logement.

248. Pour remédier à ces problèmes, l'Italie a adopté une mesure, temporaire, qui s'avère particulièrement utile dans les situations d'urgence: des caravanes sont mises à la disposition des groupes susmentionnés. Toutefois, étant donné les impératifs de la sédentarisation et la nécessité de tenir compte des habitudes et des traditions des différents groupes tsiganes résidant sur le territoire italien, il s'est avéré nécessaire de fournir d'autres équipements plus durables. Dans cet esprit, on a décidé de construire pour les Roms de la première et de la deuxième génération rom des logements mononucléaires dans les villes, en tenant dûment compte des besoins culturels et professionnels des communautés tsiganes. Des expériences de ce type ont été menées dans les villes suivantes : à Cosenza (Calabre), où trois complexes résidentiels pouvant accueillir 68 familles ont été construits dans la zone urbaine avec l'appui financier de la Communauté européenne; dans la municipalité de Carmagnola (Turin, Piémont), où les autorités locales ont fourni les matériaux de construction et les dépenses de construction ont été prises en charge en partie par la communauté rom et en partie par l'administration; à Spinaceto (Abruzzes), où des logements sociaux ont été attribués à des membres de la communauté tsigane; à Foggia (Pouilles), où des logements ont été construits pour une centaine de familles; à Gênes (Ligurie), où la municipalité a construit un ensemble résidentiel comprenant 25 logements dotés d'installations sanitaires autonomes, un dispensaire, et une salle de conférence; dans la municipalité de Campi Bisenzio (Florence, Toscane) et dans la province de Latina, où des projets analogues sont en cours de réalisation.

249. Dans le même esprit, une attention particulière est accordée à des projets pilotes caractérisés par une approche expérimentale de l'autoconstruction: il s'agit d'associer étroitement la population tsigane à la fois à la conception et à la construction de logements, de telle sorte que les besoins spécifiques des membres de cette communauté soient pleinement satisfaits. Une expérience de ce type a été menée à Brescia et à Collegno (Turin, Piémont), où on a donné aux communautés rom la possibilité de participer à la conception et au financement d'ensembles d'habitations qui leur étaient destinés.

250. Un autre type de mesure, de caractère permanent, tient compte du phénomène du semi-nomadisme, régional ou interrégional, qui est lié au travail saisonnier et qui est notamment pratiqué par certaines communautés tsiganes (telles que les Roms Kalderach, les Sintis Giostrai

et les Camminanti Siciliani). Pour résoudre le problème, il a fallu prendre en compte aussi bien les besoins collectifs des diverses communautés tsiganes que les besoins individuels de chaque famille: la politique menée par les autorités locales comporte donc deux volets, à savoir: la construction d'ensembles d'habitations (c'est-à-dire de logements permanents) et l'aménagement de camps de transit.

251. La possibilité de créer, dans toutes les grandes villes, des aires de transit spéciales réservées aux communautés semi-nomades est actuellement examinée. Ces camps seraient dotés d'équipements collectifs et approvisionnés en électricité et pourraient accueillir 10 à 12 familles au maximum, chacune ayant la possibilité d'utiliser des installations privées essentielles. Il est indispensable que ces camps soient conçus compte dûment tenu des habitudes des personnes qui y séjourneront: il importe par exemple de veiller à ce que chaque famille puisse accueillir, pour de courtes périodes, des parents ou des amis en visite; il conviendra également de réserver une zone du camp à l'entreposage des outils de travail qui ne sont pas utilisés pendant l'hiver (par exemple le matériel de fête foraine utilisé par les Sintis). Par ailleurs, il est indispensable de connaître certains principes fondamentaux qui régissent la vie en société chez les Tsiganes, notamment le concept de famille élargie (en vertu duquel les enfants mâles, une fois mariés, restent généralement à proximité de leurs parents) ou encore la disposition circulaire des caravanes qui est une marque de respect envers les autres familles et qui crée une vaste zone où tous les membres de la communauté peuvent mener des activités communes (cette coutume est typique des Roms Kalderach).

## 10.6 L'emploi

252. En matière de travail, l'une des principales caractéristiques des communautés tsiganes est la transmission des métiers traditionnels de génération en génération. Toutefois, aujourd'hui, les membres d'une communauté tsigane qui sont forains, éleveurs de chevaux, rétameurs, chaudronniers, forgerons ou orfèvres n'ont pas les qualifications requises pour trouver du travail sur le marché de l'emploi et gagner leur vie. On peut et on doit donc remédier à cette situation de marginalisation en organisant à l'intention de ces personnes des activités d'éducation et de formation qui leur permettent de vivre dans la dignité sans être obligées de choisir entre le commerce ambulant, la mendicité et le vol.

253. À cette fin, les pouvoirs publics ont déjà formulé des propositions concrètes pour faciliter l'accès des Tsiganes au marché du travail. Pour ce qui est du commerce ambulant et des activités foraines, il a été proposé de limiter les entraves actuelles (notamment en allégeant les charges fiscales telles que les taxes sur les représentations) et d'encourager la pleine application de la loi 337/68 sur la création, dans chaque municipalité, de zones réservées aux activités foraines.

254. On s'est efforcé également d'encourager la création de coopératives de type B (voir loi 381/91) dans différents secteurs allant de la collecte sélective des ordures aux activités manufacturières [comme à Ferrara (Émilie Romagne) pour le travail du bois et du cuir ou encore à Lecce (Pouilles) pour la fabrication d'ustensiles de cuisine] en passant par l'industrie du bâtiment (Mantou, Lombardie) et les entreprises artisanales.

255. Enfin, le secteur de l'élevage de chevaux mérite une attention particulière en raison de la compétence acquise dans ce domaine par les Roms installés dans les régions centrales et méridionales de l'Italie. À cette fin, il est envisagé de réaliser des projets d'appui visant à

transformer l'élevage traditionnel en tourisme équestre ou encore à ouvrir des centres pour l'abattage des chevaux et la préparation de la viande de cheval.

## 10.7 L'éducation

256. Si l'on veut que les populations tsiganes participent réellement aux principales activités éducatives et de formation menées dans le cadre du système scolaire italien, il faut promouvoir l'interculturalité tout en respectant pleinement les principes qui constituent le fondement de l'identité sociale et culturelle de ces populations.

257. En Italie, c'est dans les années 60 qu'ont été prises les premières mesures visant à scolariser les Roms et qu'ont été créées notamment des écoles spéciales appelées "Lacio Drom" pour les enfants d'origine rom. Par la suite on a supprimé progressivement ce type d'écoles et on a mis l'accent sur l'intégration effective des enfants roms dans le système scolaire italien. Aujourd'hui, les autorités compétentes continuent à veiller à ce que les enfants tsiganes soient bien intégrés dans les écoles ordinaires.

258. La mise en œuvre de cette politique se heurte à deux problèmes. La première difficulté est d'ordre normatif: on procède rarement à une évaluation satisfaisante de l'exécution de la double obligation surtout dans le domaine de l'enseignement, de respecter l'identité culturelle des individus concernés et de mettre à la disposition des enfants et des adolescents tsiganes intégrés dans le système scolaire des structures globales efficaces à même de répondre à leurs besoins réels (C.M 207/1986). La deuxième difficulté est d'ordre didactique et pédagogique: pour garantir l'interculturalité, il faut élaborer des matériaux didactiques appropriés, adopter des méthodes d'enseignement adaptées et reconnaître dans la pratique l'existence d'identités culturelles différentes.

259. À ce jour, le problème le plus grave est sans aucun doute le faible taux de scolarisation et de fréquentation scolaire des enfants roms. Il faut espérer que diverses actions coordonnées seront menées pour créer des structures permettant d'établir le contact avec les adolescents, organiser des activités de soutien scolaire, et mettre en place des stages de formation professionnelle et des bourses de formation ainsi que des cours pour adultes avec le soutien d'un médiateur culturel.

260. La présence d'un tel médiateur revêt une importance capitale. Dans le cadre des efforts déployés pour mener une politique d'intégration judicieuse, respectueuse des différences et des particularités considérées comme des éléments permettant d'enrichir les connaissances et de partager des valeurs propres à éliminer les préjugés inutiles, le médiateur culturel est apparu comme l'organe compétent pour agir aux niveaux relationnel, fonctionnel et culturel. Les tâches de ce médiateur peuvent être divisées en deux grandes catégories: celles qui relèvent de la communication et celles qui ont trait aux questions psychosociales. Le médiateur peut s'acquitter de ses fonctions dans des domaines très divers allant du service national de santé à la scolarisation, des établissements pénitentiaires aux tribunaux ou encore aux centres administratifs locaux. À titre d'exemple, on mettra l'accent sur les activités importantes menées par le médiateur culturel dans le domaine des services de santé: il se familiarise avec les grands principes qui régissent le système biomédical et les moyens de garantir une assistance de base (médecins et pédiatres) aux communautés tsiganes en vue de satisfaire les besoins de santé primaires de leurs membres. Il y a lieu de rappeler également le rôle joué par le médiateur

culturel dans le domaine judiciaire: il peut servir de lien entre l'accusé ou le détenu et les autorités judiciaires, notamment en vue d'atténuer les souffrances ressenties par ces personnes du fait de leur emprisonnement ou de leur séparation d'avec leur communauté. Enfin, la présence du médiateur dans les bureaux pour étrangers et dans les locaux de la police serait souhaitable: l'intérêt d'une telle pratique, qui est déjà en vigueur à Rome, à Florence et à Naples, mais pour d'autres groupes d'étrangers, serait sans aucun doute renforcé par l'application de procédures de régularisation appropriées aux membres des communautés tsiganes présents sur le territoire italien.

## **10.8 La santé**

261. L'espérance de vie moyenne des personnes vivant dans les camps de transit est de 50 ans environ (contre 80 ans pour l'ensemble de la population du pays). Le taux de mortalité infantile est encore plus préoccupant.

262. Pour aborder avec des outils appropriés les questions concernant le logement et la santé des populations tsiganes récemment sédentarisées ou semi-sédentaires, les pouvoirs publics doivent sans délai adopter une politique sociale sérieuse. La présidence du Conseil des Ministres et le Ministère de la santé ont rappelé à maintes reprises la nécessité d'amener les organes compétents au niveau local et au niveau central et les associations de bénévoles à joindre leurs efforts pour assurer des conditions de vie décentes aux personnes qui vivent dans de grands ensembles ou des camps de transit (électricité, eau potable, réseau d'égouts, collecte des ordures ménagères). En outre, il conviendrait de réglementer d'une manière plus détaillée l'accès aux services et l'utilisation des services, d'assurer la diffusion d'informations concernant les pathologies ainsi que la formation et le perfectionnement du personnel médical et d'organiser des cours pratiques concernant les soins et l'hygiène personnels.

263. La teneur de la loi n° 40/98 et du Plan de santé nationale pour 1998-2000 montre que la protection de la santé des populations tsiganes fait partie des priorités du Gouvernement italien. L'un des objectifs à atteindre est «le renforcement de la protection des individus vulnérables, une attention particulière étant accordée aux mères et aux immigrants».

## ANNEXES

1. Non-ressortissants de l'Union européenne résidant en Italie, par pays d'origine, au 24 septembre 1999
2. Ressortissants de l'Union européenne résidant en Italie au 24 septembre 1999
3. Non-ressortissants de l'Union européenne ayant déposé une demande de permis de résidence en Italie au 24 septembre 1999
4. Données simplifiées sur les étrangers résidant en Italie au 11 juillet 1999 et sur leur statut
5. Centres de séjour temporaire - Situation au 18 juillet 1999
6. Flux d'entrée par zone géographique en fonction des motifs de séjour, 1998
7. Permis de résidence par région et selon le pays de nationalité, en janvier 1992, 1997 et 1998
8. Étrangers résidant en Italie au 1<sup>er</sup> janvier 1993, au 1<sup>er</sup> janvier 1998 et au 1<sup>er</sup> janvier 1999
9. Mineurs étrangers résidant en Italie au 1<sup>er</sup> janvier 1997, au 1<sup>er</sup> janvier 1998 et au 1<sup>er</sup> janvier 1999
10. Cas d'intolérance et de discrimination raciale, 1998/ premier trimestre 1999
11. Infractions aggravées par la discrimination raciale:
  - a) Répartition par année et par type d'infraction, 1993-1999
  - b) Répartition par ressort de la Cour d'appel et année de condamnation, 1993-1999
12. Infractions imputées à des prisonniers étrangers - Situation au 31 mai 1999:
  - a) Comparaison entre le premier semestre 1998 et le premier semestre 1999
  - b) Comparaison entre 1996, 1997 et 1998
13. Infractions commises par des Italiens ou des étrangers classées selon le type d'infraction et leur répartition géographique, 1997
14. Prisonniers étrangers classés selon leur situation juridique au 31 mai 1999
15. Prisonniers étrangers classés selon la région géographique au 31 mai 1999
16. Prisonniers étrangers classés selon leur nationalité au 31 mai 1999
17. Travailleurs originaires de pays extérieurs à l'UE - Activité de supervision, 1998

18. Travailleurs originaires de pays extérieurs à l'UE - Vérification pour certains secteurs d'activité, 1998
19. Élèves étrangers - Série chronologique

Répartition des élèves étrangers par classe, 1998/99
20. Incidence du nombre d'élèves étrangers sur le nombre total d'élèves dans chaque école - Répartition des écoles par classe, 1998/99

Élèves étrangers par région d'origine, années scolaires 1997/98 et 1998/99

Écoles avec élèves étrangers - pourcentage de l'ensemble des écoles
21. Principales nationalités des élèves non-italiens (non-UE), 1998/1999
22. Bénéficiaires des articles sur l'éducation et les questions interculturelles du Texte unifié («Testo Unico»)
23. Minorités présentes en Italie, 1999

-----