



Pacto Internacional
de Derechos Civiles
y Políticos

Distr.
GENERAL

CCPR/C/103/Add.4
28 de mayo de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES
EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 40 DEL PACTO

Cuarto informe periódico que los Estados Partes
debían presentar en 1995

Adición

ITALIA*

[30 de octubre de 1996]

* Para el tercer informe periódico de Italia, véase CCPR/C/64/Add.8; para su examen por el Comité, véase CCPR/C/SR.1329 y 1330 y Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/49/40), párrs. 271 a 290.

INTRODUCCIÓN

1. Con arreglo a lo previsto en el Pacto, el informe del Gobierno de Italia sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos debía abarcar el período 1993-1995. Sin embargo, dado que el anterior informe había sido actualizado y examinado en julio de 1994, el presente informe se ha actualizado a junio de 1996.

2. Conforme a la práctica habitual, el informe ha sido preparado por el Comité Interdepartamental de Derechos Humanos, creado en 1978 por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Integran el Comité representantes de los departamentos que guardan una relación más estrecha con las cuestiones de que trata el Pacto, representantes de algunas organizaciones no gubernamentales y expertos. El tercer informe periódico de Italia fue examinado por el Comité de Derechos Humanos los días 11 y 12 de julio de 1994.

4. El informe anterior, así como las respuestas suministradas por escrito a las preguntas del Comité y la presentación oral y su examen, han mostrado ampliamente el respeto y la aplicación efectivos de los principios y las normas del Pacto.

5. En el período cubierto por el cuarto informe, el panorama político italiano ha experimentado cambios profundos y radicales. Tras las elecciones políticas de 1994 se estableció un gobierno de centro derecha. Al terminar la llamada Primera República, ingresaron en el nuevo gobierno muchas nuevas coaliciones políticas, entre las cuales figuraban Forza Italia, la Alleanza Nazionale y la Lega Nord. Sin embargo, el nuevo gobierno, considerado el primer gobierno de la Segunda República, tuvo una corta vida, por diversas razones; uno de los factores tal vez más determinantes fue el retiro del apoyo de la Lega Nord. Posteriormente se estableció un nuevo Gobierno, con la participación de expertos independientes y en abril de 1996 se celebraron nuevas elecciones. Los principales partidos políticos se agruparon en dos frentes. El Polo de la Libertad, de centro derecha (formado por Forza Italia, Alleanza Nazionale, Centro Cristiano Democratico y Unione Democratico Cristiana) y el ULIVO de centro izquierda (formado principalmente por el Partito Democratico della Sinistra, el Partito Popolare Italiano y con el apoyo externo de Rifondazione Comunista). Esta última coalición ganó por mayoría de votos y, por lo tanto, fue llamada a formar el nuevo Gobierno. En éste existe también un elevado nivel de expertos cuasi independientes, que participan en razón de sus competencias particulares en algunos sectores esenciales.

6. Poco después de las elecciones de 1996 la Lega Nord propuso la separación de Italia en dos entidades: la "Padania", que integrarían la mayoría de las regiones septentrionales, y el resto de Italia, que mantendría su identidad en la otra parte del territorio.

7. Las sugerencias hechas por el Comité de Derechos Humanos, así como las preocupaciones expresadas en sus observaciones finales sobre el tercer informe periódico, han sido objeto de un atento examen por parte del Gobierno de Italia y de los sectores de la administración que guardan una relación más directa con los diferentes aspectos de los derechos humanos.
8. Italia ha adoptado todas las medidas necesarias para ratificar el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto y ha iniciado el procedimiento para retirar las reservas hechas inicialmente al Pacto.
9. Las autoridades competentes y el Parlamento están examinando las modalidades de procedimiento necesarias para poner en práctica dos de las recomendaciones más importantes del Comité de Derechos Humanos, esto es, las relativas a la institución del defensor del pueblo y la tipificación del delito de tortura en el ordenamiento penal italiano. Se han presentado al Parlamento diversos proyectos de ley a este respecto, pero todavía dista mucho para su promulgación.
10. El Comité de Derechos Humanos había expresado también su preocupación por la armonización de las actividades de los defensores del pueblo locales, a nivel regional o comunal. Cabe señalar que las diversas oficinas de los defensores del pueblo han establecido un procedimiento oficioso de consulta. El objetivo es intercambiar experiencias y tratar de establecer una línea común de acción.
11. El Comité de Derechos Humanos había expresado también su preocupación por las nuevas disposiciones disciplinarias aplicables en caso de detención preventiva. El comentario al artículo 9 del Pacto en el presente informe contiene información detallada sobre las mejoras introducidas, tanto en la legislación como en la práctica, para mejorar el tratamiento de las personas detenidas.
12. En la esfera de los medios de comunicación, un fallo reciente del Tribunal Constitucional ha declarado que las empresas estatales o privadas no pueden controlar más de dos estaciones de televisión a nivel nacional.
13. El Comité de Derechos Humanos parece ser de opinión de que en Italia sólo las minorías "lingüísticas" gozan de protección. Esto no es así. Como han mostrado los informes anteriores, es efectivo que en las disposiciones legislativas relativas a las minorías se hace referencia expresa, en los títulos, a las minorías lingüísticas. La razón para ello es de origen histórico y jurídico. Sin embargo, de hecho, en la legislación italiana la expresión "minorías lingüísticas" abarca todas las formas de minorías, incluidas las étnicas, religiosas, raciales o de otra índole.
14. Por último, se han adoptado diversas iniciativas con miras a fortalecer los mecanismos de protección contra todas las formas de intolerancia y discriminación y mejorar la condición jurídica y social de la mujer. En los comentarios a los artículos pertinentes del Pacto se proporcionan detalles acerca de estas iniciativas.

Artículo 2

Reforma del derecho internacional privado

15. La Ley N° 218, de 31 de mayo de 1995, reformó el sistema italiano de derecho internacional privado. El anterior sistema se regía por los artículos 17 a 31 de las disposiciones sobre aplicación del Código Civil. Esas disposiciones, en vigor desde 1865, eran muy obsoletas y habían sido reemplazadas en parte por algunas disposiciones del mismo Código (especialmente los artículos 115, 116 y 2505 a 2509) y del Código Marítimo (arts. 4 a 13) así como por los artículos 2, 3, 4 y 796 a 805 del Código de Procedimiento Civil. En aplicación de modernos criterios de derecho internacional privado y con inclusión de algunas cuestiones de derecho procesal civil internacional, la Ley N° 218/95 trata de las cuestiones relativas al derecho aplicable así como a la jurisdicción y la ejecución de sentencias extranjeras y demás decisiones adoptadas por las autoridades de otros países, lo que entraña una reforma amplia de las disposiciones relativas a los conflictos de leyes y de jurisdicción.

16. En resumen, esa ley se divide en cinco títulos. El primero (arts. 1 y 2) contiene las disposiciones generales; el segundo (arts. 3 a 9) trata de la jurisdicción italiana; el tercero (arts. 13 a 63) trata del derecho aplicable y de los derechos de las personas naturales y jurídicas, las relaciones de familia, la sucesión, los derechos reales, las donaciones y las obligaciones; el cuarto (arts. 64 a 71) trata de la ejecución de las sentencias y decisiones extranjeras; el quinto (arts. 72 a 74) contiene las disposiciones provisionales y una cláusula de derogación de las disposiciones y normas incompatibles.

Relación entre la jurisdicción italiana y la eclesiástica

17. Cabe recordar a este respecto el fallo N° 1824, de 13 de febrero de 1993, en el cual las Salas conjuntas del Tribunal Supremo de Casación fallaron que, al haberse suprimido la jurisdicción reservada de los tribunales eclesiásticos, los tribunales italianos tenían jurisdicción para fallar acerca de la nulidad de los matrimonios celebrados de conformidad con el Concordato.

Cambio de apellido

18. El reciente fallo N° 13 del Tribunal Constitucional, de 3 de febrero de 1994, declaró inconstitucional el artículo 165 del Decreto Real N° 1238, de 9 de julio de 1939 (decreto orgánico del Registro Civil) por no contener ninguna disposición que, en el caso de la rectificación de alguna partida del registro civil que, por razones que estén fuera del control de la persona afectada, entrañe un cambio de apellido, permita a esa persona pedir a los tribunales autorización para mantener su apellido original cuando se considere que éste es un signo particular de la identidad de esa persona.

Educación e información sobre derechos humanos

19. Entre las actividades más recientes encaminadas a divulgar información sobre los derechos humanos e incorporar este tema en los planes de estudio de las escuelas de Italia, cabe señalar la labor del Comité para la Protección de los Derechos Humanos de la Accademia Nazionale dei Lincei (Academia de Ciencias). En 1991 este Comité realizó una encuesta acerca de la educación e información sobre derechos humanos, haciendo especial hincapié en los prejuicios étnicos en las escuelas y universidades italianas y en profesiones como la judicatura, el servicio diplomático, las fuerzas armadas y la policía o en el público en general.

20. Los resultados de la encuesta de la Accademia, que se pusieron en conocimiento de todos los departamentos y organismos públicos pertinentes así como de las dos cámaras del Parlamento, han sido publicados con el título de "Informe sobre la educación e información en materia de derechos humanos en Italia". Además de contener los textos de los principales instrumentos internacionales en la materia, incluida la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Recomendación de la UNESCO sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales aprobado por el Consejo de Europa en 1950, ese informe contiene también recomendaciones para su aplicación en escuelas y universidades en lo que respecta, entre otras cosas, a la formación de los profesores y los cursos de repaso, y para que se preste más atención a la enseñanza de los derechos humanos en escuelas y universidades, en particular en las facultades de humanidades y ciencias, los establecimientos de enseñanza para periodistas y los medios de información.

21. A este respecto, cabe señalar también la contribución hecha por la Cruz Roja italiana. Además de su propia labor institucional de primeros auxilios, bienestar social, asistencia a los refugiados y otros grupos vulnerables, en los últimos años la Cruz Roja italiana ha hecho enormes esfuerzos, en particular para formar a los jóvenes contra toda forma de prejuicio e intolerancia mediante una campaña educacional amplia y la divulgación de las normas humanitarias internacionales y los convenios de derechos humanos.

22. Las actividades más recientes y más importantes de la Cruz Roja italiana en esta esfera son: a) la organización de dos campañas sobre educación para la coexistencia democrática y la paz destinada a la subdivisión juvenil de la Cruz Roja italiana en el marco del programa auspiciado por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre "las minorías y los derechos humanos"; b) la organización de una reunión internacional, celebrada en junio de 1996, sobre el "respeto de los derechos humanos en situaciones de emergencia y de conflicto armado (30 años después de la aprobación de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos)", y c) la organización de varios cursos sobre derecho internacional humanitario

destinados a profesores y al personal civil empleado por las autoridades militares, así como de seminarios y talleres, mesas redondas y conferencias en Italia y el extranjero.

23. Italia ha tomado también parte activa en el Año de las Naciones Unidas para la Tolerancia (1995) organizando conferencias en escuelas o congresos internacionales y colaborando con las actividades de la UNESCO en su calidad de organismo rector del Año.

24. Por último, en las principales universidades italianas se han impartido cursos especializados sobre derechos humanos.

Artículo 3

25. En la esfera de la igualdad de derechos para hombres y mujeres, el Gobierno de Italia ha creado el Ministerio de Igualdad de Oportunidades, cuyo cometido principal es fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en lo que respecta a sus derechos civiles y políticos.

Artículo 6

26. El Parlamento italiano promulgó la Ley N° 733, de 9 de diciembre de 1994, que ratifica y pone en aplicación el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, que había sido aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1989.

Abolición de la pena de muerte en el Código Penal Militar aplicable en tiempo de guerra

27. La Ley N° 589, de 13 de octubre de 1994, abolió la pena de muerte para los delitos tipificados con arreglo al Código Penal Militar aplicable en tiempo de guerra y las leyes militares aplicables en tiempo de guerra. La pena de muerte ha sido sustituida por la prisión perpetua, como pena máxima prevista en el Código Penal. La Ley N° 589/1994 derogó también el artículo 241 del Código Penal Militar aplicable en tiempo de guerra, de 1941, con arreglo al cual en caso de delito flagrante de desobediencia, insubordinación, motín o rebelión, o de delitos cometidos por prisioneros de guerra enemigos a bordo de buques o aeronaves militares que pusieran en peligro inminente la seguridad del buque o la aeronave o su preparación para el combate, el capitán estaba facultado para ordenar la ejecución de los autores en caso de culpabilidad manifiesta, con sujeción a la obligación de presentar un informe razonado a sus superiores. Ese artículo, ahora derogado, otorgaba igual potestad al comandante de un cuerpo, o parte de él, en caso de que los delitos entrañaran una amenaza inminente a la seguridad del cuerpo o de parte del cuerpo bajo su mando.

28. De más está recordar que la pena de muerte no existe en el derecho italiano. La Ley N° 589/1994 abolió la pena de muerte, que sólo podía aplicarse en tiempo de guerra, y que no había sido impuesta después de la segunda guerra mundial.

Enmienda al artículo 79 de la Constitución relativo a la amnistía

29. El artículo 79 de la Constitución fue modificado en virtud de la Ley constitucional N° 1, de 6 de marzo de 1992, y su texto es ahora el siguiente: "La amnistía deberá concederse en virtud de una ley del Parlamento, aprobada por una mayoría de dos tercios de los miembros de cada cámara respecto de cada artículo y de la ley en su conjunto. La ley que conceda una amnistía deberá señalar el plazo máximo para su aplicación. En caso alguno podrá la amnistía aplicarse a delitos cometidos después de presentado al Parlamento el proyecto de ley".

Extradición de personas en caso de delitos punibles en el extranjero con la pena capital

30. Por último, cabe recordar el fallo del Tribunal Constitucional de fechas 25 a 27 de junio de 1996 que declaró inconstitucional el párrafo 2 del artículo 698 del Código de Procedimiento Penal y parte de la Ley N° 225, de 26 de mayo de 1984 (ratificación y aplicación del Tratado de extradición entre el Gobierno de la República Italiana y el Gobierno de los Estados Unidos de América, hecho en Roma el 13 de octubre de 1983) que aplicaban el artículo IX del Tratado de extradición y autorizaban la extradición por delitos punibles con la pena capital, a condición de que el país solicitante se comprometiera a no imponer la pena de muerte o, en el caso de que se hubiese impuesto, a no ejecutarla, ofreciendo garantías satisfactorias a juicio del país receptor de la solicitud de extradición. En su fallo, el Tribunal Constitucional reconoció expresamente que la prohibición de la pena capital contenida en el párrafo 4 del artículo 27 de la Constitución tenía un significado equivalente en particular a la prohibición de los castigos inhumanos; en el ordenamiento constitucional italiano se considera que esta disposición es un corolario de la garantía del derecho fundamental a la vida, primer derecho humano inviolable consagrado en el artículo 2 de la Constitución. En los comentarios al artículo 14 del Pacto figura un análisis más detallado de este fallo.

Artículo 7

31. En 1993 el Gobierno de Italia presentó el segundo informe de conformidad con la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que contenía información acerca de los cambios en la legislación y la jurisprudencia en esta esfera.

32. A este respecto, cabe recordar algunos fallos recientes del Tribunal Constitucional, en particular el fallo N° 349 de 24 de junio de 1993, por el cual el Tribunal ratificó un concepto profundamente arraigado en el ordenamiento jurídico italiano, esto es, que la detención "no puede significar un trato que atente contra la naturaleza humana". El fallo subrayó también un principio de civilización, esto es, que se debía garantizar a las personas condenadas a penas de prisión el derecho de actuar así como esa parte de la personalidad humana no afectada por la pena. En el mismo fallo, el Tribunal reafirmó que la pena de cárcel no puede entrañar una

privación total y absoluta de la libertad personal y que "los derechos humanos inviolables, que abarcan el derecho a la libertad personal, se originan en un principio fundamental de carácter general".

33. Cabe recordar a este respecto el fallo N° 410, de 5 de noviembre de 1993, por el cual el Tribunal Constitucional confirmó que las autoridades carcelarias podían imponer un régimen restrictivo que no fuese más allá del sacrificio personal que ya se imponía a los detenidos y declaró que "aunque el trato de los detenidos en lo que no respecta a su libertad personal puede quedar entregado al arbitrio de la administración carcelaria, ese trato no priva a los detenidos de su derecho a impugnar cualquier medida que, aunque forme parte de la pena, pueda afectar derechos humanos inviolables garantizados expresamente por las disposiciones de la Constitución".

Visita a Italia en 1995 del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes

34. En noviembre de 1995, el Comité Europeo visitó por segunda vez los servicios judiciales italianos y se entrevistó con las autoridades nacionales a los efectos del seguimiento de su primera visita en 1993. Al término de la visita de 1995 el Comité Europeo presentó un informe al Gobierno de Italia pidiendo información más detallada y observaciones sobre determinadas cuestiones. El Gobierno de Italia contestó a ese pedido en febrero de 1996 y acompañó un informe sobre la situación en ciertas cárceles italianas, en particular en San Vittore, de Milán; el estado de la atención psiquiátrica en Italia, en especial de los servicios hospitalarios para la admisión obligatoria y el tratamiento de los pacientes dados de alta de hospitales psiquiátricos judiciales así como la organización y administración técnica de los centros de detención de menores en Italia.

35. En los comentarios al artículo 10 del Pacto se proporcionan más detalles sobre el estado de las cárceles italianas.

Artículo 9

36. Existe el convencimiento generalizado de que con el proceso penal en efecto desde la "restauración" de 1992 (con el denominado decreto contra la delincuencia) la defensa y la fiscalía no están en igualdad de condiciones, y el juez no es un árbitro, sino que actúa con el fiscal, y éste "abusa" de sus facultades insistiendo en solicitar órdenes de prisión preventiva y reclusión para lograr que los acusados confiesen y revelen quiénes son sus cómplices. Con la Ley N° 332 de 8 de agosto de 1995 se trataba de "reducir" esos efectos perjudiciales modificando (a veces sólo parcialmente) algunos de los aspectos más controvertidos del procedimiento penal. El poder judicial ha expresado desconfianza y fuertes críticas respecto de la Ley N° 332/1995; se dice que ésta puede interferir en las políticas adoptadas para combatir la delincuencia organizada de inspiración mafiosa. En cambio, los abogados han acogido estas nuevas reglas como un primer e importante paso para restablecer el equilibrio entre las partes en el procedimiento. Los tratadistas han subrayado las deficiencias técnicas y la falta de coordinación que ofrece la ley, y el hecho de que algunas de sus disposiciones no son sistemáticas.

Pero, por encima de las deficiencias técnicas y de coordinación objetivas, esta ley contiene varias disposiciones de la mayor importancia. Introduce muchas enmiendas al Código de Procedimiento Penal con referencia a las leyes sobre prisión preventiva y la fase de investigación preliminar. He aquí un resumen de las principales disposiciones de esta ley.

37. El artículo 1 modifica el párrafo 3 del artículo 104 del Código de Procedimiento Penal: a los sospechosos en prisión preventiva sólo se les puede negar la posibilidad de hablar con su abogado defensor durante cinco días, en lugar de siete anteriormente.

38. Con la introducción del artículo 141 bis del Código de Procedimiento Penal, el artículo 2 estipula que cuando una persona detenida sea interrogada fuera de un juzgado habrá que grabar toda la entrevista en cinta magnética o por medios audiovisuales.

39. El artículo 3 modifica los párrafos a) y c) del artículo 274 del Código de Procedimiento Penal en relación con la prisión preventiva (la probabilidad de falsear la prueba o de repetir el delito). En el párrafo a) se estipula que puede ordenarse la prisión preventiva si se cumplen las siguientes condiciones:

- a) para ello tiene que haber razones específicas e imperiosas;
- b) ha de estar relacionada con las "investigaciones sobre el caso de que se trate";
- c) tiene que existir una "amenaza inmediata y directa" a la obtención de pruebas y su autenticidad;
- d) hay que aducir razones para suponer la existencia de una amenaza inmediata y directa a la obtención de la prueba y su autenticidad, sin lo cual la medida es declarada nula;
- e) la negativa de la persona sometida a investigación o del acusado a hacer una declaración o admitir la culpabilidad no puede considerarse que constituya una amenaza inmediata a la obtención de la prueba o su autenticidad.

40. Fundamentalmente, la enmienda limita el alcance de la expedición de órdenes de prisión preventiva, estableciendo una correlación entre las investigaciones específicas que todavía hay que llevar a cabo y la presencia de una amenaza para la obtención de la prueba o su autenticidad, sobre la base de circunstancias concretas. Las reglas sobre prisión preventiva con fines de obtención de pruebas son ahora más estrictas. Y lo mismo se aplica al párrafo c), que reduce el número de circunstancias en que la probabilidad de que se cometa un delito justifica la prisión preventiva. En este párrafo c) del artículo 274 del Código de Procedimiento Penal se estipula que la probabilidad de que se repita un delito sólo puede utilizarse como base

para solicitar la prisión preventiva con relación a delitos de la misma naturaleza que son también castigables con una pena máxima no inferior a cuatro años de reclusión.

41. Los artículos 4, 5, 6 y 7 tratan de las condiciones de la prisión preventiva. El artículo 4 introduce el párrafo 2 bis en el artículo 275 del Código de Procedimiento Penal, por el que se prohíbe la prisión preventiva cuando es probable que se dicte una condena condicional.

42. El artículo 5 modifica el párrafo 3 del artículo 275 del Código de Procedimiento Penal, insistiendo en la idea de que la prisión preventiva debe ser la extrema ratio. Confirma la prisión preventiva para los delitos de que trata el artículo 416 bis, pero prevé también que no puede ordenarse la prisión preventiva cuando no se requieren medidas preventivas. En el párrafo 2 subsiguiente, que sustituye al párrafo 4 del artículo 275 del Código de Procedimiento Penal, se estipula que la prohibición de la prisión preventiva se amplíe para abarcar a clases de personas concretas: mujeres embarazadas, padres de niños pequeños, personas de más de 70 años y personas enfermas que no pueden recibir el tratamiento adecuado en prisión.

43. El artículo 6 modifica el artículo 278 del Código de Procedimiento Penal en el sentido de que, al decidir la sanción legal de cada delito consumado o tentativa de delito, no deben tenerse en cuenta los delitos reiterados.

44. El artículo 7 modifica las condiciones de aplicación de medidas coercitivas a tenor del artículo 280 del Código de Procedimiento Penal, distinguiendo entre las diferentes clases de medidas preventivas sobre la base de las respectivas sanciones.

45. El párrafo 1 del artículo 8 modifica el párrafo 1 del artículo 291 del Código de Procedimiento Penal, y prevé que cuando el fiscal pide al juzgado encargado de la instrucción que dicte una medida preventiva tiene que aportar también al juez toda prueba favorable al acusado, en particular las que ha hecho valer en el pliego de descargo. La derogación del párrafo 1 bis del artículo 291, párrafo 2 del artículo 8, impide que el fiscal obligue al juez instructor a adoptar sólo la medida preventiva que solicita.

46. El artículo 9 modifica el párrafo 2 del artículo 292 del Código de Procedimiento Penal, al requerir más razones concretas cuando el juez ordena una medida preventiva, sin lo cual la orden queda automáticamente anulada. En especial, estipula que, en las razones de la medida ha de hacerse referencia a la gravedad del delito (párr. b)), el hecho de que el delincuente es peligroso, el tiempo transcurrido desde la comisión del delito (párr. c)), y las razones para considerar que la prueba presentada por la defensa es improcedente (párr. c) bis) y la fijación de la fecha en que vence la orden (párr. d)).

47. El artículo 10 modifica el párrafo 3 del artículo 293 del Código de Procedimiento Penal en lo relativo a las formalidades: la petición del fiscal y todos los autos tienen que entregarse en la oficina del secretario del tribunal que ha dado la orden de prisión preventiva u otras medidas preventivas.
48. El artículo 11 modifica el artículo 294 del Código de Procedimiento Penal estipulando que una persona en arresto domiciliario ha de ser interrogada en un plazo de diez días a partir de la ejecución de la orden de arresto domiciliario, o su notificación. La persona en prisión preventiva ha de ser interrogada en un plazo de 48 horas, si el fiscal así lo pide en la solicitud de prisión preventiva. Sin embargo, el interrogatorio por el fiscal de una persona en prisión preventiva no puede realizarse antes de que el juez de instrucción haya interrogado al acusado.
49. El artículo 12, por el que se modifica el párrafo 3 del artículo 297 del Código de Procedimiento Penal, trata de las denominadas acusaciones vinculadas, y no sólo prevé que el período de prisión preventiva empezará a correr desde la fecha de su aplicación o notificación por primera vez y ha de ser proporcional al delito más grave, sino también que la medida ha de referirse a casos teleológicamente relacionados, o casos de delito persistente.
50. El artículo 13 agrega el párrafo 3 ter después del párrafo 3 bis en el artículo 299 del Código de Procedimiento Penal y modifica el párrafo 6 del artículo 503 de dicho código, permitiendo que el juez instructor interroge al acusado antes de decidir sobre una solicitud de revocar la medida preventiva o sustituirla por otra. También introduce una regla de coordinación según la cual la transcripción del interrogatorio efectuado por el juez de instrucción puede archivarse entre los documentos del caso, y ser utilizada por el juez antes de decidir si revoca la medida o la sustituye por otra.
51. El artículo 14 modifica el artículo 301 del Código de Procedimiento Penal e introduce un nuevo procedimiento para levantar la medida de prisión preventiva. Subsiste la reglamentación actual sobre las alternativas a la prisión preventiva; sin embargo, esta última, salvo en el caso de procedimientos relativos a la delincuencia organizada, o delitos cometidos en relación con la delincuencia organizada, no puede exceder de 30 días, y puede renovarse sólo dos veces más, hasta un máximo de 90 días.
52. El artículo 12 modifica parcialmente el artículo 304 del Código de Procedimiento Penal con respecto a la suspensión del período máximo de prisión preventiva. En el párrafo 1 se prevé un nuevo caso según el cual la prisión preventiva puede suspenderse en la fase durante la que se redacta el dictamen y, en particular, en espera de las condiciones previstas en los párrafos 2 y 3 del artículo 544 del Código de Procedimiento Penal. El párrafo 4 del artículo 304 introduce la suspensión de la prisión preventiva cuando se establece una vista preliminar para las causas indicadas en los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 303. Esta última suspensión, junto a la prevista en los apartados b) y c) del párrafo 1, no se

aplica a los coacusados a quienes no son aplicables los casos de suspensión, y que soliciten la apertura de procedimientos separados contra ellos (párr. 5). En el párrafo 6 del artículo 15 se estipula que el período máximo de prisión preventiva no puede exceder en ningún caso del doble del período previsto en los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 303, ni la duración de la sentencia incrementarse en un 50%, según se prescribe en el párrafo 4 del artículo 303 o, de ser más favorable, en los dos tercios de la sanción temporal máxima prevista para el delito de que está acusado el inculcado o del que ha sido declarado culpable. Al calcular esa duración, salvo en lo relativo al límite de la duración global de la prisión preventiva, no se tienen en cuenta los períodos de suspensión previstos en el apartado b) del párrafo 1.7. Por último, el párrafo 2 del artículo 15 modifica el párrafo 1 del artículo 159, previendo que el período de prescripción se suspenderá también en caso de prisión preventiva, aunque esto se aplica únicamente cuando la suspensión se impone mediante una disposición legal particular.

53. Los artículos 16 y 17 introducen cambios sustanciales en los artículos 309 y 310 del Código de Procedimiento Penal con respecto a la apelación contra órdenes de detención: además de que en el período de apelación no se pueden tener en cuenta los días en que se ha aplazado el interrogatorio en virtud del nuevo párrafo 3 del artículo 104 del Código de Procedimiento Penal, y de la disposición expresa del derecho de la defensa de obtener una copia de todos los documentos del caso depositados en la oficina del secretario del juzgado, esta medida introduce también un período específico (cinco días) para presentar al tribunal los documentos del caso; de no hacerse, la medida quedaría anulada.

54. El artículo 18 modifica las disposiciones sobre el registro de los nombres de personas sospechosas de un delito, e introduce el principio de que el registro de sus nombres se pondrá en conocimiento de los interesados, salvo en el caso de delitos particularmente graves (apartado a) del párrafo 2 del artículo 407) o en los que la sanción máxima sea superior a cuatro años. Para todos los demás delitos se levanta la prohibición de notificar el registro, tanto meramente en el caso del acusado y en el de su defensor, previa petición. Sin embargo, el fiscal está facultado para ordenar que el registro de sospechosos se mantenga secreto para los fines de la investigación, pero no durante más de tres meses. Esto se considera necesario para garantizar el derecho a la defensa, y particularmente con el fin de estimular el recurso a procedimientos alternativos y de plantearlos.

55. El artículo 19 modifica el párrafo 1 del artículo 369 del Código de Procedimiento Penal con respecto a la diligencia de notificar la investigación, precisando que esa notificación sólo se hará cuando deba realizarse un acto garantizado, y en ningún otro momento durante las investigaciones preliminares.

56. El artículo 20 modifica el párrafo 5 del artículo 386 del Código de Procedimiento Penal, estableciendo el principio general de que las medidas preventivas han de ser adecuadas desde el momento en que las autoridades de la policía judicial las aplican por primera vez.

57. El párrafo 1 del artículo 21 modifica el apartado a) del párrafo 2 del artículo 407 del Código de Procedimiento Penal con respecto al período máximo de las investigaciones preliminares. El subartículo 2 indica las disposiciones cuya referencia al párrafo 3 del artículo 275 del Código de Procedimiento Penal es sustituida por la referencia al apartado a) del párrafo 2 del artículo 407 (párrs. 1 a 6) del Código de Procedimiento Penal.

58. El artículo 22 agrega los párrafos 2 bis y 2 ter al artículo 38 de las medidas transitorias del Código de Procedimiento Penal con respecto al derecho de la defensa a presentar pruebas, y prevé que durante las investigaciones el defensor puede presentar pruebas para que el tribunal decida directamente sobre ellas, sin pasar por el fiscal, y que la documentación puede incluirse en los autos relativos a la investigación, ya se trate de originales o de copias, siempre que la persona investigada pida que se devuelvan.

59. El artículo 23 modifica el artículo 94 de las disposiciones sobre las medidas de aplicación, coordinación y transitorias del Código de Procedimiento Penal, e introduce un procedimiento para informar al detenido al llegar a prisión en relación con el fondo de la medida de detención de que es objeto, y le concede el derecho a consultar su expediente personal en cualquier momento y a disponer de una copia de todas las medidas decretadas por los tribunales contra él.

60. El artículo 24 agrega el artículo 102 bis a las disposiciones sobre las medidas de aplicación, coordinación y transitorias del Código de Procedimiento Penal, y dispone que quien haya perdido su trabajo como resultado de una detención ilegal ha de ser readmitido.

61. El artículo 25 modifica el artículo 371 bis del Código de Procedimiento Penal con respecto a la falsa información suministrada al fiscal. La sanción puede reducirse hasta 4 años en lugar de 1 a 5 años, en tanto que en un párrafo adicional se prevé que el procedimiento penal puede suspenderse hasta que el Tribunal de Primera Instancia emita su dictamen en el procedimiento durante el cual se ha presentado información al tribunal, o cuando el procedimiento no se ha cerrado previamente o se ha dictado un auto nolle prosequi. Sin embargo, en caso de rechazarse la información, el procedimiento puede instruirse inmediatamente.

62. El artículo 26 modifica el artículo 381 del Código de Procedimiento Penal agregando el párrafo 4 bis, por el que se prohíbe la detención de una persona que haya de proporcionar información, tanto por la policía judicial como por el fiscal, en relación con delitos relacionados con el fondo de la información proporcionada o la negativa a proporcionarla.

63. Por último, el artículo 27 se refiere a los procedimiento para aplicar una medida que entraña el arresto domiciliario, y en el artículo 28 se establecen medidas transitorias y de coordinación.

Enmienda al artículo 68 de la Constitución relativo a la inmunidad parlamentaria

64. La Ley Constitucional N° 3 de 29 de octubre de 1993 introdujo varias enmiendas al artículo 68 de la Constitución relativo a las inmunidades parlamentarias. Fue necesario hacerlo debido a las investigaciones de soborno y manos limpias, las cuales revelaron que la solicitud de autorización para iniciar procedimientos penales de parlamentarios se había convertido en un privilegio de casta anacrónico, y a su reiterado uso como parte de las investigaciones realizadas por el poder judicial.

65. La nueva redacción del artículo 68 de la Constitución prevé lo siguiente: a los miembros del Parlamento no se les podrá exigir que respondan de la manifestación de sus opiniones y de los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sin autorización de la Cámara a la que pertenece, ningún miembro podrá ser sometido a registro personal o domiciliario, arrestado, privado de libertad personal, ni detenido, salvo en aplicación de un mandamiento judicial irrevocable o cuando haya sido sorprendido en la comisión real de un delito con respecto al cual la ley establece la detención. Igual autorización se precisará para poder interceptar, en cualquier forma, las conversaciones o comunicaciones o el correo de miembros del Parlamento.

Medidas para prevenir la violencia en los estadios deportivos

66. Por último, la Ley N° 714 de 24 de febrero de 1995 que da el rango de ley con modificaciones al Decreto-ley N° 714 de 22 de diciembre de 1994, prevé medidas urgentes para impedir la violencia en las competiciones deportivas. Al promulgarse, se modificó totalmente la cláusula 1, y se agregó la cláusula 1 bis, por la que se levantaba la prohibición que pesaba sobre los clubes deportivos de ceder instalaciones a asociaciones de aficionados entre cuyos miembros figuren personas que tengan prohibida la entrada en terrenos deportivos y estadios. A esos clubes se les puede pedir que contribuyan a los gastos que representa la vigilancia de acontecimientos deportivos en los que participan.

67. En su nueva redacción, el artículo 1, que modifica el artículo 6 de la Ley N° 401 de 13 de diciembre de 1989, y la sustituye, prescribe lo siguiente:

- a) La prohibición de entrar en estadios deportivos o cualquier otro lugar en que se celebren actos deportivos a personas sobre las que exista información en el sentido de que ya han acudido a los mismos lugares con armas, garrotes, barras de hierro u otros instrumentos contundentes que puedan causar daños corporales, etc. o hayan sido condenados por ello, o de haber participado en actos de violencia durante acontecimientos deportivos.
- b) El jefe de policía puede ordenar que esas personas se presenten en la comisaría de policía indicada en la medida los días y a las horas en que tienen lugar acontecimientos deportivos.

- c) La prohibición surte efecto a partir del primer acontecimiento deportivo que tenga lugar después de notificarse la orden a la persona de que se trate, y se presentará al fiscal en el tribunal municipal en el distrito en que se encuentre la comisaría. El fiscal podrá solicitar al juez, en las 48 horas siguientes a la notificación, investigaciones preliminares en el tribunal municipal local para validar la orden. La prohibición deja de ser efectiva si no se valida en las 48 horas siguientes.
- d) El interesado puede recurrir al Tribunal de Casación contra la validación de la orden, pero esto no tiene efecto suspensivo.
- e) El período durante el cual se prohíbe a una persona acudir al estadio o a un terreno deportivo no puede ser superior a un año, y la prohibición puede revocarse o modificarse cuando las condiciones que la justificaron han dejado de existir o han variado, o si el tribunal ha ordenado que se cierre el caso, o la persona se ha considerado rehabilitada.

68. Por último, la nueva ley no sólo establece sanciones penales para dichos delitos (con pena de prisión de 3 a 18 meses), sino que también prevé que en el dictamen por el que se declara culpable a una persona que no ha cumplido la prohibición ordenada por el jefe de policía se puede imponer una nueva sanción por la que se prohíba a esa persona asistir a acontecimientos deportivos durante un período de dos meses a dos años, y la obligación de presentarse en la comisaría durante los acontecimientos deportivos.

Artículo 10

La situación en las prisiones italianas

69. Según se indica en los comentarios sobre el artículo 7 del Pacto, en 1995 el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura visitó prisiones italianas y pidió al Gobierno que proporcionara información. En el informe elaborado por el Gobierno en febrero de 1996 se declara que, según estimaciones actualizadas al 31 de diciembre de 1995, en las prisiones italianas había algo más de 46.000 personas. Esta cifra confirmó la tendencia a una ligera disminución, como resultado de los primeros efectos de la entrada en vigor de la Ley N° 332 de 8 de agosto de 1995. Sin embargo, indicaba el gran hacinamiento que sigue afectando a las prisiones de Italia, que pone gravemente en peligro el cumplimiento de las condenas y hace sumamente difícil el tratamiento y la reeducación de los presos, así como proporcionarles trabajo carcelario y atención de salud.

70. Las prisiones italianas son totalmente inadecuadas, lo mismo que la capacidad global de las cárceles (sobre todo en cuanto a calidad de las instalaciones y su modernidad), aunque debe admitirse que, gracias a un gran esfuerzo en materia de construcción de prisiones, la diferencia entre el número global de presos y la capacidad real disminuye gradualmente.

71. El 30 de noviembre de 1995 había en total 48.227 presos. En razón del hacinamiento en las prisiones, a pesar del interés del personal penitenciario, es difícil dar a los reclusos un verdadero trato individual y, por consiguiente, reeducarlos efectivamente. El hacinamiento da también lugar a delitos, al dificultar la separación de detenidos en espera de ser juzgados y presos condenados, o delincuentes condenados por primera vez u ocasionales y criminales habituales, o criminales que pertenecen al mundo del hampa organizado, que se aprovechan de esta situación para reclutar a nuevos miembros. El hacinamiento origina también problemas relacionados con el mantenimiento del orden en las prisiones, sobre todo por haber tantos toxicómanos (30% de la población carcelaria) y extranjeros que, a causa de dificultades de comunicación o costumbres y hábitos diferentes, tienen dificultades para adaptarse a la comunidad carcelaria.

72. El hacinamiento origina también problemas de salud e higiene (que el Departamento de Prisiones está examinando con especial atención, y a los que se han consagrado grandes recursos en los últimos años), debido a la difusión del VIH (el 30 de junio de 1995 había 2.500 presos seropositivos) y del SIDA.

Nuevas medidas relativas al tratamiento de los presos

73. En cuanto al tratamiento de los presos, mencionaremos la Ley N° 296 de 12 de agosto de 1993, que dio fuerza de ley, modificándolo, al Decreto-ley N° 187 de 14 de junio de 1993, que contiene nuevas disposiciones sobre el tratamiento de los presos y la expulsión de extranjeros, y modifica la Ley N° 354 de 26 de julio de 1975, que rige el sistema carcelario, y en particular las medidas alternativas de reclusión. Las disposiciones de la Ley N° 296/1993 ayudan a ampliar el arraigado principio de la ley italiana de que el castigo cumple una función de reeducación, y sirve al mismo tiempo los fines de prevención general y especial. La nueva reglamentación reforma los procedimientos para conceder sanciones alternativas a la prisión a personas condenadas incluso por delitos graves, haciendo extensiva la aplicación de medidas alternativas al arresto domiciliario y permitiendo que determinadas categorías de criminales condenados cumplan su sentencia en el hogar cuando no sea superior a tres años, aunque se trate de una parte residual de una condena más larga.

74. Más concretamente, la Ley N° 296/1993 contiene, entre otras cosas, las siguientes disposiciones: a) estimular a presos y reclusos para que trabajen y asistan a cursos de formación profesional (artículo 2, que modifica el artículo 20 de la Ley N° 354 de 26 de julio de 1975); b) estimular el arresto domiciliario (artículo 3, que modifica el artículo 47 de la Ley N° 354 de 26 de julio de 1975); c) reglamentar la interceptación y grabación de conversaciones telefónicas, que han de ser ahora ordenadas por los tribunales (artículo 4, que sustituye al artículo 37 de la reglamentación aprobada por el Decreto presidencial N° 431 de 29 de abril de 1976); d) ampliar el alcance de las sanciones alternativas a breves penas de prisión (artículo 5, que modifica el artículo 53 de la Ley N° 689 de 24 de noviembre de 1981); y e) mejorar los servicios de atención de salud en las prisiones (artículo 6, que modifica la Ley N° 740 de 9 de octubre de 1970, y el artículo 7).

75. La Ley N° 296/1993 contiene también varias disposiciones sobre la expulsión de extranjeros en prisión preventiva por delitos consumados o tentativas de delito, que se examinarán en los comentarios relativos al artículo 13 del Pacto.

76. Con respecto a la prisión, una de las medidas más recientes adoptadas por el Gobierno de Italia fue el Decreto-ley N° 552 de 23 de diciembre de 1995, por el que se modificó la Ley N° 442 de 20 de octubre de 1992, en el que se prevé que las prisiones sardas de Pianosa y Asinara pueden utilizarse hasta el 31 de diciembre de 1999 para acoger presos, y el Gobierno deberá presentar al Parlamento cada seis meses un informe sobre los progresos realizados en la aplicación del programa de construcción o adaptación de prisiones de alta seguridad para el trato diferente de presos.

77. El Decreto-ley N° 572 de 23 de diciembre de 1995 también es importante, pues en él se recogen decretos anteriores que jamás se sancionaron (Decretos-ley Nos. 269 de 5 de julio de 1995, 369 de 1° de septiembre de 1995 y 456 de 30 de octubre de 1995), por el que se aumentan los efectivos de policía en las prisiones y en los que figuran disposiciones particulares para completar la dotación de agentes de policía femeninos, y se introducen procedimientos para pasar el servicio de transporte de presos de los carabinieri y de las fuerzas de policía al servicio de policía de la prisión.

Tratamiento de detenidos infectados por el VIH

78. Procede recordar asimismo el Decreto-ley N° 139 de 14 de mayo de 1993, sancionado como Ley N° 222 de 14 de julio de 1993, que contiene disposiciones de urgencia con respecto al tratamiento de detenidos que padecen infección por el VIH y toxicomanía.

79. En cuanto al tratamiento de detenidos que padecen infección por el VIH, la Ley N° 222/1993 introdujo el artículo 286 bis en el Código de Procedimiento Penal (prohibición sobre prisión preventiva) y que dice lo siguiente: a) en el párrafo 1, a una persona que padezca infección por el VIH y sea incompatible con el estatuto de detenido no se la puede mantener en prisión preventiva. La incompatibilidad existe, y así lo declara el tribunal, en el caso de SIDA desarrollado o grave deficiencia inmunitaria. En otros casos, la incompatibilidad causada por la infección por el VIH será evaluada por el tribunal teniendo en cuenta el período restante de prisión preventiva que queda por cumplir y los efectos que las condiciones físicas actuales puedan tener para el peligro que supone el detenido. La solicitud sobre el estado de incompatibilidad que ha de verificar el tribunal puede hacerla el detenido personalmente, su abogado o el servicio sanitario de la prisión. En caso de incompatibilidad, el juez levantará la orden de prisión preventiva o la orden de arresto domiciliario del preso condenado; b) el párrafo 2 define los casos de SIDA y grave deficiencia inmunitaria por decreto del Ministro de Salud y el Ministro de Justicia; también prevé los procedimientos de diagnóstico y medicina legal para comprobar la infección por el VIH, y el nivel de deficiencia inmunitaria pertinente para que el tribunal decida en cuanto a la incompatibilidad; c) el párrafo 3 prevé que cuando, con fines de diagnóstico para comprobar la incompatibilidad con el

estatuto de detenido, o en otros casos distintos de los previstos en el párrafo 1, haya exigencias terapéuticas en relación con la infección por el VIH, siempre y cuando esas exigencias no puedan atenderse en el medio carcelario, el juez puede ordenar la admisión temporal del detenido en un establecimiento del Servicio Nacional de Salud durante el tiempo que sea necesario, ordenando que se tomen las medidas apropiadas para impedir que el detenido se fugue. Una vez que cese la necesidad de admisión, el juez verificará si se ha comprobado la incompatibilidad de conformidad con el párrafo 1 y, de no ser así, restablecerá la orden de prisión preventiva o procederá en virtud del artículo 299. Si el tribunal ordenara el arresto domiciliario, el detenido cumplirá la sentencia en su propio hogar o en una residencia comunitaria o un albergue, conforme se dispone en el párrafo 2 de el artículo 1 de la Ley N° 135 de 5 de junio de 1990.

80. Procede señalar que el artículo 286 bis del Código de Procedimiento Penal a que se ha hecho referencia anteriormente ha sido tratado con frecuencia por el Tribunal Constitucional. En particular, mencionaremos lo siguiente:

- a) Fallo N° 438 de 18 de octubre de 1995, en el que se señala, entre otras cosas, que si bien la salud colectiva en un medio carcelario particular representa un objetivo loable, también procede declarar que es lógico apartar de la prisión a una persona con SIDA, siempre y cuando la permanencia en la prisión pudiera ser perjudicial para la salud de los demás detenidos; de otro modo, se pondrían en peligro otros derechos fundamentales contenidos en la Constitución italiana. En el mismo fallo se señala también que la protección de la salud de todas las personas en una prisión no es el único valor que pretende salvaguardar el legislador. Además de la salud colectiva, esa disposición persigue, evidentemente, proteger también la salud de la persona;
- b) Fallo N° 439 de 18 de octubre de 1995, en el que se declara que el artículo 286 bis del Código de Procedimiento Penal es inconstitucional por cuanto prohíbe la prisión preventiva de personas que padecen infección por el VIH, SIDA u otra deficiencia inmunitaria grave, incluso cuando se aplican las exigencias excepcionales a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 271 del Código de Procedimiento Penal, y aunque la medida pueda imponerse sin daño para la salud del afectado y de otros detenidos.

Tratamiento de los reclusos toxicómanos

81. Como se indica más arriba, el Decreto-ley N° 139 de 14 de mayo de 1993, promulgado como Ley N° 222 de 14 de julio de 1993, modificó ciertas disposiciones de la ley refundida referente a los estupefacientes y sustancias psicotrópicas y al tratamiento y rehabilitación de las personas que sufren toxicomanía, aprobada por Decreto Presidencial N° 309 de 9 de octubre de 1990.

82. En particular, se reemplazó el artículo 89 (Medidas restrictivas aplicables a los toxicómanos o alcohólicos que se sometan a programas terapéuticos). El nuevo texto establece que los toxicómanos y alcohólicos que participen en un programa terapéutico para una cura de desintoxicación en un establecimiento público de asistencia a toxicómanos o en una estructura autorizada no podrán ser sometidos a prisión preventiva en la cárcel excepto si hay razones excepcionalmente importantes, y si la interrupción del programa puede comprometer la posibilidad de que el detenido renuncie al consumo de estupefacientes o de alcohol. Un juez puede dictar la misma medida, o una medida ulterior, a fin de establecer el control necesario para averiguar si el toxicómano o alcohólico está siguiendo el programa de recuperación.

83. También se establece que se podrá revocar la orden de prisión preventiva dictada contra un toxicómano o alcohólico si éste manifiesta el deseo de seguir un programa de recuperación en un servicio público de desintoxicación o un establecimiento autorizado, siempre que no existan razones excepcionales para mantenerla. Corresponde al interesado solicitar la anulación de la orden. Debe adjuntarse a la solicitud un certificado expedido por un servicio público para la atención de toxicómanos que confirme el problema de toxicomanía o alcoholismo del interesado, junto con la declaración de que el establecimiento está dispuesto a admitir a esa persona. En todo caso, para poder comenzar un programa de tratamiento el servicio público tiene que aceptar la solicitud.

84. El primer subartículo del artículo 90 de la ley refundida se ha reemplazado. La nueva versión establece que si una persona condenada a pena de prisión preventiva de no más de cuatro años, incluso combinada con multa, por delitos cometidos en relación con la toxicomanía, o una persona que debe cumplir una pena de prisión de cuatro años por delitos de la misma índole, sigue un tratamiento o un programa de rehabilitación, el tribunal competente para la concesión de la libertad condicional podrá suspender la ejecución de la pena durante cinco años. La misma disposición se aplica en el caso de los delitos previstos en el párrafo 5 del artículo 73, cuando la sentencia no excede de cuatro años, incluso si está combinada con multa o si aún no se ha cumplido.

La capacitación de la policía del Servicio Penitenciario

85. Una de las medidas más recientes en esta esfera es el Decreto ministerial de 25 de febrero de 1995, aprobado por iniciativa conjunta de los Ministerios de Justicia, Defensa e Interior, por el que se introducen diversas medidas referentes a la capacitación del personal policial del Servicio Penitenciario para el desempeño del servicio de traslado de presos conjuntamente con personal policial de los carabineros.

86. En virtud de la Ley N° 395, de 15 de diciembre de 1990, incumbe a la policía del Servicio Penitenciario la responsabilidad del traslado de los detenidos y reclusos. En vista de la necesidad de impartir una formación práctica a la policía del Servicio Penitenciario, un cierto número de policías de dicho servicio asistieron a un curso sobre el traslado de presos

dirigido por personal policial de los carabineros. Considerando que esta formación práctica fue impartida por personal de los carabineros, en el Decreto ministerial de 25 de febrero de 1995 se decidió que ese personal acompañase a los 90 miembros del Servicio Penitenciario que habían asistido al curso teórico en la escuela de los carabineros sobre el traslado de presos en el desempeño de ese servicio. Es lo que se hace en Milán y Palermo y en las regiones de Lombardía y Sicilia y esta práctica también puede extenderse a otras regiones que utilicen a otros miembros de la policía del Servicio Penitenciario una vez que hayan asistido a esos cursos teóricos.

87. Otra medida muy importante en lo que se refiere al actual Gobierno son los cursos de capacitación y de repaso impartidos al personal del Servicio Penitenciario por las escuelas de capacitación pertenecientes al Departamento de Prisiones. Uno de los temas que se enseñan al personal del Servicio Penitenciario se titula específicamente "La protección internacional de los derechos humanos y los derechos de los reclusos" y se desarrolla en forma de seminarios.

88. La enseñanza de este tema también se examinó como parte de un programa de educación cívica en los cursos 124 y 128 para miembros de la policía del Servicio Penitenciario dictados en 1993. Un año después, en 1994, el tema se trató en seminarios durante el 133º curso para policías del Servicio Penitenciario. En noviembre y diciembre de 1994, en el programa de los cursos de repaso para inspectores de policía se incorporó la materia titulada "Rudimentos de derecho constitucional europeo y comunitario". En 1995 en los dos cursos para comisarios adjuntos el tema se incluyó en el programa en su forma original ("La protección internacional de los derechos humanos y los derechos de los reclusos").

89. La Ley Nº 354/1975 sobre la reforma del sistema penitenciario -con todas las enmiendas y adiciones posteriores- es plenamente conforme a las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y el Reglamento de Prisiones Europeo (Recomendación Nº R-87-3, aprobada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 12 de febrero de 1987).

90. El Servicio Penitenciario considera que su tarea prioritaria es dar la mayor publicidad posible tanto en las cárceles como fuera de ellas a los instrumentos aprobados por esas organizaciones internacionales, publicándolos en la revista Rassegna penitenziaria e criminologica. Esta revista aparece tres veces por año y se envían ejemplares a todas las prisiones italianas, para información del personal y de los reclusos. También se atribuye gran importancia a la capacitación básica y a los cursos de repaso para el personal penitenciario impartidos en sus propias escuelas.

Cárceles de menores

91. En varias circulares ministeriales (CM) recientes publicadas en 1994 y 1995 que tratan de la organización y gestión técnica de las cárceles de menores, el Ministerio de Justicia ha establecido diversas directrices con el fin de: a) racionalizar los instrumentos y procedimientos necesarios para aplicar las decisiones de los tribunales de menores y garantizar mejor los

derechos de los menores detenidos; b) reformular y ajustar disposiciones anteriores; c) confirmar los modelos y experiencias que ya se hayan ensayado en ciertas esferas e inspirarse en ellos; d) hacer más homogénea la organización y gestión de las cárceles de menores. Ello se ha hecho porque en los últimos años estas cárceles han experimentado un cambio radical desde el punto de vista de la población penitenciaria, tanto a causa de la nueva legislación como del aumento de la delincuencia juvenil, particularmente en ciertas zonas del país.

92 . A este respecto se ha prestado particular atención a la definición de los propósitos institucionales de las cárceles de menores y su organización. Por ejemplo, se ha hecho hincapié en las horas de servicio y el horario de trabajo (CM de 1º de febrero de 1994, N° 931049), especificándose que para que los menores detenidos se beneficien de apoyo en su educación es necesario que el personal docente esté presente en las cárceles aproximadamente desde las 8 hasta las 20 horas los días de semana, por turnos, con otros turnos los días festivos y los fines de semana. Se ha dedicado especial atención a la cuestión de las actividades escolares, laborales y recreativas (CM de 23 de abril de 1993, N° 929127 y CM de 2 de marzo de 1994, N° 30165); a este respecto se ha recalcado la importancia que revisten las actividades escolares/ocupacionales y la estimulación cultural, el deporte y las actividades recreativas para que los menores detenidos puedan avanzar en su desarrollo y madurar, así como para garantizar un sistema que les brinde oportunidades de formación que permitan satisfacer sus necesidades de estar ocupados activamente al menos seis a ocho horas cada día.

93. En diversas circulares (CM de 5 de octubre de 1994, N° 31611 y N° 31612) también se ha tratado la cuestión de la cooperación con las personas del exterior, estableciéndose la necesidad de que cada administración penitenciaria proporcione profesores, educadores e instructores y personas encargadas de actividades culturales y recreativas equipados con todos los instrumentos necesarios para que se pueda aprovechar al máximo su cooperación. A fin de garantizar a los menores detenidos un servicio educativo que atienda lo más posible a sus necesidades, se ha hecho hincapié en que las actividades escolares deben programarse, organizarse y llevarse a cabo no sólo para que los jóvenes puedan obtener títulos sobre el papel sino también para brindarles oportunidades concretas de madurar y crecer. En este contexto, se han individualizado los siguientes objetivos: a) en materia de formación, ofrecer a los jóvenes posibilidades de educación que sean proporcionales al período que deban permanecer recluidos y que guarden relación con la experiencia de la vida real; b) prestar mucha atención a las características culturales y sociopsicológicas de los jóvenes; c) llevar a cabo actividades educativas utilizando instrumentos experimentales y metodologías que permitan, en particular, integrar la formación profesional práctica con actividades recreativas.

Artículo 12

Extranjeros no pertenecientes a la CEE

94. El número cada vez mayor de extranjeros en situación irregular en Italia constituye un gran motivo de preocupación. Las difíciles circunstancias en que éstos viven no facilitan su integración en una sociedad que tiene una cultura que les es ajena, haciéndolos presa fácil de organizaciones criminales, a menudo controladas por sus propios conciudadanos, que los utilizan sobre todo para el tráfico de estupefacientes, la prostitución y, en el caso de menores, para delitos contra la propiedad. Toda esta situación está creando problemas de orden público que preocupan seriamente a las autoridades y está dando origen a actitudes racistas ajenas a la tradición italiana y susceptibles de extenderse a los extranjeros que realizan honestamente los trabajos de baja condición rechazados por los italianos.

95. Los problemas mayores se deben a que, como hay tantos inmigrantes ilegales, los que están documentados con arreglo al derecho italiano e internacional no pueden recurrir plenamente a los servicios y asistencia de que disponen.

96. El problema de la inmigración se ha convertido en una situación de emergencia nacional y debe tratarse como tal, tanto fomentando acuerdos con los Estados de procedencia con objeto de reducir las corrientes de migración como creando oportunidades de trabajo en esos países, sin dejar de mantener un control más estricto en las fronteras nacionales. En todo caso, es necesario revisar la legislación en materia de inmigración a fin de facilitar el control y adoptar medidas más eficaces, incluida la expulsión, que actualmente no tiene lugar en la mayoría de los casos. Para lograrlo, el Gobierno promulgó recientemente el Decreto-ley N° 489 de 18 de noviembre de 1995, que se halla ante el Parlamento y que merece ser examinado a continuación con más detalle.

Entrada y residencia

97. En relación con el tema de la entrada y residencia en Italia de los extranjeros, el Gobierno publicó recientemente el Decreto-ley N° 489 de 18 de noviembre de 1995, que reglamenta la inmigración en Italia y contiene disposiciones para regular las corrientes de migración y el trabajo temporal de ciudadanos de países no pertenecientes a la Unión Europea (cap. 1); la entrada y residencia de extranjeros (cap. 2); los casos y procedimientos para la expulsión de extranjeros (cap. 3); la obtención de documentos y la reunificación de las familias (cap. 4); las disposiciones transitorias (cap. 5). Dado que el Decreto-ley N° 489/95 contiene disposiciones destinadas a regular tanto la entrada y residencia de extranjeros como su expulsión, se examinará por separado en relación con los artículos 12 y 13 del Pacto.

98. A los efectos del artículo de que trata esta sección, señalaremos lo siguiente:

- a) El artículo 4, que prevé que un extranjero no podrá obtener un visado de entrada si ha sido condenado en Italia o en el extranjero por un delito por el que se prescribe la expulsión de Italia.
- b) El artículo 7 septies, que introduce diversos delitos concretos, como por ejemplo: i) no presentar, sin motivo válido, el pasaporte u otro documento de identidad a petición de la policía de seguridad pública; ii) destruir u ocultar un documento de identidad; iii) regresar a Italia y permanecer en el país sin autorización después de una decisión de expulsión.
- c) El artículo 8, que establece las sanciones por fomentar la entrada ilícita de extranjeros en Italia. Se impondrá pena de prisión de uno a tres años y multa de hasta 30 millones de liras a toda persona que aliente a extranjeros no pertenecientes a la Unión Europea a entrar en Italia en violación del Decreto. También se indican circunstancias agravantes específicas: si esas actividades son realizadas por tres o más personas o se refieren a la entrada de cinco o más personas, o si están destinadas a la posterior explotación de la prostitución o de menores.
- d) El artículo 9, que establece sanciones más severas por el empleo ilícito de trabajadores extranjeros, que aumentan las penas previstas en los párrafos 1 y 2 del artículo 12 de la Ley N° 943 de 30 de diciembre de 1986.
- e) El artículo 12, que prevé la regularización tras la obtención de un ofrecimiento de trabajo, y en particular el párrafo 8 del artículo 8 que prescribe una pena de tres meses a un año de prisión (con la consiguiente revocación del permiso de residencia) por falsedad en las declaraciones previstas en el artículo 12; y el párrafo 9, que señala que los extranjeros que obtienen la regularización de su situación no pueden ser acusados, y los párrafos 10, 11 y 12, que establecen el procedimiento para que los empleadores regularicen las relaciones de empleo anteriores y, en particular, especifican que no tomarán medidas por las violaciones de las normas de residencia y trabajo en relación con el empleo de trabajadores extranjeros.

El derecho a la reunificación de la familia

99. Este derecho puede ejercerse a condición de que se disponga de una vivienda adecuada, conforme conste de una investigación practicada por el alcalde del municipio de residencia, y de un sueldo mensual que se considere suficiente de acuerdo con el tamaño de la familia.

Servicios de asistencia a los extranjeros

100. Con respecto a la estructura de la asistencia que se ofrece a los extranjeros, el Gobierno publicó, por Decreto N° 567 de 21 de diciembre de 1992, una disposición que reglamenta la aplicación del párrafo 4 del artículo 12 de la Ley N° 39/1990, por la que se establecen centros de acogida en los siguientes pasos fronterizos: Roma-aeropuerto Fiumicino, Milán aeropuerto de Linate, Tarvisio, Trieste y puerto de Trapani.

101. En relación con la dramática situación en la ex Yugoslavia, el Gobierno promulgó la Ley N° 390 de 24 de septiembre de 1992, con el fin de prestar una ayuda humanitaria extraordinaria a las personas evacuadas de las repúblicas surgidas de la antigua Yugoslavia y medidas urgentes con respecto a las relaciones internacionales y a las relaciones italianas en el extranjero. Se ha otorgado autorización administrativa para conceder a las personas evacuadas de esos territorios permisos de residencia en Italia, por razones humanitarias, para trabajar o cursar estudios, por un período de un año renovables hasta que termine el estado de guerra.

Artículo 13

102. Con respecto a la expulsión de extranjeros, en virtud de la Ley N° 388 de 30 de septiembre de 1993, por la que se ratifica la adhesión de Italia al Acuerdo de Schengen y la respectiva Convención de aplicación, se han introducido nuevas enmiendas a la Ley N° 39 de 28 de febrero de 1990.

La expulsión

103. A raíz del agravamiento de los problemas relacionados con la creciente inmigración en Italia, el Gobierno promulgó el Decreto-ley N° 489 de 18 de noviembre de 1995, por el que se establecieron medidas urgentes con respecto a la política en materia de inmigración y la reglamentación de la entrada y residencia en Italia de los extranjeros no pertenecientes a la Unión Europea, que revisó completamente la legislación vigente. En particular, en lo que se refiere a los inmigrantes y trabajadores temporeros, el Decreto estableció nuevas normas que reglamentan la entrada y residencia, la reunificación de las familias, la regularización de la situación, la expulsión y las sanciones penales aplicables, a fin de garantizar que la nueva legislación respete plenamente la dignidad del ser humano, para lo cual se ofrecen las garantías constitucionales necesarias atinentes al trabajo, la familia, la salud y la protección judicial en relación con las sanciones, medidas preventivas y medidas administrativas.

104. Con respecto a la expulsión en particular, se hace una distinción entre las autoridades facultadas para ordenar la expulsión de un extranjero. La orden de expulsión puede ser dictada:

- a) Por el juez competente o el magistrado que ejecute una medida de expulsión como medida de seguridad en relación con los delitos tipificados en los artículos 380 y 381 del Código de Procedimiento Penal.

- b) Por el juez municipal, a petición del fiscal, como medida preventiva cuando existan pruebas concretas para considerar que el extranjero está implicado en actividades delictivas o que sus medios de subsistencia se basan normalmente en tales actividades, o que comete delitos que amenazan la integridad física o moral de los menores, la salud pública o la seguridad pública o podrían atentar contra ellas.
- c) Por el juez que convalida la orden de detención o dicta la orden de prisión preventiva, y por el Tribunale della Libertà en el caso de delitos consistentes en vivir del proxenetismo, robo con circunstancias agravantes, robo con violencia y extorsión y delitos relacionados con las drogas. Esta medida, que se califica de preventiva, no puede adoptarse cuando otras diligencias del juicio estén todavía pendientes.
- d) Por el prefecto, cuando el extranjero se encuentra en Italia en situación irregular, tras haber eludido los controles en la frontera o habiendo caducado las condiciones que autorizan su permanencia en Italia (el permiso de residencia ha expirado o ha sido revocado, etc.). Esta medida puede impugnarse ante el Tribunal Administrativo Regional y, entretanto, se suspende su aplicación hasta que se dicte la decisión definitiva.
- e) Por el Ministro del Interior, por razones de orden público o de seguridad del Estado.
- f) Por el juez competente o el juez que ejecute la orden, a petición de la persona interesada o de su abogado, cuando el extranjero esté cumpliendo una pena de prisión o de prisión preventiva, respectivamente, por delitos sancionados con pena privativa de libertad no inferior a tres años o por delitos consumados o tentativas de delito distintos de los tipificados en el párrafo 3 del artículo 275 del Código de Procedimiento Penal, siempre que no estén pendientes otras diligencias del juicio que hagan imposible la expulsión.

105. Mientras se define el procedimiento para la prisión preventiva y mientras se examina el recurso administrativo por el que se impugna la orden de expulsión dictada por el prefecto, el extranjero puede ser mantenido en instalaciones no carcelarias que dispongan de medidas adecuadas de seguridad. El Decreto dispone que no se puede dictar una orden de expulsión contra un extranjero de menos de 16 años que haya vivido continuamente en Italia en los últimos cinco años con parientes (hasta de cuarto grado) de nacionalidad italiana o contra mujeres embarazadas de más de tres meses. Sin embargo, por razones humanitarias no se introduce ningún cambio en las normas generales y especiales en materia de asilo.

106. Con respecto a la prohibición de expulsar personas de menos de 16 años, el Ministro del Interior dirigió el 22 de noviembre del pasado año a todos los prefectos, a los comisionados del Gobierno para las provincias de Trento y Bolzano, al Presidente del Gobierno Regional del Valle de Aosta y a todos

los jefes de policía de Italia una circular en que se declara que, a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño, todos los menores que vivan en Italia con su familia o con una persona que se encargue legalmente de ellos y los represente, en caso de expulsión pueden ser acompañados por la persona que ejerza la patria potestad o el representante legal.

107. Al tipificar el delito de conspiración para introducir extranjeros ilegalmente o emplear ilegalmente mano de obra extranjera, con la circunstancia agravante específica de cometer dicho delito con la finalidad de contratar personas para que ejerzan la prostitución o vivir del proxenetismo, o introducir menores en el país en condiciones ilegales para explotarlos, se ha dado un gran impulso a las medidas de lucha contra la delincuencia.

108. Una medida particularmente importante ha sido la ley que permite a los extranjeros que se encuentren en Italia a la fecha de entrada en vigor del decreto-ley regularizar su situación presentando a la comisaría una declaración en que un empleador certifique que está dispuesto a emplearlos inmediatamente con contrato regular, incluso para un trabajo temporal, o declarando sin formalidades particulares que trabajan en relación de empleo para un ciudadano italiano. Un caso específico de regularización permite a los extranjeros regularizar su situación si su cónyuge, sus hijos o uno de sus padres viven en Italia.

Expulsión de extranjeros sometidos a prisión preventiva

109. Por último, la Ley N° 296 de 12 de agosto de 1993, por la que se promulgó el Decreto-ley N° 187 de 14 de junio de 1993, introdujo en su artículo 8 diversas disposiciones que incorporar en el Decreto-ley de 30 de diciembre de 1989, promulgado como Ley N° 39 de 28 de febrero de 1990, en relación con la expulsión de extranjeros, a saber:

- a) Los extranjeros sometidos a prisión preventiva por delitos consumados o tentativas de delitos distintos de los tipificados en el párrafo 3 del artículo 275 del Código de Procedimiento Penal o que hayan sido declarados culpables y condenados a una pena firme de prisión que no exceda de tres años, incluso si constituye la parte residual de una pena más larga, serán expulsados inmediatamente de Italia a su país de origen o de procedencia, salvo cuando estén pendientes diligencias del juicio que lo impidan, o razones personales graves de salud, o en caso de peligro para su seguridad o su persona a causa de una guerra o una epidemia.
- b) Puede dictar la orden de expulsión, a petición del extranjero o de su abogado, el juez competente en caso de que la petición proceda del procesado o el juez que ordene la ejecución de la sentencia en el caso de una persona ya condenada. Habiendo obtenido toda la información pertinente de las autoridades policiales, tras

cerciorarse de que el extranjero posee un pasaporte o un documento equivalente y habiendo escuchado la opinión del fiscal y de las otras partes en la causa, el tribunal pronunciará la orden de expulsión, contra la que la persona interesada puede interponer recurso ante el Tribunal de Casación.

- c) La ejecución de una orden de expulsión dictada contra un extranjero detenido suspende la duración de la prisión preventiva y el cumplimiento de la sentencia, pero el estado de detención se restablece si el extranjero expulsado vuelve a Italia y también si la orden de expulsión en realidad no se ejecuta.
- d) El extranjero que tenga en curso un proceso penal y sea expulsado tiene derecho a regresar temporalmente a Italia únicamente con el fin de comparecer ante el tribunal o realizar actos para los que se requiera su presencia.

Artículo 14

Entrada en vigor del nuevo Código de Procedimiento Civil

110. En materia de procedimiento civil la gran novedad ha sido la Ley N° 534 de 20 de diciembre de 1995, que completó el largo y fragmentado proceso de reforma del Código de Procedimiento Civil, iniciado con la Ley N° 353 de 26 de noviembre de 1990. Como se señala en el informe anterior, mediante la Ley N° 353/1990 se introdujo una amplia reforma del procedimiento civil para reducir la duración de los juicios, racionalizando las distintas etapas procesales, modificando los aspectos que posibilitaban los abusos e introduciendo la posibilidad de que el juez de instrucción dicte mandamientos u órdenes para el pago de las sumas no impugnadas.

111. Mediante la Ley N° 374 de 21 de noviembre de 1991, se introdujo un importante cambio estructural: la creación de juzgados de paz. La principal finalidad era aliviar a los tribunales ordinarios de la enorme carga de trabajo que representaban las demandas de menor cuantía y poner en práctica el principio constitucional de la participación de los legos en la administración de justicia. Los efectos de la institución del nuevo juez honorario sobre el sistema judicial serán considerables, si se tiene en cuenta el alcance de sus facultades y la existencia de 4.700 jueces de paz.

112. La entrada en vigor de la Ley N° 353/1990 estaba prevista para el 1° de enero de 1992, pero se aplazó un año por la Ley N° 374/1991 y luego otro año más mediante la Ley N° 477/1992. Posteriormente se promulgaron seis decretos-ley por los que se postergó aún más la fecha de entrada en vigor de la Ley N° 353/1990 (Decretos-ley Nos. 521/1993, 105/1994, 235/1994, 380/1994, 493/1994 y 571/1994) y en el último de los cuales, promulgado con enmiendas por la Ley N° 673, de 6 de diciembre de 1994, se fijaron las fechas del 30 de abril y el 1° de mayo de 1995 para la entrada en vigor de las dos leyes de reforma del procedimiento civil: la de reforma del nuevo Código de Procedimiento Civil y la que instituye los juzgados de paz.

Plan de reforma general de la administración de justicia

113. En su reunión de 5 de julio de 1996 el Ministerio de Justicia presentó al Consejo de Ministros tres proyectos de ley para introducir amplias reformas en la administración de justicia. El Gabinete aprobó los tres proyectos de ley con los siguientes fines: a) instituir salas separadas para resolver el atraso de las causas civiles con vistas pendientes; b) ampliar las facultades del juez de paz para enjuiciar los delitos penales de menor importancia social; y c) permitir el enjuiciamiento de las personas encarceladas por delitos penales graves utilizando técnicas de videoconferencia.

El procedimiento civil en general

114. Al haber aumentado los litigios, el número de causas iniciadas y pendientes se ha incrementado en casi todas partes, provocando nuevas dilaciones. En primera instancia la duración media de una causa civil puede variar de casi dos años (616 días) en los tribunales municipales a tres años y medio (1.261 días) en los de primera instancia. Los que logran obtener un fallo definitivo deben iniciar un complejo proceso de ejecución, plagado de obstáculos y de resultado incierto. Por ejemplo, las órdenes de desalojo no pueden ejecutarse hasta que se hayan completado determinados procedimientos administrativos. Esa deficiencia del conjunto del sistema no sólo es crónica sino que está agravándose cada vez más, ya que, si bien en los diez últimos años ha aumentado el número de procesos sustanciados cada año (de 731.835 a 1.055.857) y el de sentencias pronunciadas (de 295.033 a 411.575), el número de causas pendientes se ha duplicado y asciende a más de 3 millones.

115. Afortunadamente, los primeros resultados de la labor de los juzgados de paz son positivos y todos los fiscales han acogido favorablemente la institución del juez de paz, aunque hay una demanda unánime para que los juzgados sean equipados con material nuevo adecuado y tengan la dotación de personal apropiada. La expectativa original era que hubiese jueces que estuvieran más en contacto con la población y ejercieran sus funciones en juzgados más modernos y más descentralizados en las grandes ciudades, no estuvieran sometidos a los procedimientos burocráticos y administraran justicia de forma mucho más sencilla.

116. Los primeros resultados de la labor de los juzgados de paz son todavía muy parciales, pero parecen ser alentadores porque, según indican, ya ha empezado a sentirse el efecto de descongestión de los tribunales ordinarios.

117. Una serie de datos recogidos, que parecen ser importantes porque tienen que ver con los principales juzgados, como el de Roma, indican que desde el 2 de mayo de 1995, fecha en que entró en vigor la ley que instituyó los juzgados de paz, hasta fines de 1995 se iniciaron unas 36.000 causas ante el Tribunal de Primera Instancia de Roma, frente a más de 61.000 en el mismo período del año anterior, lo que representa una disminución del 42%. A la inversa, en los cuatro primeros meses del año, antes de que se instituyeran oficialmente los juzgados de paz, el número de causas había aumentado

respecto del mismo período de 1994. En 1995 el número de causas iniciadas ante el Tribunal Municipal de Roma aumentó mucho menos que el de las iniciadas ante el Tribunal de Primera Instancia, a saber, sólo el 7% respecto de 1994, lo que constituye un signo evidente de que, desde que se instituyeron los juzgados de paz, se transfirió una gran cantidad de trabajo del Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal Municipal al nuevo juzgado de paz, ante el cual, al 31 de diciembre de 1995, se habían iniciado 25.000 causas, sólo en la ciudad de Roma.

118. Por último, la situación de los tribunales del trabajo se ha deteriorado progresivamente, debido en gran medida a que actualmente, a raíz del proceso de privatización, los tribunales ordinarios tienen competencia para fallar en los litigios laborales en que intervienen funcionarios públicos. A raíz del nuevo estatuto de éstos se ha planteado un gran número de litigios laborales y se han iniciado muchísimas causas, lo que ha afectado gravemente el buen funcionamiento de los tribunales del trabajo.

119. Una de las causas más antiguas del mal funcionamiento de los tribunales italianos, que nunca se ha eliminado y plantea problemas al propio sistema judicial, así como problemas jurisdiccionales, es el carácter irracional del número y la distribución de los tribunales. Actualmente, a raíz de la institución de los tribunales de distrito, ese carácter irracional afecta principalmente a los tribunales de primera instancia. Los 164 distritos de los tribunales de primera instancia italianos son muy distintos desde el punto de vista de la superficie, el número de habitantes, y el volumen y tipo de trabajo. Hay tribunales pequeños y otros tribunales en las grandes ciudades que sufren de exceso de capacidad.

120. Se trata de un viejo problema, como también es viejo el fracaso de todos los intentos anteriores por remediar la situación, a pesar de los reiterados esfuerzos oficiales en ese sentido. Es de esperar que la reorganización de los tribunales municipales por distritos (Ley N° 30, de 1° de febrero de 1989) permita poner en marcha una reestructuración más orgánica de acuerdo con el artículo 41 del Decreto N° 449 de 22 de septiembre de 1988, que contiene disposiciones para adaptar el sistema judicial al nuevo procedimiento penal y en el que se menciona la fecha de entrada en vigor de la Ley de reforma de los distritos de los tribunales ordinarios de primera instancia. Actualmente, con los cambios que se han introducido en las jurisdicciones civil y penal de los tribunales de primera instancia y en los tribunales municipales, se necesita una reorganización radical para abordar de manera coordinada la totalidad del problema de los distritos judiciales y el problema conexo de unificar todos los tribunales de primera instancia.

121. Los tribunales de primera instancia han cambiado de carácter, porque han perdido su jurisdicción de primera instancia en lo civil y la de segunda instancia en lo penal. A la vez, existe la tendencia a que las causas sean sustanciadas por un solo juez en los tribunales de primera instancia, ya sea por transferencia de jurisdicción al juez municipal, como ocurre en los litigios laborales y los juicios correccionales, de los que el juez municipal sustancia actualmente el 80%, o por introducción del sistema de juez único en las causas civiles, que se añade al sistema de tribunal colegiado.

La unificación de los tribunales municipales y los tribunales de primera instancia, que por muchas razones beneficiaría al sistema judicial italiano (baste mencionar la ventaja de concentrar las causas y la eliminación de muchos problemas de jurisdicción y competencia), permitirá, por fin, volver a considerar la posibilidad de redistribuir los órganos judiciales y superar el provincialismo que no pudo superarse antes, así como planear una distribución racional y más general de los jueces únicos de primera instancia en el territorio local, acabando con los tribunales sobredimensionados que funcionan mal.

Procedimiento penal

122. El Ministerio Público en la instrucción. En cuanto a la eficacia de los procedimientos y la garantía del derecho a la defensa, en varios fallos recientes el Tribunal Constitucional ha aclarado la naturaleza y la función de enjuiciamiento del Ministerio Público, como en los fallos Nos. 88/1991, 462/1993, 463/1993, 464/1993 y el más reciente e inequívoco N° 420/1995, en que considera que el Ministerio Público es el único responsable de las indagaciones destinadas a iniciar de oficio acciones penales. El Tribunal sostiene que el Ministerio Público debe ser independiente de todos los demás órganos judiciales y que su función no es simplemente la de un fiscal, sino la de un órgano de justicia imperativo que debe reunir todas las pruebas que permitan pronunciar una decisión justa, incluso las pruebas en favor del acusado. Esas consideraciones han puesto término, por fin, a todas las controversias acerca de la relación entre el sistema de acusación y el sistema en virtud del cual la iniciación de acciones penales es obligatoria y no depende de la discrecionalidad de los órganos de enjuiciamiento, que algunos autores consideran incompatibles, dejando bien claro que el sistema de acusación no implica que el Ministerio Público esté obligado a actuar en todos los casos y que puede abstenerse de iniciar acciones judiciales cuando las pruebas no lo requieran.

123. De conformidad con la Constitución, el Código establece de manera inequívoca que el Ministerio Público es un órgano judicial independiente, por lo que está obligado únicamente por la ley. Es natural pues que los tribunales se pronuncien sobre toda petición que pueda hacer el Ministerio Público para obtener una orden de no enjuiciar. La facultad de investigar la verdad conferida al Ministerio Público debe compensarse con garantías adecuadas para la defensa, que son fundamentales incluso durante la instrucción, etapa previa al juicio, porque contribuyen a disminuir las probabilidades de error. Sin embargo, no se trata de armonizar las exigencias de la defensa de la sociedad con las garantías de la defensa de la persona, sino de lograr la primera mediante la segunda. La protección individual se asegura garantizando a la defensa la posibilidad de refutar los cargos de la acusación y no reduciendo las facultades de investigación del Ministerio Público. En una palabra, no tiene sentido tratar de proteger los derechos de la defensa impidiendo u obstaculizando la identificación y condena de los culpables.

124. Esas observaciones también se aplican a la reciente Ley N° 332, de 8 de agosto de 1995, que ya se ha mencionado y se examina en otra parte del

presente informe, y cuya finalidad de afianzar la función del abogado defensor y las facultades de investigación de la propia defensa no puede dejar de celebrarse. Sin embargo, no ocurre así con la tendencia a limitar las facultades de investigación del juez de instrucción prohibiéndole que interrogue a una persona en prisión preventiva antes de que lo haga el juez de sentencia. Esa prohibición dilata las investigaciones y, especialmente cuando se trata de un asunto urgente, se corre el riesgo de convertir al interrogatorio en indagación, que, en el caso del juez, tiene por única función garantizar los derechos del acusado. Por lo tanto, la imparcialidad que debe tener el juez de instrucción se reduce, en vez de aumentársela, como preferiría la mayoría. Actualmente se reconocen en mayor medida las investigaciones de la defensa, gracias a la incorporación del artículo 38 del reglamento de aplicación del Código de Procedimiento Penal, aunque en materia de poderes, formularios y documentación, y así como de su utilización, sigue habiendo muchas posibilidades de interpretación sobre la base de la jurisprudencia y la práctica judicial.

125. Situación en materia de delincuencia. Del 1º de julio de 1994 al 30 de junio de 1995 se comunicaron 2.806.542 delitos, lo que representa un aumento del 3,6%. De ese total, 1.707.177 fueron hurtos. Hay una pequeña tendencia a la baja de los homicidios (2.751, reducción del 4,7%), el robo (48.055, reducción del 12,3%) y la extorsión (7.713, reducción del 5,3%). Provocaba gran preocupación la reanudación de los secuestros en Cerdeña, que afortunadamente en algunos casos culminaron con la liberación de los rehenes. Sólo el 18,2% de todos los delitos punibles con prisión comunicados dieron lugar a condenas. La proporción aumenta al 39,6% en el caso del asesinato, pero es de sólo del 14,2% en el del robo y del 2,7% en el del hurto. Al haberse despenalizado algunos delitos, el número de infracciones penales de menor cuantía punibles con penas no privativas de la libertad es inferior al de los delitos punibles con prisión: 1.958.384, es decir, el 41,1%.

126. Los datos sobre los tribunales son los siguientes: al 30 de junio de 1994 había 3.730.870 causas pendientes ante los tribunales, en espera de iniciación del proceso o de sentencia; en los 12 meses siguientes figuraban en las listas de causas de todos los tribunales 9.315.119 causas, de las que 4.764.792 eran causas nuevas iniciadas por los fiscales. De un total de 13.045.989 causas sustanciadas durante el año, 9.017.149 se resolvieron, incluidas las causas remitidas por las fiscalías y los juzgados, y entre distintos tribunales en diversas etapas del procedimiento penal.

127. Las organizaciones delictivas operan en las esferas tradicionales: tráfico de armas y de drogas, en estrecha vinculación con las más feroces organizaciones mafiosas internacionales; contrabando; préstamo de dinero; extorsión; delitos contra la administración pública, relacionados principalmente con las obras públicas y la eliminación de desechos. En Italia se vigila muy atentamente la propagación cada vez mayor de las organizaciones delictivas extranjeras, especialmente las originarias de Oriente, que se dedican principalmente al tráfico de drogas y en las que la mafia china desempeña un papel cada vez más importante.

128. La Dirección Nacional de Lucha contra la Mafia ha demostrado ser sumamente útil en la lucha contra la delincuencia organizada. La continuidad de los vínculos y corrientes de información que se han establecido entre los fiscales de distrito gracias a la Dirección ha permitido aprovechar la experiencia concreta adquirida en distintas situaciones en el ámbito local y obtener un panorama general de la delincuencia, su distribución y la movilidad de las diversas asociaciones en Italia, a lo que se añade otro efecto positivo, a saber, que actualmente se están uniformando en todo el país las normas para investigar los actos delictivos que tienen las mismas características.

129. Esas funciones, expresamente previstas en el artículo 271 bis del Código de Procedimiento Penal, se cumplieron principalmente asignando jueces de la Dirección Nacional a las fiscalías de distrito (68 veces, por un total de 1.507 días), cuya contribución a las investigaciones siempre ha resultado decisiva. Se ha prestado especial atención a las nuevas esferas de actividad de la delincuencia organizada y a sus ramificaciones, cada vez más generalizadas. Al respecto, se han reforzado las relaciones con otras dependencias estatales, como la Sección de Lucha contra el Blanqueo de Dinero de la Oficina de Cambio. Además, se han establecido relaciones con los órganos judiciales de otros países, en la inteligencia de que para combatir eficazmente la delincuencia organizada es fundamental que todos los Estados interesados cooperen entre sí.

130. El tráfico de drogas siempre ha constituido una importante esfera delictiva (los delitos han aumentado en un 23%) y es una de las esferas en que la delincuencia organizada opera más activamente. Como Italia es asimismo una zona de tránsito y un lugar en que se refinan las materias primas procedentes del Oriente Medio, el Lejano Oriente y América Latina, en estrecha vinculación con las organizaciones delictivas de Italia y las que controlan la producción de las materias primas, no es posible combatir el fenómeno únicamente en Italia, sino que debe uniformarse la legislación para que los intereses económicos y financieros de las organizaciones delictivas puedan ser atacados fuera de los países en que operan.

131. Nueva ley para prevenir el préstamo de dinero. Mediante la Ley N° 108, de 7 de marzo de 1996 (Disposiciones que rigen el préstamo de dinero), se modifica el Código Penal en lo que respecta al delito de préstamo de dinero, para adecuarlo a la lucha contra ese delito, que está adoptando nuevas características, en toda su gravedad y alcance.

132. En particular, la anterior expresión "dinero o algún activo mueble" ha sido sustituida por "dinero o cualquier otro valor", para incluir no sólo la propiedad inmobiliaria, sino también lo que se conoce en derecho italiano como usura real, es decir, el reembolso del dinero que se ha obtenido en préstamo mediante la prestación de servicios o la realización de actividades profesionales.

133. La nueva ley suprime el requisito de que uno de los elementos del delito debe ser el aprovechamiento del estado de necesidad del prestatario. Cuando se trata de un préstamo con interés, se comete usura si el tipo de

interés excede el tipo umbral, que ha de establecerse por ley, lo que elimina las dificultades que planteaba la presentación de pruebas; por debajo de ese tipo de interés hay usura si el tipo de interés es desproporcionado respecto del servicio prestado o del préstamo concedido y hay pruebas de que el usurero se ha aprovechado del estado de dificultad económica o financiera de la víctima.

134. La referencia al estado de necesidad (sin que sea necesario demostrar el aprovechamiento) también es una circunstancia agravante con efecto especial. El período máximo de prisión preventiva se ha incrementado a seis años.

135. Garantías procesales en los casos de actos punibles con la pena de muerte por una jurisdicción extranjera (fallo del Tribunal Constitucional de fechas 25 a 27 de junio de 1996). En cuanto a las garantías procesales en el caso de actos para los que una jurisdicción extranjera aplica la pena de muerte, recientemente el Tribunal Constitucional ha dictado un fallo, con fechas 25 a 27 de junio de 1996, en que declara inconstitucional el párrafo 2) del artículo 698 del Código de Procedimiento Penal, que preveía que, si en la jurisdicción del Estado que pedía la extradición se aplicaba la pena de muerte, la extradición sólo podía concederse si ese Estado daba seguridades, que tanto los tribunales como el Ministerio de Justicia consideraran suficientes, de que no se aplicaría la pena de muerte al acusado, o, si ya se había aplicado, no se ejecutaría; en ese fallo el Tribunal también declara inconstitucional la Ley N° 225 de 26 de mayo de 1984, por la que se ratifica y pone en vigor el tratado de extradición entre el Gobierno de la República Italiana y el Gobierno de los Estados Unidos de América, firmado en Roma el 13 de octubre de 1983, en la parte por la que se pone en vigor el artículo IX del tratado de extradición.

136. En primer lugar, el Tribunal observa que la prohibición de la pena de muerte es particularmente importante en la primera parte de la Constitución italiana, al ser comparable con la de los castigos inhumanos. Incorporada en el párrafo 4) del artículo 27, la prohibición sustenta un principio que en muchos sentidos puede calificarse de principio italiano que forma parte del sistema constitucional con carácter de extensión de la garantía del derecho fundamental a la vida, que es el primero de los derechos humanos inviolables garantizados por el artículo 2.

137. El Tribunal añade que el carácter absoluto de esa garantía constitucional restringe el ejercicio de las facultades conferidas a todos los funcionarios públicos en el sistema republicano y, en este caso, las facultades relacionadas con la puesta en práctica de la cooperación internacional en materia de asistencia judicial recíproca, mientras que las disposiciones del párrafo 4) del artículo 27 constituyen, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución, un criterio fundamental para evaluar la constitucionalidad de la norma general sobre el dictado de un orden de extradición (párrafo 2) artículo 696 del Código de Procedimiento Penal) y de las leyes de aplicación de los tratados internacionales de extradición y asistencia judicial.

138. Por último, el Tribunal Constitucional observa que el procedimiento establecido en el párrafo 2) del artículo 698 del Código de Procedimiento Penal gira en torno a un examen doble del caso, efectuado por los tribunales y el Ministerio de Justicia, en relación con la suficiencia o adecuación de las garantías proporcionadas. Por consiguiente, la extradición puede concederse o negarse según la evaluación que hagan las autoridades italianas de cada solicitud, y después de llevarse a cabo investigaciones dentro de los límites indicados. En teoría, la ventaja de esta solución es que el Estado al que se pide la extradición puede aplicar una política flexible, adaptable en el tiempo de acuerdo con consideraciones de política penal; pero, en el sistema italiano, en que la Constitución prohíbe la pena de muerte, la expresión "seguridades suficientes", aplicada al otorgamiento de la extradición por delitos para los que se prevé la pena de muerte en la jurisdicción extranjera que pide la extradición, no es admisible desde el punto de vista constitucional, porque la prohibición del párrafo 4) del artículo 27 de la Constitución, así como los principios que la sustentan, principalmente la protección fundamental de la vida humana, requiere que se proporcione una garantía absoluta.

139. Por lo tanto, refiriéndose a esos principios constitucionales, el Tribunal Constitucional declara que las mencionadas disposiciones son inconstitucionales, afirmando que el recurso previsto en el párrafo 3) del artículo 9 del Código de Procedimiento Penal sigue siendo aplicable, en razón de otras obligaciones del Estado (de entregar al delincuente o imponerle una pena): a petición del Ministerio de Justicia, las personas declaradas culpables de delitos cometidos en una jurisdicción extranjera para los que se prevé una pena de al menos tres años de prisión han de ser castigadas en virtud de la ley italiana en los casos en que la extradición no se haya concedido o no pueda concederse.

Artículo 15

Cooperación con el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia

140. A este respecto cabe mencionar el Decreto-Ley N° 544 de 28 de diciembre de 1993, promulgado como Ley N° 120 de 14 de febrero de 1994, que contiene disposiciones sobre la cooperación con el Tribunal Internacional. En virtud de esta medida, el Gobierno de Italia tiene la obligación de cooperar con el Tribunal Internacional en cumplimiento de la resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad, de 25 de mayo de 1993, y el Estatuto del Tribunal aprobado por esa misma resolución. La Ley N° 120/1994 establece también una contribución al Tribunal Internacional y a la Comisión de Expertos creada por el Consejo de Seguridad en virtud de la resolución 780 (1992) de 6 de octubre de 1992, que fue de 3.000 millones de liras en el año 1994.

141. La Ley contiene también una serie de disposiciones sobre la remisión al Tribunal Internacional de todos los procedimientos penales llevados ante los tribunales italianos por delitos semejantes a los que el Tribunal Internacional está juzgando siempre que los actos correspondan a la jurisdicción territorial y temporal del Tribunal Internacional (art. 3) y la posterior reiniciación de los procedimientos en Italia (art. 4); pero toda

persona que haya sido condenada por el Tribunal Internacional no podrá ser juzgada de nuevo en Italia por un tribunal penal por el mismo delito. Si, pese a ello, la persona es juzgada de nuevo, el juez italiano de cualquier órgano judicial y en cualquier etapa del proceso debe absolver al inculpado u ordenar la terminación del proceso, y exponer las razones en la sentencia (art. 5). Las autoridades judiciales tienen también la obligación de informar sin demora al Tribunal Internacional acerca de todas las personas cuyos nombres se hayan inscrito en la lista de condenas prevista por el artículo 335 del Código de Procedimiento Penal en relación con supuestos delitos respecto de los cuales se considera que subsiste una jurisdicción simultánea del Tribunal Internacional (art. 6).

142. Por último, la Ley N° 120/1994 prevé la aceptación de las sentencias dictadas por el Tribunal Internacional (art. 7), el cumplimiento de la pena (art. 8), los procedimientos relativos a los indultos (art. 9), la cooperación judicial (art. 10), la entrega del acusado (art. 11), la aplicación de medidas preventivas con el objetivo de entregar a los sospechosos (art. 12), la aplicación provisional de medidas preventivas (art. 13) y la función de las organizaciones no gubernamentales (art. 14).

Transformación de los delitos leves en infracciones administrativas

143. Una de las novedades más recientes de la legislación italiana a los efectos de este artículo es la Ley N° 561 de 28 de diciembre de 1993, que transforma los delitos leves en infracciones administrativas. Esencialmente, esta ley transforma en infracciones administrativas una serie de delitos leves referentes a: a) la prioridad en la compra y venta de vehículos automóviles; b) las loterías y sorteos en general; c) las listas de letras de cambio protestadas; d) los partes de los accidentes; e) los impuestos a los encendedores de cigarrillos; f) los impuestos a los encendedores de gas para uso doméstico; g) las instalaciones radioeléctricas que necesitan autorización; h) el transporte por ferrocarril; i) los ascensores y montacargas; j) los aceites minerales; y k) el mercado inmobiliario. La ley contiene también una serie de disposiciones sobre delitos contra el Código Marítimo, y reemplaza a ciertos artículos de este Código que tratan de la ocupación ilegal de las tierras del Estado y la inobservancia de los límites de la propiedad privada (artículo 1161 del Código Marítimo) y el incumplimiento del Reglamento de Policía (art. 1174).

La reforma de las penas en la Ley refundida de seguridad pública

144. Además, cabe mencionar la Ley N° 562 de 28 de diciembre de 1993 por la que se delega en el Parlamento la reforma de las penas contenidas en la Ley refundida de seguridad pública (aprobada por Real Decreto N° 773 de 18 de junio de 1931) y las disposiciones conexas y complementarias, con arreglo a ciertos principios y directrices.

145. La Ley N° 562/1993 dispone que el Gobierno convierta una serie de delitos penales leves en infracciones administrativas en relación con actos de naturaleza menos grave y que representan una amenaza social menor. En particular, la Ley dispone que el Gobierno:

- a) imponga por esos delitos despenalizados una multa administrativa no inferior a 1 millón y no superior a 6 millones de liras por delitos cometidos en el desempeño de actividades sin licencia ni autorización, asegurando que por esas infracciones las autoridades deberán dictar medidas para ordenar que cese la actividad dentro del plazo que se establezca cuando se lleve a cabo en violación de las normas, y que el hecho de no acatar esta medida constituye un delito sancionable con arreglo al artículo 650 del Código Penal;
- b) establezca una multa administrativa no inferior a 300.000 liras y no superior a 2 millones de liras por todas las demás infracciones cometidas, con la posibilidad de imponer una sanción administrativa accesoria para suspender a los infractores durante un máximo de tres meses del desempeño de sus actividades si no cumplen con la ley o las instrucciones dictadas por la autoridad;
- c) transforme en sanciones administrativas accesorias las penas ya previstas por los delitos leves despenalizados;
- d) amplíe la medida de despenalización para que abarque todas las actividades realizadas sin licencia o permiso incluso en los casos en que no se cumpla con la ley o las instrucciones de las autoridades después de haber adquirido la licencia o la autorización.

146. El Gobierno adoptó estas medidas con el Decreto-Ley N° 480 de 13 de julio de 1994 (modificación de las penas previstas en la Ley refundida de seguridad pública aprobada por Real Decreto N° 733 de 18 de junio de 1931).

Artículo 17

Delito informático

147. La Ley N° 547 de 23 de diciembre de 1993, que contiene enmiendas y medidas complementarias del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal en relación con los delitos informáticos, prevé sanciones penales por piratear una red o sistema informáticos, apropiarse ilegalmente o divulgar claves o contraseñas para acceder a los sistemas informáticos o telemáticos y por interceptar comunicaciones informáticas o telemáticas.

Protección de los datos

148. Por último, en lo que respecta a la protección de los datos sobre los trabajadores, el artículo 8 de la Ley N° 300 de 20 de mayo de 1970 (más conocida en Italia como la Carta de los Trabajadores) prohíbe que los empleadores investiguen acerca de las opiniones políticas, religiosas o sindicales de sus trabajadores y, en general, sobre cualquier cuestión que no sea pertinente a los efectos de evaluar su competencia y aptitudes profesionales.

149. En cuanto al público en general, la protección de los datos está prevista en la Ley N° 121 de 1° de abril de 1981, que prohíbe al Departamento de Seguridad Pública (una de cuyas tareas es reunir datos para utilizarlos con el fin de preservar el orden público y la seguridad pública y para prevenir y castigar la delincuencia) reunir información y datos sobre los ciudadanos únicamente para conocer su raza, creencias u opiniones políticas o su apoyo a los principios de los movimientos sindicales, cooperativas o movimientos sociales o culturales, y sus legítimas actividades como miembros de organizaciones legalmente establecidas en alguno de esos sectores. Además, está limitado el acceso al Centro de Computadorización y prohibida la divulgación de la información reunida, la cual sólo puede utilizarse con fines de seguridad pública, como establece la ley.

150. Por lo que respecta a la reunión de datos por otros departamentos del Gobierno, empresas, asociaciones o particulares, esa misma Ley N° 121/1981 dispone que todo aquel que cree o mantenga, con cualquier finalidad, archivos magnéticos que contengan datos o información de cualquier clase en relación con nacionales italianos, debe comunicarlo al Ministerio del Interior.

Artículo 18

Libertad de religión

151. En cuanto a la libertad de religión, Italia ha hecho progresos en lo que respecta a garantizar una libertad igual a todas las confesiones religiosas distintas de la religión católica. También ha llevado a cabo un estudio de esas confesiones para tener un mejor conocimiento de ellas con objeto de protegerlas según dispone la legislación italiana. Como señaló el Consejo de Europa en su informe final acerca del Proyecto sobre relaciones intercomunitarias, uno de los aspectos más importantes relacionados con la inmigración es la religión.

152. Debe recordarse que el Tribunal Constitucional, en su fallo N° 149 de 1995, reiteró el principio supremo y fundamental de que el Estado italiano es secular, y ese mismo año, en el fallo N° 440, dispuso que el tamaño numérico no viene al caso a la hora de pronunciar fallos constitucionales en relación con la igualdad de las religiones, y declaró que la disposición del derecho penal que sanciona la blasfemia debe interpretarse en el sentido de que se refiere no sólo a la religión católica sino a todas las religiones practicadas por la comunidad nacional, en la que actualmente coexisten diferentes creencias, culturas y tradiciones.

153. Como resultado de la gran afluencia de inmigrantes a Italia en los últimos años se han introducido confesiones religiosas que hasta ahora eran poco conocidas. En Italia hay alrededor de 350 cultos distintos de la religión católica, que abarcan confesiones religiosas propiamente dichas, movimientos religiosos y cultos diversos. Los datos obtenidos en el estudio realizado serán ampliamente divulgados teniendo en cuenta la Recomendación 1178 (1992) aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 5 de febrero de 1992 sobre los nuevos movimientos y sectas religiosas, en la que se expresa preocupación respecto de ciertos problemas

relacionados con sus actividades y se pide a los Estados miembros que faciliten información y den cuenta de los problemas jurídicos que se plantean, y lleven a cabo un amplio estudio fáctico sobre la naturaleza y las actividades de todas esas organizaciones religiosas.

154. En el marco de este problema, Italia tiene la intención de crear lo antes posible un Observatorio Nacional de la Libertad Religiosa, proyecto que fue acogido con gran satisfacción por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas cuando se examinó el informe de Italia sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

155. Actualmente este proyecto es incluso más necesario habida cuenta del debate que se va a celebrar próximamente sobre el informe inicial preparado por el Gobierno de Italia acerca de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, que entró en vigor en Italia en virtud de la Ley N° 176 de 27 de mayo de 1991. Se ha indicado que este Observatorio se encargaría de redactar y divulgar estudios y documentos que proporcionen una información más amplia sobre los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico en lo referente a la libertad religiosa y, por lo tanto, a los menores en particular.

156. En 1995 la Dirección General de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior publicó, conjuntamente con el Departamento de Información y Publicaciones de la Oficina del Primer Ministro, un libro sobre la libertad religiosa en Italia. Esta obra está siendo divulgada actualmente, ya que tiene principalmente un fin publicitario en una esfera que tal vez es poco conocida y poco tratada, pero que tiene una importancia indudable para medir el nivel de libertad y democracia de un país.

157. Se recuerda, por último, que desde 1985 la Oficina del Primer Ministro ha contado con dos comisiones gubernamentales sobre este asunto. Las responsabilidades de la Comisión para la Aplicación de la Legislación en virtud del Concordato se han ampliado posteriormente hasta abarcar todos los problemas relacionados con la libertad de conciencia y la libertad de religión. Esta Comisión elaboró en 1993 un proyecto de ley sobre libertad religiosa, que fue aprobado por el Gobierno el 13 de septiembre y actualizado en diciembre de 1995 y que en breve será presentado al Parlamento. La otra Comisión se encarga de la preparación de acuerdos con confesiones no católicas: después de los acuerdos concertados a finales del decenio de 1980 con las Iglesias valdense y metodista, con la Iglesia adventista y con las Asambleas Pentecostales de Dios, así como la Unión de Comunidades Judías, el 20 de abril de 1993 se llegó a un acuerdo entre el Gobierno de la República Italiana y la Iglesia evangélica luterana de Italia, en cumplimiento del último párrafo del artículo 8 de la Constitución, aunque todavía no se ha puesto en práctica.

158. En virtud de la Ley N° 409 de 12 de abril de 1993, se concluyó un acuerdo entre el Gobierno de la República Italiana y el Consejo Directivo de la Iglesia valdense, en cumplimiento del párrafo 3 del artículo 8 de

la Constitución, con arreglo al acuerdo concertado el 25 de enero de 1993, que integró el acuerdo anterior firmado el 21 de febrero de 1984 y aprobado por la Ley N° 449 de 11 de agosto de 1984.

159. Por último, la Ley N° 116 de 12 de abril de 1995 reguló las relaciones entre el Estado italiano y la Unión evangélica bautista cristiana de Italia a raíz de un acuerdo concertado el 29 de marzo de 1993 entre el Gobierno de la República Italiana y esta confesión, en cumplimiento del párrafo 3 del artículo 8 de la Constitución. El artículo 8 de la Ley N° 116/1995 es particularmente importante, ya que se refiere a la educación religiosa en las escuelas y dispone que en los programas de estudio de las escuelas se establezca que la educación religiosa no se imparta de forma y en horas que causen discriminación entre los alumnos y se vele por que la educación religiosa no se imparta durante la enseñanza de otras materias.

160. Por lo que respecta a otras confesiones religiosas con las cuales no se han concertado acuerdos, el Decreto Presidencial de 23 de febrero de 1993 reconoció la personalidad jurídica y aprobó el estatuto de la Iglesia de Jesucristo de los santos de los últimos días, que tiene su sede en Roma.

161. También son muy importantes las disposiciones de la Ley N° 205 de 25 de junio de 1993, por la que se transforma y enmienda el Decreto-ley N° 122 de 26 de abril de 1993. Esta ley establece medidas urgentes para prevenir la discriminación racial, étnica y religiosa, y será comentada al tratar del artículo 20 del Pacto.

162. También hay que mencionar las disposiciones de la Ley N° 413 de 12 de octubre de 1993 sobre la objeción de conciencia a los experimentos con animales. Su artículo 1 establece que todo ciudadano que, por razones de conciencia, en ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se oponga a la violencia contra seres vivos, puede declarar su objeción de conciencia a todos los actos relacionados con experimentos con animales. El artículo 2 de esta ley dispone también que no se puede exigir a esas personas que tomen parte directamente en ninguna actividad o intervención encaminada específica y necesariamente a la experimentación con animales.

163. Por último, gran número de leyes regionales (que pueden hallarse en los Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, en los que se incluyen anualmente las disposiciones y los códigos publicados por el Centro de Estudios sobre los Entes Eclesiásticos, establecido en Milán) han garantizado la aplicación amplia, específica y efectiva de las disposiciones constitucionales italianas y del artículo 18 del Pacto.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional

164. La libertad de conciencia y el derecho a la libertad de religión han sido objeto de fallos del Tribunal Constitucional.

165. En particular, en el fallo N° 195/1993, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el artículo 1 de la Ley N° 29 de 16 de marzo de 1988 promulgada por la región de Abruzzo, que contenía disposiciones sobre planificación urbana para edificios religiosos de confesiones cuyas relaciones con el Estado están reguladas con arreglo al párrafo 3 del artículo 8 de la Constitución. El artículo 1 limitaba el derecho a recibir subvenciones públicas para construir lugares de culto a la Iglesia católica y otras confesiones religiosas cuyas relaciones con el Estado italiano estaban reguladas por acuerdos concertados en virtud del párrafo 3 del artículo 8 de la Constitución.

166. En el fallo N° 195/1993 del Tribunal Constitucional se disponía que el hecho de que una confesión religiosa haya concluido o no el acuerdo previsto en el párrafo 3 del artículo 8 de la Constitución, antes mencionado, no debe utilizarse como base para establecer discriminaciones en relación con la aplicación de cualquier medida para facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de que disfrutaban los ciudadanos italianos. En particular afirmaba que debe garantizarse el respeto de los principios de libertad e igualdad en lo que se refiere al derecho de todos los miembros de las diferentes religiones o confesiones a las subvenciones del Gobierno, para poder practicar su religión más fácilmente. Ello se basaba en el derecho a ejercer la libertad de religión, que incluye el derecho al culto público, como se establece en el artículo 19 de la Constitución y, por consiguiente, a poder tener edificios abiertos al culto público, incluso en el caso de confesiones religiosas que están reconocidas por el ordenamiento italiano aun cuando no hayan concertado ningún acuerdo específico con el Gobierno. El Tribunal declaraba también que no era suficiente que el solicitante se describiera como una confesión religiosa, y que esto debía comprobarse en función del previo reconocimiento público del estatuto del solicitante, o al menos por la forma en que el público en general consideraba esa confesión. Este principio de la insuficiencia de la autoproclamación ya había sido enunciado por el Tribunal en el fallo N° 467/1992 en relación con una asociación no reconocida, el Instituto de Dianética, establecido en Turín, en lo referente a su situación fiscal y en particular a su obligación de pagar el impuesto sobre sociedades y el impuesto al valor añadido.

167. Hay que citar también el reciente fallo del Tribunal Constitucional N° 149/1995, en relación con el juramento tomado en el nombre de Dios en los procesos civiles. En él, se declaró que el párrafo 2 del artículo 251 del Código de Procedimiento Civil era parcialmente inconstitucional porque no coincidía con los artículos 3 y 19 de la Constitución, lo que significaba que la fórmula del juramento en los procesos civiles tenía que modificarse. El Tribunal dispuso que la libertad de conciencia, en particular si estaba relacionada con una fe o creencia religiosa, debía protegerse en proporción a la prioridad absoluta reconocida en la escala de valores establecida en la Constitución, donde la libertad de conciencia es absoluta. Por lo que respecta a los juramentos tomados a los testigos en los procesos civiles, el Tribunal Constitucional confirmó que en la preparación para testificar tanto en los procesos civiles como penales se había manifestado una diferencia en la protección del principio constitucional de la libertad de conciencia. A diferencia de lo que sucede con los testigos en un proceso penal, los

testigos de los procesos civiles no pueden dejar de sentir graves escrúpulos de conciencia debido al conflicto interno que les plantea su deber cívico de contribuir a descubrir la verdad judicial y el deber moral de observar una regla religiosa que ellos aceptan. El Tribunal reconoció que existía una diferencia en la protección de la libertad de conciencia que se permitía a un testigo en un proceso penal y en un proceso civil, y una injustificada diferencia de trato en relación con la protección de un derecho humano inviolable como es la libertad de conciencia, que exigía una garantía uniforme o, por lo menos, una garantía que fuera la misma en todas las esferas en que se practicara. Así pues, se suprimió la injustificada disparidad de trato en relación con la libertad de conciencia religiosa, para garantizar una protección igual del principio de la libertad de conciencia en relación con la obligación que incumbe a los testigos de decir la verdad.

Respeto a las obligaciones que imponen los ritos

168. Para superar las dificultades con que tropiezan las mujeres que profesan la religión islámica para obtener un documento de identidad de sus autoridades municipales, a causa del requisito de presentar una fotografía con la cabeza descubierta, el Ministro del Interior publicó la Circular Ministerial N° 09501399/15100/4571 de 14 de marzo de 1995. Tomando como base el precepto constitucional de libertad de culto y religión, esta circular decía que las solicitudes para los documentos de identidad se aceptarían siempre que la foto adjunta a la solicitud mostrara un rostro con rasgos claramente evidentes. Se recordaba que en el Acuerdo de 1987 entre el Estado italiano y las comunidades judías se establecía también la posibilidad de que los judíos juraran en el tribunal con la cabeza cubierta.

169. Por último, la Cámara de Diputados está debatiendo actualmente un proyecto de Ley del Gobierno sobre la protección de la persona en relación con el procesamiento de datos personales, cuya cláusula 5 1) se refiere a los datos personales susceptibles de revelar el origen racial y étnico de la persona o sus creencias religiosas, filosóficas o de otra índole, credo u opiniones políticas, así como su afiliación a partidos, sindicatos, organizaciones o asociaciones políticas u organizaciones religiosas o filosóficas, o su estado de salud y su vida sexual.

Artículo 19

170. En cuanto a la cuestión de la libertad de información, la Asociación Profesional de Periodistas ha adoptado recientemente dos iniciativas. La primera es la publicación de un nuevo código de autorreglamentación para periodistas y editores basado en los principios generales de la buena práctica en la divulgación de información al público y de la ética profesional. El segundo es un glosario de la terminología que los periodistas deben utilizar cuando dan noticias, que incluye una sección especial que contiene la terminología sobre los derechos humanos.

Artículo 20

La ratificación de la Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios

171. En virtud de la Ley N° 210 de 12 de mayo de 1955, Italia ratificó y puso en práctica la Convención arriba mencionada, aprobada por la Asamblea General el 4 de diciembre de 1989. La Ley N° 210/95 establece dos definiciones diferentes de mercenario y, por consiguiente, dos tipos diferentes de delitos por lo que a las penas se refiere, con arreglo al artículo 1 de la Convención:

- a) el párrafo 1 del artículo 3 establece una pena de prisión de entre 2 y 7 años para todo aquel que reciba un pago en efectivo o cualquier otra forma de remuneración o que haya aceptado la promesa de recibirla para luchar en un conflicto armado en un territorio controlado en alguna forma por un Estado extranjero del cual no sea ciudadano ni residente permanente, y no pertenezca a las fuerzas armadas de una de las partes en el conflicto ni haya sido enviado en misión oficial como miembro de las fuerzas armadas de un Estado que no participe en el conflicto;
- b) el párrafo 2 del artículo 3 establece una pena de prisión de entre 3 y 8 años para todo mercenario que tome parte en una acción violenta y planeada por anticipado tendiente a alterar el orden constitucional o violar la integridad territorial de un Estado extranjero;
- c) el artículo 4 establece una pena de prisión de entre 4 y 14 años para todo aquel que reclute, utilice, financie o entrene a personas (mercenarios) para que cometan cualquiera de los actos mencionados en el artículo 3;
- d) el artículo 5 tiene en cuenta la posibilidad de que ciertas acciones que de forma abstracta forman parte de los delitos antes examinados sean realizadas con la legítima aprobación del Gobierno, en cuyo caso los infractores no son sancionables;
- e) el artículo 6 aplica el artículo 9 de la Convención y, sin perjuicio de la jurisdicción italiana sobre los delitos cometidos dentro del territorio nacional para los que no se requiere ninguna disposición expresa, establece que los tribunales italianos son competentes para juzgar los delitos cometidos en cualquier lugar por un ciudadano o por un extranjero siempre que este último se halle en territorio italiano en ese momento. En ambos casos es posible la extradición;
- f) el artículo 7 enmienda los artículos 244 y 288 del Código Penal aumentando sustancialmente las penas.

Medidas urgentes en relación con la discriminación racial, étnica y religiosa

172. Las disposiciones introducidas por la Ley N° 205 de 25 de junio de 1993, en virtud de la cual se promulgó con enmiendas el Decreto-ley N° 122 de 26 de abril de 1993, contenía disposiciones urgentes muy importantes en relación con la discriminación racial, étnica y religiosa, que se examinarán al tratar del artículo 26 del Pacto. La Ley establece específicamente que, excepto cuando el acto constituye un delito más grave, todo aquel que divulgue de alguna manera ideas basadas en la superioridad o el odio raciales o étnicos y de algún modo incite a otros a la discriminación y el odio, o cometa actos de violencia o de provocación a la violencia por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos, será castigado con una pena de prisión de 1 a 4 años, pena que se incrementará si el delito se comete a través de la prensa u otros medios de propaganda, o en reuniones públicas.

173. La Ley N° 122/1993 prohíbe igualmente las organizaciones, asociaciones, movimientos o grupos entre cuyos objetivos figure la incitación a la discriminación, el odio o la violencia por motivo raciales, étnicos, nacionales o religiosos. Todo aquel que tome parte en esas organizaciones o las ayude en sus actividades, podrá, por el simple hecho de su participación o ayuda, ser castigado con una pena de prisión de 1 a 5 años, pena que se incrementará en el caso de las organizaciones que tengan por objetivo promover la violencia.

174. La Ley N° 122/1993 establece también que para los delitos distintos de los castigados con cadena perpetua, que se cometan por motivo de odio o discriminación racial, nacional, étnica o religiosa o para facilitar el trabajo de asociaciones entre cuyos objetivos figuren los anteriores, la pena se incrementará en una tercera parte o una mitad, de tal forma que los motivos de odio étnico, nacional, racial o religioso constituyen ahora una circunstancia agravante específica del delito. Para los delitos agravados por esta circunstancia es obligatorio el procesamiento.

175. En el último informe presentado por el Gobierno de Italia en relación con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se da cuenta de forma más detallada de las cuestiones abarcadas por el artículo 20 del Pacto.

Artículo 23

176. Con respecto a la protección de la familia, el Gobierno de Italia ha instituido concretamente un Ministerio de la Familia. Para más detalles sobre el ordenamiento jurídico y la práctica administrativa italianas al respecto, nos remitimos al informe inicial presentado por el Gobierno de Italia en relación con la Convención sobre los Derechos del Niño.

Artículo 24

177. En 1994 el Gobierno de Italia presentó su informe inicial relativo a la Convención sobre los Derechos del Niño, que fue debatido por el Comité de los Derechos del Niño los días 30 de octubre y 1º de noviembre de 1995.

La protección de los niños discapacitados

178. En relación con la protección de los niños discapacitados, en la aplicación de la Ley N° 289 de 11 de febrero de 1990, por la que se adoptó una prestación mensual para los niños que padecen una discapacidad civil, a condición de que utilicen los servicios de determinados centros de consulta externa o de asistencia diurna, las personas que reciben asistencia del Ministerio del Interior ascendían a 2.209 al 31 de diciembre de 1992, a 3.400 al 31 de diciembre de 1993, a 4.472 al 31 de diciembre de 1994 y a 7.008 al 31 de agosto de 1995.

179. A continuación se indica el número de menores que recibieron la prestación de asistencia para discapacitados civiles, que se rige en general por la Ley N° 18 de 11 de febrero de 1980 y la Ley N° 508 de 21 de noviembre de 1988: 35.467 al 31 de diciembre de 1992, 35.799 al 31 de diciembre de 1993, 35.951 al 31 de diciembre de 1994 y 35.627 al 31 de agosto de 1995.

180. Menos personas recibieron la prestación de asistencia especial para niños ciegos y la prestación de comunicación para niños que son sordos desde la primera infancia (Ley N° 508 de 21 de noviembre de 1988). Por último, con respecto al período anterior a la Ley N° 508/1988, el Tribunal Constitucional ya había declarado inconstitucional el artículo 1 de la Ley N° 406, de 28 de marzo de 1968 en su fallo N° 88 de 8 a 15 de marzo de 1933, por cuanto en dicha Ley no se establecía una prestación de asistencia para las personas completamente ciegas menores de 18 años.

181. También debe señalarse que la Ley N° 216 de 19 de julio de 1991, por la que se establecieron las "Primeras intervenciones en favor de personas en peligro de verse implicadas en actividades delictivas", a que se hizo referencia detallada en el informe de 1992, se financió para el período trienal de 1994 a 1996 con arreglo al Decreto-ley N° 318 de 27 de mayo de 1994, promulgado por la Ley N° 465 de 27 de julio de 1994, por un monto ascendente a 32.000 millones de liras para 1994 y a 40.000 millones de liras para 1995 y para 1996.

182. En virtud de esta reciente ley también se han adoptado varias modificaciones de procedimiento para la concesión de subvenciones a las organizaciones que asisten a menores, con objeto de mejorar la calidad de sus proyectos, confiándose a los comités provinciales y metropolitanos de la administración pública, e incluso a expertos, la tarea de verificar la ejecución normal de los proyectos financiados y la prestación de asistencia

técnica para garantizar su correcta ejecución. Además, se faculta al prefecto a mantener cuentas especiales de las cantidades acreditadas para otro ejercicio económico además del previsto en la legislación contable vigente del Estado, para no estorbar la buena conclusión de los proyectos en curso.

183. Las siguientes cifras corresponden a las subvenciones otorgadas en 1992, 1993 y 1994 en virtud del artículo 2 de la Ley N° 216/91:

Año	Subvención (miles de millones de liras)	N° de solicitudes	Solicitudes aceptadas
1992	50	2 187	582
1993	60	1 892	429
1994	32	2 799	301

Prevención de la toxicomanía en la adolescencia y asistencia a adolescentes perturbados

184. En los últimos diez años la Dirección General de Administraciones Públicas del Ministerio del Interior ha hecho muchísimo para promover políticas sociales en favor de los adolescentes, realizando investigaciones y estudios, estableciendo grupos de trabajo y celebrando seminarios y conferencias sobre el tema. Uno de los resultados más significativos de esta labor ha sido el libro Progetto adolescenti (Proyecto para adolescentes), publicado en 1985, que contiene propuestas y directrices metodológicas para administradores, funcionarios y operadores públicos y privados. En 1991 el Ministerio del Interior puso en marcha un programa para la experimentación coordinada del Progetto adolescenti aprobado por la oficina del Primer Ministro como parte de una estrategia para prevenir la toxicomanía establecida, en virtud de la Ley refundida N° 309/1990.

185. Los objetivos generales en que se basa el programa son los siguientes:
 a) apoyar proyectos locales en curso para jóvenes, alentando planes ideados para prevenir la toxicomanía y las dificultades en ciertas partes del país;
 b) fomentar la difusión de los resultados de experimentos locales y promover el desarrollo de planes análogos en otras partes del país; c) establecer relaciones de trabajo con distintos proyectos para incorporar gradualmente elementos comunes y actualizar así la publicación de 1985.

186. El experimento nacional se ha realizado durante un período de tres años. El primer año se inició el 1° de septiembre de 1991 y terminó el 1° de agosto de 1992. Consistió en una red de 18 proyectos para jóvenes que se estaban ejecutando desde hacía algún tiempo en toda Italia, con los que ya se habían establecido enlaces. El experimento se realizó en particular en 18 zonas repartidas en todo el país. El segundo año se inició el 1° de septiembre de 1993 y concluyó el 31 de agosto de 1994, y consistió en la promoción y el desarrollo de la formulación de proyectos con adolescentes por

parte de los departamentos gubernamentales interesados, y con la participación de movimientos juveniles y de movimientos sociales locales en 12 zonas de Italia meridional. El tercer año se inició el 15 de septiembre de 1994 y concluyó el 15 de septiembre de 1995, y consistió en la continuación de la labor iniciada ya en 16 de las 18 zonas correspondientes al primer año, y en la evaluación de los resultados de toda la experiencia trienal y la elaboración de un resumen al respecto. Durante el experimento coordinado se atribuyó gran importancia a la producción de documentos con el doble propósito de reunir elementos de juicio y material para evaluar los trabajos ya realizados, así como de elaborar instrumentos para asegurar que se diera la máxima difusión en todos los niveles institucionales, tanto públicos como privados, a la información que contenían esos documentos.

Protección de los niños que trabajan

187. Una de las novedades más importantes de la legislación italiana por la que se protege a los menores que trabajan fue la Ley N° 499 de 6 de diciembre de 1993 ("Ley por la que se faculta al Gobierno a reformar las penas aplicables a las infracciones a las leyes laborales") que, para los fines de este artículo del Pacto relativo a la protección de los niños que trabajan, las madres que trabajan y los trabajadores domésticos, dispone que el Gobierno debe:

- a) Establecer sanciones penales en relación con la seguridad en el trabajo y las condiciones psicológicas y materiales de los trabajadores, previendo penas sustitutivas al encarcelamiento de menos de seis meses o multas de hasta 10 millones de liras, y, en casos más graves que supongan un peligro específico para la salud, penas de prisión solamente;
- b) Transformar todos los demás delitos en infracciones administrativas, introduciendo multas de hasta 5 millones de liras, y penas administrativas accesorias por las penas accesorias de los delitos despenalizados.

188. Con arreglo a la legislación habilitante en virtud de la Ley N° 499/93 ya mencionada, el Gobierno promulgó el Decreto-ley N° 566 de 9 de septiembre de 1994, que contenía enmiendas a las penas vinculadas con el trabajo infantil, las madres que trabajan y los trabajadores domésticos y el Decreto-ley N° 758 de 19 de diciembre de 1994, que contenía enmiendas a las penas aplicables a las infracciones a las leyes laborales.

Delincuencia juvenil

189. Durante el período que se examina, la delincuencia juvenil se mantuvo más o menos a los niveles de los años anteriores. Sin embargo, se ha producido un incremento preocupante de los casos de niños implicados en delitos cometidos por pandillas y en algunos casos, en homicidios involuntarios (en el distrito de Catania el incremento ha sido del 350%), así como una mayor frecuencia en el uso de niños para el tráfico de drogas en pequeña escala, pese a que el principal tipo de delito cometido por menores,

en particular viajeros y nacionales de países que no forman parte de la CEE, es el delito contra la propiedad. En lo que respecta a los instrumentos de que disponen los tribunales de menores, que pueden llegar hasta las órdenes de no enjuiciar por el carácter leve del delito o por el hecho de que éste haya caducado, incluso cuando se trata de delitos más graves, se está comprobando, tras un largo período de prueba, que son insuficientes porque no van acompañados de medidas apropiadas de reeducación o de apoyo aplicadas por conducto de estructuras especializadas.

Derecho a la ciudadanía

190. Con respecto al derecho a adquirir la ciudadanía, la Ley N° 91 de 5 de febrero de 1992 enmendó parcialmente las leyes anteriores, a saber, la Ley N° 55 de 13 de junio de 1912, la Ley N° 123 de 21 de abril de 1983 y la Ley N° 180 de 15 de mayo de 1986, a las que añadió nuevas disposiciones. Por la Ley N° 91/1992 se promulgan y desarrollan los principios relativos a la igualdad entre los sexos, la igualdad entre los cónyuges y el reconocimiento de la voluntad de adquirir o perder la ciudadanía por adopción y filiación.

191. En particular, la Ley N° 91/1992 reconoce el derecho a adquirir la ciudadanía italiana por nacimiento en el caso del hijo de madre o padre de nacionalidad italiana (art. 1, párr. 1 a)), de toda persona nacida de padres desconocidos o apátridas en Italia, o de todo menor que no adopte la ciudadanía de sus padres de conformidad con la legislación del Estado a que éstos pertenecen (art. 1, párr. 2 b)). También se otorga la ciudadanía por nacimiento a los hijos de padres desconocidos hallados en territorio italiano salvo que se demuestre que el niño posee otra nacionalidad (art. 1, párr. 2). Un menor también puede adquirir la ciudadanía mediante un reconocimiento o una declaración judicial de paternidad (art. 2), lo mismo que un menor extranjero adoptado por un ciudadano italiano (art. 3), un extranjero o apátrida cuyo padre o madre o alguno de sus ascendientes directos hasta el segundo grado fueran ciudadanos italianos de nacimiento (art. 4), el cónyuge extranjero o apátrida de una persona de ciudadanía italiana, que haya residido legalmente por lo menos seis meses en territorio italiano, o después de tres años a contar de la fecha del matrimonio si los efectos civiles de éste no han sido disueltos, anulados o no han dejado de existir, y si los cónyuges no se encuentran legalmente separados (art. 5), y los hijos menores de personas que adquirieran o readquieran la ciudadanía italiana (art. 14).

192. Por último, cabe mencionar la Ley N° 218, de 31 de mayo de 1995, por la que se reforma el sistema italiano de derecho internacional privado, que ya ha sido examinada en el comentario relativo al artículo 2 del Pacto. Las nuevas normas incluyen disposiciones que rigen la filiación (art. 33), la legitimización (art. 34), el reconocimiento de hijos naturales (art. 35), las relaciones entre padres e hijos (art. 36), y la jurisdicción sobre la filiación (art. 37). Se dedica un capítulo aparte a la adopción (arts. 38 a 41), a la protección de las personas discapacitadas y a la obligación de prestarles asistencia (arts. 42 a 45), y a la sucesión (arts. 46 a 50).

Artículo 25

Derechos de voto para los ciudadanos de la Unión Europea

193. En primer lugar, debe señalarse que en virtud del Decreto-ley N° 408 de 24 de junio de 1994, promulgado como Ley N° 483 de 3 de agosto de 1994, Italia incorporó la Directiva N° 93/109/CE adoptada por el Consejo de la Unión Europea el 6 de diciembre de 1993. En virtud de este decreto se introdujo en el ordenamiento jurídico italiano el principio de la ciudadanía de la Unión, por el cual los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales pueden, desde las últimas elecciones al Parlamento Europeo, presentarse como candidatos y votar a candidatos al Parlamento Europeo exclusivamente en esas elecciones. Con ello se ha eliminado una barrera de facto al ejercicio de los derechos de voto por parte de estos ciudadanos, que antes tenían que regresar a sus países de origen para poder votar, y también es una forma de aplicar el principio de la integración europea, facultando a los ciudadanos de la Unión Europea a expresar su propio voto "europeo" en el país donde viven y trabajan.

194. El Decreto-ley N° 197 de 12 de abril de 1996, recientemente promulgado, relativo a la aplicación de la Directiva 94/80/CE de la Comunidad, fija las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales que tienen los ciudadanos de la Unión Europea residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales. Esta nueva ley faculta a los ciudadanos de la Unión residentes en Italia (hay 115.000 que son mayores de 18 años) a votar a funcionarios municipales. Esos ciudadanos también pueden ser elegidos concejales e incluso pueden ocupar cargos en la administración municipal (giunta), aunque no pueden llegar a alcalde o alcalde adjunto. Los extranjeros que deseen ejercer estos nuevos derechos deben presentar una solicitud a este efecto al alcalde de su municipalidad de residencia.

Voto de las personas incapacitadas para caminar

195. En la Ley N° 15 de 15 de enero de 1994, se establecen medidas para que las personas incapacitadas para caminar puedan votar. Estas medidas son parte de las que se han adoptado para eliminar las "barreras arquitectónicas" que impiden el ejercicio del derecho de voto de los electores, limitando sus derechos constitucionales. En particular, en esta ley se establece que los votantes incapacitados para caminar podrán votar en una mesa electoral diferente de su propia municipalidad si no se puede acceder en silla de ruedas a la mesa en que están registrados, cuando la otra mesa electoral no tenga barreras arquitectónicas y esté equipada para facilitar a las personas incapacitadas para caminar la lectura de las listas de candidatos, para votar cómodamente y en secreto, y también para que estas personas puedan ser miembros de mesas electorales o representantes en las listas electorales.

196. Otra medida importante es la iniciativa de los alcaldes de distintas municipalidades que, en las últimas elecciones municipales y generales, establecieron un servicio de transporte especial para que los votantes incapacitados para caminar fueran trasladados en vehículos especialmente

equipados, juntamente con otros discapacitados, desde sus hogares hasta las mesas electorales. Se ofrece este servicio, que es completamente gratuito, a los votantes incapacitados para caminar que lo soliciten por teléfono.

Racionalización de los procedimientos administrativos

197. Por último, cabe mencionar la Ley N° 273 de 11 de julio de 1995, relativa a la aplicación, con enmiendas, del Decreto-ley N° 163 de 12 de mayo de 1995, por el que se adoptan medidas urgentes para simplificar y racionalizar los procedimientos administrativos a fin de mejorar la eficiencia de la administración pública. A los fines del presente artículo del Pacto, son pertinentes las siguientes disposiciones:

- a) En el artículo 2 del Decreto-ley N° 163/1995, que se refiere a la calidad de los servicios públicos, se estipula que el Primer Ministro debe dictar un decreto en que se establezca el marco general de referencia para los estatutos de los servicios públicos. En estos decretos debe tenerse en cuenta el Código de Conducta de los Funcionarios Públicos adoptado por decreto del Ministro para la administración pública. Los proveedores de los servicios publicarán los estatutos de los servicios públicos respectivos a más tardar 120 días después de la promulgación de estos decretos, sobre la base de los principios establecidos en la directiva y en el documento de referencia general. Estos estatutos deberán difundirse adecuadamente entre el público en general y comunicarse al Departamento de la Administración Pública.
- b) En el artículo 3, relativo a las oficinas de relaciones públicas, se añaden al artículo 12 del Decreto-ley N° 29 de 3 de febrero de 1993 los párrafos 5 bis, ter y quater, en su forma ulteriormente enmendada. En ellos se da mayor discreción técnica al Director de Relaciones Públicas y al personal de su oficina, y se establecen varios incentivos personales para la organización de la oficina, a fin de mejorar los servicios.
- c) Los artículos 3 bis, ter, quater y quingües tienen que ver con la racionalización de los procedimientos administrativos y, por ende, modifican y amplían la Ley N° 241 de 7 de agosto de 1990, en su forma ulteriormente enmendada. En particular, en el artículo 3 bis se añade el párrafo 2 ter al artículo 14 de la Ley N° 241/1990 sobre la conferencia de servicios y se establece que las disposiciones de los párrafos 2 y 2 bis (procedimientos para la convocación de la conferencia de servicios, y las resoluciones allí adoptadas) podrán aplicarse también cuando distintas autoridades públicas se apresten a publicar el trabajo de un particular previa autorización, y en este caso, podrá convocar la Conferencia, incluso a petición de la parte directamente interesada, el departamento público encargado de proteger el interés público dominante.
- d) En el artículo 3 ter se establecen recursos para los casos de incumplimiento de las condiciones y se faculta específicamente a la

parte interesada a dirigirse al director general de la dependencia encargada del procedimiento una vez vencidos sin resultado alguno los plazos establecidos en el artículo 2 de la Ley N° 241; el director general deberá intervenir directamente dentro de los 30 días siguientes. Si la medida corresponde a las atribuciones del director general, se someterá la petición al Ministro que se encargará de determinar si existen las condiciones para actuar en lugar de la autoridad administrativa, en cuyo caso deberá hacerlo a lo sumo 30 días después de haber asumido esa autoridad. El incumplimiento de los plazos establecidos en el artículo 2 de la Ley N° 241 da pie a investigaciones para imponer penas contra los directores generales, los directores y otros funcionarios, de conformidad con los párrafos 9 y 10 del artículo 20 y el artículo 59 del Decreto-ley N° 29/1993, en su forma ulteriormente enmendada.

- e) En el artículo 3 quater se establecen medidas aplicables a los administradores que no hayan adoptado la norma de instituir un servicio de auditoría interna o una dependencia de evaluación. Esas disposiciones se aplican solamente mientras no se adopte esta norma.
- f) El artículo 3 quinquies amplía el artículo 11 (1 bis) de la Ley N° 241, y establece que el funcionario encargado del procedimiento puede fijar un calendario de reuniones a las que se invitará a la parte interesada, conjuntamente con cualesquiera otras partes interesadas, para concertar acuerdos relativos a la parte discrecional de la medida final o, en los casos previstos por la ley, para sustituirla.

Artículo 26

Medidas urgentes relativas a la discriminación racial, étnica y religiosa

198. Para evitar que degeneren ciertos actos que por ahora no son más que episodios aislados, y para hacer frente por ley a las formas de intolerancia racial, y luchar contra este fenómeno suscitado en Italia en los últimos años, el 19 de diciembre de 1992 el Gobierno presentó ante el Parlamento el proyecto de ley N° 2061/C, en el que se establecen medidas urgentes en relación con la discriminación racial, étnica y religiosa. Esta nueva legislación se ajusta a la tradición italiana de defender con firmeza el derecho de las personas a estar protegidas de toda discriminación por motivos de raza, idioma, religión y opinión política, sobre la base de los principios fundamentales de la Constitución italiana y en virtud de la adhesión de Italia a los convenios internacionales pertinentes, y de conformidad con la Ley N° 101, de 8 de marzo de 1989, que contiene disposiciones que rigen las relaciones entre el Estado y la Unión Italiana de Comunidades Judías.

199. Después de presentar el proyecto de ley ante el Parlamento, y teniendo en cuenta el plazo necesario para que el proyecto se promulgara como ley, así como la urgente necesidad de complementar o enmendar la legislación actual relativa a la discriminación racial, étnica y religiosa con objeto de adoptar

medios más eficaces para prevenir y evitar la intolerancia y la violencia basadas en el odio racial o el antisemitismo, el Gobierno de Italia transformó el proyecto en el Decreto-ley N° 122 de 26 de abril de 1993, que fue promulgado como Ley N° 205 de 25 de junio de 1993. El Decreto-ley N° 122/93 contiene disposiciones específicas relativas a la propaganda destinada a fomentar el odio y la discriminación raciales, tipificando varios delitos y estableciendo las penas respectivas. A continuación se presenta un resumen de las disposiciones de cada uno de los artículos de esta nueva ley.

200. El artículo 3 de la Ley N° 564 de 13 de octubre de 1975, en virtud del cual el Parlamento italiano autorizó la ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, responde a la obligación contraída por Italia de conformidad con el artículo 4 de la Convención e introdujo en la legislación italiana la tipificación de los delitos específicos previstos en los apartados a) y b) del artículo 3 de la Ley, estipulando las penas correspondientes. El artículo 1 del Decreto-ley N° 122/93 modifica parcialmente el artículo 3 de la Ley N° 564. En cuanto a los delitos de difusión de ideas racistas, de incitación a la violencia y de provocación de actos de violencia, la ley establece actualmente que estos delitos no sólo constituyen una forma de odio racial sino también de odio étnico, y que no sólo es delito incitar a ese odio sino también cometer actos de violencia. Las penas previstas para estos delitos (prisión de 1 a 4 años) se incrementan si el delito se comete por conducto de la prensa u otras formas de propaganda, o en reuniones públicas.

201. En relación con las organizaciones y asociaciones racistas, en el artículo 1 del nuevo Decreto-ley se establece un conjunto más amplio de disposiciones por las que se adopta el principio de incrementar las penas para los dirigentes y promotores de esas asociaciones y organizaciones racistas. Por lo tanto, se enmienda la disposición, cuyo nuevo texto es el siguiente: "Queda prohibida toda organización, asociación, movimiento o grupo cuyos propósitos sean incitar a la discriminación, el odio o la violencia por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos. Toda persona que participe en esas organizaciones, asociaciones, movimientos o grupos o que coadyuve a sus actividades, podrá ser condenada, por el mero hecho de su participación o asistencia, a una pena de 1 a 5 años de prisión, o si uno de los propósitos de la organización, asociación, movimiento o grupo es incitar a la violencia, a una pena de prisión de 1 a 7 años. Las penas serán mayores para los dirigentes y promotores de esas organizaciones, asociaciones, movimientos o grupos".

202. El artículo 2 contiene varias medidas preventivas, que amplían la legislación italiana que rige los delitos de la mafia, haciéndola extensiva a todo presunto miembro de asociaciones, movimientos o grupos que propugnen la violencia o amenacen con usarla para los fines del odio o la discriminación étnicos, raciales o religiosos, y a todos aquellos que en reuniones públicas muestren o desplieguen emblemas o símbolos propios o habituales de asociaciones, movimientos o grupos cuyos propósitos inciten a la violencia, la discriminación o el odio por motivos étnicos, nacionales, raciales o religiosos.

203. En el artículo 3 se incrementa la pena en un tercio o la mitad por delitos sancionables con penas distintas de la prisión perpetua cometidos por motivos de discriminación u odio étnicos, nacionales, raciales o religiosos, o para apoyar e instigar actividades de asociaciones, movimientos o grupos que se adhieran a esos propósitos.

204. El artículo 5 faculta a las autoridades a buscar y decomisar bienes muebles y, en el caso de sentencias penales, a confiscar bienes inmuebles cuando el autor de cualquiera de los delitos cometidos por motivos de discriminación u odio raciales haya usado los locales como lugar de reunión, de almacenamiento o refugio, y a buscar, confiscar y decomisar emblemas, símbolos o material de propaganda propio o habitual de esas asociaciones, movimientos o grupos cuyos propósitos incluyen la incitación a la violencia o al odio por motivos étnicos, nacionales, raciales o religiosos.

205. El artículo 6 contiene varias disposiciones de procedimiento y establece, entre otras cosas, que se incoará automáticamente acción penal respecto de los delitos señalados en el artículo 3 antes mencionado.

206. En el artículo 7 se dispone que en los casos en que existan motivos bien fundados para creer que las actividades de determinadas asociaciones, movimientos o grupos fomentan la perpetración de delitos raciales, podrá suspenderse o disolverse la asociación, movimiento o grupo de que se trate, con el consiguiente decomiso de todos sus bienes. En una circular de 28 de abril de 1993, el Ministro del Interior señaló todas estas disposiciones a la atención del personal del Ministerio.

207. El Decreto-ley N° 122 de 26 de abril de 1993 se complementa con el DM N° 569, de 4 de agosto de 1994, en el que se adopta una serie de normas que establecen procedimientos para imponer la pena accesoria de efectuar trabajos no remunerados en favor de la comunidad por la perpetración de delitos cometidos por motivo de odio racial, étnico, nacional o religioso o delitos de genocidio.

Artículo 27

208. En términos generales y con respecto a la legislación básica para proteger a las minorías, no ha ocurrido nada nuevo desde el tercer informe. Sin embargo, conviene mencionar que a raíz de reuniones interdepartamentales se ha adoptado la decisión de promulgar una ley para la protección general de la minoría eslovena. Varios fallos judiciales han fortalecido la aplicación de estas medidas de protección. Con respecto a las minorías religiosas, cabe remitirse a las observaciones hechas en relación con el artículo 18 del Pacto.

209. En su fallo N° 16/95 de 19 de enero de 1995, el Tribunal Constitucional declaró infundada una denuncia de inconstitucionalidad respecto del párrafo 5 del artículo 15 del Decreto presidencial N° 574 de 15 de julio de 1988, relativo a la aplicación del Estatuto Especial para la región de Trentino-Alto Adigio en relación con el uso del idioma alemán y del idioma romanche (ladino) en las actuaciones judiciales, propuesto por el juez

municipal de Bolzano. En su fallo, el Tribunal reconoció que, en el caso de los acusados pertenecientes al grupo lingüístico minoritario alemán, los tribunales, para garantizar el derecho a la defensa, debían facilitar un abogado de oficio del mismo idioma que el acusado en las actuaciones penales, de conformidad con el artículo 26 del Decreto presidencial N° 271 de 1989.

210. El Tribunal Constitucional también dictó el fallo N° 375/95 de 25 de julio de 1995, en que se declara inconstitucional el Decreto N° 81 de 24 de marzo de 1956 emitido por el Comisionado General del Gobierno, que hacía extensiva al territorio de Trieste la Ley N° 122/1951, sin tener en cuenta el párrafo 2 del artículo 9 de esa Ley. El resultado fue que se concedió a la provincia de Trieste una excepción a la disposición en virtud de la cual no podía otorgarse a ninguna municipalidad más circunscripciones electorales que la mitad del total de circunscripciones de toda la provincia. En la municipalidad de Trieste se asignaron 21 de las 24 circunscripciones disponibles. Esta decisión, aunque no vinculada directamente con la Ley de protección a las minorías, era, con todo, muy importante para la minoría eslovena (la cuestión había sido planteada por el Tribunal Regional Administrativo de Friul-Venecia Julia al que se habían dirigido varios electores de la minoría eslovena de las municipalidades de Sgonico, Duino, Aurisina, San Dorligo della Valle y Muggia), y fue acogida favorablemente por este grupo étnico, que estimaba que el fallo era una afirmación importante del principio de igualdad. Gracias a este fallo, dicho grupo étnico estará mejor representado en el Consejo Provincial.
