



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

Distr.
GENERAL

CERD/C/406/Add.1
17 de octubre de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE
LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

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

Decimotercer informe periódico que los Estados Partes
deben presentar en 2001

Adición

Italia*

[26 de julio de 2000]

* Este documento contiene los informes periódicos decimosegundo y decimotercero de Italia, presentados en un solo escrito, que había, o hay, que presentar el 4 de febrero de 1999 y el 4 de febrero de 2001, respectivamente. Los informes periódicos décimo y decimoprimeros de Italia, presentados en un documento, y las actas resumidas de las sesiones en que el Comité los examinó figuran en los documentos CERD/C/317/Add.1 y CERD/C/SR.1315 y 1316.

Los anexos del informe presentados por el Gobierno de Italia pueden consultarse en los archivos de la Secretaría.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Introducción	1 - 4	4
1. La presencia de extranjeros en Italia	5 - 54	5
1.1 Entre procesos de integración y de emergencia	5 - 30	5
a) Composición étnica de los inmigrantes legales	9 - 16	6
b) Corrientes de entrada y antigüedad de la inmigración	17 - 24	7
c) Evolución socio-demográfica de la población extranjera	25 - 27	8
d) Modalidades migratorias por géneros	28 - 30	9
1.2 Extranjeros en el territorio	31 - 54	10
a) La distribución geográfica y la dinámica en marcha	31 - 34	10
b) Distribución geoétnica de los extranjeros residentes	35 - 38	10
c) Composición y estructura de las familias extranjeras	39 - 40	11
d) Matrimonios y nacimientos	41 - 46	11
e) Las familias extranjeras en los grandes municipios	47 - 54	13
2. Problemas relacionados con la intolerancia racial en Italia	55 - 67	14
2.1 Aplicación de la legislación en la esfera de la discriminación racial	55 - 58	14
2.2 Extranjeros y delincuencia	59 - 67	14
3. Discriminación racial y mano de obra	68 - 104	16
3.1 Las nuevas disposiciones de la Ley No. 40 del 6 de marzo de 1998	68 - 78	16
3.2 Servicio encargado de las Cuestiones Relacionadas con los Trabajadores Migrantes de Países no Pertenecientes a la UE y sus Familias	79 - 83	18
3.3 Vigilancia por parte de las Inspecciones del Trabajo	84 - 94	19
3.4 Algunas consideraciones acerca de la evolución del empleo de nacionales de países no pertenecientes a la UE y los datos estadísticos	95 - 104	21
4. El problema de la vivienda	105 - 111	22
5. El derecho a la educación	112 - 128	24
5.1 La presencia de menores extranjeros en Italia	112 - 118	24
5.2 Estudiantes extranjeros	119 - 123	25
5.3 Estudiantes romaníes	124 - 128	27
6. Protección sanitaria de los extranjeros	129 - 140	29

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
7. Tratamiento penitenciario de los extranjeros	141 – 157	31
7.1 Respeto de las creencias religiosas de los detenido	149 – 150	32
7.2 Ejercicios de la protección consular	151 – 152	33
7.3 Algunos problemas administrativos y económicos relacionados con los detenidos extranjeros	153 – 157	33
8. Entrada y residencia de nacionales de países no pertenecientes a la Unión Europea	158 – 212	34
8.1 Generalidades	158 – 169	34
8.2 El proceso de integración de los migrantes	170 – 174	36
8.3 Inmigración ilegal	175 – 200	37
8.4 Expulsión de extranjeros – garantías	201 – 202	43
8.5 El procedimiento de regularización.....	203 – 206	43
8.6 Adquisición de la ciudadanía	207 – 209	44
8.7 Solicitudes de asilo y refugiados	210 – 212	45
9. Minorías	213 – 226	46
a) La minoría eslovena	223 – 224	49
b) La minoría romanche	225 – 226	49
10. La presencia de romaníes en Italia	227 – 263	50
10.1 Esbozo de los orígenes históricos de la presencia de		
los romaníes en Italia	227 – 231	50
10.2 Los romaníes como minoría	232 – 240	51
10.3 Discriminación e intolerancia	241 – 243	54
10.4 Acogida y asentamiento	244 – 246	54
10.5 Vivienda	247 – 251	55
10.6 Empleo.....	252 – 255	56
10.7 Educación	256 – 260	57
10.8 Salud	261 – 263	58
Anexos		59

Introducción

1. Cuando el Gobierno italiano presentó, los días 8 y 9 de marzo de 1999, en Ginebra, los informes décimo y decimoprimeros acerca de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Comité *ad hoc* expresó una opinión general positiva acerca de la aplicación de la Convención en Italia. No obstante, el Comité tenía algunas reservas, sobre todo en relación con diversos episodios de intolerancia racial, inclusive ataques contra personas de origen africano y romaní, que, según el Comité, las autoridades no identificaban a veces como incidentes raciales para que fueran objeto de enjuiciamiento. Además, el Comité lamentó la falta de información sobre la aplicación del artículo 6 de la Convención, relativo a la protección ante los tribunales contra todo acto de discriminación racial. Sin embargo, las principales preocupaciones del Comité se referían a la situación y condición jurídica de los miembros de la minoría romaní en Italia. Por último, se subrayó la aparente falta de una capacitación adecuada de las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley y de los funcionarios públicos interesados con respecto a esa disposición de la Convención.
2. Las observaciones finales del Comité se han comunicado a todas las administraciones interesadas y también han sido difundidas ampliamente. A partir de esas observaciones, el Gobierno de Italia ha iniciado un nuevo examen de todas las cuestiones que merece un análisis más a fondo, tanto desde un punto de vista normativo como en lo tocante a los aspectos de aplicación. Entre las medidas que se han adoptado, las que merecen ser objeto de más atención conciernen la propaganda antirracista, sobre todo durante los partidos de fútbol; un enfoque más articulado y orientado hacia las libertades civiles con respecto a la inmigración clandestina, y los procedimientos conexos de regularización o expulsión; la creación de infraestructura y servicios con miras a facilitar una integración global, desde la esfera de la enseñanza hasta la cuestión relativa al acceso al empleo y la vivienda. Cuando el Comité, examinó el informe anterior, ya se facilitó amplia información sobre las disposiciones de la Ley de 6 de marzo de 1998. La finalidad de esta Ley es reglamentar en forma exhaustiva y sistemática el fenómeno que da lugar a la existencia de un elevado número de ciudadanos extranjeros en territorio italiano. La Ley representa la piedra angular de la evolución del sistema jurídico italiano en lo que se refiere al trato de los extranjeros. Así pues, el presente informe contiene amplias referencias a las distintas disposiciones de la Ley que, entretanto, han pasado a ser plenamente efectivas en virtud del reglamento de aplicación. Es importante poner de relieve que la ley sobre las minorías existentes en Italia, cuya promulgación se esperaba desde hace tiempo, ha sido aprobada finalmente y ha entrado en vigor. Sobre la base de las indicaciones que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha formulado acerca del informe anterior presentado por Italia, el presente informe se ha elaborado a fin de proporcionar información más detallada, no sólo sobre las disposiciones normativas en vigor sino también acerca de los procedimientos que se han elaborado mediante la aplicación de las disposiciones vigentes. Por otra parte, en el informe se dedica una importante sección a la situación de la población romaní en Italia, a fin de presentar un panorama casi completo de las cuestiones problemáticas planteadas por su presencia, tanto en lo que concierne a las relaciones con la población italiana como a las condiciones indispensables adecuadas para atender sus necesidades y cultura. En noviembre de 1999, el Departamento de Asuntos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros (*Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) publicó el primer informe sobre la integración de los inmigrantes en Italia. En ese informe se indican sistemáticamente, también a nivel científico, las actividades que ya se desarrollan y las que deberán promoverse para mejorar las condiciones de vida de los extranjeros que residen en Italia.
3. Tras las indicaciones y sugerencias del Comité, se han promovido nuevos cursos de formación profesional para todos los funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la ley, especialmente la policía, la guardia civil (*carabinieri*) y los funcionarios de prisiones, mediante una intensificación y profundización del estudio de los principios internacionales en materia de derechos humanos y las diversas convenciones. En cuanto al número y alcance de los incidentes entre los agentes de orden público y los ciudadanos italianos y extranjeros, tanto la policía como los carabinieri han elaborado, a petición del

Comité Interministerial de Derechos Humanos, un informe en el que se indican, de manera sistemática, todos los casos de presuntos malos tratos. En particular, el informe presentado por los carabinieri pone de manifiesto que un 80 % de los incidentes notificados se refiere a ciudadanos italianos y un mero 20% concierne a extranjeros. Esta indicación oficiosa permite llegar a una primera conclusión, aunque en forma aproximada, que excluiría una actitud predeterminada dictada por motivos raciales.

4. Aparte del breve período de tiempo disponible, sería probablemente inútil presentar una versión inglesa del informe sobre la integración de los inmigrantes en Italia o del análisis detallado de las denuncias formuladas contra los carabinieri en el período 1994-1999. Sin embargo, si lo desea el Comité, se puede facilitar una copia en italiano para hacer un examen de los datos reunidos. Por otra parte, en el texto del informe figuran datos e información tomados de los documentos mencionados más arriba. El presente informe, como los anteriores, se ha preparado en el marco de las actividades institucionales del Comité Interministerial de Derechos Humanos adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores. Ello ha permitido una colaboración constante y continua con las diversas administraciones interesadas, así como la aportación de contribuciones por ellas. En cada ocasión también se han celebrado consultas con diversas organizaciones no gubernamentales y los miembros del Comité Interministerial, que también pertenecen a los círculos académicos.

1. La presencia de extranjeros en Italia

1.1 Entre procesos de integración y de emergencia

5. La inmigración de personas de otros países en Italia representa una importante dimensión de los cambios sociales ocurridos en el último decenio. Aunque desde un punto de vista estrictamente demográfico, los efectos de este fenómeno son todavía limitados (de hecho, los extranjeros representan un 2% de la población italiana), sus repercusiones sociales son, por el contrario, grandes, tanto a nivel de la sociedad receptora como al de la población extranjera. La tasa de crecimiento de los mayores grupos que han llegado a Italia ha aumentado en los últimos años y, si bien en distintas fases del proceso migratorio, su presencia da claros signos de estabilización. Un elemento nuevo en el último decenio es la progresiva feminización de la inmigración: el porcentaje de mujeres pasó del 40% en 1991 al 46,8% al final de 1998.

6. Además de los proyectos autónomos de migración, relacionados con la búsqueda de trabajo, va en aumento el número de reunificaciones de familias y la presencia de menores, y hay una tendencia a la normalización de la estructura demográfica; los matrimonios mixtos y los hijos nacidos de progenitores extranjeros son una prueba de la existencia de una estructura de la familia distinta de la compuesta solamente por personas solteras, aunque esta última sigue representando la estructura dominante entre la población extranjera. Los distintos grupos étnicos existentes en el país se caracterizan por diferentes procesos migratorios, incluso desde una perspectiva de género: por una parte, la comunidad marroquí, integrada principalmente por hombres, con quienes se reúnen posteriormente sus esposas; por otra, las comunidades filipina o peruana, en las que son las mujeres las que llegan primero por motivos relacionados con el trabajo y que ponen en marcha el proceso migratorio.

7. En cambio, es preciso no centrarse en los aspectos superficiales de los motivos que figuran por escrito en el permiso de residencia. En el caso de muchas mujeres migrantes que han llegado a Italia para reunirse con sus familias, se trata únicamente del comienzo de un proceso de incorporación al trabajo, ligado, en parte, a la necesidad de contribuir a los ingresos de la familia - sobre todo cuando ésta tiene hijos - y consecuencia además de una emancipación progresiva debida igualmente al contacto positivo con la cultura del país receptor. Sin embargo, la inmigración con fines de reunificación de la familia se planifica en parte como tal, debido a las mayores dificultades para obtener permiso de residencia con que siempre tropiezan esas mujeres por razones vinculadas a la obtención de empleo. Simultáneamente, son

cada vez más visibles los efectos sobre la sociedad italiana: el empleo de trabajadores migrantes está pasando a ser importante y asumiendo un carácter estructural; la asistencia de niños extranjeros a las escuelas, aunque todavía no elevada, está generalizada en tal grado que una de cada tres escuelas registra la presencia de niños extranjeros en el ciclo de la enseñanza obligatoria.

8. Sin embargo, junto a los aspectos relacionados con la estabilización de los extranjeros, siguen registrándose situaciones de emergencia relacionadas con la existencia de un área aún bastante amplia de irregularidad. El aumento del número de extranjeros que han sido denunciado en los últimos años (en más del 86% de los casos por carecer de permiso de residencia), el gran número de solicitudes de regularización y la considerable proporción de empleos irregulares indican la magnitud de los problemas con que se enfrenta el país. Así pues, una gestión más cuidadosa de la presencia de extranjeros en Italia es un objetivo cuyo logro no se puede aplazar y ello, no sólo en lo que se refiere al control de la corriente de entrada de inmigrantes, sino también en términos de una mayor atención a políticas que fomenten la integración de los inmigrantes, a fin de prevenir tensiones y conflictos en una sociedad que ahora es multiétnica.

a) Composición étnica de los inmigrantes legales

9. Italia se caracteriza por un modelo de “inmigración difusa”, que comporta una presencia altamente fragmentada de extranjeros de todas las partes del mundo. Se trata de una característica que tienen también otros países europeos de nueva inmigración, como España y Grecia. El modelo italiano es muy distinto del correspondiente a los países de inmigración histórica, donde, también como consecuencia de unas políticas de carácter más selectivo, se puede observar una mayor concentración étnica de la población inmigrante.

10. El número estimado de extranjeros que residían legalmente en nuestro país al 1º de enero de 1999 era de 1 126 000, lo cual representa un 2% de la cifra total de población. El aumento en 1998 - que asciende al 13,6% - fue mayor que el experimentado el año anterior. En particular, de los nuevos permisos de residencia otorgados durante 1998, 67 473, es decir, un 60,8%, se concedieron a mujeres, y solamente un 39,2%, o sea, 43 493, a hombres.

11. Una proporción bastante importante de la población extranjera está compuesta por ciudadanos de los países más desarrollados, cuyo número ha alcanzado durante el decenio de 1990 la cifra de 200 000, aproximadamente; no obstante, las variaciones más importantes se han experimentado en lo que respecta a la presencia de extranjeros procedentes de regiones con una elevada tasa de emigración (Europa central y oriental, África, Centroamérica y América Latina, y Asia, salvo el Japón e Israel).

12. El aumento del número de personas procedentes de Europa oriental se debe, por un lado, a las corrientes sustanciales desde los países de la ex Yugoslavia y, por otro, al proceso de regularización de 1995-1996, al comienzo de la presencia de albaneses ilegales y, aunque en menor número, de rumanos y polacos. Los inmigrantes procedentes de los países de Europa oriental representan hoy día casi una cuarta parte del número total de extranjeros; de éstos, un 46,7% son mujeres. Con todo, los porcentajes cambian si tomamos en consideración a los países miembros de la antigua Unión Soviética, como Estonia, Belarus, Kirguistán y Letonia, y Hungría, países todos en relación con los cuales la tasa de mujeres inmigrantes es superior al 70%.

13. Pese al menor aumento del número de inmigrantes de los países de África del Norte, el de marroquíes, que asciende a unos 122 000, sigue ocupando el primer lugar en la lista, seguido por el de los extranjeros de la ex Yugoslavia y Albania.

14. Otras regiones cuyo número de inmigrantes ha alcanzado una cifra considerable, aunque con una distinta evolución durante todo el decenio de 1990, son Asia oriental (Filipinas y China), Asia central y meridional (Sri Lanka y la India) y Centroamérica y América Latina (el Brasil y el Perú).

15. Los inmigrantes procedentes de los países pertenecientes a las zonas geográficas mencionadas más arriba han establecido con el curso de los años una presencia en el país: al 1º de enero de 1992 representaban menos de la mitad de la población extranjera (49,7%), mientras que al 1º de enero de 1998 registraban una proporción del 57,7%. Así pues, lo que está sucediendo es una lenta concentración de la población extranjera en relación con el país de origen; los grupos más grandes, aun cuando a un ritmo diferente, se consolidan y, a su vez, las zonas geográficas y los principales países, cuyos emigrantes han escogido a Italia como destino, comienzan a ser los más claramente definidos.

16. Aparte de algunas comunidades que ya se distinguen por un fuerte predominio femenino, como la filipina o la peruana, hay otras en las que el papel de la mujer en el proceso de consolidación parece ser evidente, siendo comunidades caracterizadas por un alto número de reunificaciones de familias con una acentuada preeminencia de esposas que vienen a juntarse con sus maridos en Italia. En general, esto produce efectos positivos también en la integración social de los inmigrantes.

b) Corrientes de entrada y antigüedad de la inmigración

17. En la primera mitad del decenio de 1990, las corrientes de entrada eran, en su mayoría, estables, registrándose oficialmente la entrada de más de 100 000 extranjeros al año; por el contrario, en los dos últimos años se ha experimentado un aumento de las llegadas con la concesión de más de 124 000 nuevos permisos en 1997 y de 153 000 en 1998. Por una parte, el incremento de las corrientes legales demuestra una fuerte presión migratoria hacia nuestro país; por otra, también debe interpretarse con miras a una estructuración y regularización progresivas del fenómeno que conduzcan hacia canales oficiales a un número cada vez mayor de entradas de extranjeros. Las corrientes de entrada, evaluadas sobre la base de los nuevos permisos concedidos el año pasado, se ven influidas en grado considerable por las disposiciones relativas al proceso de regularización, que han puesto de manifiesto la existencia de inmigrantes ilegales que habían llegado al país en años anteriores (como lo demuestra el gran aumento registrado hasta el 1º de enero de 1997 - 257 000 personas más que el año anterior - a causa de la regularización concedida en virtud del Decreto "Dini").

18. La composición, en lo que respecta a la nacionalidad, de las corrientes registradas en 1998 ponen de manifiesto la intensidad de las oleadas migratorias concretas: la llegada de inmigrantes de Europa central y oriental representan casi un 40% del total, en tanto que las otras regiones con altas tasas de emigración registran valores más bajos, que, en general, no superan el 10%, con Centroamérica y América latina que registran un número de llegadas ligeramente superior al correspondiente a África del Norte.

19. Si se hace una comparación entre los nuevos llegados y los extranjeros ya presentes en el país, se puede calcular el ritmo de crecimiento de los grupos y, en cierta medida, del vigor de las distintas corrientes migratorias; también en este caso, Europa oriental ocupa el primer lugar (casi 27 nuevos inmigrantes llegados por cada 100 ya presentes); sin embargo, también Centroamérica y América Latina presentan cifras altas (19 por cada 100), sobre todo Cuba y el Brasil; por el contrario, las corrientes de entrada de los grupos asiático y africano parecen estar disminuyendo.

20. Por último cabe subrayar que el número de entradas por razones de empleo alcanzan tasas significativas en el caso de los nacionales de Europa oriental y Asia, mientras que los de África entran predominantemente por motivos de reunificación de la familia; en particular, un 86,8% de los nuevos permisos de residencia concedidos en 1998 a nacionales marroquíes se debían a este motivo, así como un 74% de los concedidos a albaneses; las tasas de entrada en el país para fines turísticos, especialmente

elevadas en el caso de América Latina y Europa central y oriental, asumen un valor específico porque estos motivos podrían abarcar las llegadas de personas que, al expirar el permiso, permanecen en el país en situación irregular.

21. La distinta evolución de las corrientes de entrada de los diversos grupos de extranjeros refleja de por sí la duración de su permanencia en territorio italiano. Según la fecha de entrada que figure en el permiso de residencia es posible identificar diferentes tipos de inmigrantes. Los “más antiguos” son los nacionales de países africanos, de los cuales, alrededor de dos tercios han estado en nuestro país durante más de 5 años, y un 18% han vivido en él durante más de un decenio. Estos van seguidos por la comunidad asiática, un 54% de la cual ha estado en el país al menos durante 5 años, con una alta proporción que ha vivido en él por más de un decenio; ello se debe a la anterior inmigración de filipinos, un 25% de los cuales han estado residiendo en Italia durante más de 10 años. Los inmigrantes procedentes del subcontinente indio son una excepción ya que llegaron en épocas más recientes. La inmigración procedente de Centroamérica y América Latina data en general de un período posterior (sólo un 42% de estos inmigrantes han residido en el país durante 5 o más años); ello se refiere en particular a las personas provenientes del Perú y la República Dominicana. En el extremo inferior de la escala están los nacionales de países de Europa oriental, de los cuales sólo un 31% han estado en Italia al menos 5 años, y una gran mayoría ha aprovechado la regularización prevista en el Decreto - ley No. 489/1995 (por ejemplo, el número de permisos registrados a favor de ciudadanos albaneses ha aumentado durante todo 1996, pasando de 30 000 a 66 000, aproximadamente). Con todo, cabe subrayar que una pequeña proporción de los nacionales de la ex Yugoslavia - alrededor del 10% - ha vivido en Italia durante más de 10 años.

22. Las mujeres constituyen el 41,9% de los inmigrantes que viven en territorio italiano desde hace más de diez años, pero este porcentaje disminuye si se toma en consideración a los países musulmanes: las mujeres representan apenas el 3% de los inmigrantes senegaleses, el 5% de los argelinos y bengalíes, el 11% de los procedentes de Ghana, y el 12 % de los albaneses, tunecinos y marroquíes. El porcentaje es mayor en el caso de países como la República Dominicana, el Brasil, y Filipinas, de hecho, las mujeres de estos países que han estado en Italia durante más de 5 años representan un 82%, un 73% y un 67%, respectivamente.

23. Al 1º. de enero de 1998, entre los inmigrantes provenientes de países con una elevada tasa de emigración, los que habían estado en Italia durante más de un quinquenio eran algo más de la mitad de la población inmigrante total (es decir, 417 000, de los cuales 209 000 eran africanos). Este segmento bastante importante podrá obtener, en el caso de aquéllos que cumplan los requisitos establecidos por ley (es decir, unos ingresos suficientes y la ausencia de delitos graves), un permiso de residencia, temporal o por tiempo indefinido. También la posibilidad de adquirir la ciudadanía italiana mediante naturalización depende de la “antigüedad” de la inmigración. En este caso, la duración mínima de permanencia, en relación con la residencia anotada en el registro civil, es de 10 años en el caso de los nacionales de países no pertenecientes a la Comunidad Europea.

24. El número de inmigrantes procedentes de países con altas tasas de emigración que han llegado a Italia hace más de un decenio era alrededor de 122 000 al 1º. de enero de 1998, de los cuales 57 000 eran ciudadanos de países africanos.

c) Evolución sociodemográfica de la población extranjera

25. Un claro indicio de que se ha llegado a una situación de relativa estabilidad entre los grupos de inmigrantes lo constituye la normalización progresiva de la estructura, en lo que se refiere a género, estado civil y edad, la cual se caracterizaba inicialmente por un elevado número de varones jóvenes solteros.

26. El aumento gradual del componente femenino de los grupos de inmigrantes cabe atribuirlo principalmente a la reunificación de miembros de la familia, que raras veces incluían miembros femeninos ya que era el integrante masculino del núcleo familiar quien predominantemente emigraba en primer lugar a Italia. En 1992, el componente femenino era del 39,9%, cifra que aumentó, seis años después, al 44,8%; este incremento ha sido mayor en el caso de países con una tasa elevada de emigración; de hecho, el porcentaje de mujeres inmigrantes de esos países ha crecido desde el 32,9% al 40,8%. El citado fenómeno ha revestido especial importancia en el caso de las mujeres provenientes de dichos países : en 1998, un 36% de ellas tiene un permiso de residencia por motivos relacionados con la familia (en 1992 la tasa era del 21,5%). Esta cifra es considerablemente menor en el caso de los varones provenientes de las mismas zonas geográficas (6,6% en 1998).

27. Al mismo tiempo ha habido un aumento del porcentaje de matrimonios que, al 1o. de enero de 1998, representaban alrededor de la mitad de los extranjeros presentes en el territorio, con un mayor porcentaje de mujeres que con frecuencia llegan a Italia con un permiso por motivos relacionados con la familia, a causa de su condición de cónyuges. Por otra parte, la estructura se está normalizando también desde el punto de vista de la edad media, tanto a causa de un incremento porcentual gradual de los grupos de mayor edad relativa, como del aumento progresivo de la presencia de menores extranjeros. El ritmo más lento de envejecimiento de la estructura por edades de las mujeres procedentes de países con una elevada tasa de emigración debe relacionarse con la entrada en el país de mujeres jóvenes por motivos de reunificación de familias.

d) Modalidades migratorias por géneros

28. Los modelos migratorios que distinguen a las diversas comunidades parecen diferir según las características de género. La modalidad típica que comporta la emigración de un varón seguida por la reunificación de la familia se ajusta a la realidad, en general, en el caso de los emigrantes de países africanos. En realidad, en el caso de esas comunidades, que se distinguían inicialmente por un elevado número de varones, se ha registrado un aumento considerable del componente femenino, que ha pasado en los dos últimos años del 18,9% al 27%. Este aumento se ha referido en particular a las comunidades de los países septentrionales (salvo en el caso de la comunidad senegalesa que sigue registrando una relación desequilibrada entre los géneros a favor del componente masculino: 94,3%). Este modelo típico parece repetirse, aunque en medida mayor, en el caso de las diversas comunidades de Europa oriental y, sobre todo, de la comunidad albanesa.

29. Aun así, cabe poner de relieve que, en comparación con el número de mujeres que entraron en nuestro país por motivos relacionados con la reunificación de familias, el número de mujeres extranjeras que poseen un permiso de residencia por motivos de trabajo es en todos los casos más elevado (un 51,8% en el de las provenientes de países con una elevada tasa de emigración). Por otra parte, hay comunidades en las que, a la inversa, son las mujeres las que con más frecuencia constituyen el primer eslabón de la cadena migratoria (por ejemplo, esto sucede respecto de las mujeres filipinas y peruanas que, en más del 80% de los casos, entran en nuestro país con un permiso relacionado con el empleo. Sin embargo, y contrariamente al caso de la comunidad peruana que registra un número mayor de reunificaciones de familias, el bajo nivel de éstas en el caso de la comunidad filipina parece indicar que la finalidad a largo plazo de este grupo étnico de mujeres inmigrantes es, a menudo, la vuelta a su país de origen.

30. Además, es interesante observar la importancia, para ciertos grupos, de una presencia concreta, debida a motivos de creencia y culto, representada, en la mayoría de los casos, por ministros de la religión y fieles. En 1998, el número de extranjeros que poseían un permiso por motivos religiosos era superior a 53 000, de los cuales 32 000 provenían de países con una alta tasa de emigración. En el caso de

las mujeres de estos países, un 6% de los permisos se conceden por motivos religiosos, y , de ellos, un porcentaje considerable corresponde a mujeres de la India (51%).

1.2 Extranjeros en el territorio

a) Distribución geográfica y dinámica

31. La distribución territorial de los inmigrantes se caracteriza por una alta concentración en el centro y el noroeste de Italia. En estas zonas vive un 63% de los extranjeros que tienen un permiso de residencia y están inscritos en el registro civil. Sin embargo, la región noreste del país se ha distinguido por ser más atractiva: entre 1993 y 1999 se ha duplicado con creces el número de extranjeros que residen en ella. En 1998 eran especialmente las regiones de Lombardía (con más de 218 000 inmigrantes) y Lacio (con más de 181 000) las que acogían a las principales comunidades de inmigrantes, seguidas por el Véneto y Emilia-Romagna, ambas con 81 000 extranjeros inscritos en el registro civil.

32. La diferente tasa de crecimiento de las comunidades de extranjeros en las diversas regiones se debe a la distinta intensidad de las corrientes procedentes del exterior, a la mayor actividad en las regiones septentrionales en lo que concierne a los extranjeros que ya residen en nuestro país (de hecho en estas regiones se ha experimentado un aumento significativo de la tasa migratoria) y , aunque en menor grado, a la tasa más alta de nacimientos entre las comunidades de inmigrantes que viven en la parte septentrional de Italia. La estabilidad de la presencia de extranjeros en estas regiones se ve confirmada por el mayor número de menores, sobre todo en el noreste del país. Además, cabe señalar que, en las islas, los menores representan un 15,4% de los extranjeros, porcentaje superior al correspondiente a las zonas meridional y central de Italia.

33. Por lo que respecta a la situación en las zonas urbanas del país, son las de Roma y Milán las que tienen los mayores grupos de inmigrantes, tanto en cifras absolutas como relativas. Al comienzo de 1998, 280 000 - casi un 28% del total a nivel nacional - vivían en las dos provincias, con una proporción del 4,2% y el 3,2%, respectivamente, de todos los residentes. Sin embargo, no debe deducirse de ello que la presencia de inmigrantes sea un fenómeno exclusivo de las grandes ciudades. Por el contrario, y sobre todo en las regiones septentrionales del país, se ha experimentado en los últimos años un aumento significativo del número de extranjeros en las zonas no urbanas; concretamente, han sido las “pequeñas” ciudades las que han registrado el mayor incremento en el período que se examina (Treviso: 156%; Brescia: 128%; Vicenza: 120%), de manera que el número de residentes extranjeros también es significativo en cifras absolutas (por ejemplo, Brescia, con sus 28.000 residentes extranjeros ocupa el cuarto lugar en la lista).

34. Entre 1993 y 1998, el porcentaje de los residentes en municipios de menos de 20.000 habitantes ha aumentado desde el 32,8% al 35,4%; en el caso de los municipios con una población total comprendida entre 20 000 y 100 000 habitantes, el incremento ha sido menor (desde el 20,9% al 21,9%), en tanto que ha habido una notable reducción en los municipios con más de 100 residentes (desde el 46,3% al 42,7%. Además esta evolución concreta del asentamiento territorial de los extranjeros ha tenido lugar de forma en general homogénea en todo el país, con un máximo en la región noreste del país, donde casi un 50% de ellos residen en municipios de menos de 20.000 habitantes.

b) Distribución geográfica de los extranjeros residentes

35. Las actuales tendencias de la distribución territorial de los extranjeros son el resultado final de múltiples y diversas modalidades registradas en relación con los grupos de extranjeros que residen en Italia. A este respecto, han desempeñado un papel importante los factores de atracción o rechazo respecto de distintas áreas del país relacionados en su mayoría con una posibilidad efectiva de empleo, o la falta de

éste, para los inmigrantes, y por ciertas peculiaridades étnicas, como la intensidad con que se sienten los lazos familiares, la cohesión interna del grupo, el tipo de especialización laboral, pero también factores como el tipo de “proyecto migratorio”, sobre todo con respecto a la dimensión temporal y, por ello, la intención de establecerse en la sociedad receptora. Las diferencias entre las modalidades de migración pueden comprenderse de inmediato analizando los seis mayores grupos de extranjeros procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea residentes en Italia.

36. Las comunidades marroquí y albanesa se caracterizan por un alto grado de dispersión por todo el territorio. (Este modelo de asentamiento puede describirse como uno de dispersión, con arreglo al cual, y a partir de lugares concretos de llegada a Italia - en general situados en las principales ciudades del noroeste: Turín y Milán, en el caso de los marroquíes, y la región de Apulia, en el de los albaneses -, se ha registrado una dispersión progresiva que abarca muchas otras zonas del país).

37. Los nacionales de la ex Yugoslavia y los tunecinos comportan, en términos relativos, una dispersión más limitada en todo el territorio y están concentrados numéricamente en las regiones más cercanas, desde el punto de vista geográfico, a los países de origen, es decir, el nordeste en el caso de los nacionales de la ex Yugoslavia y Sicilia en el de los tunecinos.

38. Por último, un tercer tipo de asentamiento es el que distingue a las comunidades filipina y china. Estos grupos se caracterizan por una alta concentración territorial, sobre todo en el caso del primer grupo, con grandes segmentos que viven en las provincias de Roma y Milán. Precisamente en estas dos provincias vive el 62% de la comunidad filipina, como consecuencia de su notable especialización ocupacional, ya que la mayoría de sus miembros trabajan como empleados domésticos y realizando tareas conexas. Otra razón de ello está relacionada con la evidente presencia de una cadena migratoria bien organizada y estructurada. La comunidad china comporta también otras diferencias; este grupo también se ha establecido principalmente en las grandes ciudades, fenómeno que cabe atribuir a las actividades de sus miembros en el sector de los servicios de comidas y restaurante; sin embargo, hay una importante excepción representada por la zona en torno a Florencia y Prato, donde la comunidad china desempeña un papel importante en la industria textil.

c) Composición y estructura de las familias extranjeras

39. Aparte del gran incremento del número de reunificaciones de familias, está cobrando importancia el análisis de las tasas de matrimonio y fecundidad de los extranjeros en lo que respecta a aumentar los conocimientos acerca de los tipos de incorporación de las comunidades de inmigrantes a nuestro país, identificando tanto los procesos de integración en la sociedad italiana - de los cuales, los casos de matrimonio que involucran a un italiano y un extranjero son un índice ilustrativo- como el grado de estabilización de la presencia de extranjeros, que puede evaluarse indirectamente observando las circunstancias relativas a dos ciudadanos, ambos extranjeros.

40. En cuanto a los matrimonios mixtos, este fenómeno sigue refiriéndose predominantemente a hombres italianos y mujeres extranjeras. De hecho, el número de mujeres italianas que se casan con un extranjero es menos de la mitad del de los hombres. Las preferencias de los italianos están orientadas en consonancia con los clichés ya experimentados, de forma que los hombres escogen principalmente a mujeres de Tailandia y Filipinas, o a las procedentes de Europa oriental. Las mujeres prefieren a los hombres africanos, en particular a los del Senegal.

d) Matrimonios y nacimientos

41. Los matrimonios en los que uno de los cónyuges es extranjero van en aumento y representaban en 1995 un 4,3% de la totalidad de los contraidos en Italia; la mayor proporción corresponde a los

matrimonios mixtos entre personas italianas y extranjeras, con una tasa en 1995 del 86,5% de los matrimonios en los que uno de los contrayentes es extranjero. Revisten especial importancia los contraidos entre personas italianas y ciudadanos de países con una alta tasa de emigración, que muestran una tendencia a aumentar y son los más numerosos, representando alrededor de tres cuartas partes de los matrimonios mixtos. Con frecuencia, son los hombres italianos los que eligen cónyuges extranjeras, casándose sobre todo con mujeres procedentes de Europa oriental, Centroamérica y América Latina. Las características del cónyuge italiano varían según el lugar de origen de la esposa extranjera.

42. Si se contrae matrimonio con una mujer de un país que registra una alta tasa de emigración, el nivel educacional del marido será más bajo y su edad será de alrededor de 48 años, por término medio, es decir, casi diez más que la esposa. En el caso de matrimonio con una mujer de un país desarrollado, el marido tendrá un alto nivel educacional y su edad será de unos 34 años.

43. Las parejas compuestas por una mujer italiana y un varón extranjero, éste procede sobre todo de África del Norte y Europa central y oriental, es soltero en el 94% de los casos, tiene un nivel educacional más alto que su esposa y su edad es, por término medio, de 29 años, por término medio, es decir, casi la misma que su cónyuge si se trata del primer matrimonio de ambos. Casi dos tercios de los matrimonios entre extranjeros los contraen nacionales de países desarrollados, en general no residentes, que se suelen casar en Italia porque uno de los cónyuges presta servicios en una de las bases de la OTAN. En el caso de los extranjeros provenientes de países con una alta tasa de emigración, la frecuencia de los matrimonios sigue siendo muy baja; además, en el 77% de los casos se contraen entre nacionales de los mismos países.

44. También los nacimientos, en relación con los cuales uno de los progenitores es extranjero -que representan el 4% del número total de nacidos-, suelen aumentar a una tasa sostenida, pero en este caso, los padres tienen en general la misma nacionalidad (85,5%). En cerca del 90% de los casos se trata de parejas compuestas por nacionales de países con una alta tasa de emigración. La tasa más alta de nacimientos corresponde a las parejas procedentes de África del Norte (24%), Europa central y oriental (21,6%) y Asia oriental (13,7%). Entre los nacionales de países de África del Norte predominan los marroquíes, entre los de países de Europa oriental los de la ex Yugoslavia y los filipinos entre los de Asia.

45. Los niños nacidos principalmente de matrimonios mixtos tienen una madre extranjera y un padre italiano. En este caso, la presencia de hijos de padres que son ciudadanos de países de la Unión Europea (UE) sigue siendo bastante elevada (30% del total); en todo caso, el número de niños nacidos de madres provenientes de Europa oriental está aumentando muy rápidamente (+ 63% entre 1992 y 1995); estos últimos, junto con los hijos de madres de América Latina, constituyen más de la mitad de los nacimientos en el caso de matrimonios mixtos. Es menor el número de niños nacidos de parejas compuestas por un padre extranjero y una madre italiana; los padres de muchos niños son ciudadanos de países de la UE (24%) o de nacionales de países de África del Norte (32%), en particular de Túnez y Marruecos.

46. Es especialmente elevado el porcentaje (28,6%) de nacimientos de hijos naturales en el caso del tipo de pareja compuesta por una madre extranjera nacional de un país con una alta tasa de emigración y un padre italiano, por lo común viudo o divorciado y, además, de bastante más edad que la de la mujer. El número máximo se registra cuando la madre proviene de un país africano (35,7% en 1995), mientras que el fenómeno es relativamente menos frecuente en el caso de hijos de madre italiana y padre extranjero (24,6% de los nacimientos de hijos naturales) y mínimo cuando ambos progenitores no son nacionales de Italia (17,9%). En este último caso, se registra una menor proporción de nacimientos de hijos naturales (7,4%) entre las mujeres africanas (en particular las provenientes de África del Norte), cuyas parejas proceden en su mayoría de la misma zona geográfica. Entre 1993 y 1997, la tasa de nacimientos entre los migrantes aumentó, especialmente en el caso de que ambos progenitores fueran extranjeros y, en particular, de parejas residentes, entre otras cosas, inscritas en el registro. La tasa

general de nacimientos entre la población extranjera, incluso a causa de una estructura por edades más joven, es bastante elevada en comparación con la de la población residente en conjunto. Concretamente, la tasa de nacimientos de extranjeros registra altos valores en el nordeste, pero cifras más bajas en el sur.

e) Las familias extranjeras en los grandes municipios

47. En febrero de 1999, el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT) hizo una encuesta sobre las familias de extranjeros inscritas en los registros de los grandes municipios y de otras ciudades importantes. El número de familias con al menos un miembro que no era ciudadano italiano residentes en esos municipios es de alrededor de 200 000, concentradas especialmente en los grandes centros urbanos; más de la mitad residen en Roma o Milán, pero también hay grandes comunidades en Turín, Palermo, Nápoles y Génova.

48. Entre todo el conjunto de familias con por lo menos un miembro que no era ciudadano italiano, la proporción de las integradas únicamente por extranjeros es en todas partes la más alta, ascendiendo al 80% del total en más de la mitad de los municipios, inclusive Roma, Milán, Turín y Palermo. En las ciudades más pequeñas, como Trento o Campobasso, la tasa porcentual es ligeramente menor, pero, no obstante, elevada.

49. Las familias en las que todos sus miembros son extranjeros son especialmente numerosas entre los nacionales de países de Europa oriental, los africanos, los asiáticos y los latinoamericanos, al tiempo que las familias mixtas representan en su mayoría grupos de ciudadanos más próximos a nuestra cultura, como los nacionales de países de la Unión Europea (UE) y los de América del Norte. En todo caso, debe tenerse en cuenta que no es posible identificar una pareja mixta cuando el cónyuge extranjero ha adquirido la ciudadanía italiana después del matrimonio; esto es sumamente frecuente en el caso de cónyuges procedentes de países con una alta tasa de emigración.

50. La tasa más alta de familias extranjeras corresponde a las comunidades filipina (19 210) y marroquí (12 202), que son las más numerosas en las grandes ciudades (Roma, Milán y Turín).

51. El principal rasgo distintivo de la estructura familiar de los extranjeros es la fuerte proporción de personas solteras (70,3%), que excede considerablemente de la correspondiente a la totalidad de la población que reside en Italia (33% en los centros de las principales zonas de conurbación). Los extranjeros que viven en forma independiente son sobre todo hombres (61%).

52. Reviste especial interés la estructura tipológica de las familias extranjeras distribuidas por grupos de nacionalidad: la proporción más alta de personas solteras corresponde a las comunidades que residen en Italia por motivos relacionados con el empleo. Entre las mujeres, la máxima proporción se registra en el caso de los ciudadanos de países de la Unión Europea, los ciudadanos de países de Europa central y oriental, Asia, Centroamérica y América Latina; el elemento femenino predomina en toda la población de personas solteras procedentes de países de Centroamérica y América Latina. Las mujeres pertenecientes a la comunidad de las naciones de África del Norte están escasamente representadas, al contrario de lo que sucede en el caso de los hombres de esa misma comunidad, mientras que es muy grande la presencia de mujeres de otros países africanos. En general, las mujeres extranjeras solteras proceden, en mayor medida que los hombres, de países desarrollados (26,7% del total, frente al 17,9%), sobre todo a causa de una amplia presencia de ciudadanas de países de la Unión Europea.

53. La distribución con arreglo al estado civil muestra una mayoría de personas solteras entre los extranjeros que viven en Italia solos (64,9% del total), con una proporción ligeramente superior entre las mujeres. El porcentaje de personas casadas difiere en grado considerable de un sexo a otro, en favor de los hombres (32,4% frente a 24,4%). La presencia de personas casadas entre los extranjeros que entran

en el país sin su cónyuge es un fenómeno que tiene que tenerse debidamente en cuenta, porque puede representar una premisa para la llegada de núcleos familiares creados antes de la migración y que permanecen temporalmente en el país de origen. Por el contrario, la presencia de extranjeros casados que llegan solos a Italia puede ser un indicio de un proyecto de migración que prevé, tras un período de residencia en el exterior, la vuelta del extranjero a su país de origen.

54. La distribución por edades indica el predominio de grupos jóvenes: un 43,8% de los hombres y un 42,0% de los hombres tienen menos de 35 años de edad, en consonancia con la estructura según el estado civil de las personas extranjeras solteras. Los grupos étnicos más jóvenes provienen de Europa oriental y África, mientras que puede encontrarse un porcentaje significativo en los grupos de extranjeros de más edad entre los ciudadanos de Europa occidental, sobre todo de países no pertenecientes a la Unión Europea, y de América del Norte.

2. Problemas relacionados con la intolerancia racial en Italia

2.1 Aplicación de la legislación en la esfera de la discriminación racial

55. Al examinar la cuestión particular de la comisión de actos discriminatorios por motivos raciales, parecen ser especialmente útiles los datos - reunidos desde 1993 y desglosados según el año y el distrito del Tribunal de Apelaciones - acerca de los fallos definitivos de condena por el delito previsto en el artículo 3 de Ley No. 654, de 13 de octubre de 1993, y por distintos delitos, y con la circunstancia agravante de discriminación.

56. Además, cabe subrayar que se está en una fase avanzada de ejecución un proyecto para integrar el sistema de anotación en los archivos de las autoridades judiciales y en el registro judicial, que dará la posibilidad de contar, no sólo con los autos de todos los procedimientos a partir de la anotación en el registro especial, sino también con un amplio marco que permitirá determinar la relación entre las denuncias ante las autoridades judiciales de esos tipos de violaciones y el número de anotaciones en los registros especiales; la relación entre los procedimientos iniciados y el número de condenas, y los tipos de sanciones impuestas (prestando especial atención a las penas accesorias previstas en el Decreto-ley No 22, de 26 de abril de 1993).

57. La acción de las autoridades judiciales italianas con respecto a los actos discriminatorios cometidos contra los extranjeros que viven en nuestro país, a título individual o como miembros de un grupo minoritario se ha desarrollado en la forma que indican los datos sobre el número de denuncias relacionadas con esta categoría de personas. A este respecto, la normativa menos reciente, y más concretamente la Ley 205/1993, ya había promovido una mayor protección de los inmigrantes en los casos de carácter discriminatorio, centrándose en las causas del comportamiento discriminatorio y en la evaluación de la condición del extranjero, concretamente como “víctima del delito”.

58. Se ha hecho referencia a esta Ley durante el análisis de los problemas de la delincuencia ligados a la presencia de inmigrantes extranjeros en Bolonia; cabe indicar algunos casos particularmente importantes de jurisprudencia para comprender la situación en la que el inmigrante es el individuo contra quien se comete el delito. Hay cuatro grupos en los que se considera al extranjero la “persona agraviada”: como víctima de unas condiciones de trabajo inestables e irregulares debidas a la violación de la normativa sobre la prevención de accidentes industriales (decisiones del juzgado de paz de Bolonia Nos. 58/99, 427/99 y 507/99); como víctima de violencia, de actividades de un grupo organizado de delincuentes y de amenazas por otras personas de la misma nacionalidad y/o italianas (decisiones del juzgado de paz de Bolonia Nos. 408/99, 405/99, 11/99 y 1984/98); como víctima de explotación de la prostitución y de violencia (decisiones del juzgado de paz de Bolonia Nos. 725/98, 604/98, y 55/98), y como víctima de violencia racista (decisiones del Tribunal Superior de Bolonia Nos. 6/93, 7/95, 3/96, y 2/98).

2.2 Extranjeros y delincuencia

59. Entre 1991 y 1997, la tasa de extranjeros denunciados aumentó desde el 4,2% al 9,8%. Este incremento también se registró, durante el mismo período, en lo que respecta al número de los condenados con sentencia definitiva inscrita en el registro judicial central, y, aún más, en lo concerniente al número de extranjeros en el sistema penitenciario, en el que representan un 31,6% de todos los reclusos.

60. La elevada presencia de extranjeros en las cárceles está relacionada con los tipos concretos de delitos cometidos, que comportan con más frecuencia la detención. Ello guarda relación en particular, con el mayor uso de la detención preventiva en el caso de los extranjeros y a la menor posibilidad de que éstos sean objeto de las medidas alternativas y sustitutivas de la detención, a causa de la falta de los requisitos necesarios para tener derecho a ellas (la propiedad de una casa, un empleo fijo, relaciones familiares y de parentesco). La mayor incidencia de detención preventiva en el caso de los extranjeros se debe al mayor riesgo de huida.

61. La relación entre la mayor presencia de extranjeros y el aumento del número de éstos denunciados, aun cuando sea un elemento importante para interpretar el fenómeno, pierde su significado debido al componente, no cuantificable pero significativo, de las personas en situación ilegal. Los datos sobre los extranjeros denunciados e interrogados por la policía en 1998 muestran que un 86,5% de ellos carecen de permiso de residencia.

62. Entre los interrogados que tenían un permiso legal de residencia, un 55,7% eran africanos, un 32,6% europeos, un 7,7% asiáticos y un 3,8% latinoamericanos; en cambio, entre las personas en situación ilegal denunciadas, la mayoría provenían de Albania y los territorios de la ex Yugoslavia (46,8%), seguidos por los africanos (43,5%). La tasa de delincuencia atribuida a ellos, independientemente de que estuvieran en situación legal o ilegal, era más alta en las islas, pero la cifra está evidentemente vinculada a su mayor presencia en esas regiones. En cambio, en la región central y el nordeste de Italia, los delitos los cometen, en su mayor parte, personas de origen europeo en situación ilegal (un 53,6% y un 50,5% de los casos, respectivamente).

63. Durante el período que se examina (1991- 1997), se registró un aumento del 161% en el número de extranjeros denunciados, que ha pasado desde 21.307 a 55.502 (la comparación entre el primer semestre de 1997 y de 1998, en relación con el cual se dispone actualmente de datos, muestra una ligera disminución). El crecimiento es muy diferente a nivel territorial: el máximo correspondió a las regiones nórdoriental (290%) y meridional (206%) de Italia, donde el año pasado se ha experimentado el incremento más considerable (53%), y el mínimo a la Italia nórdoccidental (99%) y las islas (83%). Los datos relativos al aumento no dan una idea apropiada de la propagación real del fenómeno, porque las situaciones iniciales en 1991 eran muy diferentes en cuanto a distribución: un 77,3% de toda la delincuencia extranjera visible se concentraba en las regiones nórdoccidental y central de Italia (45,3% y un 31,3%, respectivamente) frente a 13,9% en el nordeste, 5,8% en el sur y 3,2% en las islas. Con el transcurso de los años ha cambiado la distribución geográfica de los migrantes denunciados en territorio italiano, aun cuando la tasa correspondiente al noroeste y el centro sigue siendo más alta.

64. La dimensión predominantemente urbana del fenómeno representa el otro aspecto que puede contribuir a explicarlo: un 73,6% de los delitos denunciados atribuibles a la población extranjera se cometieron en una importante ciudad, frente al 43% de los delitos atribuibles a italianos. Esta tendencia se acentúa en el centro (81,8%) y el norte del país, mientras que disminuye en las principales ciudades del sur, donde los delitos cometidos por extranjeros se distribuyen por todo ese territorio.

65. La distinta distribución de los delitos perpetrados por migrantes tiene una causa doble relacionada con el tipo de delito involucrado: la primera está ligada a la mayor frecuencia de algunos de ellos en las zonas urbanas; la segunda se refiere a la “especialización” de los extranjeros denunciados en algunas categorías delictivas. Por un lado, los delitos más comunes en las principales ciudades son los relacionados con las drogas, con secundar y explotar la prostitución, con la violencia y el robo, y con la resistencia a los agentes del orden público y el desacato a éstos. Por otro lado, son los extranjeros quienes cometen la mayoría de estos tipos de delito, en particular aquéllos que permiten obtener un beneficio económico: un 46,2% de los delitos denunciados están relacionados con la prostitución, un 26,8% con el tráfico y venta de drogas, un 26% con hurtos y un 19,5% con robos.

66. El fenómeno muestra una aguda variación territorial. Parece tener proporciones alarmantes en las regiones septentrionales y centrales, con máximos en el caso de los delitos relacionados con la prostitución en el nordeste (66,8% de estos delitos se atribuyen a extranjeros), robos y hurtos en el centro (31,5% y 36,0%, respectivamente), y los delitos relacionados con las drogas en el noroeste (42,1%).

67. Un elemento que permite tener una mejor idea de la delincuencia extranjera en el país, y que es útil para la acción de las autoridades judiciales, lo constituyen los datos sobre los procedimientos judiciales iniciados en 1997, desglosados según las nacionalidades involucradas. El hecho de que en sólo un 0,5% de los procedimientos se identifique como acusados a personas italianas y extranjeras en conjunto, y únicamente en un 0,3% a extranjeros de distinta nacionalidad, permite hacer una clara separación entre la delincuencia por parte de italianos y de extranjeros. Así pues, el modelo predominante comporta, en general, una separación entre distintas nacionalidades; es más, un 91,9% de los extranjeros involucrados ha cometido el delito solo o junto con otras personas de la misma nacionalidad; un 5,4% en complicidad con italianos, y un 2,7% junto con inmigrantes de distintas nacionalidades.

3. Discriminación racial y mano de obra

3.1 Las nuevas disposiciones de la Ley No. 40, de 6 de marzo de 1998

68. El título III de la Ley No. 40, de 6 de marzo de 1998, se refiere, en particular, a la esfera del trabajo. Habida cuenta del interés mostrado por las novedades normativas que implica esta Ley, cuya finalidad es lograr una mayor protección de las condiciones de vida de los extranjeros en Italia, a continuación se hace una descripción ilustrativa de sus principales disposiciones en el campo laboral.

69. El artículo 21 del título III de la Ley No. 40/1998 establece que la entrada en Italia por motivos relacionados con el trabajo - independientemente de que el empleo de que se trate sea asalariado, estacional o autónomo - debe tener lugar en el contexto de los cupos de entrada previstos en los decretos anuales que determinan las corrientes respectivas. Esos decretos, en virtud de los cuales se puede conceder, en forma preferencial, cupos reservados a los Estados de fuera de Europa con los cuales se han concluido acuerdos acerca de la reglamentación de tales corrientes y los procedimientos de readmisión, deben tener en cuenta, en todo caso, las indicaciones hechas por el Ministerio de Trabajo con respecto a las cuestiones de posibilidad de empleo, las tasas de desempleo y el número de personas de países no pertenecientes a la UE registradas en las listas de empleo.

70. Los entendimientos y los acuerdos bilaterales concluidos con los países de emigración pueden prever la elaboración, en las sedes de los representantes consulares y diplomáticos italianos en el exterior, de listas de solicitantes para la concesión de permisos de entrada por motivos relacionados con el empleo asalariado. El reglamento de aplicación tendrá que prever la creación, en el Ministerio de Trabajo, de una base de datos anuales con información personal en relación con las ofertas y demandas de esa clase de empleo relativas a extranjeros.

71. Cabe señalar, como se subraya en el párrafo 3 del artículo 22 de la Ley, que en Italia, y a fin de aplicar las disposiciones del Convenio No. 143 de la OIT, de 1975 (ratificado en 1981 por la Ley No 58), está garantizada la igualdad de trato y la plena igualdad de derechos de los empleados extranjeros que residan legalmente en el territorio, así como de sus familias, respecto de los empleados italianos. Concretamente, el párrafo 3 del artículo 22 prevé que "las condiciones que ofrezca el empleador al extranjero no pueden ser inferiores a las establecidas en los contratos de trabajo colectivos nacionales que sean aplicables".

72. En general, un empleador que proyecte establecer en Italia una relación laboral con un extranjero no residente debe, de conformidad con el artículo 22, presentar a la dependencia provincial de trabajo competente en el territorio de que se trate una solicitud explícita, nominativa, para que se autorice el empleo. En caso de ser despedido, el trabajador extranjero titular de un permiso válido de residencia podrá ser incluido en las listas de empleo por el restante período de validez del citado permiso. Si es repatriado, el trabajador conserva los derechos de seguridad y seguros sociales adquiridos hasta ese momento. Los trabajadores que hayan cesado su actividad laboral en Italia y abandonen el territorio nacional pueden pedir el reembolso de las aportaciones que haya pagado hasta ese momento.

73. Los trabajadores que vivan legalmente en el territorio nacional deben tener protegido su derecho a mantener o restablecer sus vínculos familiares (artículos 28 y 29). No obstante, el ejercicio efectivo del derecho a la reunificación de la familia está supeditado a la condición de contar con una vivienda y con ingresos. Es más, éstos no deben ser inferiores a la cuantía de la aportación anual a la seguridad social.

74. En cuanto a los derechos civiles, en el artículo 34 se afirma la igualdad de trato y la plena igualdad de derechos y deberes de los ciudadanos extranjeros y los italianos en lo que concierne a las obligaciones contributivas, la asistencia que presta en Italia el Servicio Sanitario Nacional y su validez temporal. La asistencia de ese Servicio también se proporciona gratuitamente a los familiares a cargo que sean residentes legales y a los menores, que sean hijos de extranjeros, en un pie de igualdad con los italianos que tienen necesidades económicas análogas. La igualdad de trato también se reconoce en lo que respecta a la protección jurídica de los derechos e intereses legítimos en relación con la administración pública (garantizados mediante recurso al Tribunal Administrativo Regional) y al acceso a los servicios públicos, de conformidad con el párrafo 5 del artículo 22.

75. En lo que respecta a la discriminación que, de conformidad con el artículo 43, constituye una distinción, exclusión, restricción o preferencia por motivos de raza, color, origen nacional o étnico o descendencia, prácticas o creencias religiosas, el apartado e) del párrafo 2 pone de relieve el comportamiento discriminatorio de los empleadores o sus empleados que, "con arreglo al artículo 15 de la Ley No 300 de 20 de abril de 1970, en la forma enmendada e integrada por las Leyes No 903, de 11 de diciembre de 1997 y No.108, de 11 de abril de 1990, realicen, directa o indirectamente, cualquier acto o comportamiento discriminatorio que produzcan resultados discriminatorios perjudiciales para los trabajadores, a causa de su pertenencia a una raza, grupo étnico o lingüístico, confesión religiosa o nacionalidad. Todo trato perjudicial resultante de la adopción de criterios que afecten negativamente y en forma proporcionalmente mayor a los trabajadores pertenecientes a una raza, grupo étnico o lingüístico, confesión religiosa o nacionalidad determinada, y que se refieran a aspectos no esenciales para la realización de una actividad laboral, constituye una discriminación indirecta".

76. Las medidas relativas a la entrada, residencia y expulsión deben ser motivadas debidamente, y la persona interesada debe ser informada en un idioma que conozca y recibir una indicación de los medios de impugnación de que disponga (párrafo 7 del artículo 13). Está prevista la expulsión administrativa por motivos de orden público y de seguridad del Estado. El párrafo 5 del artículo 11 prevé el establecimiento de centros de acogida en los cruces fronterizos nacionales a fin de prestar asistencia y facilitar información a los extranjeros que desean pedir asilo o entrar en Italia por un período de estancia de más

de 3 meses. A las regiones y las administraciones locales se les encomienda un activo papel en la puesta en marcha de iniciativas encaminadas a la orientación y la incorporación en la estructura social (artículos 3 y 40). El artículo 40 también prevé la recepción en centros de acogida de extranjeros que sean residentes legales y no puedan atender en forma autónoma sus necesidades básicas y de vivienda. Estos centros brindan asistencia sociosanitaria y servicios socioculturales a fin de promover la autonomía. También se prevé la igualdad de trato de los trabajadores extranjeros respecto de los ciudadanos italianos en lo que concierne al derecho de acceso a la vivienda pública.

77. Por último, y de conformidad con el artículo 42, el Estado promoverá toda la colaboración posible con las administraciones locales, las asociaciones y otras entidades habilitadas que actúan en la esfera del socorro y la asistencia a los inmigrantes. La finalidad de esta colaboración es fomentar la difusión de información que contribuya a la integración de los extranjeros en la sociedad italiana, sobre todo en los siguientes aspectos: sus derechos y deberes; las distintas oportunidades de integración; la posibilidad de una reintegración positiva en el país de origen; y el fomento de iniciativas orientadas hacia la protección de la legalidad, la prevención de la discriminación y, lo que es más importante, la superación de posibles situaciones de inquietud, malestar y tensión.

78. Se ha explicado plenamente la nueva normativa en lo tocante a las cuestiones relativas a la mano de obra inmigrante. No obstante, debe tenerse presente que casi todas las regiones han promulgado, a nivel regional, leyes especiales sobre las cuestiones laborales, educacionales y en materia de vivienda para los trabajadores inmigrantes. En algunos municipios y regiones (a saber: Bolonia, Módena, Padua y Turín), se han creado oficinas de asesoramiento de la comunidad extranjera (*Consulta della Comunità Straniera*). En algunos consejos municipales se ha creado el cargo de consejero adjunto (*Consigliere Aggiunto*) para que realice una labor de intermediación entre la administración y la comunidad de inmigrantes. Además, se han organizado cursos de capacitación para mediadores culturales.

3.2 Servicio encargado de las Cuestiones Relacionadas con los Trabajadores Migrantes de Países no Pertenecientes a la UE y sus Familias

79. El Servicio encargado de las Cuestiones Relacionadas con los Trabajadores Migrantes de Países no Pertenecientes a la Unión Europea y sus Familias, creado por el Decreto Ministerial de 26 de septiembre de 1989, de conformidad con el artículo 3 de la Ley No. 943, de 30 de diciembre de 1986, desempeña funciones encaminadas al logro de los objetivos previstos en el artículo 3 y actúa en consonancia con las disposiciones del Decreto Legislativo 286/98, en virtud del cual se aprobó el Texto Único sobre los asuntos relacionados con la inmigración. En el marco de sus funciones institucionales, el Servicio reúne y evalúa información y datos a fin de conocer mejor los fenómenos migratorios y los problemas planteados en el contexto de la situación a nivel local.

80. En primer lugar, el Servicio publica una revista informativa bimensual con miras a coordinar, en forma que promueva su conocimiento, las disposiciones normativas y administrativas dictadas acerca de la inmigración.

81. Además, el Servicio reúne, en forma bimensual y trimestral, datos sobre las autorizaciones pertinentes concedidas, de conformidad con los artículos 22 y 27 del Texto Único 286/98, por las oficinas descentralizadas. También reúne los datos relativos a las actividades de vigilancia realizadas por los Servicios de Inspección del Trabajo (*Servizi Ispezione del Lavoro*) y las Direcciones Provinciales del Trabajo (*Direzioni Provinciali del Lavoro*). Se hace especial hincapié en el empleo de trabajadores procedentes de países no pertenecientes a la UE y al fenómeno del trabajo irregular.

82. En espera de que se apliquen las disposiciones de la nueva ley de inmigración prevista, relativas al establecimiento de consejos regionales para la inmigración y de consejos territoriales, en virtud del

párrafo 6 del artículo 3 y del artículo 42 del Texto Único 286/98, el Servicio ha reunido datos sobre las actividades llevadas a cabo por los actuales consejos regionales.

83. Los datos acopiados se refieren a la integración social de los inmigrantes procedentes de países no pertenecientes a la UE, centrándose en particular en las cuestiones más importantes de la vivienda, la formación profesional y la integración laboral y cultural. De conformidad con las disposiciones de los párrafos 4 de los artículos 3 y 21 del Texto Único 286/98, el Servicio participa en la elaboración del decreto sobre las corrientes migratorias que dicta anualmente la Presidencia del Consejo de Ministros. A estos efectos, el Servicio ha tomado disposiciones para la vigilancia y seguimiento, a nivel regional, de las necesidades del mercado de trabajo italiano, a partir de las indicaciones proporcionadas por las Direcciones Regionales del Trabajo. Se han expedido circulares en relación con la creciente necesidad de fijar, por adelantado, cupos para la corriente de entradas de 1999. Por otra parte, el Servicio está elaborando datos sobre la verificación de los contratos de trabajo concluidos en las Direcciones Provinciales del Trabajo en el marco de la reglamentación prevista por un decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros, de 16 de octubre de 1998. También se están examinando las solicitudes de entrada en el país, a fin de emitir opiniones consultivas.

3.3 Vigilancia por parte de las Inspecciones del Trabajo

84. Los datos relativos a las irregularidades constatadas durante las verificaciones en las empresas que contratan a trabajadores extranjeros de países no pertenecientes a la Unión Europea se han tomado de los informes anuales sobre las actividades de vigilancia llevadas a cabo en 1998 por las Inspecciones del Trabajo.

85. La investigación realizada fue un valioso medio de seguimiento para comprender mejor, en el marco de la situación local respectiva, el fenómeno de la inmigración y los problemas conexos. Ello ha permitido hacer una evaluación de los efectos prácticos de la nueva Ley de inmigración No. 40, de 6 de marzo de 1998, introducida en el Texto Único y aprobada mediante el Decreto Legislativo 286/98, sobre las disposiciones de la legislación de inmigración acerca de la condición de los extranjeros.

86. Los datos más importantes derivados del análisis de los cuadros estadísticos anexos al presente informe ponen de manifiesto la progresiva estabilización del fenómeno de la inmigración, la cual se debe probablemente a la política adoptada por el Gobierno de Italia en los últimos años, mediante disposiciones legislativas sobre la reglamentación de las cuestiones relacionadas con los trabajadores provenientes de países no pertenecientes a la UE. La estabilización de ese fenómeno, en lo que concierne al mercado de trabajo, se ve confirmada por los datos sobre la concesión de permisos de trabajo a las personas que son residentes legales, así como a su registro en las listas de empleo.

87. Otros datos resultantes de un análisis comparativo a nivel nacional son indicativos de la estabilización de las corrientes de inmigración a partir de 1997. No obstante, debe tenerse en cuenta que están en marcha los procedimientos relativos a la regularización de los ciudadanos de países no pertenecientes a la UE en el marco del Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 16 de octubre de 1998. Es bien sabido que en 1998, las oficinas descentralizadas participaron en la verificación de los contratos de trabajo, lo cual ha tenido notables repercusiones en las actividades mucho más amplias de inspección. Estas últimas hicieron necesario la participación, en la última parte del año, tanto de personal administrativo como de las dependencias de inspección encargadas de la certificación de los contratos.

88. Los resultados derivados de la información elaborada a nivel regional ponen de manifiesto una atenuación del fenómeno de la inmigración legal. Se comprobó que este fenómeno era limitado en relación con la fuerza de trabajo que se estaba examinando en las investigaciones. En el plano nacional,

el análisis comparativo de los datos que figuran en los cuadros estadísticos anexos pone de relieve una ligera disminución, desde 1997, de la fuerza de trabajo procedente de países no pertenecientes a la UE, de la cual, un 30% no tiene un permiso válido de residencia. Como consecuencia directa de ello, la concesión de permisos de trabajo registró una ligera reducción con respecto al año anterior. Ésta se experimentó principalmente en las regiones de Lacio (una baja de alrededor de 10 000 personas), Toscana, Campania y Apulia, con una disminución de menos de 1 000 personas. En cambio, en la región de Véneto se registró un considerable aumento (3 700 personas).

89. Estos datos deben confrontarse con los relativos a la participación de mujeres en la fuerza de trabajo. Las mujeres representan más del 30% de las personas que, por razones de empleo, son titulares de un permiso válido de residencia. Esta cifra permaneció constante entre 1997 y 1998. Un análisis de la división territorial del trabajo indica que las mujeres sólo están representadas en mayor número que los hombres en las regiones donde el servicio doméstico constituye el principal sector de empleo de los inmigrantes: Campania, Emilia-Romagna, Lacio, Liguria, Molise, Apulia, Cerdeña y Sicilia. Según los datos sobre la mano de obra inmigrante reunidos por las oficinas de empleo, las mujeres sólo representaban en 1998 el 11,5% de los trabajadores del sector industrial, que da empleo al 41% de la fuerza de trabajo inmigrante. En el sector agrícola, estos porcentajes son 13,3% y 25,3%, respectivamente. En cambio, un 33,3% de las mujeres encontraron trabajo en el sector de los servicios, que emplea al 35,5% restante de la mano de obra inmigrante. Con todo, si se desglosan estos datos con arreglo a los tipos de servicios, se comprueba que en el sector del servicio doméstico las mujeres representan un 58,8% del total. Esto se produce independientemente de los títulos de estudio o la competencia profesional de las mujeres inmigrantes. De hecho, las mujeres son objeto de una fuerte segregación profesional. En el caso de las provenientes de países no europeos parece disponerse, única o prevalentemente, de las opciones del servicio doméstico o la asistencia en el hogar, o del trabajo en bares, restaurantes u hoteles como camareras.

90. A ello cabe agregar otras consideraciones acerca de la segregación de las categorías profesionales. Es más, algunas comunidades étnicas tienen una suerte de monopolio en determinadas actividades profesionales. Ello sucede en el sector del servicio doméstico, con un predominio de las comunidades de inmigrantes filipinos, peruanos, somalíes, etiopes y de Sri Lanka; en los trabajos manuales, con un predominio de las comunidades de polacos, rumanos y albaneses, y en una parte del comercio ambulante, que también viene determinado étnicamente. Esto es sintomático de la creación de redes para la inserción de los connacionales en el mercado de trabajo, que, con frecuencia están estructuradas como verdaderos territorios exclusivos imposibles de penetrar si se proviene de otro país. Ello empeora la situación de las mujeres. Distintos estudios muestran que la falta de hijos a cargo constituye una característica preferencial en el caso de las mujeres que buscan trabajo como empleadas domésticas. Dicho de otro modo, ello significa que las mujeres con hijos tropiezan con más dificultades y deben contentarse con trabajar por horas para distintos empleadores. Esta situación precaria puede tener consecuencias negativas para la renovación del permiso de residencia y favorece la entrada de mujeres en los círculos delictivos y los bajos fondos.

91. Durante las inspecciones, se constató que el número de empresas en las que se encontraron unas 17 000 personas procedentes de países no pertenecientes a la UE era en 1998 ligeramente inferior a la cifra correspondiente a 1997, con una tasa de mano de obra extranjera equivalente al 3% del empleo total. Este porcentaje permaneció constante con respecto a 1997. La distribución por regiones difiere en relación con las distintas necesidades del mercado de trabajo: un 64% de trabajadores procedentes de países que no forman parte de la UE están empleados en la Italia septentrional, un 17% en la central y un 19% en la meridional y las islas.

92. Las infracciones y las faltas administrativas atribuidos a las empresas se refieren en su mayoría a violaciones por contratación ilegal (falta de permiso y de autorización de las oficinas provinciales, de

permiso de residencia, etc.), no inclusión en la nómina, y falta de pago de las contribuciones de seguridad y seguros sociales. Se adoptaron 20 721 medidas administrativas y se enviaron 1 504 informes a las autoridades judiciales (lo que representa una disminución respecto de la cifra correspondiente a 1997 (25 066), en relación con empresas que incumplían las disposiciones vigentes.

93. El número de trabajadores en situación irregular representa un 30% de toda la mano de obra empleada procedente de países no pertenecientes a la UE, lo cual implica una tasa constante en relación con la correspondiente a 1997. Las irregularidades se distribuyen en forma diferente en el territorio nacional: un 50% en la Italia septentrional, un 27% en la central y un 23% en la meridional y las islas. La mayor proporción de irregularidades en lo tocante a permisos de residencia corresponde a Apulia, Piamonte y Véneto, en tanto que los sectores agrícola, de los servicios y la artesanía se consideran los principalmente involucrados en el fenómeno general del trabajo ilegal. En general, se ha constatado una fuerte incidencia de irregularidades en el sector agrícola (Apulia y Molise), la industria (Lombardía), los servicios públicos y el sector de la artesanía (Piamonte, Lombardía y Véneto).

94. La situación general puesta de manifiesto por la investigación confirma la atenuación en Italia del fenómeno de la inmigración en las distintas regiones, debido probablemente a las últimas disposiciones legislativas sobre las cuestiones de la inmigración. Pese al bajo porcentaje de inmigrantes, sigue existiendo, no obstante, una situación bastante alarmante, debido a las constantes presiones en la parte sudoriental (Apulia) y la meridional (Sicilia). Basta con mencionar los millares de inmigrantes clandestinos interceptados en 1998 por la policía italiana, cuyo rastro se ha perdido después de la notificación de expulsión.

3.4 Algunas consideraciones acerca de la evolución del empleo de nacionales de países no pertenecientes a la UE y de los datos estadísticos

95. Las formas y la posibilidad de integración laboral de los inmigrantes constituyen un aspecto de gran importancia para el fenómeno migratorio. Adquieren un relevancia especial cuando se correlacionan con los casos de discriminación registrados contra extranjeros que practican una profesión en Italia. El país registra una significativa y creciente demanda de mano de obra inmigrante. Según los datos tomados de los archivos del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), 315 148 personas originarias de países no pertenecientes a la UE trabajaban en el territorio nacional, como empleados, lo que representa un aumento del 7% en relación con 1994. Casi 9 de cada 10 de estos trabajadores están empleados en la Italia septentrional y central, con una fuerte concentración, sobre todo, en tres regiones que dan empleo a la mitad de todos esos trabajadores: Lombardía (25%), Lacio (13%) y Véneto (12%).

96. La demanda de mano de obra inmigrante en las distintas zonas del país no difiere solamente en términos de una mayor o menor magnitud, sino también en lo que respecta a su composición particular y, por lo tanto, a la importancia relativa del número de trabajadores empleados por las familias y las empresas, respectivamente. Gracias a esta diferenciación es posible resaltar un mayor número de tipos de integración laboral de los inmigrantes.

97. En primer lugar, se puede definir "un modelo tradicional". Este es típico de la distribución en el nordeste, que se caracteriza por un predominio absoluto de la demanda del sector productivo (88%) y por una escasez relativa de la demanda por parte de las familias. Más de la mitad de los trabajadores de países no pertenecientes a la Unión Europea (50 612) están empleados en el sector industrial; un tercio de ellos trabajan en el sector mecánico, un 19% en el sector de la construcción, un 10% en el del curtido y un 8% en la industria de la madera y la fabricación de muebles.

98. En lo que concierne a la demanda de trabajadores agrícolas, más del 40% de los inmigrantes procedentes de esos países que trabajan en el sector agropecuario (12 778) están empleados en la región

nordoriental, especialmente en las provincias de Bolzano (18%), Trento (4,1%) y Verona (4,2%). Solamente un 9% de ellos tienen contratos de trabajo a largo plazo. Así pues, la demanda de trabajadores agrícolas de países no pertenecientes a la UE es principalmente de carácter estacional.

99. El segundo modelo es típico de la Italia central y meridional y podría definirse como "doméstico". En este sector trabajan 39 557 empleados domésticos en la Italia central y más de 19 000 en las regiones meridionales y las islas (67%). El resto de la demanda de mano de obra inmigrante en estas últimas regiones y las islas corresponde al sector agropecuario, en el que hay empleadas 6 839 personas. Ello representa un 22% de la demanda nacional total. Por el contrario, en las regiones centrales la industria absorbe la parte más importante de la demanda de trabajo de extranjeros, con 18 365 trabajadores. Están concentrados sobre todo en Toscana y las Marcas, que, con 8 638 y 5 319 trabajadores respectivamente, representan alrededor del 12% de la demanda nacional total en el sector.

100. Por último, el modelo del noroeste se destaca por tener características más equilibradas. Los sectores industrial y de los servicios (40% y 23%, respectivamente) son los que utilizan primordialmente mano de obra inmigrante. Otro tercio de ciudadanos de países no pertenecientes a la Unión Europea (UE) trabajan en el servicio doméstico. Esta es la región en la que hay un mayor número de empleados de países que no forman parte de la UE: 108 161, que equivalen al 34,3% del empleo total en Italia de trabajadores de estos países. Además, el mayor número de empleados en sectores distintos del de los servicios (24 866, de un total de 62 508) trabaja en la región del noroeste: tan sólo la zona de Milán da empleo a un 20% de los trabajadores de países no pertenecientes a la UE. El número de trabajadores de estos países empleados en esa zona es de 43 175, de los cuales 31 319 en Lombardía. De estos últimos, más de la mitad se concentran en las tres provincias de Brescia (un 8% del total nacional), Milán (un 7%) y Bérgamo (un 4,3%).

101. Debe prestarse especial atención a la integración de los trabajadores procedentes de países no miembros de la Unión Europea en el sector del servicio doméstico, tanto a causa de su importancia numérica (105 786 personas en 1996) como de las características de su distribución territorial. También cabe poner de relieve el creciente papel que desempeñan estos trabajadores en la vida y administración de los núcleos familiares. Es más, en los últimos años, las familias están contratando cada vez más a trabajadores de esos países, ya que en 1996 representaban un 48% del total, frente a un 28% en 1994.

102. De hecho, la gran mayoría de los empleados domésticos se concentra en las grandes ciudades. Resultan particularmente atractivas para los trabajadores de países no pertenecientes a la UE las dos provincias de Milán y Roma, que en conjunto acogen a un 45% de este grupo. Es éste el único sector en el que, tradicionalmente, predominan en alto grado las mujeres (un 70% en 1996). La excepción más notable es Sri Lanka, caso en el cual los empleados domésticos son predominantemente hombres. Casi un tercio de los empleados domésticos no ciudadanos de países miembros de la UE provienen de Filipinas, un 10% del Perú y un 9% de Sri Lanka. El año pasado se registró una mayor presencia de inmigrantes europeos procedentes de Albania y Polonia, que representan más del 8% de todos los empleados domésticos de países no miembros de la Unión Europea.

103. Una comparación entre todos los niveles de empleo lícito que se examinan en el presente documento y el número de permisos de residencia para trabajar pone de manifiesto la existencia de una importante brecha entre la fuerza de trabajo empleada en el sector estructurado y el número de "posibles" trabajadores (que cabe deducir del número de permisos de residencia). En el plano nacional, un 52% de los posibles trabajadores tenían en 1997 un empleo asalariado. En la región del nordeste, la proporción llega casi al 74%. En otras zonas, los niveles son más bajos y van del 55% en el noroeste al 28% en el sur.

104. Pese a las disposiciones adoptadas en 1995-1996 para la regularización, que en los últimos años deberían haber promovido constantemente la emergencia del trabajo irregular por los extranjeros, la tasa de trabajo legítimo por los inmigrantes no registró variaciones notables (en 1994 era del 49,3%). Los datos generales disponibles hasta la fecha tienen que evaluarse en estrecha relación con las disposiciones adoptadas recientemente que también prevén una nueva normativa orgánica en el caso de la mano de obra.

4. El problema de la vivienda

105. El fenómeno de la gran inmigración en nuestro país, que ha adquirido dimensiones significativas, puede abordarse por separado en relación con un importante factor: la gradual y evidente estabilización de los ciudadanos extranjeros que viven en territorio italiano. Esta estabilización se ha traducido en la necesidad de encontrar soluciones apropiadas para atender las necesidades de vivienda de los inmigrantes mediante la aplicación de un enfoque diferenciado que abarque a la vez las situaciones de emergencia y las ordinarias.

106. Es más, con la aprobación del Texto Único 286/98 se confirmó que los extranjeros que se encuentran legalmente en el territorio nacional “tienen el derecho de acceso, en un pie de igualdad con los ciudadanos italianos, a una vivienda residencial o pública y a los servicios de intermediación de los organismos públicos creados por las regiones y las entidades de la administración local para facilitar el acceso a la vivienda, así como al crédito para la construcción, restauración, adquisición y arrendamiento de la primera vivienda” (párrafo 6 del artículo 4).

107. Además, la responsabilidad de crear centros de acogida, proporcionar alojamiento temporal y encontrar soluciones en lo que concierne a una vivienda ordinaria y definitiva se encomendó a las regiones, actuando en colaboración con las provincias, los municipios, las entidades públicas y privadas, las fundaciones, las asociaciones y las organizaciones voluntarias, utilizando tanto sus propios recursos como los del fondo nacional establecido expresamente a esos efectos.

108. En la actualidad, la oferta de viviendas se está abordando teniendo en cuenta la hipótesis de una acogida inicial, el alojamiento de carácter ordinario, la facilitación de la construcción de viviendas y la vivienda pública. En cuanto a la acogida inicial, ésta debe considerarse un servicio concreto de carácter temporal, capaz de satisfacer una necesidad urgente por un período limitado, y debe llevarse a efecto con cargo al citado fondo nacional y a otros fondos regionales. El alojamiento de carácter ordinario (vivienda de alquiler por entidades privadas) y la facilitación de la construcción han sido objeto de escaso interés. Por el contrario, la vivienda pública se caracteriza por distintos tipos de oferta. En lo que respecta al alojamiento de carácter temporal, éste podría satisfacer tres clases distintas de necesidades: alojamiento transitorio (hasta la obtención de un alojamiento definitivo), alojamiento de grupos de gran movilidad (hipótesis que apenas existe en el mercado), y alojamiento de personas o núcleos familiares que tropiezan con dificultades de carácter temporal en relación con la vivienda. En cuanto a la oferta de alojamiento de carácter ordinario/estable, que se arrendarán contra el pago de un alquiler fijo a largo plazo, con un posible acuerdo que comporte una futura opción de venta y un derecho preferente de compra por parte del arrendatario, se trata de una solución no esencial sino más bien complementaria. Una interesante disposición del Texto Único 286/98 se refiere a la participación de los empleadores en la búsqueda de soluciones en materia de vivienda; el párrafo 2 del artículo 22 dispone que “al tiempo que se presente la solicitud de autorización de empleo, el empleador debe presentar documentación válida que indique las posibilidades existentes de alojamiento de los trabajadores extranjeros cuyos servicios se deseen contratar”. Con arreglo a esta disposición, los empleadores deben garantizar, con sus propios recursos, una vivienda adecuada a los inmigrantes y sus familias.

109. Por último, merece la pena señalar las numerosas iniciativas locales de carácter innovador promovidas por los municipios, las cooperativas, y las asociaciones voluntarias, sobre todo en las regiones septentrionales y centrales. Estas iniciativas consisten en “actividades en materia de vivienda social” y tienen por finalidad a) permitir un mayor acceso al mercado de la vivienda privada, movilizandando la oferta de vivienda y prestando servicios de intermediación con miras a eliminar los obstáculos con que se enfrentan los inmigrantes, y b) crear y administrar un patrimonio de viviendas que se alquilarán a precios subvencionados, recurriendo tanto a recursos privados como públicos.

110. En cuanto a los posibles incidentes de discriminación contra los extranjeros que necesitan una vivienda adecuada y suficientes medios de subsistencia en el territorio italiano, la Ley 40/1998 establece en sus artículos 3 y 40 que las regiones y las entidades locales deben actuar en forma preventiva poniendo en marcha iniciativas que promuevan la integración y la inserción social de los extranjeros. En particular, el artículo 40 asigna a esas autoridades la responsabilidad de establecer centros de acogida apropiados para recibir a los extranjeros que sean residentes legales y no puedan hacer frente en forma autónoma a su propia subsistencia. Esos centros prestan asistencia sociosanitaria y servicios socioculturales para promover la autonomía de esas personas.

111. Además, el artículo 42 de la citada Ley prevé que los trabajadores extranjeros gozarán de igual trato que los ciudadanos italianos en lo que respecta al derecho de acceso a la vivienda pública. En este caso, el Estado tiene que promover, siempre conforme al artículo 42, toda forma posible de colaboración con las administraciones locales, las asociaciones y otras entidades competentes que actúen en la esfera del socorro y la asistencia a los inmigrantes. La finalidad de esa colaboración es fomentar la difusión de información útil para la integración de los extranjeros en la sociedad italiana, sobre todo en lo concerniente a sus derechos y deberes; a las distintas oportunidades de integración, y a la posibilidad de una reintegración positiva en el país de origen, favoreciendo las iniciativas encaminadas a proteger la legalidad, prevenir la discriminación y, lo que es más importante, superar posibles situaciones de inquietud y tensión.

5. El derecho a la educación

5.1 La presencia de menores extranjeros en Italia

112. Antes de abordar la cuestión de la discriminación que podría existir en las escuelas italianas, es necesario dar alguna información general acerca de la presencia de menores en nuestro país, así como de la composición y las principales características de la propia población escolar.

113. El número de menores extranjeros que residían en municipios italianos en 1997 era oficialmente de casi 47 000. Sin embargo, los datos sobre la matrícula de estudiantes extranjeros en escuelas italianas indican que en 1997/98 había en ellas 70 000 personas extranjeras, mientras que en 1998/99 la cifra era superior a 85 000, lo cual demuestra los positivos resultados producidos por las Directivas del Ministerio de Instrucción Pública y de la Ley 40/98, orientada a respaldar el derecho a la educación de todos los menores, incluso de aquéllos que carecen de un permiso de residencia válido. La gran mayoría de ellos (más del 90%) provienen de países con una alta tasa de migración.

114. La presencia de niños extranjeros en las escuelas italianas ha sido más importante a partir del decenio de 1990. En el año académico 1996-1997, el número de los que asistían a un jardín de infancia era de más de 11 000, casi el doble del correspondiente a los cinco años precedentes, en tanto que en las escuelas del ciclo de enseñanza obligatoria la cifra se elevaba a 37 000. En conjunto, el número de estudiantes extranjeros no es alto, pero, no obstante, asisten a un 34,4% de los establecimientos docentes, produciendo considerables efectos sobre la organización escolar y la vida y el entorno de los niños italianos.

115. En las regiones septentrionales, casi un 50% de todas las escuelas, sean elementales sean superiores, tienen alumnos extranjeros. Este porcentaje se reduce al 44,1 % en las regiones centrales y llega al 13,1% en el sur, con la sola excepción de la región de Apulia donde el fenómeno se registra en un 30% de las escuelas. Las provincias italianas que registran el porcentaje más alto de estudiantes extranjeros son las de Reggio Emilia y Trieste, y que también se caracterizan por bajas tasas de fecundidad.

116. Los estudiantes extranjeros proceden de casi 100 naciones y, de ellos, tres cuartas partes son originarios de 17 países, con más de 1 000 estudiantes en cada caso. En orden de importancia, los más representativos son los siguientes: Marruecos (alrededor de 15 000 estudiantes), Albania (unos 13 000), China (unos 6 000) y Serbia (cerca de 5 500). También es significativo el número de estudiantes bosnios, macedonios, rumanos, peruanos y filipinos (con más de 2 000 estudiantes por país). En la mayoría de los casos (cerca del 80%), hay un pequeño número de estudiantes en cada escuela (entre 1 y 5). En un 16,5% de los casos el número de ellos es de 6 a 10; en 365 escuelas, su número varía del 11% al 30%; sólo en 27 hay más de un 30% de estudiantes extranjeros, siendo casi la mitad niñas y muchachas.

117. El número de estudiantes extranjeros que asisten a la escuela secundaria, aunque casi se duplicó entre 1992 y 1998 (desde poco más de 4 000 a casi 9 000), sigue siendo inferior al de los que asisten al ciclo de la enseñanza obligatoria. Ello se debe a la estructura por edades de las familias extranjeras, las cuales son jóvenes. En conjunto, los que asisten a las escuelas secundarias y proceden de países con una alta tasa de migración representan poco más del 65% de los estudiantes extranjeros, en tanto que en el ciclo de la enseñanza obligatoria la cifra llega casi al 95%. En este caso, el número de estudiantes de género femenino es ligeramente superior en el caso de todas las comunidades nacionales, salvo las de países africanos y de Europa oriental, en las que son más numerosos los varones. El mayor número de alumnos que abandonan los estudios se registra entre las niñas de esas comunidades. Tras la entrada en vigor del Texto Único 268/98, se han identificado las esferas de intervención de las autonomías locales, incluso en el marco de una coordinación institucional y social encaminada a promover una política de relaciones interculturales entre los trabajadores extranjeros y los ciudadanos italianos. Entre esas esferas debe hacerse especial hincapié en los cursos de lengua italiana, en la información sobre los derechos y deberes, y las posibilidades de desarrollo económico personal y a nivel de la comunidad en el territorio; en la promoción del idioma y la cultura del país de origen, y en la capacitación del personal que trabaja en gran parte con extranjeros.

118. Los centros territoriales permanentes (*Centri Territoriali Permanenti*) (CTP) han adquirido una importancia primordial para el logro de los objetivos mencionados más arriba. Los CTP se establecieron en virtud de la Orden Ministerial No. 455 del Ministerio de Instrucción Pública, de 1997, y tienen la función de promover la formación profesional de los inmigrantes adultos presentes en Italia. Los datos relativos al bienio 1998/1999, indican la existencia de 389 CTP (aun cuando se calcula que un 35% del total sigue estando en la fase de puesta en marcha) distribuidos por todo el territorio nacional con arreglo a modalidades bastante uniformes. De hecho, en las regiones meridionales existe una mayor concentración que en las septentrionales. En términos más generales, existen casos ilustrativos de proyectos interculturales en la región de Friuli-Venecia Giulia (iniciativa denominada “La voz del otro”, 1993), en las ciudades de Cremona (Mondinsieme: “Encuentra a una persona y conoce a un pueblo”, cursos para asistentes sociales, profesores, estudiantes extranjeros, niños de religión musulmana) y de Prato (“Prato multiétnica”, 1992). Las mujeres se encuentran en desventaja en lo concerniente a la asistencia a la universidad, aspecto en el que los hombres originarios de países no pertenecientes a la UE registran por término medio una tasa un 12% más alta. Esto está en contradicción con la tendencia de la situación real italiana, donde, en muchas facultades, las mujeres están representadas en mayor número que los hombres. No obstante, la proporción casi se duplica con creces si se toman en consideración los estudiantes asiáticos o africanos, en su totalidad. La brecha es mayor en el caso de los graduados. El

problema de la aceptación universitaria existe tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. Ello se debe a la falta de reconocimiento de los certificados de estudios avanzados del país de origen, pero también a la introducción del “número restringido”, que exige seguir procedimientos especiales que los estudiantes extranjeros, sobre todo los procedentes de países en desarrollo, no siempre pueden cumplir a tiempo.

5.2 Estudiantes extranjeros

119. En el período 1998-1999, el aumento de las posibilidades de integración social y la eliminación de las formas de racismo en la educación parecen estar directamente relacionados, tanto en lo que se refiere a los aspectos jurídicos como a los operacionales, con los procedimientos efectivos de aplicación de la Ley No 40, de 6 de marzo de 1998, y al documento de carácter programático relativo a la política de inmigración en el territorio del Estado (DPR de 2 de agosto de 1998). Los citados procedimientos figuran en las disposiciones sobre el régimen aplicable a las cuestiones de inmigración y el estatuto del extranjero (Decreto legislativo No. 286, de 25 de julio de 1998, título V) contenidas en el Texto Único, y en el reglamento de aplicación de la Ley No. 40 (DPR No. 384, de 31 de agosto de 1999), cuyo artículo 44 establece claros criterios para la admisión de estudiantes extranjeros en las escuelas italianas y el marco de las medidas concretas que deben adoptarse para facilitar la integración y fomentar la educación intercultural. Esas disposiciones son el resultado de la difícil evolución normativa, y en lo que respecta a la sensibilización, del sistema de enseñanza pública italiano (véase el capítulo relativo al artículo 7 del informe anterior (CERD/C/317/add.1)), que explica el marco normativo y la práctica que actualmente parecen estar institucionalizados, en su totalidad, en las escuelas italianas.

120. Cabe poner de relieve algunos elementos innovadores:

a) La afirmación del derecho a la educación, independientemente de la condición de inmigrante relacionada con el permiso de residencia, “en las formas previstas de igual manera en relación con los ciudadanos italianos”. Ello contempla una total igualdad de trato con respecto a la asistencia obligatoria a la escuela y una discriminación positiva en cuanto a la posibilidad de matricularse en cualquier período del año, independientemente de que se tenga documentación personal y de certificados de estudios anteriores.

b) La afirmación del derecho a asistir a la clase correspondiente a la edad del alumno, a menos que la junta de profesores decida asignarlo a una clase diferente sobre la base de la documentación y las consideraciones que deban tenerse en cuenta, a saber:

- i) el sistema de enseñanza del país de origen del alumno. Ello podría determinar la asignación de éste a una clase inmediatamente superior o inferior con respecto a su edad;
- ii) la determinación de la competencia, capacidad y nivel de preparación del alumno;
- iii) los cursos realizados por el estudiante en su país de origen, y
- iv) el diploma de estudios del alumno;

c) Las posibilidades para una acción positiva de integración que obligue a la escuela a asignar a los estudiantes extranjeros a diferentes clases, evitando la formación de clases en que predominen éstos; definir la adaptación de los programas de enseñanza mediante la realización de intervenciones individuales o colectivas concretas; facilitar el aprendizaje de la lengua italiana, identificando los recursos internos a esos efectos, incluso en el marco de actividades de enseñanza suplementarias para el enriquecimiento de

los planes de estudios; exponer en detalle los medios y criterios en lo tocante a la comunicación entre las escuelas y las familias de los estudiantes extranjeros, inclusive asignando con este fin a “mediadores cualificados”;

d) La identificación de los instrumentos, estructuras y formas concretos de intervención que deban utilizar todas las escuelas -mediante acuerdos con las asociaciones de extranjeros, las representaciones diplomáticas y consulares de los países de origen, las organizaciones voluntarias, etc.- con miras a llevar a cabo intervenciones en lo concerniente a la acogida, así como poner en marcha iniciativas educativas e interculturales, con especial referencia a la “protección de la cultura y la lengua de origen, y al estudio de los idiomas extranjeros más utilizados en el plano internacional”;

e) La asignación a las instituciones docentes de tareas orientadas a promover la integración educativa y cultural para atender las necesidades de los adultos mediante la organización, en los centros territoriales permanentes para la educación y capacitación de adultos, de cursos de alfabetización a nivel de la enseñanza primaria y secundaria; de cursos de lengua italiana; de cursos de estudio encaminados a la consecución del certificado de la escuela obligatoria; de cursos para la obtención de un diploma de cualificación o un certificado de escuela secundaria, etc.;

f) La introducción sistemática de temas de educación intercultural en el contexto de la actualización de las actividades institucionales relativas al personal administrativo, docente y de inspección escolar.

121. En este contexto, el Ministerio de Instrucción Pública está formulando, entre otras cosas, iniciativas concretas de formación de profesores de la lengua italiana como idioma extranjero. Esas iniciativas se han incluido en el contrato colectivo nacional de trabajo del personal docente, de 31 de agosto de 1999 (artículo 19) y han sido objeto de una Directiva Ministerial concreta (No. 210/99). El Ministerio de Instrucción Pública, en el marco de la coordinación en la esfera de la capacitación del personal docente en el servicio, ha concluido acuerdos con 17 universidades italianas para la generalización de los cursos de formación en ese tipo particular de enseñanza.

122. Paralelamente a lo que antecede, la Dependencia de Coordinación Temática Intercultural del Ministerio ha iniciado en el año académico 1999/2000, en colaboración con el Servicio de Radio y Televisión Italiano (RAI), un programa de educación a distancia para el personal docente nacional acerca de los temas de la ciudadanía, la prevención de la intolerancia y el racismo, y el pluralismo, con especial referencia al aprendizaje de idiomas y la mediación cultural (Circular Ministerial 17, de 14 de enero de 2000).

123. El Ministerio -Dirección General de Intercambio Intercultural - también ha venido ejecutando desde 1995 un programa de cofinanciación específica de proyectos experimentales de actividades educativas europeas orientados hacia los dos temas principales de la educación intercultural en la escuela italiana, y en apoyo de la enseñanza de los hijos de inmigrantes, los gitanos, etc.. En este marco, en los años académicos 1997/98 y 1998/99, se han puesto en marcha 36 proyectos experimentales en 10 regiones y 12 provincias de Italia, de un costo total de más de 3 500 millones de liras, destinados principalmente a la educación intercultural para todos los estudiantes (se presta especial atención a las posibilidades de difusión e institucionalización de las experiencias), los medios para la integración cultural y escolar (se hace especial hincapié en el aprendizaje de nuevos idiomas y en los conocimientos en materia de comunicación), intervenciones concretas contra la discriminación (se presta particular atención al apoyo de la integración social y cultural, los derechos humanos y los aspectos relacionados con la ciudadanía).

5.3 Estudiantes romaníes

124. Como es sabido, las dificultades en lo que concierne al reconocimiento formal en Italia de la comunidad gitana como minoría étnica y cultural, a causa de las distintas estructuras de culturas y nacionalidades que comporta el conjunto de esa comunidad, hacen especialmente inciertos el análisis teórico y la intervención directa para promover la integración de los estudiantes romaníes. Los datos derivados de un estudio sobre la situación efectiva de la comunidad gitana en Italia - realizado en junio de 1998 por la Opera Nomadi italiana, en cinco ciudades seleccionadas (Turín, Reggio Emilia, Bolonia, Roma y Alghero) y extrapolado después respecto de todo el territorio nacional - pueden dar una primera idea general del problema. Según la investigación, el número de gitanos presentes en Italia en esa fecha se calcula en alrededor de 92 000, de los cuales 60 000 eran ciudadanos italianos. De este total, la mayoría de ellos son sedentarios: de hecho, 42 000 gitanos son ciudadanos italianos legales y 22 000 no tienen la nacionalidad italiana. Entre los que no son sedentarios, casi 18 000 gitanos italianos y 6 500 extranjeros son nómadas. En 1998, 3 200 gitanos extranjeros estaban en tránsito por el territorio nacional .

125. Del número total de gitanos que viven en Italia, un tercio son jóvenes en edad de asistencia obligatoria a la escuela (32 000 niños y niñas), de los cuales 20 000 son ciudadanos italianos y 12 000 extranjeros. De estos últimos, 8 000 dominan la lengua italiana. Los jóvenes en edad de asistencia obligatoria a la escuela matriculados en instituciones docentes se dividen de la manera siguiente:

Enseñanza elemental: 9 000 estudiantes de nacionalidad italiana
1 500 estudiantes extranjeros.

Enseñanza secundaria: 400 estudiantes de nacionalidad italiana
100 estudiantes extranjeros.

Se considera que 10 000 niños y niñas gitanos que son ciudadanos italianos y 10 000 que son extranjeros no se han matriculado en ningún grado del ciclo de enseñanza obligatoria.

126. A esta situación hay que agregar el problema de la escasa asistencia a la escuela puesto de manifiesto por la investigación (35% de los matriculados en la escuela asiste a clase menos de 100 días cada año académico) y de una alta tasa de dispersión de los estudiantes gitanos (24% están atrasados un año en la matriculación en la escuela; un 16% entre dos y tres años; un 8% de los matriculados en la enseñanza primaria no son admitidos al siguiente año académico; un 7% son transferidos oficialmente a otra escuela elemental, y hay un 23% entre los que han abandonado los estudios y aquéllos de quienes se ha perdido el rastro. En el caso de las niñas, la causa suele ser un embarazo prematuro, un posible matrimonio o la necesidad de proveer los medios necesarios para el nuevo núcleo familiar).

127. El Ministerio de Instrucción Pública está experimentando - además de otras medidas en apoyo y promoción del derecho a la educación para todos, así como la integración cultural - intervenciones específicas en favor de los niños gitanos en edad de asistir a la escuela obligatoria, orientadas hacia dos tipos distintos de asistencia:

a) Capacitación y utilización de mediadores culturales gitanos (con cinco proyectos experimentales en las provincias de Mantua, Milán, Reggio Calabria y Turín, y en la región de Apulia);

b) Experimentación de medios innovadores para la educación a distancia asistida (con dos proyectos experimentales en Roma - Universidad de Tor Vergata - y en Noto en la región de Sicilia).

128. Por último, cabe resaltar la función de los mediadores culturales en el proceso de integración cultural. De hecho, El Texto Único introduce y reconoce por primera vez la figura del mediador cultural

“para facilitar las relaciones entre las administraciones y los extranjeros pertenecientes a distintos grupos étnicos, nacionales, religiosos y lingüísticos”(párrafo 1 del artículo 42). Las primeras experiencias en materia de capacitación para la mediación cultural son bastantes recientes y se realizaron entre 1990 y 1998 en algunas de las principales ciudades italianas (Milán, Turín, Florencia, Módena, Padua, Udine y Roma). No obstante, esas experiencias locales han planteado problemas de interpretación de los conceptos de mediación intercultural y cultural. El primero se ha definido como un aspecto esencial para el intercambio de opiniones y para un diálogo constructivo y exitoso con los extranjeros que viven en nuestro país, mientras que el segundo ha puesto de relieve la necesidad de una acción para capacitar debidamente a los agentes de que se trata, mediante un enfoque general de las relaciones y la comunicación interculturales y un criterio especializado de integración con respecto a las distintas esferas de integración de los extranjeros (escolar, educacional, sanitaria, de la seguridad y la justicia, y de la recepción).

6. Protección sanitaria de los extranjeros

129. Con respecto a la protección de los derechos de los inmigrantes que viven en nuestro país, así como a la prevención de toda forma de discriminación racial contra ellos, reviste especial importancia el sector de la asistencia sanitaria.

130. Dos son los principales instrumentos adoptados en este sector por las autoridades institucionales competentes : el Plan Sanitario Nacional 1998-2000 y la Ley 40/1998, y, a fin de aplicar las disposiciones del párrafo 1 del artículo 47 de esta Ley, el Texto Único promulgado mediante el Decreto Legislativo 286/98, cuyas normas de aplicación fueron aprobadas por Decreto presidencial de 31 de agosto de 1999. En el Plan Sanitario Nacional cabe destacar ante todo el párrafo titulado "Pacto con la comunidad internacional", en el que se subraya la necesidad de lograr sinergias eficientes a nivel internacional, sobre todo con los países europeos de la región del Mediterráneo. En este último se abordan las cuestiones relacionadas con la intensidad de las corrientes migratorias y con los países menos adelantados, por razones que van más allá de la eficacia de las intervenciones, pero que hacen especial hincapié en la solidaridad y el desarrollo humano. El contenido del capítulo relativo a los extranjeros e inmigrantes es también interesante, ya que pone de relieve la necesidad de adoptar de antemano un enfoque positivo al examinar los factores especiales que comporta la salud de los inmigrantes (como la situación en materia de epidemias en el país de origen, los aspectos culturales y psicológicos, y la discriminación en cuanto al acceso a los servicios). Además, algunos de los objetivos fundamentales del Plan Sanitario son asegurar el acceso garantizado de todos los inmigrantes a la asistencia médica en todo el territorio nacional, y lograr que la cobertura de vacunación garantizada a la población italiana se haga extensiva a la población inmigrante. Con este fin deben elaborarse instrumentos sistemáticos para la identificación, seguimiento y evaluación de las necesidades sanitarias de los inmigrantes; debe valorizarse la experiencia profesional del sector del voluntariado; debe orientarse la capacitación de los agentes sanitarios hacia los planteamientos interculturales de la protección médica, y, por último, es preciso dirigir la oferta de asistencia en el sentido de promover la utilización inmediata de los servicios y la compatibilidad con la identidad cultural de los inmigrantes.

131. Por otra parte, la Ley 40/1998 establece, en su título V, una nueva normativa orgánica en lo tocante a la asistencia sanitaria a los ciudadanos extranjeros de países no pertenecientes a la Unión Europea que se encuentren en el territorio nacional. La asistencia sanitaria obligatoria, que comporta, la obligación de registrarse para recibirla, se prevé en el caso de los extranjeros residentes en Italia que realicen una actividad laboral autónoma o como trabajadores asalariados, o estén inscritos en las listas de empleo, así como los extranjeros que hayan obtenido permiso de residencia o hayan solicitado su renovación por los siguientes motivos: actividad laboral autónoma o en régimen de trabajo asalariado, por razones familiares, de asilo político o humanitarias, solicitud de asilo, espera de la adopción o acogida de niños por una familia y la adquisición de la ciudadanía. Dicha asistencia, que da el derecho a ser atendido por los

servicios sanitarios, también se presta a los familiares a cargo que vivan legalmente en territorio italiano y está garantizada, desde su nacimiento, a los hijos de los nacionales extranjeros registrados en el Servicio Sanitario Nacional.

132. En el artículo 32 de la Ley se prevé el otorgamiento a los extranjeros mencionados más arriba de un trato igual al que se concede a los ciudadanos italianos, y también la plena igualdad de derechos y deberes entre unos y otros en lo que concierne a las obligaciones contributivas y la asistencia prestada en Italia por el Servicio Sanitario Nacional, así como a su plazo de validez. En particular, a los extranjeros que son residentes legales y están inscritos en las listas de empleo se les debe permitir registrarse gratuitamente en el servicio, igual que en el caso de los ciudadanos italianos que se encuentren en las mismas condiciones; también se proporcionan de la misma manera servicios de rehabilitación y de asistencia ortopédica.

133. En cuanto a la igualdad de tratamiento en lo que concierne al plazo de validez, se trata del hecho de que ya no es necesario renovar anualmente la inscripción en el Servicio. Se dejará de prestar servicios de salud a la persona interesada cuando expire o se anule su permiso de residencia.

134. Cabe subrayar que la Ley 40/1998 prevé la prestación de asistencia a las personas que anteriormente no se beneficiaban del seguro obligatorio. Es más, en la actualidad están incluidos en su ámbito, no sólo los extranjeros desempleados que buscan el primer trabajo o los desempleados inscritos en las listas de empleo, sino también todos los profesionales que obtienen ingresos de una actividad laboral desarrollada en Italia. Es preciso definir la expresión “trabajo autónomo” en amplios términos, con el significado de que todos los que realizan una actividad laboral, aunque no sea a título de trabajo asalariado, pueden ser considerados trabajadores autónomos.

135. A los efectos de la inscripción obligatoria en el Servicio Sanitario Nacional, es necesario presentar a las oficinas de la Unidad Sanitaria Local (USL) el permiso de residencia o el certificado sustitutivo (si hay que renovar ese permiso). Hay que abonar una contribución anual para participar en el Servicio, cuya cuantía se calcula en relación con el porcentaje de ingresos obtenidos durante todo el año anterior en Italia y el exterior.

136. Los extranjeros que tengan un permiso válido de residencia pueden también solicitar la suscripción voluntaria al Servicio Sanitario Nacional por razones de estudio; lo mismo se aplica a los extranjeros que realicen tareas domésticas a cambio de alojamiento y comida (*au pair*) (en el caso de estas dos últimas categorías de extranjeros, la contribución no abarca asistencia sanitaria a los familiares a cargo).

137. A los extranjeros que sean residentes, y no pertenezcan a la categoría de los que tienen que registrarse obligatoriamente en el Servicio Sanitario Nacional se les exige sacar un seguro de enfermedad, accidentes y riesgos de la maternidad, suscribiendo una póliza de seguro o mediante suscripción voluntaria al Servicio, que también debe abarcar a los familiares a cargo. Esta suscripción voluntaria sólo se permite a los extranjeros que tengan un permiso de residencia de una duración superior a tres meses, a excepción de los estudiantes y las personas que realicen tareas domésticas a cambio de alojamiento y comida, quienes pueden solicitar la suscripción por un período mas breve.

138. A los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional sin cumplir las normas relativas a la entrada y residencia se les garantizan servicios urgentes y esenciales en régimen de ambulatorio o en un hospital, así como un tratamiento de larga duración en caso de enfermedad o accidente; tienen asimismo el derecho a ser incluidos en los programas de medicina preventiva, así como a recibir atención sanitaria individual y colectiva. Cabe poner de relieve que el acceso de las personas mencionadas más arriba a las estructuras sanitarias no exige la formulación de una denuncia a las autoridades de policía, a menos que se necesite un informe médico con arreglo a la legislación en vigor (esto se aplica también al caso de los

ciudadanos italianos). En el marco de dicha asistencia preventiva se garantizan, en particular: una atención sanitaria, en caso de embarazo y en relación con la maternidad, igual a la prestada a las ciudadanas italianas, tanto a las mujeres inmigrantes en situación legal como ilegal, (estas últimas no serán denunciadas a las autoridades judiciales); asistencia sanitaria a los menores; la aplicación de vacunas de conformidad con la legislación en vigor y en el marco de las medidas colectivas de prevención; las intervenciones profilácticas internacionales, y la profilaxis, diagnóstico y cura de las enfermedades infecciosas. Cuando una persona carece de suficientes recursos económicos, los citados servicios se prestan a título gratuito, con la sola excepción, como sucede con los ciudadanos italianos, del pago de ciertos derechos. El Ministerio del Interior sufragará el costo de los servicios esenciales o en situaciones de emergencia, mientras que las regiones tendrán a su cargo las intervenciones médicas de carácter preventivo y los servicios conexos.

139. Tras la entrada en vigor de la dicha Ley, puede afirmarse que se han logrado considerables resultados a nivel local en esta esfera (Roma: *Societa Italiana di medicina delle migrazione*, Gruppo di Collegamento regionale immigrazione e salute, Poliambulatorio de Cáritas, Hospital de S. Gallicano, dependencia sanitaria local (ASL) Roma E; servicio de medicina de la migración y el turismo; Milán: Naga, ASL; Turín: ASL 1, Centro Fanon; Bolonia: ASL; Florencia: ASL 10), incluso por parte no sólo de organismos institucionales, sino también en el sector de las organizaciones voluntarias.

140. Muchas mujeres inmigrantes siguen enfrentándose con el problema de la comunicación con el personal médico y paramédico de las estructuras sanitarias, así como el de obtener una atención y un tratamiento adecuados, sobre todo en lo tocante a la salud reproductiva, el embarazo y el parto, cuando sufren cualquier forma de mutilación genital. A este respecto, se ha establecido una Comisión Interministerial en el Departamento de Igualdad de Oportunidades, que prevé la participación del Instituto Superior de Sanidad, de ginecólogos inmigrantes y de mediadores culturales, así como el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT), a fin de vigilar y seguir de cerca el fenómeno en Italia y definir una política sanitaria adecuada.

7. Tratamiento penitenciario de los extranjeros

141. Cabe resaltar que, tras la promulgación del Decreto Legislativo No. 230, de 22 de junio de 1999, titulado “Reorganización de la medicina penitenciaria”(S.O. No. 132/L al G.U. 165, de 16 de julio de 1999), la protección y promoción del derecho a la salud de los detenidos y reclusos, inclusive los de nacionalidad extranjera, caen dentro de la competencia del Servicio Sanitario Nacional. Ese Decreto, tras establecer la igualdad de trato y unos derechos de los detenidos en pie de igualdad con los ciudadanos libres, prevé la suscripción obligatoria de todos los ciudadanos extranjeros al Servicio, independientemente de que tengan un permiso válido de residencia, inclusive los detenidos que estén en libertad condicional o estén sujetos a penas alternativas.

142. En particular, el Servicio Sanitario Nacional garantiza las intervenciones preventivas, la cura y el apoyo en caso de problemas sociales y psiquiátricos, formas especiales de asistencia en casos de embarazo y maternidad, asistencia pediátrica y atención médica de los hijos de mujeres detenidas o encarceladas, que, durante las primeras etapas de la infancia, cohabitan con sus madres en los centros de detención. Los detenidos y reclusos no pagan derechos ni honorarios por los servicios que presta el Servicio Sanitario Nacional.

143. El artículo 8 del citado Decreto Legislativo 230/99 establece que:

- A partir del 1º de enero de 2000, las funciones de protección sanitaria relacionadas únicamente con los sectores de la prevención y asistencia a los drogadictos detenidos o reclusos se transfieran al Servicio Sanitario Nacional; y

- La transferencia de las restantes funciones tendrá lugar tras el comienzo de la transferencia experimental gradual de las mismas funciones sanitarias en virtud de los decretos previstos en el párrafo 2 del artículo 5 de la Ley No. 419, de 30 de noviembre de 1990.

144. El gran aumento de los reclusos extranjeros en los establecimientos penitenciarios de Italia es un fenómeno que se manifiesta en forma diferente en las distintas regiones del país; adquiere especial significación a partir de la Italia central para adquirir enorme importancia en las regiones septentrionales. Por este motivo, en estas regiones se han puesto en marcha diferentes iniciativas en colaboración con las organizaciones y/o asociaciones locales, centrándose especialmente en la creación de centros de información que comportan un mayor número de mediadores culturales.

145. La administración penitenciaria ha adoptado distintas medidas: en primer lugar, se emitieron directivas para eliminar los obstáculos con que tropezaban los extranjeros para tener acceso a tratamiento y a oportunidades de trabajo, con miras a facilitar la práctica de creencias religiosas y de culto, promoviendo las relaciones con las autoridades consulares del país de origen.

146. A nivel central se ha agregado el tema titulado “Conocimiento de los derechos constitucionales y la protección internacional de los derechos de los detenidos” al programa de capacitación del personal penitenciario. Por otra parte, en 1998 se ejecutó una serie de proyectos de formación para todos los funcionarios profesionales de la administración, como sigue: “La cuestión de la dignidad de la persona en el centro de la legalidad”, que comportaba tres etapas: un seminario preliminar a nivel central, iniciativas a nivel local, y un seminario final en el que participaron instituciones públicas y privadas, así como asociaciones voluntarias; “Los derechos humanos de los reclusos”, una iniciativa coordinada del Centro de Estudios e Iniciativas para la Reforma del Estado, el personal de prisiones y los directores de establecimientos penitenciarios, educadores y asistentes sociales; el cuerpo de la guardia civil (*Arma dei Carabinieri*) inició los siguientes cursos de formación del personal: en la Escuela de Oficiales Militares - materia “Derecho aplicado a los conflictos armados”, en cooperación con el *Centro di Ricerca e Studio sui Diritti dell'Uomo* del LUISS, con la finalidad de capacitar debidamente a su personal; en la Escuela de Guerra - Grupo mixto de asesores jurídicos de las Fuerzas Armadas en las cuestiones relacionadas con la aplicación del derecho humanitario en los conflictos armados; Instituto Internacional de Derecho Humanitario - curso de derecho humanitario.

147. Por lo que respecta a la policía del Estado en particular, cabe subrayar que se pidió al personal que ya estaba en servicio que participara en cursos experimentales de capacitación de la policía en sociedades multiculturales, organizado en el marco del proyecto transnacional de la Comisión Europea titulado “NAPAP - Las organizaciones no gubernamentales y la policía contra todos los prejuicios”, en el que participó el Departamento de Seguridad Pública.

148. A nivel local se han promovido numerosas iniciativas en relación con la capacitación integrada en todo el territorio. Son ejemplos de este enfoque de la cuestión los proyectos presentados y ejecutados por los superintendentes regionales (*Provveditori Regionali*). Estos se ocupan de las cuestiones de la integración profesional, la colaboración entre profesionales, la red territorial destinada a aumentar la capacidad de los agentes para hacer frente a las múltiples dimensiones que implica el tratamiento de los reclusos y a consolidar la labor interinstitucional indispensable para intervenir en favor de toda la población penitenciaria y, por consiguiente, también de los reclusos extranjeros (el Departamento de Administración Penitenciaria (DAP) copatrocinó, junto con la región de Toscana y la provincia y el municipio de Florencia, un seminario, celebrado en mayo pasado, precisamente acerca del tema de la detención de extranjeros.

7.1 Respeto de las creencias religiosas de los detenidos

149. El principio de la imparcialidad de tratamiento y de no discriminación por motivos de raza, sexo, nacionalidad, condición económica o social, opiniones políticas o creencias religiosas (párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 354, de 26 de julio de 1975) y las disposiciones dictadas mediante una Circular del Ministerio de Justicia, de 13 de marzo de 1989, son factores que revisten gran importancia en el caso en que los detenidos profesen una creencia religiosa que exija el cumplimiento de determinados deberes.

150. Un ejemplo de lo indicado más arriba puede tomarse de la religión islámica. En este caso, los funcionarios de prisiones están obligados a atender las solicitudes de los detenidos de fe islámica, en particular durante el período del ramadán. De hecho, los musulmanes deben practicar el ayuno desde el amanecer hasta la puesta del sol y rezar, semanalmente, alrededor del mediodía el viernes, y tienen el deber preventivo de la higiene personal mediante una ducha, así como el de leer diariamente el Corán. Así pues, el personal de prisiones debe tomar disposiciones apropiadas para la preparación y distribución de alimentos, facilitar la entrada de ministros acreditados de la fe islámica y permitir el ejercicio de las prácticas religiosas más significativas en el período del ramadán.

7.2 Ejercicio de la protección consular

151. El Ministerio de Justicia recordó recientemente a todas las oficinas descentralizadas que, de conformidad con el artículo 36 de la Convención de Viena, ratificada mediante la Ley 804/1967, las autoridades consulares deben ser informadas inmediatamente de la detención y/o encarcelamiento de ciudadanos extranjeros, a fin de que puedan visitar a los nacionales de su país que hayan sido detenidos. Ello debe hacerse a petición de la persona interesada y de acuerdo con ella. El Ministerio recordó asimismo a las oficinas que no debía producirse ninguna demora en esa comunicación.

152. Cuando la autorización de las visitas consulares es competencia de la autoridad judicial, ésta debe ser inmediatamente informada de la petición del detenido; el caso debe ser tramitado con la máxima urgencia, manteniendo informada a las autoridades consulares en forma constante y oportuna, tanto en lo que se refiere al otorgamiento de la autorización de las visitas como a las diversas fases del procedimiento.

7.3 Algunos problemas administrativos y económicos relacionados con los detenidos extranjeros

153. En cuanto a la situación administrativa y económica de los ciudadanos extranjeros detenidos, merece la pena mencionar las iniciativas puestas en marcha por los ministerios competentes (Ministerio de Justicia y Ministerio de Finanzas) en estrecha y directa colaboración con los establecimientos penitenciarios interesados.

154. Desde el punto de vista administrativo, la dirección de los citados establecimientos penitenciarios ha expresado preocupación por su capacidad para garantizar una actividad laboral a los reclusos extranjeros de países no pertenecientes a la Unión Europea (UE). Ello se ha debido al hecho de que las oficinas descentralizadas de impuestos directos no han asignado un número de código fiscal a las personas que carecen de un documento válido de identidad y de un permiso de residencia legal. A fin de superar ese obstáculo y de permitir en los establecimientos penitenciarios un trato que favorezca a los inmigrantes detenidos, las instituciones competente subrayaron que la asignación del número de código fiscal no debía estar supeditada al hecho de poseer los citados documentos. Como consecuencia de esta intervención, el Ministerio de Finanzas anunció que dicho número podía asignarse a los detenidos y reclusos de países no pertenecientes a la UE sin un permiso de residencia, ya que la situación de reclusión era de por sí una condición de residencia obligatoria. El director del establecimiento o una persona delegada por él puede obviar la falta de un documento válido de identidad solicitando el número de código fiscal en nombre del

detenido. Esa solicitud debe ir acompañada de un certificado de la dirección del establecimiento penitenciario en el que figuren los datos personales del recluso y se indique que, debido a que éste se encuentra detenido, tras un proceso con las debidas garantías legales, y condenado, ha sido identificado por las autoridades judiciales.

155. Además, cabe subrayar que el Ministerio de Finanzas expresó una opinión que coincidía con la manifestada anteriormente por los Ministerios de Trabajo y del Interior con respecto a un problema análogo enfrentado por los detenidos extranjeros que podían recurrir a medidas alternativas de detención pero carecían de un permiso válido de residencia. En la Circular No. 691858, de 23 de marzo de 1993, se indicaba que el permiso de residencia no era necesario en el caso de los detenidos y reclusos que aprendían una profesión fuera de las cárceles como medida alternativa, o se les permitía trabajar fuera de éstas. Las oficinas de empleo competentes a nivel territorial expedirán un permiso especial para actividades de aprendizaje válido únicamente por el período que duren éstas.

156. Con todo, y desde el punto de vista económico, se han planteado cuestiones en lo concerniente a la liquidez de los haberes de los detenidos extranjeros. De hecho, los reclusos que, una vez puestos en libertad, regresaban a su país de origen, o se trasladaban a un tercer país, tropezaban con dificultades para percibir los propios fondos que, en el momento de la excarcelación, no eran ni podían hacerse líquidos.

157. En relación con este asunto se han formulado algunas directrices, que revisten especial interés por su contenido. En primer lugar, al recluso extranjero que esté a punto de ser puesto en libertad en el establecimiento penitenciario y a quien deba darse, por cualquier motivo, en el momento de la excarcelación, cantidades que no puedan pagarse de inmediato (salarios no liquidados, cantidades depositadas que haya que ajustar en relación con otras personas) se le puede pedir que indique su domicilio en el extranjero, advirtiéndole de que las sumas que aún tengan que remitírsele se le enviarán a esa dirección por giro postal internacional; en el caso de que el recluso no quiera o no pueda aceptar esta propuesta se le pedirá que designe como destinatario del pago al Cónsul de su país en cuya jurisdicción esté incluido el establecimiento; es más, si no hay obstáculos, cuando la cantidad de dinero que haya que remitir al recluso se determine y esté disponible, la dirección del establecimiento del cual haya sido excarcelado tomará disposiciones para el envío, deduciendo, de las sumas que correspondan al preso, los gastos relacionados con el giro postal internacional de las sumas pertenecientes al preso; en caso de que el recluso no esté dispuesto a aceptar esas propuestas se le explicarán las dificultades que inevitablemente surgirán con respecto al pago de esas sumas, y se le informará de que el abogado defensor que se designe no tendrá la obligación de aceptar el pago en nombre y a favor del recluso; por último, todo el procedimiento tiene que formalizarse previa la elaboración de una declaración modelo, incluso en más de un idioma, que deberá firmar el preso excarcelado.

8. Entrada y residencia de nacionales de países no pertenecientes a la Unión Europea

8.1 Generalidades

158. En lo que concierne a los procedimientos relativos a la entrada y residencia de extranjeros en el territorio italiano, revisten gran importancia las disposiciones substantivas de la Ley 40/1998. El párrafo 4 de su artículo 13 prevé que todas las medidas relacionadas con la entrada, residencia y expulsión de un extranjero tiene que estar debidamente motivadas y ser notificadas a la persona interesada en un idioma que conozca, junto con la indicación de los medios de impugnación. La expulsión administrativa se ordena por motivos relacionados con el orden público y la seguridad del Estado. Además, el párrafo 5 del artículo 11 promueve la creación, en los lugares de cruce fronterizo, de servicios de acogida para proporcionar asistencia e información a los extranjeros que deseen presentar una solicitud de asilo o de entrada en Italia por un período de más de tres meses.

159. En lo que concierne a la entrada y residencia de extranjeros, reviste particular significación el Texto Único, adoptado por Decreto - ley No. 286, de 25 de julio de 1999, que refunde en forma orgánica todas las medidas relativas a la inmigración y las normas sobre las condiciones aplicables a la entrada de extranjeros, inclusive la Ley No 40, de 6 de marzo de 1998.

160. El objetivo primordial y fundamental de la normativa que se examina es regir el complejo fenómeno de la inmigración, favoreciendo la integración entre ciudadanos italianos y extranjeros en un marco unificado de referencia que abarca los derechos y deberes de estas personas. En particular, esas normas regulan la entrada y residencia, en lo que respecta a los requisitos necesarios para una estancia legal en el territorio, incluso mediante una política encaminada a restringir las corrientes migratorias.

161. Entre las novedades más destacadas de las nuevas normas introducidas, cabe poner de relieve las disposiciones contenidas en el título IV de la Ley relativa al reconocimiento del derecho a la unidad del núcleo familiar, que se realiza mediante la reunificación de la familia, con especial hincapié en la protección de los hijos menores. De conformidad con las convenciones internacionales sobre la materia, también se garantiza el derecho de residencia por razones humanitarias o relacionadas con la protección social.

162. También se prevén medidas concretas para la protección de ciertas categorías de personas especialmente vulnerables, como las víctimas de las organizaciones criminales, o los jóvenes excarcelados de los centros penitenciarios a causa de su arrepentimiento activo, para promover su colaboración con las autoridades de policía en relación con las medidas para la represión de las actividades delictivas.

163. Otro objetivo primordial de la normativa que se examina es garantizar el control de la entrada de extranjeros mediante una reglamentación precisa de las corrientes migratorias.

164. Por último, y en lo que concierne a los instrumentos que permiten aplicar mejor la citada Ley 40/1998, cabe resaltar las disposiciones contenidas en los artículos 41 y 42. Estas constituyen una innovación importante en la materia porque prevén la adopción de medidas concretas para hacer frente a los actos discriminatorios realizados por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos. El primero de esos artículos - tras haber dado una definición exacta y completa de lo que es un acto discriminatorio, en el sentido de todo comportamiento que ocasione exclusión, distinción, restricción o preferencia en el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona en todos los sectores de la vida social, tanto públicos como privados - señala una serie de características que identifican ese acto. Después, y en caso de violaciones comprobadas, las autoridades judiciales, a solicitud de la persona objeto de discriminación, disponen de una gama de facultades particularmente amplias para lograr, no sólo la cesación inmediata de la conducta lesiva, sino también la eliminación de los efectos del comportamiento

discriminatorio. A estos efectos se han previsto procedimientos de urgencia y plazos breves para la definición de esos fallos. Además, y con miras a aumentar la protección de las personas objeto de discriminación, se establece que el incumplimiento de las obligaciones impuestas por las decisiones que adopte la autoridad judicial sobre el asunto será sancionado con una pena de prisión de hasta 3 años (artículo 388 del Código Penal).

165. Algunas disposiciones concretas tienen por finalidad impedir los actos discriminatorios en el sector laboral, estableciendo asimismo sanciones de carácter económico a los administradores de explotaciones agrícolas a quienes se atribuya esa conducta, como, por ejemplo, la pérdida de los beneficios económicos otorgados por el Estado o la exclusión temporal de las licitaciones para la adjudicación de contratos. Para prevenir aún más eficazmente el fenómeno y resolver la irregularidad existente a nivel económico entre empleador y empleado, también se reconoce expresamente, en relación con los representantes locales de los sindicatos más representativos a nivel nacional, que es legítimo actuar contra el comportamiento discriminatorio del empleador, incluso en los casos en que tal comportamiento no conculque inmediata y directamente los derechos del empleado.

166. Se prevé que las regiones establecerán en colaboración con las demás entidades locales, de observatorios, centros de información y servicios de asistencia letrada a fin de impedir el aumento de los comportamientos discriminatorios contra los extranjeros. Para garantizar la igualdad de oportunidades de entrada en el país a todos los extranjeros, se ha previsto la creación de centros de recepción para acoger a las personas temporalmente incapaces de atender por sus propios medios las necesidades de alojamiento. También se establece el principio de acceso al alojamiento social y a las listas de espera para la asignación de viviendas públicas. Además, las instituciones públicas y privadas pueden convertir, con fondos aportados por las regiones, las viviendas fuera de uso en estructuras destinadas a los extranjeros, por períodos breves o con un contrato de alquiler.

167. En lo que concierne a la difícil cuestión de las manifestaciones de intolerancia racial, en 1998 se registró una disminución del número de episodios caracterizados por racismo, xenofobia y antisemitismo. En este contexto, algunos sucesos ocurridos durante el año han adquirido particular relevancia. El 29 de noviembre de 1999, con ocasión del partido de fútbol entre los equipos de Lacio y Roma, en el estadio Olímpico, un número limitado de hinchas de uno de los equipos exhibió algunos carteles ofensivos para la comunidad hebraica. Estos fueron rápidamente retirados por los agentes de policía que intervinieron de inmediato.

168. Junto con la disminución numérica, se ha registrado una reducción de la gravedad de los delitos relacionados con el racismo. De hecho, ello ha sucedido, en gran parte en el caso de las lesiones causadas por el uso de armas ilegales, como consecuencia de fuertes altercados. Por otra parte, en los episodios clasificados como ataques, nunca dirigidos contra personas, sino únicamente contra cosas, se han utilizado pequeñas cantidades de líquido inflamable que provocaron pocos daños; solamente en un caso se ha observado la utilización de artefactos militares de iluminación modificados en forma artesana.

169. La represión de los actos de intolerancia política o racial ha dado lugar, en conjunto, a 29 detenciones, 22 registros y 128 acusaciones. Este panorama positivo de la situación es en definitiva el resultado de los esfuerzos desplegado por las autoridades de policía y de la eficacia de la legislación contra todas las formas de discriminación racial (Ley 25 No.205, de 25 de junio de 1993). De hecho, esta legislación tipifica y permiten enjuiciar como delito la difusión de ideas basadas en el odio racial o étnico, y la incitación a cometer actos discriminatorios. Además, la Ley No. 205 ha permitido intervenir oportunamente en relación con todas las sospechas o suposiciones de formación de organizaciones racistas, induciendo también a los grupos de extrema derecha a evitar el empleo de propaganda directa o indirectamente relativa a cuestiones ligadas al racismo.

8.2 El proceso de integración de los migrantes

170. Revisten importancia las disposiciones del título V de la Ley 40/1998 relativas a los procesos de integración social de los extranjeros que residen legalmente en Italia, como el derecho de acceso a las estructuras sanitarias y la asistencia médica, a la vivienda y a otros servicios sociales que pueden utilizar esos extranjeros.

171. En lo que concierne a la integración social, cabe señalar las medidas concretas tomadas con este fin, como los cursos de lengua y formación profesional y la creación de un consejo encargado de los problemas relacionados con los extranjeros, junto con el establecimiento de una dependencia nacional de coordinación, y todas las disposiciones encaminadas a promover una presencia continua en el territorio en un pie de igualdad con los ciudadanos italianos.

172. Haciendo referencia en forma más detallada a los consejos nacionales, regionales y locales, la Ley 40/1998 está inspirada, en lo tocante a la integración progresiva de los inmigrantes, en el contenido de la anterior Ley 943/1986; en ambos textos legislativos se ha subrayado la necesidad de promover un procedimiento para la participación de los extranjeros en los órganos representativos, como las asociaciones culturales y los sindicatos, tanto mixtos como integrados solamente por extranjeros, con miras a apoyar con los medios a su disposición, no solamente la integración en las etapas iniciales, sino también la organización de iniciativas culturales, educativas y sociales (con referencia a este aspecto, el reglamento de aplicación de la Ley prevé el establecimiento por las prefecturas y autonomías locales de consejos territoriales para la inmigración, con su propio reglamento y sus propios agentes, en estrecha coordinación con los consejos municipales, a fin de planificar las políticas de integración, promover intervenciones en el plano sanitario y educacional, impulsar y seguir de cerca las iniciativas que comporten una acción afirmativa, y difundir información sobre las condiciones sociales de los inmigrantes y las dificultades con que tropiezan en la fase de integración).

173. En cuanto al citado Organismo Nacional de Coordinación para la política de integración social de los extranjeros a nivel local cabe señalar que estableció su sede en el Comité Nacional de Economía y Trabajo (CNEL) el 10 de diciembre de 1998. Sus funciones son seguir de cerca y respaldar el desarrollo de los procesos de acogida e integración de los extranjeros a nivel local; encargarse de su representación y participación en la vida pública, y promover a estos efectos la cooperación entre las entidades institucionales y sociales a nivel local, y también con las entidades locales de otros países europeos, en lo que concierne a la continua socialización de las experiencias, con miras a determinar los medios y modelos eficaces de intervención. Su composición tiene una doble vertiente: la institucional (regiones, provincias y, en particular, municipios, principales servicios sociales, oficinas provinciales de educación, oficinas provinciales del trabajo, el INPS y dependencias sanitarias locales) y la social (sindicatos, asociaciones de empleadores, y asociaciones para la salvaguardia del servicio voluntario y de la representación de los extranjeros). Durante los primeros meses de 1999, los métodos de trabajo permitieron lograr una articulación del organismo en grupos que participan en seminarios a nivel local y nacional para abordar y examinar más a fondo las distintas esferas de intervención.

174. También se facilita el proceso de integración de los inmigrantes con arreglo a las disposiciones de la Ley 40/1998, mediante procedimientos administrativos simplificados (permiso de residencia y tarjeta de residente, reunificación de familias, reconocimiento de las cualificaciones educacionales, inscripción en la oficina de registro del INPS y en el servicio sanitario nacional), y la creación de la llamada “ventanilla única” (*sportello unico*); se han logrado resultados interesantes a nivel local en ciudades como Padua, Brescia (establecimiento de una oficina municipal para los extranjeros), Florencia, Roma (creación en el municipio de un comité de oportunidades - oficina del concejal para asuntos sociales), Latina (proyecto titulado “Centro de servicios integrados a la administración pública”).

8.3 Inmigración ilegal

175. Los cambios geopolíticos ocurridos en Europa oriental y la situación de la península italiana en el Mediterráneo son dos causas de las corrientes migratorias procedentes de los antiguos países socialistas y del continente africano a Italia y, a través de ella, a otras naciones europeas.

176. Las principales corrientes de inmigración ilegal en Italia provienen de tres regiones geográficas diferentes y utilizan distintos canales de entrada. Una corriente proviene principalmente de Asia sudoriental y consiste de filipinos, nacionales de Sri Lanka, chinos, indios y, en menor medida, iraníes, al tiempo que se ha registrado un aumento significativo desde el Oriente Medio, en particular los inmigrantes de origen curdo. Una segunda zona de procedencia es África, con especial referencia a los países del área del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez), de la zona ecuatorial (Nigeria y el Senegal) y del Cuerno de África (Eritrea, Etiopía y Somalia). Un tercer grupo de inmigrantes clandestinos proviene de Europa oriental y se traslada al Occidente esperando poder lograr mejores condiciones de vida y trabajo. Aun cuando su número es relativamente reducido, también hay inmigrantes ilegales de Sudamérica, en particular del Brasil, el Perú y el Uruguay.

177. A causa de la situación reinante en la ex Yugoslavia y Albania han cambiado los itinerarios seguidos por los inmigrantes clandestinos. Tradicionalmente, las provincias de Trieste y Udine han sido la puerta de entrada para los inmigrantes que vienen del Este y, con frecuencia, incluso de Asia. En la actualidad los principales puntos de entrada son las costas de Apulia (en particular desde Otranto a San Cataldo) en lo que concierne a las llegadas de China, Albania y, por lo común, de la región sudoriental de Europa, y las de Calabria (en particular el litoral desde Crotone hasta San Gregorio di Reggio Calabria) y de Sicilia (en especial Lampedusa y Pantelleria) en lo tocante a los inmigrantes clandestinos procedentes de África. Las costas de Apulia se han convertido de hecho en terminales privilegiados para el desembarco de inmigrantes ilegales de distintas nacionalidades, provenientes del litoral de Albania. Esos inmigrantes se concentran en la zona de Valona (Albania) donde son embarcados en embarcaciones a motor potentes y de gran capacidad pertenecientes a organizaciones criminales, y después son desembarcados en la costa de Apulia, sobre todo en la faja litoral que va desde San Cataldo de Lecce hasta Otranto. Intermediarios de esas organizaciones delictivas trasladan en automóviles a esos inmigrantes clandestinos a las estaciones de ferrocarril de Bari, Taranto y Lecce para su partida hacia otras regiones de Italia o hacia países de Europa central. Las disposiciones operacionales entre las partes tienen lugar, a menudo, con la mediación de albaneses que residen en Italia y de miembros de la criminalidad organizada de Apulia.

178. Muchas entradas ilegales tienen lugar a través de las fronteras terrestres, por zonas inaccesibles, y desde las fronteras marítimas y en los aeropuertos con documentos de identidad falsificados. Ha habido señales que indican la organización de giras turísticas ficticias con objeto de permitir la entrada ilegal en el área de Schengen de grupos de inmigrantes irregulares de distintas nacionalidades.

179. Una investigación permitió descubrir en julio de 1998 un método particularmente sofisticado para la introducción de inmigrantes clandestinos en Italia. Esa actividad se llevó a cabo con ayuda de un buque mercante, que navegaba con pabellón de San Vicente, utilizado para el comercio lícito, que atracó en varios puertos del Mediterráneo, y, durante algunos amarres, la composición de la tripulación experimentó un cambio justificado individualmente por el movimiento normal de personal. El resultado de tal cambio - que se refería en cada caso a cinco o seis miembros de la tripulación- era tomar a bordo nacionales de países no pertenecientes a la UE, todos ellos de Sri Lanka, que después eran desembarcados ilegalmente en puertos italianos, donde tenían los contactos oportunos. Los primeros resultados de la investigación parecen indicar que el armador, de nacionalidad griega, estaba involucrado en el tráfico ilícito.

180. El fenómeno de la inmigración clandestina de albaneses ha registrado con el transcurso del tiempo un cambio radical, pasando desde un movimiento masivo en la primavera y el verano de 1991, a formas más sofisticadas. Para salir ilegalmente de su país, los emigrantes suelen recurrir a organizaciones especializadas del sector que realizan activas operaciones en Albania. La investigación parece demostrar la existencia de vínculos entre las citadas estructuras delictivas albanesas y elementos de las organizaciones criminales italianas, en particular de las zonas de Brindisi y el Salento. Solamente en las recientes investigaciones (operaciones “Ande” y “Santa Claus”) se ha hipotizado por primera vez la participación de la “Nuova Sacra Corona Unita” (un grupo de la delincuencia organizada) en el tráfico de inmigrantes clandestinos. Como corolario de la inmigración se ha registrado un fuerte aumento del contrabando de marihuana, producida directamente en Albania, de armas y de mujeres involucradas en la red de prostitución. En relación con esto, cabe señalar una investigación, concluida el 28 de noviembre de 1998 tras un año de intensas indagaciones, que constató la existencia de estrechos vínculos entre la delincuencia organizada italiana y albanesa en numerosos tráficos ilícitos, como el de drogas (especialmente marihuana), armas, comercio clandestino y blanqueo del dinero procedente de esas actividades ilegales. Mediante la operación de la policía denominada “Tulipano” y llevada a cabo por el Grupo Operativo Especial de la guardia civil (*Carabinieri*) se ha desmantelado una organización delictiva creada por la Sacra Corona Unita; esta organización transportaba marihuana, desembarcada en el litoral de la zona del Salento por la mafia albanesa, a Amsterdam; en total, veinte personas han sido arrestadas en Italia, los Países Bajos y Alemania, además de la incautación de centenares de kilos de droga.

181. También es importante la operación “Amarildo” realizada por la policía del Estado; como consecuencia de ella se dictaron tres series de órdenes de detención preventiva, durante noviembre de 1997 y abril y junio de 1998, contra ciudadanos italianos y albaneses que se consideraba eran culpables de asociación delictiva, tráfico de drogas, introducción clandestina en el territorio nacional, secuestros, explotación de la prostitución y otras actividades delictivas.

182. Entre las investigaciones pertinentes llevadas a cabo por la policía del Estado contra asociaciones delictivas italo-albanesas dedicadas a apoyar la inmigración clandestina y otras actividades, merece la pena mencionar las operaciones “Thunder race” (Lecce 12 de junio de 1998) y “Cami” (Ancona, 1º de diciembre de 1998) que, junto con muchas otras actividades de investigación desarrolladas con resultados positivos en todo el territorio nacional, hacían hincapié en el extenso ámbito geográfico de un fenómeno delictivo que actualmente se observa en numerosas regiones, especialmente del norte y el centro de Italia.

183. En cuanto a la inmigración ilegal de mano de obra china dirigida hacia el territorio italiano, parece que el itinerario más utilizado es el de Albania, con desembarco en Apulia, para el traslado subsiguiente a la Italia central y septentrional y a otros países miembros de la Unión Europea.

184. La cuestión de la trata de personas ha sido objeto de varias iniciativas, tanto legislativas como de otra índole. A nivel legislativo, en el Estatuto del Tribunal Penal Internacional elaborado en la Conferencia de Roma de julio de 1998, el delito de la trata de personas se incluyó como hipótesis concreta del delito de sujeción a la esclavitud, también merced a la intensa labor del Gobierno italiano. Ello indujo a éste a aprobar, el 9 de marzo de 1999, el proyecto de ley sobre medidas contra la trata de personas, que actualmente examina la Cámara de Diputados, el cual introduce en el Código Penal el nuevo delito de trata de personas como una forma moderna de esclavitud, sancionado con una pena de cinco a quince años de prisión. La definición de trata de personas comprende, a la vez, el tráfico encaminado a la explotación sexual (prostitución y esclavitud sexual doméstica) y el trabajo forzado, la servidumbre y otras formas de esclavitud.

185. La cuestión no puede enfrentarse solamente con medidas represivas; se trata ante todo de reconocer y proteger los derechos humanos de las mujeres interesadas, salvándolas de los traficantes. Por este motivo, el Departamento de Igualdad de Oportunidades logró que se incluyera en la Ley No.40/98 de

inmigración una disposición que protege a las víctimas de la trata de mujeres. El artículo 18 de esta Ley permite el otorgamiento de un permiso de residencia de seis meses, renovable por motivos de protección social, a las personas que deseen escapar de los que se dedican a esa trata. Este permiso puede concederse, no sólo a las mujeres que denuncien o testifiquen, sino también a todas aquéllas que corran peligro por intentar evadirse de la explotación por parte del grupo criminal, o por participar en algún programa de asistencia e integración social administrado por organizaciones no gubernamentales o entidades locales. Durante este período, la persona interesada puede encontrar un empleo y regularizar su propia situación, así como decidir permanecer en Italia si lo desea. Este resultado ha sido posible gracias al establecimiento de una Comisión Interministerial presidida por el Ministro de Igualdad de Oportunidades y el Ministro de Solidaridad Social, integrada por representantes de los Ministerios del Interior, de Justicia y de Relaciones Exteriores, el Fiscal General “antimafia”, y asociaciones católicas y laicas con experiencia plenamente demostrada en este campo.

186. El análisis de las dificultades (obstáculos técnicos, logísticos y administrativos) con que tropiezan los inmigrantes, y que no pueden ser superadas sin recurrir a la “asistencia” de organizaciones especializadas también permite apreciar indicios de una gestión organizada de las actividades de transporte clandestino.

187. Los resultados de algunas operaciones realizadas por la policía para combatir el fenómeno muestran que, con frecuencia, los inmigrantes irregulares encuentran en el territorio nacional personas que les “confían los clandestinos”, encomendándolos con frecuencia a individuos con quienes tienen vínculos asociativos de carácter delictivo, quienes, a su vez, se ocupan de integrarlos en sectores ilegales (venta y tráfico de drogas, explotación de la prostitución y delitos contra la propiedad) o los reducen a un estado cercano a la esclavitud, obligándolos a trabajar, totalmente en contravención de todas las normas de protección, en talleres o laboratorios ilegales.

188. A este respecto, los resultados de la operación denominada “Gladioli rossi”, realizada por la policía del Estado en mayo de 1998, parecen ser emblemáticos; esta operación puso de manifiesto la existencia de una amplia organización china vinculada a la mafia que operaba activamente en Toscana y se dedicaba a respaldar la inmigración ilegal y actividades de extorsión, robos y otros actos delictivos.

189. Entre las demás organizaciones criminales involucradas en la inmigración clandestina que cabe mencionar se encuentran las constituidas por nigerianos y rumanos -ambas especialmente activas en la gestión de las corrientes migratorias destinadas a expandir el mercado de la prostitución, del cual obtienen pingües beneficios - y las asociaciones turcas, involucradas en medida considerable en la organización de viajes clandestinos hacia Italia, cuya ejecución material se suele subcontratar.

190. No debe pasarse por alto el hecho de que la propia situación de clandestinidad, que impide la integración de los inmigrantes clandestinos en el mercado legal de trabajo, aumenta las franjas de marginación social que constituyen de siempre una reserva de mano de obra no cualificada y, en todo caso, facilita el contacto, más o menos voluntario, con los elementos transgresivos o las estructuras delictivas.

191. Un indicio de la participación de ciudadanos de países no pertenecientes a la UE en los sectores ilícitos puede deducirse de los datos operacionales contenidos en los archivos del Departamento de Seguridad Pública; esos datos se refieren en particular a los registros relativos a los informes sobre inculpaciones, que no comportan la privación de libertad, y las detenciones.

192. Desde 1990, la delincuencia entre los nacionales de países no pertenecientes a la UE ha experimentado un aumento casi uniforme, aunque en 1997 esta tendencia registró una evolución positiva, con una disminución del 19,75% del número total de los informes relativos a condenas o detenciones

(117 471 frente a 146 380 en 1996), y volvió a aumentar en 1998 (167 232 informes, cifra que representaba un incremento del 42,36% en relación con 1997); sin embargo, la comparación entre 1998 y 1996 pone de relieve un aumento bianual dentro de márgenes más restringidos (+ 14,25%). La comparación entre los datos correspondientes al primer semestre de 1998 y de 1999 confirma la tendencia señalada.

193. En lo que concierne a la nacionalidad de los ciudadanos de países no pertenecientes a la UE inculcados hubo un predominio de marroquíes (20,18% de la cifra total de esos ciudadanos en el primer semestre de 1999), albaneses (14,63%), rumanos (9,63%), tunecinos (7,38%), yugoslavos (7,13%), argelinos (5,78%), nigerianos (3,91%) y senegaleses (3,38%).

194. Un examen detenido de los informes sobre las inculpaciones, que no entrañan la privación de libertad, y detenciones de ciudadanos de países que no forman parte de la UE, en relación con algunos de los casos más frecuentes o graves, pone de manifiesto, tanto en lo que respecta a 1998 como al primer semestre de 1999, la mayor incidencia de violaciones de la normativa sobre los extranjeros (31 112 informes en 1998 y 14 641 en el primer semestre de 1999); hurtos (25 324 y 13 113, respectivamente); delitos relacionados con las drogas (16 085 y 8 214). Durante el primer semestre de 1999 hubo un incremento substancial de los casos de fraude en general (+ 65,18%) y de recepción de bienes robados.

195. Una comparación entre 1997 y 1998 muestra un incremento substancial de los casos de incumplimiento del conjunto de normas relativas a los extranjeros (+ 1 131, 18%), como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva legislación y de la incansable e intensa acción de los agentes de orden público en esa esfera concreta. La comparación de los datos relativos al primer semestre de 1999 con los correspondientes al mismo período de 1998 muestra -además de la considerable disminución de dicha tendencia- una mayor participación de ciudadanos de países no pertenecientes a la UE en episodios relacionados con el fraude en la inmigración (+ 81,57%) y las estafas en general (+ 65,18%), que debe tomarse en consideración, junto con los casos registrados de engaño (+ 40,84%), vinculados, al menos en parte, a intentos de utilización fraudulenta del nuevo conjunto de normas para la regularización de extranjeros; también se registró un sensible aumento de los homicidios sin premeditación (+ 20,70%). Durante el primer semestre de 1999, las regiones en que el número total de informes relativos a ciudadanos de dichos países resultó ser mayor fueron Lombardía, con 15 989 informes sobre condenas y 4 611 sobre detenciones; Piamonte, con 9 918 y 2 869, respectivamente; Emilia - Romagna, con 6 794 y 1 690; Lacio, con 4 816 y 3 360; Véneto, con 5 683 y 1 278; Toscana con 5 108 y 1 601, y Liguria con 4 598 y 950, respectivamente.

196. La proporción correspondiente a los ciudadanos de países que no forman parte de la UE en el total de la población penitenciaria está aumentando constantemente, habiendo pasado del 17,63% en 1995 al 23,52% en 1998. Al 5 de julio de 1999, el número de reclusos no nacionales de países de la UE era de 13 779, es decir, un 24,90% de toda la población penitenciaria, con un predominio de marroquíes (3 178), tunecinos (2 177), albaneses (1 905), yugoslavos (1 384), argelinos (1 164), rumanos (492), colombianos (420) y nigerianos (339). Las provincias con el mayor número de ciudadanos de países no pertenecientes a la UE entre los reclusos eran las siguientes: Roma (1 591), Milán (1 318), Florencia (704), Turín (606) y Génova (512). Una verificación cruzada de los datos relativos a los ciudadanos de fuera de la UE inculcados o detenidos durante el primer semestre de 1999 y los correspondientes a los permisos legales de residencia al 31 de enero de 1999 muestra que, entre los 42 969 denunciados y 13 421 detenidos, respectivamente, 36 503 (o sea, un 84,95%) y 11 914 (es decir, un 88,77%), respectivamente, eran inmigrantes ilegales. En todo caso, se trata de datos aproximados, porque son el resultado de una comparación entre los registros periódicos referentes a todo el semestre y una observación global (relativa a la situación en una fecha determinada). Reviste mayor importancia la comparación entre los datos sobre los presos que son ciudadanos de países no miembros de la UE y el número de permisos de residencia: se

trata en ambos casos de datos totales, aunque se refieren a fechas diferentes. De esa comparación se desprende que, de un total de 13 779 nacionales de esos países detenidos al 5 de julio de 1999, 12 449 no tenían permiso válido de residencia al 30 de junio del mismo año, con una proporción de inmigrantes ilegales detenidos del 91,71% de toda la población penitenciaria de países ajenos a la Unión Europea. En 1998, se notificaron 43 843 órdenes de expulsión y 10 275 ciudadanos de esos países fueron efectivamente expulsados; durante el período comprendido entre enero y junio de 1999 hubo 15 591 notificaciones para salir del territorio nacional y se registraron 3 797 expulsiones.

197. Cabe señalar que esos datos pueden producir un efecto importante sobre la tolerancia y la coexistencia pacífica con los ciudadanos italianos, especialmente en las zonas donde se ha registrado una alta concentración de nacionales de países no pertenecientes a la UE y que carecen de un permiso regular de residencia.

198. Por otra parte, cabe recordar que si los inmigrantes irregulares son con frecuencia responsables de una conducta ilícita, la mayoría de ellos son, al mismo tiempo, víctimas del sistema de marginación en el que se ven obligados a vivir. De hecho, y como ya se ha mencionado, desde su entrada en Italia, los inmigrantes clandestinos están en una situación de fuerte dependencia respecto de quienes facilitaron su llegada. Así pues, y sobre la base de su origen étnico, son dirigidos, a menudo por personas de su misma nacionalidad, hacia sectores bien definidos en los que se han creado situaciones análogas a un “monopolio”. En particular, se ha constatado, por ejemplo, que los inmigrantes ilegales de China tienen que pagar por su viaje unos 30 millones de liras a organizaciones criminales chinas; muchas veces, esta cantidad la anticipan esas organizaciones y el reembolso se hace mediante trabajo irregular y actividades en condiciones de explotación en restaurantes, talleres de artesanía y talleres de confección de prendas (con turnos que con frecuencia son de 12 horas consecutivas de trabajo en entornos poco saludables), por períodos de hasta tres años, durante los cuales se priva al inmigrante ilegal de su pasaporte o su libertad personal. En cuanto a los inmigrantes ilegales africanos, en particular senegaleses y marroquíes, cuando no están integrados en el comercio ambulante de artículos de dudoso origen, son víctima, en algunas zonas geográficas, de episodios de intermediación ilícita de trabajo (“*caporalato*”), con el pago de un salario sumamente bajo. Este fenómeno, que se registra sobre todo en zonas de la Italia septentrional y meridional, es particularmente intenso en el sector agrícola, y aumenta durante la primavera y el verano para la recolección de frutas y hortalizas.

199. Particularmente execrable, incluso a causa de sus consecuencias sociales, es el fenómeno de la explotación de la prostitución que constituye la principal especialización de las organizaciones que contratan a mujeres de África central y la región de los Balcanes con el pretexto de ofrecerles la posibilidad de un trabajo bien remunerado en Italia. En esta etapa, el grupo criminal involucrado se encarga tanto de la entrada en Italia, por cuyo servicio se exige una retribución, y la subsiguiente práctica forzada de la prostitución por las víctimas, tras haberlas privado de sus documentos personales y de cualquier otra cosa que les permita hacerse autónomas. La fase de sujeción, asimilable a veces a la reducción a un estado de esclavitud, tiene distintas connotaciones según la nacionalidad de la víctima (así, mientras que se atemoriza a las nigerianas con amenazas de ritos vudú, las mujeres de Europa oriental que, con frecuencia son puestas en manos de nómadas, son violadas repetidamente y obligadas a prostituirse). A este respecto cabe destacar el creciente peligro que entrañan los grupos criminales albaneses, que se están especializando en las actividades ilegales de la prostitución, recurriendo a la utilización violenta y cruel de “medios de gestión”. El estricto control de que son objeto esas mujeres en el lugar de trabajo por sus explotadores y los métodos coercitivos, caracterizados por una violencia extrema, hace difícil que las mujeres puedan librarse de la prostitución.

200. A continuación se describen algunos episodios especialmente significativos (todos se refieren a casos en que se procedió a enjuiciar a los autores o a algunos de ellos).

- Venecia - 15 de febrero de 1998. Tras un altercado por motivos nimios, un italiano maltrató a un marroquí utilizando frases racistas. La guardia civil arrestó al agresor por injurias con connotaciones raciales y por resistencia a un agente de orden público.
- Milán - 1°. De marzo de 1998. Personas desconocidas dieron fuego a una casa rodante, que no formaba parte de un campamento de tránsito, utilizada como vivienda por una familia nómada. Nadie sufrió daños. Los investigadores no excluyeron la posibilidad de que el suceso se debiera a motivos de discriminación racial, teniendo también en cuenta el hecho de haber encontrado, el 20 de febrero, fuera del campamento de nómadas, situado no lejos de donde se produjo dicho incendio, una octavilla racista en la que incitaba a cometer delitos contra los nómadas.
- Roma - 25 de mayo de 1998. De resultados de una compleja investigación denominada "Thor", relativa a una organización racista y antisemita italiana, vinculada a asociaciones europeas similares, las autoridades de policía ejecutaron ocho de nueve órdenes de detención dictadas por el Tribunal de Roma contra tres personas de esta ciudad, una de Milán, dos de Latina y dos de Tívoli, consideradas, por varios motivos, responsables de actos de violencia y de intolerancia racial. La novena persona -a la que no se pudo encontrar - resultó ser el financiador de grupos racistas italianos; en la misma operación, que abarcaba numerosas ciudades italianas, se procedió al enjuiciamiento de 171 personas y se realizaron registros en 90 viviendas.
- Barletta - 13 de octubre de 1998. La guardia civil detuvo a dos ciudadanos italianos a quienes se consideraba responsables de un intento de homicidio, con el agravante de discriminación racial, de un marroquí que, tras la paliza que recibió, fue hospitalizado.
- Turín - 21 de octubre de 1998. Un grupo de jóvenes italianos, tras haber insultado con expresiones racistas a un marroquí, le apalearon y lanzaron botellas incendiarias contra él. La víctima recibió ayuda y se informó de que tardaría 30 días en curar. Las investigaciones inmediatas realizadas por la policía de Estado han dado lugar a la detención de tres jóvenes italianos, considerados responsables de esa agresión.
- Bolonia - 10 de marzo de 1999. En cumplimiento de una orden de la autoridad judicial, la policía de Estado hizo una serie de registros de viviendas y locales que guardaban relación con 18 miembros de una conocida asociación de extrema derecha denominada "Sezione Bonaccorsi"; algunos de los registros ya se habían llevado a cabo durante un procedimiento judicial relativo a un grupo denominado "Frente véneto de cabezas rapadas". Como consecuencia de los registros se incautaron muchos objetos y armas cortas, documentos y símbolos de carácter nazi. Las 18 personas, todas ellas italianas, fueron denunciadas ante la autoridad judicial. En el marco de la misma investigación se ha denunciado a otro italiano, con respecto al cual se han señalado elementos precisos de responsabilidad por agresión a personas ocurrida el 19 de marzo de 1999. Además se ha registrado la sede del grupo denominado "Korova Milk", en la cual se han encontrado material y documentos importantes que han sido incautados.

8.4 Expulsión de extranjeros - garantías

201. En lo que concierne a la expulsión de extranjeros del territorio italiano, cabe mencionar, por la importancia de su fondo, un fallo reciente del Tribunal Supremo, de 23 de junio de 1999. El Tribunal estableció el siguiente principio de derecho: "en relación con el párrafo 2 del artículo 11 de la Ley No. 40 de 1998, en caso de demora en solicitar la renovación del permiso de residencia, la expulsión del extranjero no es automática, sino que sólo tendrá lugar tras un examen de la posible denegación de dicha solicitud, en virtud del párrafo 5 del artículo 5 de dicha Ley, cuando se produzca la situación, prevista en esa disposición, de ausencia de los requisitos para la residencia, de los cuales esa demora puede constituir

una indicación reveladora (en esa etapa, también puede haber una evaluación - para impedir la denegación - de las circunstancias positivas, como, por ejemplo, las relacionadas con la anterior conducta del solicitante, su arraigo en el territorio, la posesión, como en este caso particular, de un derecho a adquirir la ciudadanía)". En el fallo se presta especial atención, con respecto a la expulsión, a la exigencia de proteger la situación personal de los extranjeros que estén en el territorio nacional y a su integración social. Es notable que, aun cuando en lo concerniente al derecho penal, y concretamente en la esfera de la represión del delito, las estadísticas en el campo del derecho civil no ponen de manifiesto un número importante de condenas por los delitos mencionados más arriba; ello se refiere específicamente a la protección dada, en general, por el sistema contra las conductas de carácter discriminatorio que no comportan suficientes fundamentos para actuar judicialmente, y respecto de los cuales existe en la jurisprudencia un número significativo de fallos.

202. Desde otro punto de vista, cabe mencionar otro fallo del Tribunal Supremo (No. 4339, de 7 de enero de 1994), según el cual, la conducta del director encargado de una publicación o del autor de historietas de tebeos puede tipificarse como delito de incitación a cometer un crimen, si la historieta destinada a los hinchas de equipos de fútbol incita a peleas entre facciones opuestas, a la utilización de un lenguaje grosero y racista o al empleo sistemático de la fuerza y las armas, con el efecto de fomentar y reforzar modalidades de conducta que se traducen en numerosas violaciones de las disposiciones penales. A este respecto cabe señalar que el Parlamento está examinando un proyecto de ley que contiene nuevas disposiciones para hacer frente al fenómeno de la violencia durante acontecimientos deportivos.

8.5 El procedimiento de regularización

203. Tras la reunión de datos sobre las solicitudes de regularización presentadas en el período 1995-1998 (se aceptaron un 96% de ellas, es decir, alrededor de 246 000), aún no es posible saber el número de personas cuya situación se regularizará, como consecuencia de la presentación de 312 000 solicitudes en 1998, porque todavía está en curso el proceso de examen.

204. Aparte del número de personas cuya situación será regularizada, cabe afirmar que, a nivel de todo el territorio, las características del proceso más reciente de regularización parecen ser bastante diferentes de las del proceso anterior, con un aumento del 66,4% de las solicitudes en Lombardía, del 46% en Véneto y una disminución en algunas regiones meridionales, sobre todo en Sicilia (-40%) y Calabria (-61%). Además, cabe suponer que se produjo una redistribución de las áreas de irregularidad, en comparación con unas variaciones relativamente reducidas de la presencia territorial de residentes legales.

205. Entre las regiones meridionales, Campania registra una tasa de irregularidad - número de solicitudes presentadas frente al número de extranjeros en situación legal - superior a la media nacional, pero claramente inferior a la correspondiente a la anterior regularización. La tasa también está bajando en las demás regiones meridionales, siendo en la actualidad inferior a la media nacional (a excepción de Apulia, además de Campania). La tasa de irregularidad también es elevada en Lombardía, Toscana y Piamonte. La mitad de las solicitudes de regularización presentadas en 1998 se concentra en seis provincias: Milán y Roma registran un número equivalente, con alrededor de 60 000 solicitudes, mientras que Turín, Nápoles, Brescia y Florencia tienen cifras más bajas. En 1995, la principal ciudad lombarda ocupaba el segundo lugar, muy distante de la cifra correspondiente a Roma. Brescia ocupa el quinto lugar en la clasificación, habiendo pasado el número de solicitudes de regularización desde 5 000 a unas 14 000.

206. La mayoría de los que solicitan que se regularice su situación son albaneses y rumanos; en particular, las solicitudes presentadas por estos últimos son actualmente el doble de las correspondientes a 1995, y representan más del 10% de la cifra total, en tanto que las presentadas por los albaneses ascienden a un 18% de ese total (en 1995 era un 13%). A continuación, Europa oriental sigue siendo la primera región en lo que respecta al número de solicitudes de regularización. Los países norteafricanos registran

una cantidad inferior de solicitudes en comparación con 1995; en todo caso, la tasa correspondiente a Marruecos sigue siendo significativa, con una cifra superior al 10%, mientras que van en aumento las tasas relativas a Ghana, Nigeria, el Senegal y la región de África occidental. También en el caso de los países asiáticos se está incrementando el número de solicitudes de regularización, a excepción de Sri Lanka y Filipinas, cuya tasa ha pasado del 7,6% (en 1995, estos fueron los países asiáticos con el mayor número de solicitudes) al 0,9% en 1998. Es bastante escaso el recurso a la regularización por parte de los inmigrantes de Centroamérica y América Latina; en este contexto, cabe subrayar la drástica disminución en el caso del Perú, uno de los países cuyos ciudadanos recurrieron en 1995 en mayor medida al procedimiento de regularización en cifras absolutas.

8.6 Adquisición de la ciudadanía

207. Con arreglo a la legislación italiana en vigor hay tres formas de adquirir la ciudadanía italiana. En la primera, la ciudadanía se obtiene automáticamente, sin que las personas interesadas presenten una solicitud concreta. En los dos otros casos, el extranjero tiene que presentar una solicitud y expresar después su voluntad explícita; por una parte, hay situaciones en las que la adquisición de la nacionalidad depende tan sólo del cumplimiento de algunos requisitos objetivos; por otra, existen situaciones más complejas en las que la decisión depende de cierto grado de facultades discrecionales y la ciudadanía la concede una autoridad competente (según los casos, el Ministro del Interior o el Presidente de la República). En la categoría de la adquisición automática, la ciudadanía se concede a: un menor extranjero adoptado por un ciudadano italiano; un menor extranjero reconocido como hijo por un ciudadano italiano; un menor hijo de un padre extranjero que haya pasado a ser ciudadano Italiano. En los casos de reconocimiento de la nacionalidad italiana mediante solicitud, el proceso consiste en una sencilla verificación del cumplimiento de los requisitos relativos al descendiente de un ciudadano que haya optado por vivir en Italia o, también, al menor extranjero que, habiendo nacido y vivido en el territorio nacional, solicite la nacionalidad italiana a la edad de 18 años. Por otra parte, la solicitud se examina con ciertas facultades discrecionales en el caso de matrimonio con un ciudadano italiano y de “naturalización ordinaria”, es decir, la derivada de una prolongada residencia del inmigrante en el país (10 años como mínimo en el caso de nacionales de países no pertenecientes a la Unión Europea). Sin embargo, si en el primer caso sólo hay una verificación de posibles delitos anteriores, en el segundo se lleva a cabo una cuidadosa evaluación del grado de integración del extranjero, teniendo en cuenta también sus ingresos y el cumplimiento de sus obligaciones en materia de impuestos.

208. Tomando en consideración únicamente los dos últimos casos, entre 1991 y 1998 se concedió la ciudadanía a 53 227 extranjeros; casi un 90% de ellos adquirieron la nacionalidad italiana a causa de su matrimonio con un ciudadano italiano (47 651) y una cifra menor debido a naturalización (5 576). Durante el período que se examina, se registró un considerable aumento del número de personas a las que se concedió la ciudadanía, que pasó de 4 158 en 1991 a 9 021 en 1998. En este último año, los países de Europa oriental, junto con los de Centroamérica y América Latina, registraron la tasa más alta de adquisición de la ciudadanía: 33% y 23% respectivamente. En el caso de los países de la UE se ha registrado un menor número, que comporta una sensible disminución en comparación con 1991 (-46%). En general, las mujeres representan casi un 70% de estos nuevos ciudadanos italianos, pero la distribución por géneros es diferente según el país de origen, con un fuerte predominio femenino en el caso de Europa oriental y América Latina y, por el contrario, una mayoría de varones entre los norteafricanos.

209. Pese al aumento experimentado durante el decenio de 1990, cabe sostener que la adquisición de la ciudadanía italiana por extranjeros sigue siendo un fenómeno limitado, tanto en términos relativos como en cifras absolutas. Además, en Italia, en mayor medida que en otros países, el matrimonio con un ciudadano del país parece ser el medio más eficaz para adquirir la ciudadanía; por el contrario, el recurso a la naturalización sigue siendo muy escaso, tanto porque la inmigración es un fenómeno reciente y, por consiguiente, no muchas personas pueden cumplir el requisito de una residencia prolongada, como

porque los inmigrantes no siempre incluyen en sus planes el establecimiento definitivo en el país, y, por último, debido a que la tasa de rechazo de las peticiones de naturalización es bastante elevada (por lo común superior al 40% en los años que se examinan). En cierta medida, la adquisición de la ciudadanía representa en Italia una suerte de reconocimiento cuando el proceso de incorporación por parte del extranjero casi se ha concluido, mediante matrimonio con un ciudadano italiano o tras un largo y activo período de residencia en el territorio nacional, a diferencia de otros países donde el reconocimiento de la nacionalidad se considera un medio para facilitar la integración.

8.7 Solicitudes de asilo y refugiados

210. En Italia, el fenómeno de los refugiados sigue siendo bastante reducido, aunque registra una fuerte evolución. Hay muchos factores que contribuyen a la determinación del papel marginal de nuestro país en todo el sistema de acogida de solicitantes de asilo, comenzando con las condiciones socioeconómicas italianas que, al menos hasta el final del decenio de 1970, no atrajeron corrientes migratorias. Además está la falta de vínculos específicos de carácter histórico, geográfico, étnico o cultural en relación con las poblaciones de las cuales han procedido, en el transcurso del tiempo, importantes corrientes de salida de posibles solicitantes de asilo. Las solicitudes de asilo presentadas en Italia nunca han alcanzado una cifra elevada, si tenemos en cuenta que en 37 años (desde 1952 hasta 1989) sólo se presentaron 122 000, es decir, menos de la mitad de las presentadas en Alemania en 1991. Las corrientes, que están sumamente diversificadas, se ven influidas sobre todo por las difíciles circunstancias políticas que caracterizan, de tiempo en tiempo, a las regiones de las cuales provienen las corrientes de refugiados. Las 24 441 solicitudes registradas en 1991, debidas en su mayoría al desembarco de albaneses, disminuyeron drásticamente en los años siguientes, variando de alrededor de 2 000 en 1993, a menos de 1000 en 1996. Se registró un nuevo crecimiento en 1998, año en el cual la llegada de curdos y kosovares desplazados externamente se tradujo en un notable aumento de las peticiones de asilo: 11075, de las cuales 4 068 de curdos provenientes en su mayoría del Iraq y Turquía, y 3 879 de ciudadanos de Kosovo.

211. No se atienden todas las solicitudes de asilo; los solicitantes admitidos en un Estado determinado tras esa petición son, en general, muy pocos y hay una gran disparidad en la relación entre refugiados y solicitudes de asilo en los distintos países. En Italia esas solicitudes han alcanzado ahora una proporción del 5 al 7%. Sin embargo, cabe subrayar que, en los últimos años, se ha registrado un incremento del número de personas desplazadas externamente y admitidas entre los solicitantes de asilo (desde un 16,2% en 1995 a un 21,8% en 1998). Durante todo el año 1998, casi todas las solicitudes de asilo se recibieron en las regiones de Apulia, Campania y Sicilia. En particular, el mayor número de solicitantes se concentró en las provincias de Lecce (2 970), Brindisi (1 419) y Bari (1 284).

212. Una situación especial es la de los kosovares de etnia romaní. Los miembros de este grupo comenzaron a llegar al territorio italiano en junio pasado y, a partir del 5 de agosto de 1999, ya no tienen derecho a protección temporal, recibiendo en lugar de ello asistencia durante el período estrictamente necesario para su identificación o expulsión o, cuando las condiciones lo permiten, hasta la posible expedición de un permiso de residencia tras una solicitud de asilo, con la asignación de una dieta especial de 34 000 liras italianas durante un período determinado (45 días). Esta es una consecuencia directa del hecho de que las condiciones bélicas, un requisito previo para el otorgamiento de protección temporal, como lo prevé el Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 12 de mayo de 1999, han dejado de existir. En cuanto a la repatriación a Kosovo, cabe señalar que, hasta la fecha, ésta ha tenido lugar exclusivamente en forma voluntaria y que, por el momento, no se ha previsto ningún tipo de incentivo para estimularla.

9. Minorías

213. En Italia se presta especial atención a la protección de los miembros de las minorías contra todas las formas de discriminación. Ello lo pone de manifiesto la aprobación de la Ley No. 482, de 15 de diciembre de 1999, titulada “Normas en materia de protección de las minorías lingüísticas e históricas” (*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche*). Esta Ley representa otro valioso instrumento para proteger a las minorías lingüísticas que viven en nuestro país y constituye una nueva medida para aplicar las disposiciones del Artículo 6 de la Constitución italiana y los instrumentos jurídicos internacionales en la materia. La Ley tiene por finalidad proteger la lengua y la cultura de las poblaciones albanesa, catalana, alemana, griega, eslovena y croata, así como de los grupos que hablan francés, franco-provenzal, friulano, romanche, occitano y sardo. Las disposiciones relativas a la protección abarcan los distintos aspectos de la vida civil y prevén que, en lo que respecta a su aplicación, desempeñen un papel fundamental las regiones, las provincias y los municipios interesados, junto al del Estado. En cuanto a los aspectos técnicos, la importancia de la Ley la pone de manifiesto su función como “ley marco”. Esta característica permite a las regiones, que, por lo demás, ya han enfrentado normativamente el problema de las minorías, legislar acerca de la cuestión, con un marco jurídico preciso de referencia. De hecho, el artículo 13, en particular, exige a las regiones con un estatuto ordinario poner en conformidad, en lo que se refiere a los asuntos de su competencia, su legislación con los principios establecidos por la Ley, salvo en lo concerniente a las disposiciones regionales en vigor que prevean condiciones más favorables para las minorías lingüísticas. En lo que concierne a las regiones con un estatuto especial, el procedimiento es comenzar por la expresión de asentimiento por parte de la población residente, mediante la utilización de métodos apropiados de consulta.

214. Las minorías lingüísticas dispersas por las distintas regiones y provincias pueden crear órganos consultivos de coordinación, que las autoridades locales tienen potestad para reconocer. Por otra parte, la Ley contiene varias disposiciones concretas en las esferas de la cultura y la enseñanza. En particular, se da gran importancia a la enseñanza, en los diferentes niveles de instrucción, de las lenguas a las que se ha otorgado protección y a las culturas tradicionales conexas. La Ley también prevé que las universidades adoptarán iniciativas, inclusive la creación de cursos de idiomas y culturales, encaminadas a facilitar la investigación científica y las actividades culturales y de formación a fin de promover el logro de los objetivos de la propia Ley. Concretamente, en las guarderías de los municipios indicados de conformidad con el artículo 3, se prevé la utilización de la lengua de la minoría, junto con el idioma italiano, en el desarrollo de las actividades educativas, al tiempo que en las escuelas primarias y secundarias de primer grado se contempla la utilización de esa lengua como instrumento de enseñanza. Para garantizar la enseñanza de la lengua de la minoría, las escuelas primarias y secundarias de primer grado tienen atribuciones para determinar las modalidades de estudio del idioma y la cultura tradicional del grupo local de que se trate, incluso sobre la base de las peticiones que hagan los padres de los alumnos que, en el momento de la matriculación, expresen el deseo de aprovechar la posibilidad de que sus hijos reciban instrucción en la lengua de la minoría.

215. Además, la Ley contempla la posibilidad de que los establecimientos docentes citados, tanto individual como colectivamente, procedan a una ampliación de los cursos de formación que se imparten para los adultos. Por otra parte, las instituciones docentes también tienen la posibilidad de adoptar iniciativas en relación con el estudio de la lengua y la cultura de los miembros de la minoría lingüística de que se trate, en lo concerniente a la investigación, experimentación y desarrollo autónomos, realizando asimismo actividades de actualización y formación de los profesores asignados a estas tareas. También se establece que las regiones y las provincias pueden tomar disposiciones para la creación de institutos apropiados con miras a salvaguardar las tradiciones lingüísticas y culturales de las minorías protegidas por ley o, dicho de otro modo, favorecer la creación de secciones autónomas de las instituciones culturales locales ya existentes. Esas iniciativas se financiarán con cargo a los presupuestos de las propias regiones y provincias.

216. Existe igualmente la posibilidad de utilizar la lengua protegida en las actividades de los órganos colegiados por los miembros de éstos, en los municipios comprendidos en el ámbito territorial de aplicación de la Ley. Esa posibilidad se prevé también en el caso de los concejales de las comunidades de montaña, de las provincias y regiones cuyo territorio abarque municipios en los que se reconozca la lengua protegida y que, colectivamente, constituyan al menos un 15% de la población involucrada.

217. En todo caso, se prevé la traducción inmediata al italiano, cuando uno o varios miembros de los órganos colegiados mencionados más arriba declaren no conocer la lengua protegida, y también se establece que, cuando las medidas destinadas al público en general se publiquen en ambos idiomas, solamente surtirán efecto jurídico las medidas y las deliberaciones publicadas en italiano. Es también notable la norma consagrada en el artículo 9 que permite, en los municipios interesados, la utilización oral y por escrito de la lengua protegida en las oficinas de la administración pública. En virtud de esa norma, las administraciones públicas deben garantizar, incluso mediante acuerdos con otros órganos, la presencia de personal capaz de responder a las preguntas del público en la lengua minoritaria, a fin de hacer efectiva la posibilidad de utilizarla.

218. Vienen después las disposiciones relativas a la toponimia y las cuestiones onomásticas, las cuales permiten, en particular, la adopción, tras deliberación por el Consejo Municipal, de topónimos que se ajusten a las costumbres y tradiciones locales, junto con los topónimos oficiales. En cuanto a las cuestiones onomásticas, a los ciudadanos cuyos nombres y apellidos se hayan modificado antes de la entrada en vigor de la Ley, o a quienes se impidieron que tuvieran su nombre de pila en la lengua minoritaria, se les reconoce el derecho de obtener, sobre la base de la documentación apropiada, el restablecimiento de sus nombres en la forma original, lo cual también surtirá efecto con respecto a sus descendientes, sean menores o adultos, aunque, en el caso de estos últimos, se requiere el consenso del interesado. Ese derecho se otorga a los ciudadanos que, además de ser miembros de una minoría reconocida por la Ley, residen en los municipios comprendidos en el ámbito territorial de aplicación de ésta. También se prevén medidas de protección en la esfera de los medios de comunicación y la información. En particular, en el convenio concluido entre el Ministerio de Comunicaciones y la sociedad concesionaria del servicio público de radiotelevisión se prevé que se garantizarán las condiciones necesarias para salvaguardar los derechos de las minorías lingüísticas en las zonas a que pertenezcan. Además, las regiones interesadas podrán concertar tales convenios, además de los acuerdos concretos con los organismos locales encargados de la radiodifusión y televisión, para la realización de programas periodísticos y de otra índole en las lenguas que estén protegidas por ley en el marco de la programación radiofónica y televisiva regional.

219. Se garantiza igualmente la posibilidad de que las regiones y provincias en que haya alguno de los grupos lingüísticos protegidos por ley, así como los municipios comprendidos en esas provincias, determinen, sobre la base de criterios objetivos, medidas para que la industria editorial, las imprentas y los programas de radio y televisión privados utilicen una de las lenguas protegidas. También pueden adoptarse disposiciones análogas en relación con las asociaciones reconocidas y bien establecidas en el territorio cuya finalidad sea proteger a las minorías lingüísticas.

220. Se prevé asimismo la promoción, sobre la base de acuerdos apropiados y aplicando condiciones de reciprocidad con otros países, del desarrollo de las lenguas y culturas protegidas que son comunes en el extranjero, en el caso de que los ciudadanos de las comunidades de que se trate hayan mantenido y fomentado la identidad sociocultural y lingüística original. Por otra parte, se prevé el impulso, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la conclusión de acuerdos adecuados con otros Estados a fin de garantizar condiciones favorables para las comunidades de habla italiana existentes en su territorio y difundir en el exterior el idioma y la cultura italianos, previendo además que Italia

promueva la cooperación transfronteriza e interregional, incluso en el marco de los programas de la Unión Europea.

221. Numerosas son asimismo las leyes regionales en la esfera de la protección de las minorías lingüísticas. El decidido compromiso de las regiones y provincias autónomas, así como de las regiones con estatuto ordinario, en favor de esa protección, ha encontrado expresión concreta en el respeto y la valorización del acervo cultural y lingüístico de las minorías existentes en el territorio, a veces, mediante disposiciones legales. A continuación se indican las leyes regionales promulgadas en los años 1997 a 1999 con respecto a la protección de las minorías lingüísticas, asentadas de larga data en las distintas regiones. A ellas cabe agregar muchas otras medidas legislativas dictadas en los años precedentes:

- Ley No. 47 de la Región del Valle de Aosta, de 19 de agosto de 1998, titulada *Salvaguardia delle caratteristiche e tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni Walser della Valle del Lys* (Salvaguardia de las características y tradiciones lingüísticas y culturales de la población walser del valle de Lys);
- Ley No. 54 de la región de Valle de Aosta, de 7 de diciembre de 1998, titulada *Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta* (Sistema de las autonomías en el Valle de Aosta);
- Ley No. 37 de la Región de Piamonte, de 14 de mayo de 1997, titulada *Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 Aprile 1990 n. 26* (Modificaciones y disposiciones complementarias de la ley regional No. 26, de 10 de abril de 1990). Esta ley tiene por finalidad proteger, promover y valorizar el conocimiento del patrimonio lingüístico de la Región de Piamonte;
- Ley No. 15 de la Región de Molise, de 14 de mayo de 1997, titulada *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche del Molise* (Protección y valorización del acervo cultural de las minorías lingüísticas de la Región de Molise);
- Ley No. 40 de la Región de Basilicata, de 3 de noviembre de 1998, titulada *Norme per la promozione e tutela della comunità arbereshe in Basilicata* (Normas para la promoción y protección de la comunidad arbereshe en Basilicata);
- Ley No. 26 de la Región de Sicilia, de 8 de octubre de 1998, titulada *Provvedimenti per la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e linguistico delle comunità siciliane di origine albanese o delle altre minoranze linguistiche* (Disposiciones para la salvaguardia y valorización del patrimonio histórico, cultural y lingüístico de las comunidades sicilianas de origen albanés y de otras minorías lingüísticas);
- Ley No. 26 de la Región de Cerdeña, de 15 de octubre de 1997, titulada *Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna* (Fomento y valorización de la cultura y la lengua de Cerdeña).

222. Cabe señalar asimismo que, mediante la Ley No. 129, de 23 de abril de 1998, se ratificó el Tratado italo-croata sobre las minorías, firmado en Zagreb el 5 de noviembre de 1996. El preámbulo del Tratado recuerda explícitamente la Convención Marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales y muchos otros instrumentos relativos a la protección de los derechos humanos de las minorías. Además, el Tratado establece en su artículo 8 normas para la protección de la minoría de habla croata que, en épocas pasadas, se asentó en la región de Molise.

a) La minoría eslovena

223. En el proceso de promulgación de una ley para la completa protección de la minoría eslovena se han logrado nuevos progresos gracias a la elaboración de un texto refundido (*Testo Unificato*) de los proyectos de ley propuestos en la materia. Ese texto, iniciado por el Diputado Caveri y otras personas, lleva por título “Disposiciones para la protección de la minoría lingüística eslovena en la región de Friuli-Venecia Giulia (A.C. 229 e abb.) (*Norme a tutela della minoranza lingüistica slovena della Regione Friuli-Venezia Giulia*).

224. Dicho texto lo tiene actualmente ante sí la Primera Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y su finalidad es el logro de una protección orgánica de la minoría eslovena mediante la promulgación de normas acerca del uso de la lengua minoritaria en las relaciones con la administración pública, así como en las actividades de los órganos electivos, y la reglamentación de los aspectos ligados al sistema docente y escolar. El texto normativo contiene igualmente disposiciones sobre onomatología y cuestiones toponímicas y de otra índole relacionadas con la protección del patrimonio artístico y cultural de la minoría y de sus intereses sociales y económicos.

b) La minoría romanche

225. Como ya se explicó con ocasión de la anterior actualización del informe, se habían presentado a la Cámara de Diputados cuatro proyectos de ley constitucionales (que fueron refundidos en un solo proyecto) para la protección de la minoría romanche. El texto refundido fue aprobado por la Cámara el 28 de mayo de 1998 y en la actualidad lo está examinando el Senado (A.S. 3 308). La legislación tiene por finalidad garantizar el acceso a la presidencia de los consejos regionales y provinciales de Bolzano a un representante de la minoría lingüística romanche y prevé que estará representado en la Junta Regional. Además, y en virtud del citado proyecto de ley, se introducen normas concretas encaminadas a proteger al grupo lingüístico romanche que vive en la provincia de Trento. Estas normas prevén un distinto nivel de protección en comparación con las que se aplicarán al grupo que reside en la provincia de Bolzano.

226. Entretanto se han dictado asimismo las siguientes disposiciones de aplicación para proteger a esta minoría:

- Decreto Legislativo No. 321, de 2 de septiembre de 1997, titulado *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige recante modifiche ed integrazione al Decreto legislativo 16 dicembre 1993, n.592, in materia di tutela delle minoranze linguistiche in provincia di Trento* (Normas para la aplicación del Estatuto Especial de la Región de Trentino Alto Adige por las que se enmienda y complementa el Decreto Legislativo No. 592, de 16 de diciembre de 1993, relativo a la protección de las minorías lingüísticas de la provincia de Trento).
- Decreto Legislativo No. 487, de 15 de diciembre de 1998, titulado *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 2 novembre 1973, n. 691, in materia di iniziative per la ricezione di programmi radio-televisivi in lingua ladina e di altre aree culturali europee* (Normas para la aplicación del Estatuto Especial de la Región de Trentino Alto Adige por las que se enmienda el Decreto del Presidente de la República No. 691, de 2 de noviembre de 1973, relativo a las iniciativas para la recepción de programas radiotelevisivos en romanche y otras lenguas de áreas culturales europeas).
- Decreto Legislativo No.344, de 8 de septiembre de 1999, titulado *Norme de attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige recanti modifiche al decreto legislativo*

16 dicembre 1993, n. 592, *concernenti le scuole situate in località ladine* (Normas de aplicación del Estatuto Especial de la Región de Trentino Alto Adige por las que se modifica el Decreto Legislativo No.592, de 16 de diciembre de 1993, relativas a las escuelas ubicadas en zonas romanche). Estas normas prevén la utilización de la lengua romanche, junto con la italiana, como idioma de enseñanza en las escuelas primarias ubicadas en las zonas romanche. Además, las disposiciones prevén el otorgamiento de una precedencia absoluta, en los procedimientos de contratación, empleo y movilidad en las citadas escuelas, al personal docente que pueda demostrar tener conocimientos de la cultura y la lengua romanches.

10. La presencia de romaníes en Italia

10.1 Esbozo de los orígenes históricos de la presencia de los romaníes en Italia

227. Para presentar debidamente la cuestión del respeto del principio de no discriminación y protección de la población gitana que ha llegado en los últimos tiempos a Italia, es necesario ante todo tratar de hacer una reconstrucción histórica del fenómeno inmigratorio que tiene a este grupo como principal protagonista y que se caracteriza por elementos geográficos, sociales y culturales poco homogéneos.

228. Como lo indica la utilización de la lengua romaní, que se deriva del sanscrito, lo que se sabe de cierto es que el grupo es originario de la India; las primeras migraciones, durante la edad media, se dirigieron hacia los territorios del Irán y el Imperio bizantino y, en un segundo momento, hacia los continentes europeo y americano, dando lugar a una clara distinción entre dos grupos principales de gitanos: los romaníes y los sinti.

229. La presencia de estos dos grupos en el territorio italiano data del final del siglo XIV y sus miembros vivían en las costas centrales y meridionales del mar Adriático, junto con croatas desplazados, refugiados kosovares, albaneses y griegos, como consecuencia de la victoria del ejército otomano en la batalla de Kosovo (1392). Sólo al comienzo del siglo siguiente comenzaron a registrarse actos de discriminación contra la población gitana por parte de las autoridades gubernamentales de algunos países europeos, incluida Italia.

230. Se calcula que la población gitana que actualmente vive en territorio italiano es de unas 120 000 personas de las cuales 80 000 son de nacionalidad italiana; las otras 40 000 son nacionales de países no pertenecientes a la Unión Europea procedentes, en general, de los territorios de la ex Yugoslavia (Kosovo, Macedonia, Montenegro y Serbia), y ciudadanos de la Comunidad Europea de origen francés y español. Sólo alrededor del 30% de la población gitana total se caracteriza, hasta la fecha, por el nomadismo, en tanto que el 70% restante ya ha vivido en forma sedentaria durante algunos decenios o está en vías de convertirse en sedentaria.

231. La heterogeneidad y la compleja articulación de las comunidades gitanas son factores que hay que tomar especialmente en consideración si se quiere dar una idea de los procesos de acogida e integración de la colectividad de que se trata, sobre la base de la pertenencia a un grupo étnico concreto, el período durante el cual se ha desarrollado el proceso de inmigración y el lugar definitivo de asentamiento. Además, es posible determinar cuáles son los grupos que actualmente viven en Italia:

a) Los sinti, que trabajan en las atracciones y espectáculos de feria (*Sinti giostrai*); este grupo, que fue el primero que inmigró, tiene distintas denominaciones según la región de asentamiento (sinti de las Marcas, sinti emilianos, venecianos, lombardos, piemonteses, gacne y sinti alemanes); sin embargo, su cultura es, en rigor, semisedentaria;

b) Los romaníes de la Italia central y meridional; este grupo llegó a nuestro país durante la segunda mitad del siglo XV, y también puede subdividirse según su ubicación territorial (el grupo es sedentario): romaníes de los Abruzzos, romaníes molisanos (este último grupo también vive en el norte de las regiones de Apulia y Campania, así como en las de Lacio, Umbría, Toscana, Emilia, Véneto, Alto Adige y Lombardía), napolitanos (llamados también *Napilnegre*; están bien integrados y viven en grupos en torno a la zona de Nápoles y en otras provincias de la región de Campania), cilentanos (en la provincia de Salerno), de Campania (en Irpinia y en la provincia de Benevento), lucanos (en la Región de Basilicata), de Apulia, calabreses y los caminantes (*Camminanti*) sicilianos (que son semisedentarios y viven también en las ciudades de Milán, Roma y Nápoles);

c) Los romaníes harvati, que emigraron del norte de Yugoslavia como consecuencia de las dos guerras mundiales;

d) Los romaníes vlakh; dentro de este grupo cabe distinguir los kalderasha (que fueron objeto de la persecución ustascia durante los primeros años cuarenta), los lovára (principalmente de nacionalidad española y portuguesa, que transitan por Italia durante largos períodos por motivos económicos y religiosos) y los churara (originalmente de las regiones de Moldavia y Valaquia); todos estos grupos llegaron a Italia, en varias etapas, a comienzos del siglo XX, tras numerosas peregrinaciones;

e) Los romaníes que han llegado en tiempos más recientes, a partir de la mitad del decenio de 1960, procedentes de las regiones de Europa oriental, que son tradicionalmente sedentarios: los korakane shiftarija (musulmanes de Kosovo, Macedonia y Montenegro); los korakane crnagora (musulmanes de Montenegro), los korakane cergarija (musulmanes de la ciudad de Sarajevo, asentados principalmente en Roma); los kanjarja (cristianos ortodoxos de Serbia y Macedonia), y los rudari (cristianos ortodoxos de la ciudad de Belgrado).

10.2 Los romaníes como minoría

232. La necesidad, expresada en numerosas ocasiones por el Gobierno italiano, de promover debidamente el proceso de una integración global de las comunidades gitanas que viven en Italia ha ido unida, en los últimos tiempos, a la aparición de un obstáculo con que ya se ha tropezado en el plano internacional, a saber, la de hacer una definición precisa del fenómeno minoritario. En particular, el reconocimiento de la condición de minoría en el caso de los grupos romaníes y sinti ha sido objeto de amplios debates, tanto en la Comunidad Europea como en el Consejo de Europa; no obstante, siguen sin despejarse ciertas dudas, especialmente las relacionadas con el tipo mismo de la condición de minoría que debe atribuirse a los miembros de las comunidades gitanas, y con la determinación de los beneficiarios de derechos concretos a quienes se debe garantizar una protección efectiva y completa a causa de su pertenencia al grupo de que se trate.

233. En el caso de estas poblaciones se han identificado algunos elementos que permiten aplicar ciertos instrumentos para proteger los derechos específicos de las minorías nacionales; en otros casos, se ha podido determinar la condición de minoría transnacional gracias al rasgo predominante de falta de vínculos con los Estados. También Italia ha tenido esas dudas. El problema se ha enfrentado en el país mediante la aplicación de un enfoque doble, a saber: en los planos central y local, en consonancia con la ratificación por el Gobierno de la Convención Marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 10 de noviembre de 1994 (que entró en vigor en Italia el 1º de marzo de 1998), con el respaldo, en los últimos tiempos, de una planificación de estrategias de intervención para concentrar la atención en la posible atribución de la condición de minoría historico-lingüística a la población gitana. Es más, son precisamente los elementos de especificidad étnica y de diversidad cultural los que han contribuido a promover los instrumentos legislativos indispensables

para definir las características de la minoría gitana y que revisten una importancia primordial para garantizar una protección eficaz.

234. A nivel central no se ha considerado apropiado incluir a esta minoría en el ámbito de aplicación de la Ley de protección de las minorías historico-lingüísticas. Con todo, durante la sesión de 17 de junio de 1998, la Cámara de Diputados, aunque eliminó en el proyecto de ley mencionado más arriba las partes relativas a los romaníes y los sinti, decidió explícitamente presentarlas de nuevo a la Primera Comisión, a fin de desarrollarlas en otra disposición separada y específica titulada “Normas relativas a la protección de la minoría gitana” (*Norme in materia di tutela della minoranza zingara*).

235. También en el Senado se ha prestado explícitamente gran atención a la situación de las minorías romaní y sinti. De hecho, durante el examen para la aprobación final de la citada ley, las Comisiones Mixtas I y VII aprobaron el 2 de junio de 1999 una moción que preveía que el Gobierno firmara la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias sobre la base de diversas consideraciones, incluida la existencia de “patrimonios lingüísticos y culturales típicos de poblaciones no sedentarias, como las lenguas habladas por los romaníes y los sinti, que merecen ser objeto de protección”.

236. Las principales causas de la situación en que se encuentran actualmente las propias comunidades gitanas estriban en las dificultades que experimentan de cara a cumplir los requisitos necesarios para obtener la ciudadanía y a la capacidad para demostrar, en lugar de ello, una mera residencia, más o menos estable, que, sin embargo, es insuficiente para otorgar a las personas la condición de miembros de minorías reconocidas y protegidas en virtud del Artículo 6 de la Constitución italiana.

237. Por otra parte, la acción desarrollada por las autoridades locales competentes (sobre todo a nivel regional) para promover y garantizar el respeto de la cultura y la lengua de la población gitana podrían revestir gran interés en lo que respecta al reconocimiento concreto de la condición de minoría al grupo de que se trata. Este criterio se empezó a aplicar en la Región de Véneto, en el decenio de 1980, lo cual fue seguido por importantes intervenciones normativas a nivel regional en Lacio, la provincia autónoma de Trento, Cerdeña, Friuli, Venecia Giulia, Emilia - Romagna y Toscana.

238. Son numerosas las leyes regionales que contienen disposiciones concretas acerca de dicha población. A este respecto, se enumeran a renglón seguido las leyes promulgadas a nivel regional:

- Ley No. 47 de la Región Emilia - Romagna, de 23 de noviembre de 1988, titulada *Norme per le minoranze nomadi in Emilia Romagna* (Normas relativas a las minorías nómadas de Emilia Romagna);
- Ley No. 34 de la Región de Emilia - Romagna, de 6 de septiembre de 1993, por la que se enmiendan la Ley regional de 23 de noviembre de 1988, titulada *Norme per le minoranze nomadi in Emilia Romagna* (Normas relativas a las minorías nómadas en Emilia - Romagna) y la Ley No. 2, de 12 de enero de 1985, titulada *Riordino e programmazione delle funzioni di assistenza sociale* (Reestructuración y programación de las funciones de asistencia social);
- Ley No. 11 de la Región de Friuli Venecia Giulia, de 14 de marzo de 1988, titulada *Norme a tutela della cultura rom nell'ambito del territorio della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia* (Normas para la protección de la cultura romaní en el territorio de la Región autónoma de Friuli Venecia Giulia);
- Leyes Nos. 54 y 25 de la Región de Friuli Venecia Giulia, de 20 de junio de 1988 y 24 de junio de 1991, respectivamente, por las que se enmienda la Ley regional No. 11, de 1988;

- Ley No. 82 de la Región de Lacio, de 24 de mayo de 1985, titulada *Norme a favore dei Rom* (Normas en favor de los romaníes);
- Ley No. 29 de la Región de Lacio, de 30 de marzo de 1992, titulada *Norme per l'attuazione del diritto allo studio* (Normas para la realización del derecho a la educación);
- Ley No. 77 de la Región de Lombardía, de 22 de diciembre de 1989, titulada *Azione regionale per la tutela delle popolazione appartenenti alle etnie tradizionalmente nomadi e seminomadi* (Acción regional para proteger a las poblaciones pertenecientes a los grupos tradicionalmente nómadas o seminómadas);
- Ley No. 3 de la Región de las Marcas, de 5 de enero de 1994, titulada *Interventi a favore degli emigrati, degli immigrati, dei rifugiati, degli apolidi, dei nomadi e delle loro famiglie* (Intervenciones en favor de los emigrantes, inmigrantes, refugiados, apátridas, nómadas y sus familias);
- Ley No. 26 de la Región de Piamonte, de 10 de junio de 1993, titulada *Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi* (Protección de la etnicidad y la cultura de los nómadas).
- Ley No. 26 de la Región de Cerdeña, de 9 de marzo de 1988, titulada *Interventi a favore della popolazione zingara* (Intervenciones en favor de la población gitana);
- Ley No. 17 de la Región de Toscana, de 12 de marzo de 1988, titulada *Interventi per la tutela dell'etnia rom* (Intervenciones para proteger el grupo étnico romaní);
- Ley No. 15 de la Región autónoma de Trento, de 2 de septiembre de 1985, titulada *Norme a tutela degli zingari* (Normas para proteger a los gitanos);
- Ley No. 32 de la Región de Umbría, de 27 de abril de 1990, titulada *Misure per favorire l'inserimento dei nomadi nelle società e tutela della loro identità e del loro patrimonio culturale* (Medidas para promover la integración de los nómadas en la sociedad y proteger su identidad y su patrimonio cultural);
- Ley No. 54 de la Región de Veneto, de 22 de diciembre de 1989, titulada *Interventi a tutela della cultura Rom e dei Sinti* (Intervenciones para proteger la cultura de los romaníes y los sinti).

239. Además, el Senado de la República está examinando actualmente el proyecto de ley (A.S. No. 3069) titulado *Tutela del diritto al nomadismo e riconoscimento delle popolazioni zingari quale minoranza lingüística* (Protección del derecho al nomadismo y reconocimiento de la población gitana como minoría lingüística). Además, este proyecto de ley permite a los gitanos de países no pertenecientes a la Unión Europea optar por la condición de apátrida, de conformidad con la Convención de Nueva York de 28 de septiembre de 1954 y prevé la creación de campamentos de tránsito con instalaciones y zonas de servicios y descanso. Por último, en el proyecto de ley se presta especial atención al problema de la enseñanza de los menores y, a estos efectos, el texto prevé la creación de cursos de estudio que permiten atender las necesidades de esa población.

240. Las medidas legislativas a nivel local permitirán lograr resultados alentadores en esta esfera, sobre todo en lo que concierne a la organización y administración de los campamentos de tránsito. A este respecto, cabe mencionar la orden, de junio de 1999, relativa a la evacuación por la comunidad gitana del campamento de nómadas de Roma denominado "Casilino 700", que acogía a más de 1 000 personas

de distintos grupos étnicos (rumanos, bosnios, personas del Magreb, ciudadanos de la ex Yugoslavia, etc.). Los notables esfuerzos conjuntos de las instituciones interesadas (la región, la provincia y el propio municipio) para impedir que los habitantes del campamento vivieran en condiciones inhumanas, se centraron en encontrar zonas alternativas dotadas de instalaciones apropiadas y preparadas para acoger a la comunidad gitana.

10.3 Discriminación e intolerancia

241. La gran heterogeneidad a que ya se ha hecho referencia y la compleja articulación de la estructura misma de las comunidades gitanas, que tienen una etnia, cultura y lengua diferentes, constituyen indudablemente un factor sumamente importante en el proceso de formulación y aplicación eficaz de una política adecuada de acogida e integración de esas poblaciones en el territorio italiano. Los reiterados esfuerzos de los organismos centrales para aplicar un procedimiento apropiado a fin de otorgar al grupo (especialmente a la comunidad romaní) una condición jurídica específica, con miras a garantizar una protección concreta de sus derechos, no ha tenido una respuesta equivalente inmediata a nivel local.

242. La necesidad de hacer frente a la existencia de evidentes tensiones entre la población local y los gitanos, cuya frecuencia ha aumentado en ciertos ámbitos regionales, provinciales y municipales, se ha abordado utilizando un enfoque que parece ser hostil a las comunidades gitanas mismas. Ese enfoque se ha hecho recientemente más visible a causa de la considerable corriente migratoria de romaníes, privados de garantías válidas en cuanto a su seguridad en el territorio de Kosovo, hacia la Italia meridional. Según las estimaciones facilitadas por las autoridades, en un solo mes -julio de 1999-, 1 943 kosovares desembarcaron en las costas de Apulia, de los cuales 1 562 (hombres, mujeres y niños) eran de etnia romaní.

243. El carácter urgente que reviste la acción encaminada a crear infraestructuras adecuadas para la acogida de esa población, y la prestación de ayuda a ellas, así como la necesidad de intervenciones para proteger a las comunidades gitanas, basadas en una tolerancia recíproca a nivel local, especialmente en situaciones de emergencia como la mencionada más arriba, exigen medidas, que el Gobierno italiano ya ha adoptado en parte, para garantizar a esas comunidades que viven en nuestro país la protección de sus derechos fundados en un principio efectivo de no discriminación.

10.4 Acogida y asentamiento

244. Estas consideraciones acerca de los procedimientos de acogida y asentamiento de la población gitana en el territorio italiano, expresadas por las autoridades gubernamentales, han señalado a la atención de la opinión pública una cuestión fundamental: la urgente necesidad de un apoyo normativo que permita a los organismos competentes intervenir debidamente para proteger en forma concreta los derechos de los miembros de las comunidades gitanas.

245. Desde principios del decenio de 1970, el Ministro del Interior publicó algunas circulares (11 de octubre de 1973 a 5 de julio de 1985) dirigidas a los alcaldes de los municipios italianos, con miras a promover la adopción de procedimientos que impulsaran el proceso de asentamiento de dichas comunidades en Italia. No obstante, sobre todo en lo que se refiere a los romaníes, el mero hecho de haber residido en territorio italiano durante más de dos decenios no les ha conferido el derecho a tener un permiso de residencia, ni la opción de regularizar su presencia en él, a causa de la falta de documentos de identidad expedidos por el país de origen o de acogida. Esta situación ha influido directamente en la forma de asentamiento de las comunidades gitanas en los campamentos de tránsito establecidos, situación bastante compleja que comporta numerosas contradicciones y contrastes, especialmente en lo tocante al proceso de coexistencia con la sociedad en la que están ubicados tales campamentos.

246. En relación con lo que antecede se han destacado importantes modelos de asentamiento cuya estructura ha sido objeto de especial atención por parte de las autoridades locales competentes, con miras a modificarlos, permitiendo la adopción de procedimientos apropiados de acogida e integración de las poblaciones gitanas en nuestro territorio. Cabe hacer referencia en este contexto a los episodios ocurridos en la comunidad romaní del distrito de Scampia en Nápoles, donde no hay servicios de seguridad que impidan los casos de racismo, violencia y daños, así como en el campamento de tránsito de Palermo - denominado Campo della Favorita-, donde la comunidad romaní no dispone de asistencia, ni tiene acceso a servicios educacionales o de formación ni a empleo, pese a estar compuesta principalmente por personas reconocidas como ciudadanos italianos con permiso de residencia.

10.5 Vivienda

247. El fenómeno del asentamiento gradual de la población gitana en distintas estructuras sociales, como consecuencia de las nuevas necesidades surgidas en el mercado de trabajo, ha puesto en marcha un proceso de sedentarización progresiva de las comunidades de que se trata, tanto en el caso de la primera generación como de la segunda. Con todo, la ausencia de fuertes vínculos con el territorio del país de acogida, y la falta de cualificaciones profesionales adecuadas han dado lugar a que surjan considerables obstáculos en cuanto al acceso de los miembros de las comunidades en cuestión al mercado de trabajo y a la vivienda.

248. Para hacer frente a todos esos problemas, Italia ha adoptado un método, de carácter temporal, que resulta particularmente útil en las situaciones de emergencia y que consiste en poner casas rodantes a disposición de los citados grupos. Sin embargo, el factor de la existencia sedentaria y la necesidad de tomar en consideración las costumbres y tradiciones de los diferentes grupos gitanos que residen en territorio italiano han puesto de manifiesto la exigencia de utilizar instalaciones de índole diferente a las que se establecen en forma temporal. A este respecto, tanto en el caso de la primera generación de romaníes, como de la segunda, se ha optado por construir viviendas unifamiliares en las ciudades, teniendo plenamente en cuenta las necesidades culturales y ocupacionales de las comunidades gitanas. Hay notables ejemplos de la puesta en marcha de dicho proceso en los siguientes centros: en Cosenza (Calabria), gracias también a la ayuda financiera de la Comunidad Europea, se ha construido en la zona urbana tres unidades residenciales compuestas por viviendas capaces de alojar a un total de 68 familias; en el municipio de Carmagnola (Turín, en Piamonte), las autoridades locales han facilitado materiales de construcción, en tanto que los costos de ésta han sido asumidos en parte por la comunidad romaní y, en parte, por la administración local; en Spinaceto (Abruzos), se ha asignado vivienda pública a los miembros de la comunidad gitana; en Foggia (Apulia) se han contruido alojamientos para unas 100 familias; en Génova (Liguria), la administración municipal ha construido 25 viviendas dotadas de instalaciones sanitarias autónomas, consultorios y una sala de conferencias; en el municipio de Campi Bisenzio (Florencia, en Toscana) y en la provincia de Latina estan en vías de ejecución proyectos análogos.

249. Al aplicar dicho enfoque, se presta especial atención a los proyectos piloto que prevén un tipo de técnica experimental de autoconstrucción: en estos proyectos la población gitana participa en grado considerable en la adopción de las decisiones relativas a los planes de construcción de las viviendas, a fin de satisfacer plenamente las necesidades concretas de los miembros de esa comunidad. Un ejemplo del modelo de intervención descrito más arriba lo constituyen las ciudades de Brescia y Collegho (provincia de Turín, en Piamonte), donde se ha brindado a las comunidades romaníes la posibilidad de cooperar en la planificación de los edificios destinadas a ellas, a fin de crear, mediante una distribución de la carga financiera, verdaderos complejos residenciales.

250. Otro planteamiento alternativo, de carácter permanente, es el que tiene en cuenta el fenómeno del seminomadismo, de ámbito regional o interregional y relacionado con la demanda de mano de obra

estacional, que es típico de ciertas comunidades gitanas (por ejemplo, los romaníes kalderasha, los sinti *giostrai* y los caminantes sicilianos). Italia, al hacer frente a la cuestión, ha tenido que centrar la atención en las necesidades colectivas de las diversas comunidades gitanas y en las necesidades individuales concretas de algunos núcleos familiares; partiendo de esta premisa, las autoridades locales han tenido que hacer una distinción entre los complejos residenciales (es decir, alojamientos) y los campamentos de tránsito.

251. Se sigue estudiando la posibilidad de crear zonas especiales de tránsito, destinadas exclusivamente a las comunidades seminómadas, en todas las principales ciudades; en estos campamentos, dotados de instalaciones comunes y de energía eléctrica de alto voltaje, podría acogerse, como máximo, de 10 a 12 familias, todas ellas con la posibilidad de utilizar los servicios e instalaciones esenciales del sector privado. Un elemento que merece ser examinado a fondo desde el mismo momento en que se organicen los campamentos es, en ese contexto, el respeto de las costumbres de sus habitantes; a título de ejemplo, es importante prever la posibilidad de que las familias acojan, aunque por breves períodos, a los parientes o amigos que las visiten; es conveniente destinar una zona del campamento para guardar las herramientas de trabajo que no se utilicen durante la estación invernal (como el equipo y las herramientas para los parques de atracciones en el caso de los sinti); además, es indispensable conocer ciertos elementos fundamentales de la estructura social de los gitanos, como el concepto de familia extensa (en el sentido de que los hijos varones, una vez casados, suelen permanecer cerca de sus padres), o como la disposición en forma circular de las casas rodantes o carromatos como signo de buen comportamiento y de respeto hacia las demás familias y para crear así una amplia zona que puedan compartir todos los integrantes de la comunidad y permita realizar actividades comunes (esta es una característica distintiva de los romaníes kalderasha).

10.6 Empleo

252. Al observar las principales características del mundo laboral de las comunidades gitanas, un punto especial de referencia es el de las ocupaciones tradicionales transmitidas de padres a hijos. Las de músico ambulante, criador de caballos, hojalatero, calderero, herrero, platero y dorador son hoy día ocupaciones que ya no dan a los distintos miembros de una comunidad gitana cualificaciones concretas, y no les permiten pues participar en el mercado de trabajo para obtener los ingresos necesarios para su subsistencia. La posibilidad de salir de esa situación de marginación puede y debe realizarse mediante la enseñanza y la capacitación, sobre todo para enfrentar con dignidad la propia existencia, sin ninguna elección forzada entre el comercio ambulante, la mendicidad y el robo.

253. A estos efectos, las autoridades gubernamentales ya han elaborado propuestas concretas con respecto a los posibles resultados que la población gitana podría lograr en el mercado de trabajo. En lo que respecta al comercio ambulante y a las actividades en los parques de atracciones, se ha presentado la propuesta de reducir las actuales limitaciones (basta con mencionar la cuestión de la presión fiscal, como los impuestos que gravan los espectáculos) y promover la plena aplicación de la Ley 337/68, relativa al establecimiento, en todos los centros municipales, de zonas destinadas a las actividades que se desarrollan en los parques de atracciones.

254. También se ha tratado de estimular la creación de cooperativas del tipo B (véase la Ley 381/91) que realizan actividades en varios sectores, desde la recogida diferenciada de desechos y las actividades manufactureras (como en el caso de Ferrara, en la región de Emilia - Romagna, en lo concerniente a la elaboración de madera y cuero, así como en el de Lecce, en la región de Apulia, para la producción de utensilios de cocina), pasando por el sector de la construcción (Mantua, en la región de Lombardía), hasta el de empresas de trabajadores.

255. Por último, merece la pena prestar especial atención al sector de la cría de caballos, a causa de las grandes aptitudes y competencia de los romaníes asentados en las regiones centrales y meridionales de Italia en esta esfera. A este respecto, se prevé ejecutar proyectos de apoyo encaminados a transformar las actividades tradicionales de cría en turismo ecuestre, o a abrir centros para la producción de carne de equino.

10.7 Educación

256. La valorización de la interculturalidad, con pleno respeto de los principios en que se basa la identidad social y cultural de la población gitana, es una condición indispensable para garantizar a este grupo una participación real en las principales fases de la enseñanza y la capacitación del sistema docente de nuestro país.

257. En Italia, las primeras medidas para escolarizar a los romaníes comenzaron a adoptarse en el decenio de 1960, colocando a los niños de origen romaní en escuelas especiales denominadas “*Lacio Drom*”. Sin embargo, el proceso de abolición de esas escuelas, con el corolario de una mayor integración efectiva de los menores romaníes en el sistema escolar italiano, ha sido gradual. Hasta la fecha, las autoridades gubernamentales competentes siguen desplazando esfuerzos para garantizar una integración apropiada de los niños gitanos en las escuelas del sistema general italiano.

258. El enfoque de esa cuestión se caracteriza por abordar problemas que presentan una doble vertiente. Por una parte, existe una dificultad normativa ya que raras veces hay una evaluación apropiada de la obligación bilateral, lo cual ocurre especialmente en el contexto de la educación, y requiere, a la vez, el respeto de la identidad cultural de las personas interesadas y el deber de establecer una estructura global eficaz que permita atender las necesidades reales de los niños y jóvenes gitanos introducidos en el sistema educacional (C.M. 207/1986). Por otra parte, existe un problema didáctico y pedagógico porque, hay que garantizar preventivamente la interculturalidad, mediante la elaboración de material didáctico apropiado, la adopción de métodos de enseñanza adecuados y el reconocimiento concreto de distintas identidades culturales.

259. No cabe duda de que la cuestión más problemática hasta la fecha sigue siendo el bajo nivel de escolarización, junto con las bajas tasas de asistencia a la escuela, entre los niños romaníes. Es de esperar que se haga una intervención sinérgica a fin de crear las primeras estructuras para los jóvenes, servicios de apoyo a la enseñanza y cursos de formación profesional, y prever subvenciones para puestos remunerados en que se reciba capacitación práctica y cursos de enseñanza para adultos con el respaldo de un mediador cultural.

260. La existencia de ese mediador cultural reviste gran importancia. En el contexto de la aplicación por Italia de una política acertada de integración que respete, a la vez, las diferencias y la diversidad - entendidas como elementos que aumentan los conocimientos y permiten que se compartan valores y se eliminen prejuicios inútiles -, el mediador cultural se ha definido como el agente competente en los planos funcional, cultural y de relaciones. Las tareas de este agente son de dos clases: de comunicación y psicosocial. Sus funciones pueden abarcar los campos más diversos de acción, desde el sector del servicio sanitario nacional hasta el de la enseñanza, y desde el contexto de los establecimientos penitenciarios hasta el de los tribunales y los centros administrativos locales. Como ejemplo de ello, cabe resaltar la importante tarea que realiza ese mediador en la esfera de los servicios sanitarios. Actúa en ella de manera que le permite conocer los principios fundamentales que regulan el sistema biomédico y a partir de los cuales se garantiza la asistencia sanitaria básica (médicos y pediatras) en las comunidades gitanas, a fin de poder atender las necesidades de atención primaria de la salud de sus miembros. También en este caso cabe mencionar la acción del mediador cultural en lo concerniente a los juicios. En este contexto, el mediador puede servir de nexo entre la persona acusada o detenida y la autoridad judicial, en particular

para atenuar los sufrimientos provocados por el encarcelamiento o por verse separado de la comunidad a la que pertenezca esa persona. Por último, sería conveniente la presencia del mediador en las oficinas encargadas de los asuntos de los extranjeros y en la sede central de la policía: el valor de este planteamiento, ya puesto en práctica en Roma, Florencia y Nápoles, aunque en relación con otros grupos de extranjeros, aumentaría indudablemente si se complementara con la aplicación de procedimientos apropiados de regularización en lo que concierne a las comunidades gitanas que viven en territorio italiano.

10.8 Salud

261. La esperanza media de vida de las personas que viven en los campamentos de tránsito es de unos 50 años (en comparación con un promedio nacional de 80 años); mucho más evidente y dramática es la tasa de mortalidad infantil.

262. La necesidad de que las autoridades gubernamentales adopten una política social adecuada es una de las prioridades que se consideran esenciales para hacer frente, con medios adecuados de apoyo, a la cuestión relativa al hábitat y la salud de la población gitana de reciente sedentarización o que es semisedentaria. La Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Salud han reiterado en numerosas ocasiones la necesidad de activar a los órganos y organismos competentes a nivel central y local (dependencias sanitarias locales), así como a las asociaciones voluntarias, en un esfuerzo común para intervenir a fin de garantizar, en los complejos residenciales y en los campamentos de tránsito, los medios más elementales de vida civil (electricidad, agua potable, un sistema de alcantarillado y recogida de desechos). Además, hay que tratar asimismo de reglamentar, en forma más detallada, el acceso y la utilización de los servicios, la información sobre patologías, la capacitación, actualización y reciclaje del personal médico, y la organización de cursos prácticos de atención e higiene de la persona.

263. Las disposiciones de la Ley 40/98 y el contenido del Plan Sanitario Nacional para 1998-2000 ponen de manifiesto el especial interés del Gobierno italiano y la prioridad dada por éste a la protección sanitaria de las comunidades gitanas; entre los objetivos estratégicos claramente definidos está, de hecho, el de esforzarse en “aumentar la protección de las personas vulnerables, prestando especial atención a la salud maternoinfantil y a los inmigrantes”.

ANEXOS

1. Ciudadanos de países no pertenecientes a la Unión Europea que residen en Italia, por países de origen, al 24 de septiembre de 1999
2. Ciudadanos de la Unión Europea residentes en Italia al 24 de septiembre de 1999
3. Ciudadanos de países no pertenecientes a la Unión Europea indicados como solicitantes de permisos de residencia en Italia, al 24 de septiembre de 1999
4. Datos resumidos sobre los extranjeros residentes en Italia al 11 de julio de 1999 y sobre sus condiciones
5. Centros de estancia temporal - situación al 18 de julio de 1999
6. Corrientes migratorias de entrada, por zonas geográficas, según los motivos de estancia - año 1998
7. Permisos de residencia por principales áreas y países de nacionalidad en enero de 1992, 1997 y 1998
8. Extranjeros residentes en Italia al 1º de enero de 1993, 1998 y 1999
9. Menores extranjeros residentes en Italia al 1º de enero de 1997, 1998 y 1999
10. Casos de intolerancia y discriminación racial - 1998/primer semestre de 1999
11. Delitos con el agravante de discriminación racial:
 - a) Distribución por años y tipos de delito, 1993-1999;
 - b) Distribución por distritos del Tribunal de Apelaciones y por año de la condena, 1993-1999
12. Delitos imputados a presos extranjeros - situación al 31 de mayo de 1999:
 - a) Comparación del primer semestre de 1998 con el mismo período de 1999;
 - b) Comparación entre los años 1996, 1997 y 1998
13. Delitos cometidos por italianos o extranjeros, por tipos de delito y distribución geográfica - año 1997
14. Reclusos extranjeros según su situación jurídica al 31 de mayo de 1999
15. Reclusos extranjeros por zonas geográficas al 31 de mayo de 1999
16. Reclusos extranjeros por nacionalidades al 31 de mayo de 1999
17. Trabajadores de países no pertenecientes a la Unión Europea - actividades de supervisión, 1998
18. Trabajadores de países no pertenecientes a la Unión Europea - distribución por sectores de actividad, 1998

19. Alumnos extranjeros - series estadísticas históricas: - Distribución de los alumnos extranjeros por niveles de la enseñanza - 1998/99
20. Proporción de alumnos extranjeros respecto del número total de estudiantes en cada escuela - distribución en las escuelas por grados - 1998/99
 - Alumnos extranjeros por regiones de origen - años académicos 1997/98 y 1998/99;
 - Escuelas que tienen alumnos extranjeros - porcentaje respecto del total de escuelas.
21. Principales nacionalidades de los alumnos extranjeros (no pertenecientes a la Unión Europea) - 1998/99
22. Beneficiarios de las disposiciones relativas a la educación y las cuestiones interculturales del Texto Único
23. Minorías existentes en Italia en 1999
