



**Pacto Internacional
de Derechos Civiles
y Políticos**

Distr.
GENERAL

CCPR/C/ITA/2004/5
15 de abril de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

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

Quinto informe periódico

ITALIA^{*}

[19 de marzo de 2004]

^{*} El presente informe se publica sin correcciones, atendiendo a la petición del Comité de Derechos Humanos formulada en julio de 1999 en su 66º período de sesiones.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 7	7
La preparación del presente informe.....	1 - 3	7
El marco político.....	4 - 7	7
Artículo 3 - Igualdad de derechos para hombres y mujeres.....	8 - 18	8
Novedades en la igualdad de género en Italia.....	9 - 13	8
En el ámbito del empleo.....	9 - 11	8
En la familia.....	12 - 13	9
Iniciativas del Gobierno.....	14 - 18	9
Artículo 6 - El derecho a la vida.....	19 - 23	10
Prestaciones para las víctimas de terrorismo y de la delincuencia organizada.....	19 - 23	11
Artículo 7 - Tortura y otros tratos inhumanos.....	24 - 66	12
Artículo 8.....	67 - 68	19
Artículo 9 - Derecho a la libertad y a la seguridad personales.....	69 - 94	20
Indemnización por detención injusta.....	69 - 86	21
Medidas restrictivas para la prevención de la violencia en los estadios.....	87 - 94	24
Artículo 10 - Tratamiento de los acusados y condenados.....	95	25
Condición de los reclusos.....	95	25
Artículo 12 - Admisión de los extranjeros.....	96 - 280	25
La cuestión de la inmigración legal e ilegal a Italia.....	96 - 102	26
El decreto de programación de la entrada de inmigrantes.....	103 - 108	27

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Artículo 10 (<i>continuación</i>)		
Disposiciones relativas a los inmigrantes legales	109 - 111	28
Flujos migratorios procedentes de los Balcanes	112 - 130	28
Más específicamente: las víctimas de la trata	131 - 183	31
Los objetivos	131 - 150	31
Iniciativas y actividades.....	151 - 153	34
Las estructuras establecidas al efecto	154 - 155	35
Análisis de los datos	156 - 161	35
Estrategias operativas	162 - 169	36
Permisos de residencia por razones de protección social	170 - 174	37
Cooperación internacional.....	175 - 183	37
Extranjeros a quienes se concede protección temporal.....	184 - 280	39
Disposiciones contempladas en la ley	185 - 200	39
Obstáculos	201	41
El procedimiento	202 - 206	41
Entidad a quien compete adoptar una decisión respecto de la solicitud	207 - 214	42
Tipo de asistencia a la que tienen derecho los solicitantes mientras se examina su solicitud	215 - 223	43
Programa de medidas de apoyo	224 - 227	44
En caso de denegación.....	228 - 230	45
Revocamiento del estatuto de refugiado.....	231 - 233	45
La expulsión de refugiados.....	234 - 235	46
La Ley de asilo	236 - 239	46

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Artículo 12 (<i>continuación</i>)		
Vigilancia de las fronteras e inmigración clandestina.....	240 - 241	46
Políticas de integración	242 - 262	47
Centros de estancia y de asistencia temporal	263 - 277	50
La fase de planificación y entrada en funcionamiento	266 - 267	50
Centros de estancia y de asistencia temporal, 1999-2002	268 - 277	50
Utilización de los centros de estancia y asistencia temporal.....	278 - 280	52
Artículo 13 - Expulsiones de extranjeros	281 - 296	53
La expulsión de extranjeros	281 - 289	53
Disposiciones de vigilancia y control de las fronteras	290 - 294	54
Repatriación de extranjeros ilegales a sus países de origen.....	295 - 296	55
Artículo 14 - Garantías procesales.....	297 - 330	56
Nuevas disposiciones adoptadas recientemente en la legislación italiana	297 - 300	57
Algunos datos sobre la delincuencia en Italia	301 - 329	58
El problema de las organizaciones delictivas extranjeras	313 - 324	60
Situación en las cárceles.....	325 - 326	61
Algunas observaciones sobre las drogas	327 - 329	62
Medidas para proteger a las víctimas de la extorsión y la usura.....	330	62
Artículo 15	331 - 333	63
Despenalización de delitos menores	331 - 333	63
Artículo 17 - Derecho a la confidencialidad.....	334 - 343	63
El tratamiento de los datos personales	334 - 335	63
Normas suplementarias para la protección de la vida privada.....	336 - 343	64

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Artículo 18 - Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.....	344 - 358	66
Legislación sobre la libertad de religión	344 - 352	66
Acuerdos con religiones distintas de la católica	353 - 358	68
Artículo 23 - La familia	359 - 384	71
Medidas de apoyo a la maternidad y paternidad.....	359 - 363	71
Desarrollo de un sistema de servicios para la primera infancia.....	364 - 366	72
Apoyo a las familias.....	367 - 368	72
Impuestos	369 - 373	73
Prestaciones en metálico	374 - 375	74
Política en materia de vivienda	376 - 378	74
Familias y familiares a cargo	379 - 383	74
Otras iniciativas políticas relativas a la familia.....	384	75
Artículo 24 - Protección de menores	385 - 453	76
Disposiciones para la promoción de los derechos y oportunidades de la infancia y la adolescencia.....	385 - 412	76
Prostitución infantil.....	413 - 420	80
Otras iniciativas legislativas.....	421	82
Delincuentes juveniles y delito	422 - 443	83
Adopciones internacionales	444 - 447	86
La protección de niños discapacitados.....	448 - 453	87
Artículo 25 - Participación en la dirección de los asuntos públicos.....	454 - 477	88
La participación de las mujeres.....	454 - 467	88
Participación de las personas de edad	468 - 473	91
Participación de los jóvenes	474 - 477	92

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Artículo 26 - Igualdad y no discriminación.....	478 - 487	92
Artículo 27 - Protección de minorías.....	488 - 500	94

Anexos estadísticos^{*}

Aliens legally resident at 31.12.2002
Aliens legally resident at 31.12.2002, by reason for stay
Aliens assisted and expelled (1.1.2002 - 31.12.2002)
Aliens notified and expelled (2001 and 2002)
Temporary detention centres (1.1.2002 - 31.12.2002)
Progress of civil proceedings (2001 and first half 2002)
Progress of criminal proceedings (first half 2002)
Detainees in correctional and prevention institutions (first half 2003)
Categories of detainees and crimes of which accused (first half 2003)
Report on Law 189/2002

^{*} Los anexos están archivados en Secretaría, a disposición de quien desee consultarlos.

INTRODUCCIÓN

La preparación del presente informe

1. El presente informe, al igual que los anteriores, se elaboró como parte de las actividades institucionales del Comité Interministerial de Derechos Humanos, que fue creado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1978. En el Comité figuran representantes de los departamentos gubernamentales de los distintos sectores de actividad, así como organismos, asociaciones y representantes del mundo académico que son especialistas en derechos humanos. El Comité creó un grupo de trabajo especial, tras lo cual la secretaría preparó un proyecto de informe, que fue aprobado por el pleno del Comité. El informe se distribuyó a distintas organizaciones no gubernamentales (ONG) para recabar sus observaciones y comentarios.
2. Al preparar el informe se tuvieron en cuenta las observaciones y las recomendaciones formuladas por el comité de las Naciones Unidas encargado de esa cuestión con motivo del examen del anterior informe.
3. Se consideró que el informe debía estar dividido en dos partes la primera de ellas dedicada al seguimiento de algunas de las recomendaciones previamente formuladas. Se consideró también que en algunos casos era útil remitir al lector al examen de determinadas cuestiones que figuran en la segunda parte del informe, que proporciona un marco que ejemplifica la aplicación de las disposiciones del Pacto en Italia entre 1998 y 2001. En esta segunda parte, se hizo un especial hincapié en el examen de los principios de la política del Gobierno en los ámbitos abarcados por las disposiciones del Pacto, incluidos los contenidos de los distintos planes nacionales aprobados en 2001. También se tuvo en cuenta la nueva legislación en este ámbito, así como las prácticas y los procedimientos administrativos.

El marco político

4. Las elecciones del 13 de mayo de 2001 cambiaron el anterior equilibrio de poder entre el centro-izquierda (conocido como "Ulivo", o Coalición del Olivo) y la coalición de centro-derecha que ganó las elecciones, lo que supuso la constitución del segundo Gobierno Berlusconi. Tras su toma de posesión, el Gobierno presentó un programa de iniciativas en forma de paquete, conocido como el paquete de los "Cien Días", que preveía un conjunto complejo y variado de medidas.
5. En cuanto a la economía, con la Ley N° 383, de 18 de octubre de 2001, relativa a las "medidas iniciales para la recuperación de la economía" (conocida como la Ley "Tremonti bis") se pretendía reactivar la economía con medidas como los incentivos fiscales a la inversión. Entre los incentivos a la inversión y de fomento del desarrollo también figuran una desgravación fiscal equivalente a los impuestos con que se gravan los dividendos distribuidos a los accionistas a fin de fomentar la capitalización de las empresas.
6. En el ámbito de la Administración Pública, un sector considerado estratégico, pues se pretende fomentar la competitividad económica de Italia en el plano internacional, el Gobierno tiene previsto adoptar una serie de principios fundamentales como los de eficiencia, eficacia, simplificación, accesibilidad, transparencia y calidad del servicio. Los elementos fundamentales

de todo el proceso de reforma serán la innovación tecnológica, la organización de los procesos administrativos y de sus estructuras conexas y la formación del personal.

7. Puesto que no se ha producido ninguna modificación importante en estos ámbitos, en el presente informe no figuran observaciones sobre los artículos 1, 2, 4, 5, 11, 16, 20 y 22. En el informe se hace un hincapié especial en las cuestiones relacionadas con la presencia de extranjeros en Italia, en vista de la importancia que han adquirido en el contexto social.

Artículo 3

Igualdad de derechos para hombres y mujeres

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

8. La cuestión de la plena igualdad entre los hombres y las mujeres es uno de los principales objetivos perseguidos por el Gobierno italiano, al igual que por el Tribunal Constitucional que, especialmente en estos últimos años, ha creado, mediante sus decisiones, jurisprudencia sobre la cuestión de la igualdad. El problema de lograr la plena igualdad afecta a varios aspectos de la vida pública, civil y social del país.

Novedades en la igualdad de género en Italia:

En el ámbito del empleo

9. Por lo que se refiere a la mejora del papel de la mujer y el reconocimiento de una verdadera igualdad en el lugar de trabajo, es preciso tener en cuenta los siguientes hechos: de 1993 a 1998 aumentó el número de mujeres tanto ocupadas como desocupadas así como la tasa de actividad femenina y la presión ejercida en el mercado de trabajo por las mujeres que no quieren abandonar el mundo del trabajo al contraer matrimonio o al tener su primer hijo. El número de mujeres altamente calificadas (empresarias, profesionales, cooperativistas, ejecutivas) sigue creciendo, mientras decrece el número de mujeres que trabajan en actividades manuales y en la agricultura. Al mismo tiempo, sigue al alza el número de administrativas y mujeres que trabajan en el sector de los servicios, cada vez más importante y en continuo crecimiento.

10. Estas positivas tendencias contrastan con las acusadas dificultades que experimentan las mujeres en el mercado de trabajo. Según los datos oficiales de empleo, el paro sigue siendo la situación predominante entre las mujeres de 15 a 24 años, y en mayor medida que en el caso de los hombres de la misma edad. En el sur de Italia, el 64,5% de las jóvenes en edad de trabajar están en el paro, frente al 51% de jóvenes. En el caso de los grupos de mayor edad, la tasa de desempleo también vuelve a ser superior entre las mujeres que entre los hombres. Por último, hay más mujeres empleadas que trabajan en negro y también son más las que trabajan en formas flexibles e irregulares de empleo. En el caso de las más jóvenes, la flexibilidad es una condición necesaria y no una actividad deseada, tanto en lo que hace al trabajo a tiempo parcial, como el temporal o a los contratos por tiempo definido. Los nuevos puestos de trabajo suelen ser precarios y ofrecen una limitada protección laboral.

11. Últimamente, se ha hecho un hincapié especial en la promoción del empresariado femenino. Entre las medidas en este ámbito, destacan la materialización de la financiación prevista por la Ley N° 215, una campaña de información multimedia, la creación de un "observatorio", un servicio de atención telefónica gratuita y otras estructuras para facilitar el acceso de la mujer, no sólo a esta financiación, sino también al resto de instrumentos disponibles para apoyar a las pequeñas empresas, así como a orientación y formación y a acceso a créditos, simplificando los trámites para la creación de nuevas empresas y fomentando y asesorando en las fases de planificación, inicio de la actividad y consolidación. También cabe destacar que con la Ley N° 191, de 16 de junio de 1998, tanto los funcionarios como las funcionarias pueden optar al régimen de teletrabajo.

En la familia

12. En la vida de las mujeres trabajadoras con hijos, las tareas domésticas ocupan una parte fundamental, lo que les deja poco tiempo libre. En el caso de los trabajadores con hijos, la situación es la contraria, predominando el tiempo libre y quedando relegadas a un segundo plano las tareas domésticas. Más de la mitad de las mujeres trabajadoras con hijos trabajan más de 60 horas a la semana (sumando el empleo remunerado y las responsabilidades familiares), y más de un tercio trabajan más de 70 horas a la semana. Esta situación contrasta con la de los hombres, pues únicamente el 15% de ellos trabaja 60 horas a la semana o más, sumando el trabajo remunerado y las tareas domésticas. Tan sólo el 21,4% de los padres con hijos menores de 2 años cuidan de ellos diariamente. Las madres solteras dedican, por término medio, dos horas menos al día a las tareas familiares que las casadas con hijos.

13. Sobre la cuestión de la igualdad entre los hombres y las mujeres en el reparto de las tareas domésticas y las responsabilidades, cabe destacar la nueva Ley sobre licencia para la atención de los hijos, que fue aprobada el 8 de marzo de 2000. En la ley se enuncian disposiciones que regulan la licencia de que pueden disfrutar los padres y madres con hijos de hasta 8 años de edad, incentivos para licencias por estudios o para que los períodos de licencia sean empleados por ambos progenitores, así como asistencia para los miembros familiares en situaciones difíciles. También se prevén subsidios a las empresas que apliquen acuerdos contractuales que favorezcan la vida personal y familiar, como el trabajo a tiempo parcial que permita en cualquier momento volver al horario a tiempo completo, el teletrabajo, los horarios flexibles de entrada y salida y los horarios continuos. También se ha aprobado una nueva Ley sobre el trabajo a tiempo parcial e irregular.

Iniciativas del Gobierno

14. A fin de agilizar la eliminación de los obstáculos restantes para lograr la plena igualdad entre hombres y mujeres y adoptar un nuevo planteamiento en las cuestiones de la defensa, el mantenimiento de la paz y la resolución no violenta de los conflictos, el Gobierno ha propuesto dos importantes nuevas medidas:

- a) La introducción del servicio militar voluntario femenino (por medio de la Ley de autorización N° 380, de 20 de octubre de 1999). Esta ley prevé el acceso de la mujer a todos los cuerpos, incluidos los operativos, así como a todos los grados en condiciones de absoluta igualdad. La ley también prevé una serie de salvaguardias relacionadas con la maternidad y una revisión de las normas generales de

reclutamiento para que a los hombres les resulte más fácil asumir las responsabilidades parentales. Han solicitado su ingreso en las fuerzas armadas 21.000 mujeres de edades comprendidas entre los 17 y 25 años.

- b) El acceso de la mujer al servicio civil (proyecto de ley Iniciativa del Senado N° 4408, en tramitación en el Senado). El objetivo de esta disposición es adoptar un servicio civil nacional de carácter voluntario y accesible a las mujeres y a los jóvenes como alternativa al servicio militar. En varias ciudades ya funcionan una serie de proyectos experimentales para las mujeres en el ámbito del servicio civil voluntario, de cuya coordinación se encarga el Departamento de Asuntos Sociales.

15. La Ministra de Igualdad de Oportunidades ha presentado un proyecto de ley en el que figuran "Medidas para combatir la discriminación y promover la igualdad de oportunidades" (Iniciativa de la Cámara N° 6582), cuyo objetivo es aplicar cabalmente el principio de igualdad con arreglo al artículo 3 de la Constitución teniendo en cuenta el nuevo artículo 13 del Tratado de Amsterdam. En el proyecto de ley se contemplan todas las causas de discriminación mencionadas en esas disposiciones: diferencias de género, raza u origen étnico, religión o creencias personales, opiniones políticas, discapacidad, edad, orientación sexual o condiciones personales o sociales.

16. El objetivo del proyecto de ley es ofrecer a todas las personas que hayan sido víctimas de cualquier tipo de discriminación la oportunidad de interponer por la vía de urgencia acciones legales para eliminar sus efectos. También se prevé la adopción de medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades, especialmente en el empleo y en relación con todos los factores de desigualdad.

17. La proposición de ley del Parlamento relativa a "las disposiciones para prevención y eliminación de la discriminación por motivo de orientación sexual" (Iniciativa de la Cámara N° 5865) persigue eliminar cualquier referencia explícita a la orientación sexual, que es uno de los obstáculos que siguen entorpeciendo la plena afirmación del principio de igualdad. En la legislación italiana actual no hay ninguna disposición positiva que impida que se utilice la orientación sexual como pretexto discriminatorio.

18. En 1999, el Ministerio de Igualdad de Oportunidades organizó una conferencia sobre la experiencia, los problemas y el marco jurídico regulador de las familias de hecho, en que se hacía una particular referencia a los derechos y los problemas de las parejas homosexuales; de manera más general, se examinó el cambio en los modelos familiares, considerándose un factor que había que tener en cuenta en las medidas jurídicas y administrativas dirigidas a luchar contra la discriminación y a garantizar la igualdad de oportunidades para todos.

Artículo 6

El derecho a la vida

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

2. En los países que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones del presente Pacto ni a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Esta pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente.

3. Cuando la privación de la vida constituya delito de genocidio se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados Partes del cumplimiento de ninguna de las obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

4. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena de muerte. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos.

5. No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se la aplicará a las mujeres en estado de gravidez.

6. Ninguna disposición de este artículo podrá ser invocada por un Estado Parte en el presente Pacto para demorar o impedir la abolición de la pena capital.

Prestaciones para las víctimas del terrorismo y de la delincuencia organizada

19. El objetivo del legislador italiano ha sido proporcionar ayuda, por medio de una serie de prestaciones económicas y de otro tipo (por ejemplo, las relacionadas con el empleo, la exención del pago de honorarios médicos y de otro tipo) a todas las personas (y sus familiares) que hayan sufrido heridas mortales o graves y hayan sido víctimas inocentes del terrorismo o de la delincuencia organizada de tipo mafioso.

20. Al respecto se han aprobado varias disposiciones legislativas (la Ley N° 466, de 13 de agosto de 1980, la Ley N° 302, de 20 de octubre de 1990, y la Ley N° 407, de 23 de noviembre de 1998), que regulan los aspectos administrativos de los procedimientos que hay que seguir, los tipos de prestaciones y los requisitos para poder solicitarlas.

21. En el último lustro (1998-2002) se han concedido prestaciones económicas por un valor de 42.625.648.661 liras (2.014.310,329 euros).

22. A raíz de la entrada en vigor de la Ley N° 407/1999, modificada y complementada mediante la Ley N° 388, de 23 de diciembre de 2000, se han concedido subsidios vitalicios por un valor de 4.506 millones de liras (2.327.154,783 euros).

23. Cabe señalar también que el artículo 82 de la Ley N° 388/2000 ampliaba la posibilidad de conceder un subsidio vitalicio (pagadero mensualmente) a los familiares supervivientes de las víctimas de la delincuencia organizada de tipo mafioso; con arreglo a la Ley N° 407/1998, este subsidio únicamente podía ser solicitado por las víctimas del terrorismo y sus familiares.

Artículo 7

Tortura y otros tratos inhumanos

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

"Los incidentes de Nápoles"

24. Los días 15, 16 y 17 de marzo de 2001 tuvo lugar en la ciudad de Nápoles el Tercer Foro Mundial, organizado por el Gobierno de Italia en cooperación con las Naciones Unidas, la OCDE, la Unión Europea y distintas fundaciones y universidades italianas e internacionales. El 17 de marzo, día de su clausura, se celebró una manifestación nacional, que incluyó una marcha en la que participaron unas 7.000 personas.

25. Desde el mismo inicio de la manifestación un grupo de intolerantes provocó incidentes. El más grave ocurrió en la Plaza del Ayuntamiento, en la que la policía había levantado una importante barrera y donde un grupo de alborotadores comenzaron a lanzar gran cantidad de piedras y distintos objetos contundentes.

26. Para controlar a los manifestantes, la policía llevó a cabo varias cargas, lo que permitió volver a restaurar poco a poco la normalidad.

27. La policía detuvo a varios manifestantes, organizó varias cargas y realizó detenciones.

28. Aún hoy varias acciones siguen pendientes en la Fiscalía de Nápoles. Entre los encausados figuran agentes de la Polizia di Stato (Policía de Estado) por presuntos malos tratos infligidos a los manifestantes. El 26 de mayo de 2003, la Fiscalía de Nápoles dictó el auto de enjuiciamiento de los imputados.

29. A raíz del auto de arresto domiciliario dictado por el magistrado instructor del Tribunal de Nápoles, los agentes de policía encausados fueron suspendidos como medida cautelar con efecto a partir del 26 de abril de 2002, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del Decreto presidencial N° 737/1981. Mediante una resolución de 11 de mayo de 2002, con la que la sala de apelación del Tribunal anulaba el auto de arresto en esa misma fecha, los agentes se reincorporaron al servicio, de conformidad al párrafo 3 del artículo 9 del Decreto presidencial N° 737/1981, con efecto a partir del día siguiente del levantamiento del arresto.

30. Los procesos están aún *sub judice*.

"Los incidentes de Génova"

31. Los días 19, 20 y 21 de julio tuvo lugar en Génova la Cumbre del Grupo de los Ocho. Durante las manifestaciones organizadas con motivo de la Cumbre se produjeron incidentes especialmente graves.

32. Los siguientes pasajes del informe final de la investigación llevada a cabo por la Comisión Mixta (cuyas deliberaciones se celebraron en la 1ª Comisión Permanente del Senado), a la que se remitieron los resultados de la investigación administrativa ordenada por el Ministro, proporcionan una exposición general de esos incidentes.

33. La Fiscalía de Génova aún no ha concluido las investigaciones previas para determinar si algunos miembros de los cuerpos de policía son responsables penales por presuntos actos de violencia cometidos contra los manifestantes.

19 de julio

34. Desde el punto de vista del orden público, el 19 de julio no se produjeron incidentes importantes: la marcha de los "Migrantes" organizada por el Foro Social de Génova se desarrolló pacíficamente y sin ningún incidente. En esta manifestación participó gran número de personas y se desarrolló en un ambiente relajado y con arreglo a lo previsto, coincidiendo con la manifestación organizada por mujeres iraníes. A partir de la tarde se produjeron incidentes violentos cuando el "Forte San Giuliano", sede provincial de los *carabinieri*, fue objeto de lanzamientos de piedras y actos de vandalismo.

20 de julio

35. Los días 20 y 21 de julio, la intención de adoptar un enfoque "permisivo" en relación con el orden público quedó anulada por la provocación masiva resultado de la mezcla -que los organizadores no impidieron- de una multitud de unos 10.000 manifestantes violentos con los pacíficos. Esta circunstancia hizo imposible separar a unos de otros. Los incidentes violentos también fueron causados por la presencia de los grupos del "Bloque Negro" en las manifestaciones pacíficas. Esta presencia se observó, según las declaraciones de los representantes de la policía, tanto durante la manifestación, que en parte degeneró en enfrentamientos callejeros, como en el intento por parte de algunos manifestantes de traspasar las barreras erigidas para proteger la zona acotada o "zona roja".

36. Las cargas policiales contra la manifestación se iniciaron cuando ésta cruzaba una zona no prohibida (la intersección de Via Tolemaide y Corso Torino), aunque muy cerca de la Piazza Verdi, en la que debía disolverse la marcha con arreglo a la orden dictada por el *Questore* (oficial responsable de las fuerzas de policía y del orden público) el 19 de julio.

37. Según el informe del oficial de policía responsable de esa zona y la exposición hecha por el *Questore*, Sr. Colucci, en la audiencia, las unidades de policía que habían llegado a Via Tolemaide, tras ser informadas por radio desde la central de que se estaban produciendo altercados en esa zona antes incluso de la llegada de la marcha, fueron recibidas por una salva de piedras y cócteles Molotov, mientras que las primeras filas de manifestantes, principalmente intrusos equipados con distintas formas de protección, prendían fuego a neumáticos y vehículos. La manifestación ya se había iniciado antes de que la marcha llegase a Piazza Verdi con la intención manifiesta de traspasar los límites establecidos. Durante su deposición, el Ministro Scajola informó a la Comisión de los resultados de una investigación administrativa llevada a cabo por el propio Ministerio para esclarecer con precisión los hechos antes descritos.

38. Los dramáticos acontecimientos ocurridos en la Piazza Alimonda, que culminaron con la muerte de Carlo Giuliani, se desarrollaron en medio de los enfrentamientos entre grupos de manifestantes violentos y la policía que tuvieron lugar la tarde del 20 de julio.

39. Un contingente de unos 100 *carabinieri*, que habían intervenido en la Via Caffa para apoyar a otras unidades que actuaban en esa zona, se encontró rodeado por grupos de manifestantes y se vio forzado a retirarse en medio del caos hacia la Piazza Alimonda. En esa plaza, un grupo de manifestantes cerró el paso y atacó a dos jeeps de *carabinieri* que tenían funciones de apoyo logístico a las unidades. Uno de ellos logró escapar, mientras que el otro fue bloqueado y atacado violentamente. Uno de los *carabinieri* que se encontraban en el vehículo que había sido asediado por decenas de manifestantes, a quien ya otro manifestante había golpeado violentamente en la cabeza con una barra metálica, realizó un disparo con su pistola, matando al manifestante Carlo Giuliani, que estaba a punto de lanzarle un extintor. En relación con este episodio concreto, y teniendo en cuenta que la causa está *sub judice* en el tribunal que se encargará de depurar las responsabilidades individuales de las personas inculpadas, la Comisión Mixta se centró en las circunstancias generales que precipitaron ese trágico hecho.

21 de julio

40. El 21 de julio se volvieron a producir enfrentamientos entre manifestantes y la policía, así como daños a edificios privados, tiendas, vehículos y mobiliario urbano.

41. Los momentos de mayor tensión se produjeron cuando la cabeza de la manifestación se acercó a un grupo de unas 100 personas que se enfrentaban a la policía, lo que provocó incidentes, el uso de gases y cargas de la policía. Durante la manifestación, la policía buscó algunas furgonetas en las que se pensaba que había objetos que podían utilizarse como armas y, en algunos casos, confiscó material y realizó detenciones.

42. Apenas acabada la manifestación del Foro Social de Génova, el *Questore* de Génova, como consecuencia de los violentos enfrentamientos que habían tenido lugar, dispuso la presencia de patrullas en esa zona.

43. Sobre la base de la información que se recibía, se acordó que el edificio de la escuela Pertini (anteriormente Diaz), sita en Via Battisti, fuese registrado por la DIGOS (División de Investigaciones Generales y Operaciones Especiales) y la Brigada Móvil con la ayuda de una unidad que tenía por cometido garantizar la seguridad en las dependencias. La operación se inició entre las 11.30 y las 12 de la noche. Se han dado diversas versiones de cómo se produjo la actuación policial en cuanto a la secuencia de los hechos y las dependencias realmente registradas. Al mismo tiempo, agentes de la policía de Estado penetraron en las dependencias de la escuela Pascoli-Diaz, donde tenía su base el centro de prensa y las oficinas del Foro Social de Génova, así como la sala de primeros auxilios para los heridos de las manifestaciones, que se encontraba frente al edificio que estaba siendo registrado. El Presidente de la Federación Nacional de la Prensa Italiana, Serventi Longhi, señaló que se forzó y dañó el equipamiento de esas dependencias.

44. A raíz del registro se incautaron armas, objetos que podían utilizarse como armas y material que, según el informe de los inspectores, pertenecía a los grupos marginales más violentos, que fueron los responsables de los violentos incidentes ocurridos en Génova durante la Cumbre del Grupo de los Ocho.

45. La operación se saldó con 93 detenidos, entre ellos 3 periodistas. En la operación de la escuela Pertini-Diaz, resultaron heridos muchos de los presentes en el edificio y 17 agentes de policía, entre ellos 15 de la brigada móvil. Se detuvo a 62 personas. Este episodio es quizás el ejemplo más palmario de los fallos de organización y las deficiencias operacionales que se produjeron durante la celebración de una reunión internacional de tanta importancia.

46. En la reunión del Comité Provincial de Orden Público y Seguridad que celebró el 12 de junio de 2001, para organizar las operaciones de policía dirigidas a custodiar a las personas detenidas en cualquier disturbio que se produjese durante la Cumbre, se decidió crear un registro separado y centros médicos en algunas instalaciones de Génova lejos de los lugares en los que se iban a llevar a cabo las manifestaciones, a fin de transferir posteriormente a los detenidos a prisiones de fuera de la ciudad.

47. Esta decisión se basó en la necesidad de evitar utilizar las prisiones de Génova, al estar éstas situadas en el centro de la ciudad, donde estaba previsto que se desarrollasen algunas de las manifestaciones. También se decidió crear otros dos centros, uno en el cuartel de los *carabinieri* en el Forte San Giuliano, para los detenidos por ese cuerpo, y otro en el cuartel de Bolzaneto de la brigada móvil de la policía de Estado, en el caso de las personas detenidas por otros cuerpos de policía. A ambos centros se les definió, en una orden cursada por el Ministro de Justicia el 12 de julio de 2001, como "instalaciones utilizadas a los efectos de detención y como anejos de centros médicos y de registro de las *case circondariali* [centros penitenciarios para presos preventivos o que cumplen condenas breves] de Pavia, Voghera, Vercelli y Alessandria, así como la prisión de Alessandria". En esta orden se aclara que "la gestión administrativa de las actividades que caen bajo la responsabilidad de la administración penitenciaria en las estructuras antes mencionadas incumbe a la administración de la prisión de Génova-Pontedecimo, con arreglo a lo dispuesto por el Director de la Oficina de Coordinación para la Cumbre del Grupo de los Ocho de la Administración Penitenciaria".

48. Durante el período en que estuvo en uso, se registró en el centro de Bolzaneto a un total de 222 personas. También se recurrió a equipos de la brigada móvil para apoyar a los funcionarios de prisiones, aunque solamente fuera de los edificios donde se internó a los detenidos y únicamente en tarea de apoyo en el traslado de los detenidos a las prisiones. A partir del 24 de julio, se dejó de utilizar esa dependencia como centro de detención y como anejo de los centros médicos y de registro. A partir del 26 de julio, los periódicos comenzaron a publicar informes de primera mano y reportajes sobre los actos de violencia de los que fueron víctimas algunos detenidos en el centro. Como consecuencia de ello, tanto el Ministro de Justicia como el Jefe de la Policía cursaron instrucciones para que se iniciase una investigación. El 30 de junio y el 4 de septiembre el Jefe de la Policía y el Ministro de Justicia recibieron dos informes (el segundo fue preparado por el comité de inspección creado el 2 de agosto para investigar "los casos de violencia física y psicológica presuntamente cometidos por miembros de la administración penitenciaria contra personas reclusas en la prisión de Génova-Bolzaneto"). En el primer borrador de ese informe figura una reconstrucción general de los dispositivos de funcionamiento del centro y se examinan 11 casos aparecidos en la prensa o señalados por

detenidos, así como otros casos de violencia de los que fue testigo una enfermera de servicio en Bolzaneto).

Conclusiones

49. El informe sobre la investigación, algunos de cuyos pasajes se reproducen en el presente informe, concluye con una serie de evaluaciones de la Comisión Mixta.

50. En general, la Comisión destacó el éxito de la Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Génova. La Cumbre alcanzó todos sus objetivos desde el punto de vista de los contenidos, los aspectos administrativos y logísticos, así como de la seguridad y el orden público, pese a algunas deficiencias en la fase organizativa, que deben atribuirse al anterior Gobierno (formación del personal de policía y relaciones con el movimiento antimundialización).

51. Este resultado fue consecuencia de la decisión del Gobierno de Berlusconi de no modificar el programa establecido por el Gobierno Amato y, al mismo tiempo, de perfeccionar y complementar este programa en cualquier momento siguiendo las recomendaciones del Presidente de la República, y de hacer partícipes a los países pobres del mundo en las iniciativas encaminadas a brindarles apoyo, proteger los derechos humanos y defender el medio ambiente. Los países que participaron en la Cumbre estuvieron de acuerdo con ese programa, que comenzó como una propuesta de trabajo del programa italiano y que acabó reflejado en las conclusiones políticas de la Cumbre misma.

52. Cabe señalar que por primera vez las cuestiones examinadas por la Cumbre del Grupo de los Ocho no eran muy distintas de las que inspiraban a los elementos verdaderamente pacíficos de los grupos antimundialización, circunstancia que permite esperar que se podrá entablar un diálogo constructivo en el futuro.

53. Teniendo en cuenta las diferentes declaraciones escuchadas y las distintas audiciones e informaciones recogidas, la Comisión Mixta destacó que el Foro Social de Génova era un movimiento heterogéneo que abarcaba los componentes siguientes:

- a) Un ala pacifista y no violenta, formada principalmente por movimientos de inspiración cristiana cuyo objetivo es permitir que los pueblos del mundo hagan oír su voz en los procesos de mundialización económica;
- b) Un ala "politizada", que adopta posturas que van desde los disturbios como forma simbólica de quebrantar la ley al sabotaje de los procesos de toma de decisiones (en el caso de Génova, el eslogan principal fue "invadir la zona roja");
- c) Un ala violenta, en la que destacados segmentos del ala politizada (por ejemplo los "Monos Blancos" y los grupos de los centros sociales) llevaron a cabo acciones muy agresivas contra los representantes de las instituciones, intentando justificar esta conducta mediante una aplicación instrumental y desvirtuada del concepto de desobediencia civil.

54. A estos grupos cabe añadir otros inspirados por las tácticas de guerrilla, cuyos planteamientos de sabotaje se basan en acciones dirigidas a causar un daño real, en la confrontación directa y en la insurrección callejera (por ejemplo, los Bloques Negros). En una

situación de este tipo, la postura adoptada por el Gobierno de Berlusconi y las medidas tomadas por la policía -según la Comisión Mixta- fueron, sin duda, desde el punto de vista del orden público, positivas.

55. El Gobierno Berlusconi se marcó el objetivo de entablar un diálogo con el Foro Social de Génova a fin de que la Cumbre del Grupo de los Ocho pudiese desarrollarse con normalidad y permitir plenamente el derecho a expresarse y a disentir de una manera pacífica. Con esta intención se asignaron fondos para proporcionar al Foro Social de Génova instalaciones y se cursaron instrucciones precisas a la policía para que mantuviese el orden público con moderación, pero con firmeza. Esta voluntad también se reflejó en el compromiso de defender la "zona roja" de la manera más efectiva posible, mediante el despliegue que de un gran número de agentes de policía y el control de la conducta de los manifestantes que, cuando son pacíficos, hacen que las manifestaciones se desarrollen sin incidentes.

56. La policía no escatimó ningún esfuerzo en su tarea y pagó un alto precio por ello, incluso desde el punto de vista de su propia integridad física. No puede negarse que se produjeron errores y hubo confusión en la coordinación. Sin embargo, cabe recordar que la policía tenía ante sí entre 6.000 y 9.000 individuos violentos (de un total de 200.000 personas, según el Ministerio del Interior) o 300.000 (según el Foro Social de Génova). La policía se encontró ante una situación de guerrilla urbana en toda regla, que se empleaba de diversas maneras y que, dado su carácter radical y el hecho de que actuaba al abrigo de grandes manifestaciones, podría haber dado lugar a un balance de víctimas mucho peor del que finalmente originó.

57. En efecto, durante toda la Cumbre del Grupo de los Ocho el ala violenta y subversiva de la manifestación se aprovechó de la tolerancia mostrada por los manifestantes pacíficos. Estos últimos no tomaron ninguna medida para informar, aislar o expulsar a los elementos violentos y subversivos, que pudieron moverse a sus anchas por las marchas o incluso encabezarlas o, con frecuencia, ocultarse entre la masa humana.

58. Estas circunstancias hicieron que las fuerzas del orden no pudieran recurrir a las técnicas habituales de control de marchas, prevenir los disturbios, aislar los elementos violentos y proteger a los manifestantes pacíficos, que se vieran expuestas a viles agresiones y que a menudo vieran cómo sus esfuerzos resultaban infructuosos. El uso instrumental y desvirtuado del concepto de desobediencia civil por los elementos violentos acabó arrastrando a muchos de los manifestantes no violentos a adoptar un comportamiento que provocó la respuesta de la policía, con el resultado de que se vio afectado el espíritu pacífico, profundo y sincero que animaba a los verdaderos elementos no violentos, que constituían el grueso de los presentes en la zona en disputa. Cabe destacar que durante la investigación se llegó a la conclusión de que en el futuro sería necesario mejorar la coordinación entre los cuerpos de policía y estrechar más eficazmente la cooperación entre las instituciones, con ayuda de otros países, en materia de información y prevención mediante, entre otras cosas, iniciativas encaminadas a armonizar el marco jurídico internacional.

59. Posteriormente, la Comisión Mixta analizó y destacó los factores que salieron a relucir de sus investigaciones de los tres incidentes más discutidos.

60. En cuanto a los desórdenes ocurridos en Via Tolemaide, se observó que había dos versiones diferentes. Según la primera, la marcha tuvo que retroceder al haberse convertido en

una manifestación violenta tras haber estado a punto de tomar contacto con las barreras colocadas por la policía al final de la ruta autorizada y después de que algunos manifestantes atacasen a la policía e intentasen atravesar dichas barreras. Según la otra versión, la policía modificó el itinerario de la marcha sin que mediara ninguna provocación violenta.

61. A medida que transcurría el tiempo, la situación surgida tras los actos de los manifestantes generó una nueva serie de altercados violentos y caóticos en toda la zona, lo que dio lugar, entre otras cosas, a los ataques registrados en Piazza Alimonda y en Via Caffa. Esta era la situación cuando el Land Rover fue atacado, tras habersele cortado el paso, y los tres *carabinieri* se encontraron en una tesitura en la que peligraba su vida. El agente Placanica sacó su arma reglamentaria y realizó el disparo que mató a Carlo Giuliani en el momento mismo a que éste le arrojaba un extintor. Así es como ocurrió un hecho que nunca debió haber sucedido: la pérdida de una vida humana. La causa fundamental fue la violencia ciega de grupos de extremistas que pusieron en peligro las vidas de los jóvenes que se vieron atrapados en las iniciativas criminales de aquéllos. En unos acontecimientos tan negativos, el único elemento positivo fue el papel que desempeñó el padre de Giuliani quien, mostrando un gran sentido de la responsabilidad y espíritu cívico, hizo un llamamiento a los manifestantes para que guardasen la calma e hizo todo lo posible por restaurar un clima de paz.

62. Por lo que se refiere al episodio de la escuela Pertini-Diaz, la Comisión Mixta observó la legitimidad de la decisión de efectuar el registro, aun cuando el documento en el que oficialmente se demuestra esa legitimidad no figurase entre los que obraban en su poder. Se destacaron varios errores de coordinación y de toma de decisiones y a nivel operativo (especialmente en lo referente a la línea de mando y a la manera en que actuó en la práctica). De las audiencias y del material recabado por la Comisión, parece claro que la decisión de llevar a cabo el registro se había basado en la convicción cabal de que se habían escondido armas en la escuela. También se reconoció sin ambages que la decisión de desplegar una fuerza operativa adecuada para hacer frente a la enconada resistencia al registro fue acertada. Esta enconada resistencia a la policía está sobradamente acreditada y obligó a un considerable uso de la fuerza para contrarrestar y vencer la oposición de los ocupantes, y poder así garantizar la seguridad de los agentes y lograr los objetivos de la acción policial. Hay que decir que también salió a relucir información sobre los excesos cometidos por algunos agentes de los cuerpos de policía. La tarea de esclarecer los hechos incumbe en estos momentos a la autoridad judicial competente, en cuya actividad la Comisión Mixta no puede ni pretende injerirse.

63. En cuanto a los incidentes en el centro de Bolzaneto, la Comisión examinó varios aspectos diferentes. En primer lugar, señaló que no cabía poner en tela de juicio la necesidad y la legitimidad de crear esa estructura (y la similar del centro de San Giuliano), como tampoco la incuestionable legitimidad, incluso desde el punto de vista administrativo, de los funcionarios de prisiones (policía penitenciaria) al hacer frente a los incidentes.

64. Para ser más concretos, desde el punto de vista administrativo y de la gestión no puede ponerse en tela de juicio que se respetaron plenamente las normas y procedimientos en lo tocante a los exámenes médicos, los registros y los cacheos de los detenidos, así como el trato durante su traslado a prisión; en todo momento, el objetivo perseguido fue mantener el orden entre los detenidos, dadas las difíciles relaciones entre los propios detenidos y entre éstos y los funcionarios.

65. Las quejas sobre los largos períodos de internamiento en el centro se pueden atribuir al elevado número de detenidos, al hecho de que grandes grupos de personas llegaran al mismo tiempo y a la decisión no prevista de reducir los centros de recepción de siete a dos. En cuanto a los presuntos actos de violencia, sobre cuya comisión en la práctica hay en marcha una investigación judicial, lo apropiado, como en el caso de la escuela Diaz-Pertini, es esperar a que se pronuncie la autoridad judicial. Lo cierto es que los incidentes referidos, de ser verídicos, son de una naturaleza muy grave. Sin embargo, también se tomó nota de los informes de la *Questura* (dependencia encargada de las fuerzas de policía, el orden público y los servicios administrativos conexos) de Génova que, al parecer, había obtenido pruebas mediante "escuchas realizadas a escondidas" de que algunos detenidos se habían puesto de acuerdo previamente para formular acusaciones infundadas contra los agentes, aunque en la audiencia, el *Questore* no especificó a qué centros se refería. Otro punto crucial parece ser la investigación abierta por el Departamento de la Administración Penitenciaria, puesto que una persona que, en principio, podía ser investigada en esa misma causa fue designada como miembro del Comité creado a tal fin.

66. Para concluir, la Comisión Mixta reiteró que la violencia no era un instrumento de acción política ni debía utilizarse como tal y que en un país democrático la legalidad era un valor fundamental. La Comisión destacó la inviolabilidad de los principios constitucionales de la libertad de expresión y respeto de la persona, incluso, y quizás sobre todo, cuando se le priva de libertad tras su detención, así como la necesidad de proteger la seguridad de los ciudadanos y el orden público. La Comisión manifestó su esperanza de que, de salir a relucir hechos o vulneraciones de la disciplina que sean importantes desde el punto de vista penal, las autoridades judiciales y los órganos administrativos depurasen la responsabilidad de los culpables y velasen por que se impusiesen las sanciones correspondientes.

Artículo 8

1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.

2. Nadie estará sometido a servidumbre.

3. a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio;

b) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuestas por un tribunal competente;

c) No se considerarán como "trabajo forzoso u obligatorio", a los efectos de este párrafo:

i) los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso b), se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;

- ii) el servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia;
- iii) el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad;
- iv) el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

67. En Italia, a fin de proporcionar la mejor información sobre la problemática que acarrea la objeción de conciencia, se creó una oficina especial para la objeción de conciencia y el servicio social sustitutivo, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Por medio de esta Oficina Nacional del Servicio Social Sustitutivo, la Presidencia del Consejo de Ministros pretende establecer un contacto directo, principalmente en las escuelas, con todos los jóvenes que, al alcanzar la mayoría de edad, deben indicar si quieren acogerse a la objeción de conciencia. Se considera que las escuelas desempeñan un papel especial en la divulgación de información y en la sensibilización sobre los principios del servicio social sustitutivo, que en su presente forma constituye una verdadera oportunidad para aprender conocimientos útiles que puedan servir en el mercado laboral y que, en cualquier caso, permite a los que lo realizan tener una primera experiencia laboral. Está prohibido recurrir a objetores de conciencia jóvenes para trabajar en organismos de formación autorizados o para sustituir a trabajadores. Se hace un hincapié especial en la creación de nuevas profesiones y se considera a los jóvenes sus principales beneficiarios.

68. Debe considerarse el destacado papel que el servicio social sustitutivo ha adquirido gracias a la creación de esta Oficina, teniendo al tiempo en cuenta la reforma del servicio militar obligatorio y el reconocimiento del derecho de la mujer a alistarse en las fuerzas armadas, lo que, evidentemente también tiene su repercusión desde el punto de vista de la igualdad de géneros.

Artículo 9

Derecho a la libertad y a la seguridad personales

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

2. Toda persona detenida será informada de la acusación formulada contra ella.

3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.

5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Indemnización por detención injusta

69. En relación con el artículo 9 de la Convención, y por si no se ha suscitado este punto en anteriores ocasiones, los artículos 314 y siguientes del Código Penal introdujeron el concepto de indemnización por detención injusta derivada de la aplicación de una disposición todavía no promulgada o por quebrantar los artículos 273 y 280 del Código Penal. El concepto de error judicial, que ya se contemplaba en el Código derogado, se refiere a la eventualidad de un encarcelamiento injusto tras una revisión del caso y está regulado por el artículo 643 del Código Penal.

70. Más concretamente, en el párrafo 1 del artículo 314 del Código Penal, la sentencia irrevocable de absolución se considera un requisito previo a la interposición de una demanda para obtener reparación del Estado. En el párrafo 2 se contempla la concesión de una indemnización si se demostrara que la medida cautelar adoptada y aplicada fue contraria a derecho, sin que existieran las condiciones previstas en los artículos 273 o 280 del Código Penal, que las decisiones judiciales consideran que deben darse con carácter obligatorio.

71. No obstante, el derecho a una indemnización justa está supeditado a que el demandante no haya dado motivo para su detención en razón de una negligencia grave o una conducta dolosa.

72. El procedimiento para obtener una indemnización justa está regulado en el artículo 315 del Código Penal, que a su vez remite al artículo 643, en la medida en que éste sea aplicable. La demanda debe presentarse al Ministerio de Economía y Finanzas, mientras que la competencia para decidir sobre ésta incumbe al Tribunal de Apelación, que falla mediante una orden que puede apelarse ante el Tribunal de Casación. En caso de fallecimiento del demandante, el derecho a una indemnización pasa al cónyuge, y a sus descendientes y ascendientes, hermanos y hermanas y personas ligadas por parentesco (de primer grado) o adopción.

73. Por lo que respecta al pago de la suma en cuestión, en la jurisprudencia se considera que el concepto de "indemnización justa" es más amplio que el de daños y perjuicios concretos, puesto que los factores concomitantes incluyen no sólo la pérdida económica y el lucro cesante, sino que también acarrearán descrédito, menoscabo de la posición social y sufrimiento de la víctima del error jurídico, y el objetivo fundamental es permitir, en la medida de lo posible, la normal reintegración de la víctima en la sociedad en un clima de sosiego. El importe abonado no excederá los 1.000 millones de las antiguas liras (art. 315) y se podrá pagar en forma de una asignación vitalicia en vez de mediante un pago único.

La violencia en el fútbol

74. Pese a que en el campeonato nacional de fútbol 2002-2003 se registró un aumento del 28% en el número de partidos con episodios de conducta violenta, si únicamente se tienen en cuenta los episodios con un nivel de gravedad bajo (de primer grado), medio (de segundo grado) o alto (de tercer grado), excluyendo por tanto los incidentes de muy poca entidad (grado 0), las cifras fueron casi idénticas a las de la temporada de fútbol anterior (2001-2002), durante la cual hubo una reducción considerable en el número de incidentes.

75. Del análisis de otros coeficientes estadísticos utilizados para evaluar los efectos de los acontecimientos deportivos sobre el orden y la seguridad públicos también se desprenden indicadores positivos de los progresos que ha experimentado la liga de fútbol. Por ejemplo, durante la temporada 2001-2002, el número de detenidos y de personas denunciadas pero que todavía seguían en libertad aumentó en un 51% y un 18% respectivamente, lo que demuestra que la capacidad de las fuerzas de orden público, incluso en términos preventivos, también mejoró.

76. Estos resultados se deben en parte a la labor de prevención intensiva y de gran alcance llevada a cabo por las "unidades de control de los aficionados", que se establecieron en agosto de 2000 con la misión de prevenir disturbios durante los encuentros deportivos e identificar, incluso mediante investigaciones posteriores, a los responsables de los desórdenes. Las unidades de control de los aficionados centran sus esfuerzos en la obtención de información -en especial mediante reuniones semanales con representantes de los grupos "ultras" radicales- que puede resultar útil en la organización de servicios de orden público y en la identificación y denuncia de los responsables de comportamientos penalmente punibles, y a los efectos también de que la autoridad provincial encargada de la seguridad pública adopte las medidas preventivas previstas por la legislación en vigor.

77. No menos importante ha sido la actividad de información, que ha mantenido ocupado al personal de las unidades de control de los aficionados durante los días previos a los partidos en un diálogo constante y en iniciativas de sensibilización encaminadas a obtener toda la información útil posible sobre el número de aficionados interesados en seguir a sus equipos en los desplazamientos para disputar partidos en campo contrario, los tipos de transporte que se utilizan, los horarios de los viajes y la existencia de motivos de resentimiento o enemistad hacia los seguidores de los equipos rivales.

78. En el caso de los partidos de alto riesgo disputados en campo contrario, se envió a algunos miembros de las unidades operativas para que acompañaran a los aficionados. Éstos también llevaron a cabo una importante actividad de apoyo a las fuerzas de policía local, que adoptó la forma de coordinación constante con los representantes de los grupos ultras y la identificación, inmediatamente después de transcurridos los incidentes, de los responsables de cualquier episodio de violencia.

79. Evidentemente, las unidades de control de los aficionados también desempeñaron una función estrictamente de investigación. Tras los partidos en que se habían producido incidentes, éstas veían las películas grabadas por los sistemas de circuito cerrado en las instalaciones deportivas y las realizadas por las unidades de la policía científica con miras a identificar a los responsables y denunciarlos ante la autoridad judicial.

80. Por lo que se refiere a la prevención, cabe destacar asimismo la actividad llevada a cabo por la Sección de la Dirección Central de la Policía Preventiva competente. Además de proporcionar orientación y coordinación a las unidades de control de los aficionados, esta sección también realizó una contribución fructífera a la labor del "Observatorio Nacional sobre la Violencia en los Acontecimientos Deportivos" con el propósito de establecer el perfil de riesgo de cada partido. Este Observatorio está compuesto por funcionarios debidamente cualificados de la Dirección Central, la Oficina de Orden Público, el Servicio de Policía de Ferrocarriles y Carreteras, altos funcionarios de la Liga de Fútbol, el Comité Olímpico Nacional de Italia (CONI), los Ferrocarriles del Estado y Trenitalia, el representante encargado de la seguridad de la compañía de estaciones de servicio de las autopistas "Autogrill" y agentes de los *carabinieri* y la policía financiera. El Observatorio supervisa los episodios de violencia e intolerancia en el contexto deportivo y promueve iniciativas coordinadas para la prevención de la conducta violenta. El Observatorio se reúne semanalmente en el Departamento de Seguridad Pública y fue un instrumento útil para lograr una colaboración sinérgica entre los órganos de seguridad y las entidades deportivas.

81. En especial sobre la base de las recomendaciones del Observatorio, el Departamento asigna a las diversas *Questure* refuerzos procedentes de las brigadas móviles de la policía del Estado, los *carabinieri* y la policía financiera.

82. Pese a que los resultados se pueden considerar sin duda positivos, cabe señalar que la actividad de las unidades de control de los aficionados, que fue particularmente eficaz y fructífera, en términos de prevención, con aquellos grupos de seguidores que estuvieron abiertos al diálogo y a la idea de respetar las reglas, se vio al mismo tiempo socavada, en cuanto a sus fines operativos y a los resultados alcanzados, por la falta de receptividad de los grupos marginales más violentos, que entendieron que la iniciativa tenía principalmente un carácter represivo.

83. Algunos grupos "irreductibles" continúan rechazando cualquier forma de encuentro o diálogo, como demostró una vez más la agresividad potencial de sus miembros, que, en diversas ocasiones, derivaron en actos vandálicos colectivos sin sentido y agresiones generalizadas contra personas, bienes e incluso la policía, con consecuencias adversas para la seguridad pública.

84. A estos mismos grupos, que constituyen un elemento nada despreciable del variopinto mundo de los *tifosi*, se pueden atribuir casi todos los incidentes violentos acaecidos durante los partidos de fútbol.

85. A todo ello cabe añadir la cuestión de la idoneidad de determinadas instalaciones futbolísticas desde el punto de vista de la seguridad. Por ejemplo, de los 32 complejos deportivos con un aforo para más de 20.000 espectadores, que deben contar con sistemas de vigilancia por vídeo, se ha comprobado que 6 no los tienen instalados, mientras que los 26 restantes poseen sistemas de circuito cerrado que son obsoletos o inadecuados para cubrir todas las zonas por las que circulan los aficionados.

86. Además, de las 122 instalaciones deportivas que albergan los partidos de fútbol de la Liga A, B, y C, sólo 53 (el 43%) reúnen los requisitos de seguridad previstos por la Orden ministerial de 18 de marzo de 1996 por lo que respecta a la viabilidad de uso, mientras que los 69 restantes (el 57%) son impracticables y los partidos de fútbol se juegan tras la concesión

de "autorizaciones excepcionales", expedidas por el alcalde según las circunstancias de cada caso o siempre que cumplan los requisitos establecidos en "permisos temporales".

Medidas restrictivas para la prevención de la violencia en los estadios

87. La Ley N° 45 de 24 de febrero de 1995, que ratificó, con enmiendas, el Decreto-ley N° 717, de 22 de diciembre de 1994, contenía medidas urgentes para la prevención de la violencia en las competiciones deportivas.

88. En la actualidad, el Comité de Justicia de la Cámara de Diputados está examinando el Texto Consolidado que propone medidas nuevas y más duras para combatir los "episodios de violencia con ocasión de acontecimientos deportivos".

Los cabezas rapadas de ideología nazi

89. El movimiento de "cabezas rapadas" de ideología nazi surgió en Inglaterra a finales del decenio de 1960 y se introdujo en Italia a principios del decenio de 1990. Éste ha arraigado especialmente en las regiones del noreste de Italia y en Roma y está estrechamente relacionado con el racismo y la xenofobia y con frecuencia presenta fuertes elementos de antisemitismo.

90. En Italia, durante mucho tiempo no se produjeron incidentes particularmente graves, en especial habida cuenta de la tradicional tolerancia de los italianos hacia los extranjeros. Únicamente a principios del decenio de 1990 tuvo lugar una repentina oleada de episodios de intolerancia racial, xenofobia y antisemitismo. Ésta estaba asociada a un brusco incremento de la inmigración de personas extracomunitarias, que hasta entonces había sido irrelevante. En este período aparecieron por primera vez grupos de cabezas rapadas en algunas regiones del norte de Italia. Estos grupos, tomando la inmigración como pretexto, fueron responsables de los primeros actos de violencia contra inmigrantes.

91. Más recientemente, el importante aumento de los flujos migratorios clandestinos, que también ha llevado a un incremento de las actividades ilegales tales como la explotación de la prostitución, el tráfico de drogas y la "pequeña delincuencia", ha contribuido indudablemente a inculcar sentimientos de preocupación y malestar en algunos sectores de la opinión pública.

92. Este malestar, en especial entre los jóvenes más inadaptados con un marco de referencia cultural y moral muy limitado, a veces ha encontrado una salida violenta en forma de conductas penalmente sancionables que, cabe decir, hasta la fecha no han alcanzado niveles incontrolables y han seguido teniendo un carácter principalmente anecdótico, pese a su naturaleza sumamente objetable y a su gravedad.

93. En este contexto, especialmente en relación con la prevención de la aparición de un fenómeno más extendido en el que podrían haber participado los jóvenes extremistas más inclinados a la intolerancia y llevado a la formación de asociaciones sistemáticas entre ellos, el Estado ha adoptado de manera inmediata una serie de medidas rigurosas.

94. Estas medidas se han materializado en una capacitación cada vez más específica de los agentes del orden público encargados de abordar este nuevo fenómeno y en iniciativas

legislativas para combatir, no sólo las manifestaciones externas más visibles del fenómeno, sino también sus aspectos ideológicos y propagandísticos.

Artículo 10

Tratamiento de los acusados y condenados

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
2.
 - a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;
 - b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.
3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

Condición de los reclusos

95. En el contexto más general de medidas dirigidas a mejorar las condiciones de los presos, el Gobierno italiano ha prestado una particular atención a la condición de las reclusas, en relación con su función de madres. Por iniciativa de la Ministra de Igualdad de Oportunidades, el Comité de Justicia de la Cámara de Diputados ha aprobado el proyecto de ley titulado "Medidas alternativas a la prisión para la protección de la relación entre las reclusas y sus hijos" (Iniciativa de la Cámara N° 4426). Las nuevas medidas permitirán transformar las condenas a prisión en medidas alternativas como el arresto domiciliario, en la que se colocará a la delincuente bajo la supervisión de un trabajador social, o el régimen semiabierto, si la condena (o la pena que queda por cumplir) es inferior a cuatro años y el niño o niños que viven con la madre tienen menos de 10 años. Hasta ahora, ello ha sido posible sólo para las condenas inferiores a tres años y hasta que el niño cumple 5 años. Se excluyen los delitos de conspiración mafiosa, tráfico internacional de drogas y robo a mano armada.

Artículo 12

Admisión de extranjeros

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

La cuestión de la inmigración legal e ilegal a Italia

96. La experiencia de los últimos años, con el aumento desde 1997 de los flujos migratorios legales e ilegales en todos los países industrializados, confirma la teoría según la cual las diferencias y los desequilibrios crecientes en los índices de desarrollo económico y demográfico y la situación de pobreza y subdesarrollo en que todavía viven dos tercios de la humanidad son factores que alimentan los flujos migratorios.

97. Basándose en su propia experiencia como país de emigración, Italia ha entendido que los flujos de migrantes que entran en el país no constituyen una situación excepcional que deba regularse utilizando medidas de emergencia, sino un fenómeno natural imparable y una fuente de nueva vitalidad que fomentará el crecimiento económico y permitirá el encuentro de diferentes mundos, lo que será beneficioso para el crecimiento y la apertura a otras culturas del país. Al mismo tiempo, sin embargo, Italia estima que la inmigración libre e incontrolada puede ser contraproducente. Esta eventualidad no sólo sería insostenible para el sistema socioeconómico, que no podría proporcionar trabajo, y las garantías sociales de las que todos los países avanzados están justamente orgullosos, a un número ilimitado de personas, sino que, en cualquier caso, queda excluida además por los acuerdos suscritos con sus socios europeos.

98. Únicamente una política de ayuda a la cooperación y el desarrollo eficaz para los países más afectados por la emigración, coordinada a nivel internacional y europeo, puede incidir en las causas estructurales del subdesarrollo y contribuir a frenar, si bien sólo a medio y largo plazo, los movimientos migratorios forzosos.

99. Estas consideraciones dieron lugar a una toma de conciencia de que el país necesitaba un nuevo instrumento legislativo que pudiera restablecer los flujos migratorios dentro de unos límites normales, con la firme convicción de poder regular un flujo estructurado y programado de trabajadores extranjeros que pudieran integrarse en la sociedad italiana. Esta necesidad se tradujo en la nueva legislación sobre inmigración, la Ley N° 40, de 6 de marzo de 1998 y el Texto Consolidado sobre Inmigración aprobado mediante el Decreto legislativo N° 286, de 25 de julio de 1998.

100. Italia, dada su posición geográfica en el centro del Mediterráneo, es una de las principales fronteras externas de la zona Schengen, y se ha convertido paulatinamente en un país de destino para un flujo de migrantes atraídos por los cambios que se han producido en las relaciones de poder económico a nivel mundial. En los últimos años el flujo ha aumentado progresivamente, no según una programación prudente de las entradas, sino principalmente mediante canales no oficiales. El Texto Consolidado sobre Inmigración fue posteriormente enmendado mediante la Ley N° 189, de 30 de julio de 2002, para abordar más adecuadamente los problemas relacionados con la inmigración. Los elementos clave de esta ley se refieren a innovaciones que tendrán consecuencias considerables en dos aspectos del fenómeno:

- a) La necesidad de adoptar medidas lo más firme posibles para combatir la inmigración ilegal y clandestina y los fenómenos delictivos asociados;
- b) La necesidad de fomentar la plena aceptación de los ciudadanos extranjeros que pretenden ganarse la vida honradamente en el país e integrarse en la sociedad, en el contexto de un flujo programado de trabajadores extracomunitarios a Italia.

101. Esta ley ofrece asimismo la posibilidad de "legalizar" la situación de aquellos trabajadores asalariados que ya se encuentran en Italia y cuyos empleadores han presentado las solicitudes de legalización. Como resultado de esta legalización y de la Ley N° 122/2003, se ha emprendido el proceso de legalización para unos 700.000 trabajadores extracomunitarios presentes en Italia, un número considerablemente mayor del previsto y mucho más alto que en las anteriores "amnistías" para inmigrantes (en 1995 se legalizó a 244.000 inmigrantes extracomunitarios y a 251.000 en 1998).

102. Estas amnistías periódicas resultaron necesarias para legalizar la situación de los extranjeros que, de otro modo, se hubieran visto condenados a vivir en condiciones de ilegalidad perpetua. La reducción de esta esfera de ilegalidad en la medida de lo posible fue una condición previa para la introducción de una activa política de migración interna basada en cuotas.

El decreto de programación de la entrada de inmigrantes

103. En el informe sobre la inmigración ilegal y la presencia de extranjeros en Italia que se presentó al Parlamento en mayo de 1998, el número de inmigrantes clandestinos se calculaba entre 200.000 y 300.000.

104. Para permitir la aplicación de la legislación, sobre la base de las recomendaciones contenidas en el documento de programación, el Gobierno emitió un "decreto de programación de la entrada de emigrantes" que estableció una cuota adicional de 38.000 personas para 1998. Hasta ese límite máximo, se contemplaba la expedición de permisos de residencia, sobre la base de un contrato y para trabajar por cuenta propia, a ciudadanos extracomunitarios residentes en el extranjero o que se encontrasen en Italia antes de la entrada en vigor de la Ley N° 40/1998, siempre que hubieran presentado sus solicitudes a más tardar el 15 de diciembre de 1998. Las solicitudes debían incluir la documentación pertinente, que demostrara la presencia del solicitante en Italia antes del 27 de marzo de 1998, la existencia de un contrato para un empleo por cuenta ajena o de un trabajo por contrato y pruebas de disponer de un alojamiento adecuado. Se preveía asimismo la posibilidad de legalizar a los inmigrantes clandestinos que afirmaran cumplir los requisitos necesarios para ello por motivos de reunificación familiar.

105. A 28 de diciembre de 1999, se habían presentado 243.233 solicitudes por razones de empleo (de las cuales 36.339 correspondían a empleo por cuenta propia). De éstas, se aceptaron 130.887 y se rechazaron 11.879. Se presentaron 7.337 solicitudes alegando reunificación familiar, de las cuales se aceptaron 5.368, rechazándose sólo 166 (véase el anexo 1: flujos migratorios en 1997, 1998 y 1999).

106. En 1998 se estableció una Comisión para las Políticas de Integración en el Departamento de Asuntos Sociales, con el fin de respaldar este nuevo enfoque del Gobierno. Estudiar el fenómeno es parte de sus atribuciones, pero también proporcionar respuestas sustantivas a las

preguntas planteadas por el Gobierno sobre cuestiones relacionadas con la inmigración y las políticas interculturales e iniciativas para combatir el racismo.

107. En 2000, el Ministerio de Bienestar subrayó su interés en las cuestiones de inmigración y en la integración laboral de los inmigrantes mediante el establecimiento de una comisión para elaborar un plan de integración laboral de los trabajadores extranjeros. En este contexto, se están examinando también iniciativas para combatir la discriminación.

108. La disposición legislativa más reciente en esta esfera, y la primera que ha aplicado la nueva normativa sobre inmigración, es un documento estructurado de manera flexible encaminado a mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda del mercado laboral y establecer cuotas separadas (dado que el número máximo de trabajadores extranjeros que pueden entrar en Italia se ha fijado en 63.000 personas) para los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores asalariados, y cuotas especiales para los países que han firmado acuerdos de cooperación sobre cuestiones migratorias. Para 2001, el Decreto presidencial de 9 de abril de 2001 preveía la entrada de 83.000 extranjeros; las Órdenes del Primer Ministro de 15 de octubre de 2002 y de 6 de junio de 2003 autorizaban la entrada de 79.500 extranjeros para cada uno de estos dos años.

Disposiciones relativas a los inmigrantes legales

109. Dentro de las cuotas previstas, en determinadas circunstancias se permite trabajar a los extranjeros que ya se encuentran en Italia por otro motivo, siempre que soliciten a su *Questura* local la conversión de su permiso de residencia.

110. Las personas que posean un permiso de residencia por motivos de estudio o formación pueden desempeñar:

- a) Un empleo por cuenta ajena, después de haber obtenido una autorización de la oficina de empleo provincial correspondiente y la conversión de su permiso de residencia;
- b) Un empleo por cuenta propia, una vez se haya comprobado que reúnen los requisitos previstos para la entrada de nacionales extranjeros que trabajan por cuenta propia y se haya convertido su permiso de residencia.

111. Las personas que posean un permiso de residencia para desempeñar un trabajo temporero pueden ejercer un empleo por cuenta ajena permanente, con la consiguiente conversión de su permiso de residencia, siempre que lo hubieran obtenido para desempeñar un trabajo temporero el año anterior y que, a su expiración, hubieran regresado a su país de origen.

Flujos migratorios procedentes de los Balcanes

112. Durante el decenio de 1990, Italia tuvo que abordar fenómenos que exigían un enfoque innovador a la normativa, dada la necesidad de proporcionar "protección temporal" a las personas que huían de sus propios países, que se habían visto asolados por una violencia generalizada o por la guerra, incluso si dichas personas no eran objeto de persecución a título individual.

113. La reiterados e importantes flujos de evacuados hacia Italia crearon la necesidad de elaborar un instrumento legal más flexible que una ley, que cabía adoptar en situaciones de emergencia. Por consiguiente, en el artículo 18 de la Ley N° 40/1998 se preveía que "una orden del Primer Ministro [...] establecerá [...] las medidas de protección temporal que deben adoptarse, incluso en contra de lo dispuesto en la presente ley, por necesidades humanitarias de peso, en caso de conflictos, desastres naturales u otros acontecimientos particularmente graves en países que no pertenezcan a la Unión Europea".

114. Esta disposición se utilizó por vez primera en la primavera de 1999 para conceder protección temporal en Italia a los evacuados de Kosovo, y de los Balcanes en general.

115. El 26 de marzo de 1999, unos pocos días después del inicio de las operaciones de la OTAN, el Primer Ministro emitió una orden por la que declaraba el estado de emergencia, para abordar el posible éxodo excepcional desde las zonas de guerra. El 18 de junio se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1999.

116. Desde el 30 de mayo, cuando se consideró que había concluido la primera etapa de la operación humanitaria, se adoptaron medidas para gestionar y asistir a los evacuados de Kosovo hasta el 6 de julio de 1999, fecha en que se inició el puente aéreo para la repatriación de los refugiados a Kosovo. Esta operación finalizó el 20 de julio de 1999 con el retorno de 3.894 evacuados.

117. Durante este período, 1.792 evacuados obtuvieron permisos de residencia y abandonaron el centro de acogida para trasladarse a otras ciudades italianas o cruzar la frontera hacia países como Francia, Alemania o Suiza, a fin de reunirse con parientes que vivían allí.

118. El 31 de agosto de 1999 terminó la estancia de los evacuados en la antigua base militar de Comiso con la transferencia de los evacuados que todavía permanecían en ella a instalaciones secundarias de acogida. Durante su estancia en el centro de acogida de Comiso, los evacuados recibieron alimentos y alojamiento y toda la asistencia médica necesaria. La labor de los voluntarios fue de gran importancia en la ayuda a los evacuados de Kosovo.

119. A fin de mejorar la calidad de vida de los evacuados, se les alentó a buscar empleo en trabajos acordes con sus conocimientos y experiencia.

120. De manera más general y, por consiguiente, no sólo respecto de los evacuados en Comiso, el 12 de mayo de 1999, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Texto Consolidado N° 286/1998 (que sustituía al artículo 18 de la Ley N° 40/1998), el Primer Ministro emitió, como se ha mencionado anteriormente, una orden que contenía medidas de protección humanitaria temporal para las personas procedentes de las zonas de guerra en los Balcanes.

121. Se expidieron más de 18.000 permisos de residencia por razones de protección temporal.

122. A través de las prefecturas se proporcionó ayuda y asistencia a los refugiados en las instalaciones existentes y en estructuras habilitadas para este fin específico. La cifra de personas que recibieron asistencia alcanzó su punto culminante en mayo de 1999, con aproximadamente 8.000, a las que hay que sumar las personas albergadas en el centro de Comiso por el Departamento de Protección Civil, dependiente de la Oficina del Primer Ministro.

123. En términos estadísticos, la inmigración ilegal de ciudadanos yugoslavos de origen étnico albanés desde la región de Kosovo aumentó progresivamente a partir de 1997 y durante todo 1998 y comenzó a incrementarse de manera incluso más pronunciada en los últimos meses de 1998.

124. El número total de extranjeros que entraron en Italia desde el 1º de enero de 1999 hasta el 30 de septiembre de 1999 fue de 40.893 (de los cuales 22.777 procedían de Kosovo). El alcance y la gravedad del fenómeno, en especial por lo que respecta a la actividad de las organizaciones delictivas que participan en el transporte de inmigrantes clandestinos por mar, resultan aún más evidentes si se considera el número de personas detenidas por inducir a la inmigración ilegal (257, principalmente albaneses que se dedican al transporte de cargamentos de inmigrantes por mar) y de embarcaciones interceptadas (106).

125. Otro fenómeno que surgió a partir de la segunda mitad de mayo de 1999 fue la llegada a los puertos de Bari y Brindisi de numerosos grupos de refugiados procedentes de Kosovo con documentos falsos a bordo de los transbordadores que cubren diariamente el trayecto entre estos puertos y los puertos albaneses de Valona y Durrës.

126. Entre el 21 de mayo y el 5 de agosto de 1999, 8.562 kosovares entraron en Apulia de esta manera. Después del 5 de agosto no se registraron más llegadas de refugiados a bordo de buques de línea.

127. Por lo que respecta a los acontecimientos que han tenido lugar tras la conclusión del conflicto y la entrada en Kosovo de las fuerzas militares que actúan bajo los auspicios de las Naciones Unidas, se había observado un descenso gradual del número de refugiados que llegaban a la costa de Apulia.

128. En la actualidad la protección subsidiaria proporcionada en Italia adopta la forma de permisos de residencia expedidos por razones humanitarias y en carácter individual (artículo 5.6 del Texto Consolidado N° 286/1998) y por razones de protección social (art. 18). Se conceden permisos por razones humanitarias y con carácter individual en muchas situaciones, en especial cuando el extranjero, pese a no haber obtenido el reconocimiento de la condición de refugiado (por ejemplo, porque no ha sido objeto de persecución individual y, por consiguiente, no se aplican los requisitos previstos por el Convenio de Ginebra para el reconocimiento de esta condición) se vería expuesto, si fuera repatriado, a riesgos relacionados con su bienestar fundamental, por ejemplo, en caso de que estallara una guerra civil en su país (en la actualidad, se han expedido 1.679 permisos a este título).

129. Los permisos de residencia por razones de protección social (que se aplican de manera generalizada en los casos de trata de mujeres) son una nueva e importante característica introducida mediante la Ley N° 40/1998. La función de las autoridades locales y las asociaciones, que trabajan con las mujeres en cuestión y actúan como garantes de éstas en sus relaciones con la policía y las autoridades judiciales, es vital para la expedición de estos permisos. La firme voluntad de hacer todo lo posible para ayudar a las personas que intentan escapar de las garras de los traficantes ilegales constituye un elemento clave en la reducción de la trata de mujeres con fines, principalmente, de prostitución.

130. El artículo 18 del Texto Consolidado N° 268/1998 es una disposición verdaderamente innovadora por dos razones. La primera es que su objetivo es primordialmente la protección social de las víctimas de la trata; la segunda es que desvincula la concesión de un permiso de residencia por razones de protección social de la necesidad de colaborar en las investigaciones. La condición para que se expida el permiso es la existencia de "... situaciones de violencia o explotación grave de un nacional extranjero y un peligro real para su seguridad como consecuencia de sus intentos de escapar de... una asociación que participa en las actividades delictivas mencionadas anteriormente o como resultado de declaraciones efectuadas durante la instrucción o el proceso...". La disposición sobre permisos de residencia por razones de protección social tiene como finalidad lograr arrancar al mayor número posible de mujeres y niñas de las garras de las bandas de delincuencia organizada.

Más específicamente: las víctimas de la trata

Los objetivos

131. La experiencia adquirida hasta la fecha en esta esfera ha puesto de relieve la necesidad de establecer un enlace eficaz con los países de origen de las víctimas. Esto presupone un conocimiento específico de los antecedentes sociales, judiciales, legales y familiares de las víctimas, a fin de ofrecer, a quienes lo soliciten, la asistencia adecuada para retornar a su país.

132. Teniendo esto en cuenta, el Departamento de Libertades Civiles e Inmigración del Ministerio del Interior ha promovido varias iniciativas para la repatriación asistida de las víctimas de la trata y para la elaboración de iniciativas para la prevención del fenómeno en sus países de origen.

Proyecto para la prevención de la trata de personas

133. El Proyecto para la prevención de la trata de personas es una medida, financiada de conformidad con la Ley N° 212 de 26 de febrero de 1992, que promueve la "cooperación con los países de Europa central y oriental". Se han destinado 206.582 euros a esta medida.

134. En la actualidad, cuatro países en Europa central y oriental, que se ven particularmente afectados por la trata de personas con fines de explotación, participan en la ejecución del proyecto. Estos países son Albania, Rumania, Moldavia y Ucrania.

135. Tres organizaciones sociales del sector privado que trabajan en la esfera específica de la inmigración colaboran en la ejecución del proyecto. Estas organizaciones son la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que aplicará el proyecto en Albania y Rumania; la organización Cáritas Italiana, que lo hará en Ucrania; y la fundación Regina Pacis, que trabajará en Moldavia.

136. El proyecto comprende las siguientes actividades:

- a) La organización de reuniones con los funcionarios y el personal de las misiones diplomáticas en los países interesados, con las instituciones locales y con las ONG que trabajan en la lucha contra la trata de personas y protegen a las víctimas. El objetivo de estas reuniones es explicar el proyecto y sus objetivos y solicitar

cooperación a fin de establecer las medidas más adecuadas que deben aplicarse para proporcionar asistencia a las víctimas y promover su integración social. Mediante las reuniones se procurará asimismo informar a estas personas de las medidas de protección e integración social en favor de las víctimas establecidas en Italia y en los países de origen y centrar la atención de la población local en la trata de personas con miras a prevenirla.

- b) La organización de conferencias, reuniones y campañas de información local encaminadas a prevenir la trata de personas.
- c) La elaboración y difusión de material informativo, como, por ejemplo, un vídeo en el que las propias víctimas relatan sus experiencias; este vídeo puede utilizarse como material informativo y educativo para los programas locales de radio o televisión, que se consideran vehículos adecuados para la campaña de información.

137. Para que lleven a cabo estas actividades, se ha asignado la suma de 46.481 euros a cada uno de los cuatro países que participan en el proyecto.

138. Los órganos que cooperan con el Ministerio del Interior para llevar adelante el proyecto elaboran un informe trimestral detallado sobre la marcha de las actividades. Cuando finalice el proyecto, a finales de 2003, se presentarán en una conferencia de clausura los resultados obtenidos en cada uno de los cuatro países participantes.

Proyecto para retornos acompañados

139. En la actualidad el Proyecto nacional para ofrecer asistencia en los retornos acompañados voluntarios y la reintegración en sus países de origen para las víctimas de la trata de personas se encuentra en su segundo año.

140. El primer año de financiación, que finalizó en septiembre de 2002, permitió el retorno acompañado de 80 víctimas.

141. El segundo año financiero, que comenzó el pasado abril, concluirá en abril de 2004, y permitirá el retorno de otras 80 víctimas, que serán repatriadas siguiendo los mismos criterios que en la primera ronda.

142. El proyecto se está llevando a cabo utilizando la financiación establecida en el artículo 18 del texto consolidado sobre inmigración, el Decreto legislativo N° 286/1998, y los posteriores Reglamentos de ejecución (artículo 25 del Decreto presidencial N° 394, de 31 de agosto de 1999). Estos fondos fueron asignados por la Comisión Interministerial para la aplicación del artículo 18 creada en el seno del Departamento de Igualdad de Oportunidades dependiente de la Oficina del Primer Ministro.

143. La iniciativa se lleva a cabo en colaboración con la OIM y sus 70 centros de coordinación establecidos en los países más afectados por la trata de seres humanos.

144. El procedimiento para ocuparse de las víctimas y ayudarlas a regresar a sus países de origen es el siguiente:

- a) La OIM recibe notificación de los servicios que actúan localmente (*Questure*, policía, estructuras de gobierno local, asociaciones sin fines de lucro) y de los nombres de las víctimas que han optado por el retorno voluntario y acompañado a sus países de origen. Una vez que se ha comprobado que se cumplen las condiciones para el retorno, la OIM presenta un "programa de propuesta de retorno" al jefe de proyecto en el Ministerio del Interior y solicita su autorización.
- b) Una vez que se ha otorgado la autorización, la OIM inicia el proceso de retorno. Este consiste en organizar el viaje de retorno, preparar la documentación, pagar los gastos de viaje, proporcionar asistencia en los aeropuertos de salida y llegada y, cuando sea necesario, acompañar a las víctimas a sus destinos finales así como hacerles entrega de 516 euros en concepto de "subsidio de alojamiento inicial".
- c) Una vez que los repatriados han llegado a sus países de origen, comienza el proceso de integración social, laboral y familiar. Cuando la reintegración familiar no es posible, la OIM establece y organiza formas alternativas de asistencia. Ésta paga a las víctimas dos subsidios de empleo de 516 euros cada uno, según lo dispuesto en el programa, en dos plazos entre los que median varios meses.

145. La asistencia a las víctimas en sus países de origen con fines de reintegración se presta por un período de seis meses como mínimo.

146. A través del centro de coordinación local, la OIM presenta un informe de la marcha de las actividades al Ministerio del Interior sobre el proceso de reintegración social, laboral y familiar, cuyo objetivo es demostrar que la víctima ha escapado de las organizaciones delictivas que participan en la trata de personas. Ello es un requisito previo para la concesión de los dos subsidios de empleo.

147. Otro requisito previo para la inclusión de las víctimas en el programa establecido por el proyecto es su cooperación con la policía y las autoridades judiciales en la adopción de medidas para combatir a los traficantes y explotadores. Ello se lleva a cabo mediante la presentación de denuncias formales o la facilitación de información sobre los hechos y las personas que han perjudicado a la persona objeto de la ayuda.

148. Cuando concluya el proyecto, una conferencia nacional ofrecerá la oportunidad de presentar los resultados alcanzados mediante la iniciativa.

149. El principal objetivo que el Ministerio del Interior se propone alcanzar con esta iniciativa es establecer, mediante medidas sistemáticas, la repatriación asistida de las víctimas de la trata que no deseen permanecer en Italia y beneficiarse de las oportunidades previstas en el artículo 18 de la Ley consolidada sobre inmigración y disposiciones conexas.

150. El logro de este objetivo permitirá alcanzar diversos otros objetivos, entre los cuales cabe destacar:

- a) Utilizar los conocimientos adquiridos para apoyar la labor de las *Questure* y las comisiones, la red de personas que trabajan en el sector y el número de teléfono gratuito;

- b) Obtener información más detallada sobre la lucha contra la trata y recopilar datos útiles para una mejor comprensión de esta forma de migración y sus características específicas, contribuyendo así, por un lado, a reforzar la colaboración entre quienes se ocupan de esta cuestión en Italia y quienes lo hacen en los países de origen de las víctimas, y, por otro, a crear canales más amplios para el intercambio de información y conocimientos especializados entre los proyectos locales que se ejecutan en Italia y los emprendidos en los países de origen.

Iniciativas y actividades

151. El proyecto se ejecutará mediante la OIM, a la que el Ministerio encomendará las tareas más estrictamente técnicas relacionadas con la repatriación de las partes interesadas y con su acompañamiento y asistencia en los países de origen.

152. La elección de la OIM como organismo de ejecución se debió a varios factores, entre los cuales se encuentran:

- a) El carácter internacional de la organización, de la cual Italia es Estado miembro desde 1952;
- b) La experiencia específica que ésta ha adquirido, de conformidad con su mandato, en la repatriación asistida de las víctimas de la trata, en particular mediante la ejecución de proyectos nacionales;
- c) La red internacional de los centros de coordinación para la lucha contra la trata de la OIM en todos los países de origen de las mujeres víctimas de la trata (Albania, Nigeria, Macedonia, Rumania, Lituania, Moldavia y Ucrania, entre otros), que cuenta con un total de 90 centros;
- d) Las relaciones de la organización con los países de origen de las víctimas, donde la OIM está presente con sus propias misiones y sus funciones y privilegios específicos.

153. A fin de lograr los objetivos del proyecto, las operaciones se organizarán de la siguiente manera:

- a) Se preparará el material informativo;
- b) Se verificará que las partes interesadas desean ser repatriadas y se evaluarán las situaciones particulares y el programa de rehabilitación en su país de origen (perfil psicosocial);
- c) Se notificará el caso a la oficina de la OIM en el país de origen, comprobándose la situación de la parte interesada en dicho país (denuncia de persona desaparecida, condiciones y actitudes de su familia, vías de reintegración factibles);
- d) Se organizará el viaje de retorno (documentos, cobertura de los gastos, asistencia en los puntos de salida y llegada, acompañamiento hasta el destino final);
- e) Se preparará la acogida inicial en instalaciones protegidas, en caso necesario;

- f) Se controlará el estado de salud de la parte interesada, prestándose especial atención a las enfermedades contagiosas;
- g) Se abonarán los "subsidijs de empleo", para facilitar la reintegración social y laboral de las víctimas de la trata, y ello se hará en diversos plazos, previa presentación de una declaración de la OIM local en la que se certifique que el dinero se va a dedicar al fin estipulado;
- h) Se dará asistencia y se supervisarán los centros de coordinación para la lucha contra la trata de la OIM con miras a la reintegración familiar y sociolaboral;
- i) Si procede, se establecerán formas alternativas de acogida cuando no sea posible la reintegración familiar.

Las estructuras establecidas al efecto

154. Siendo el órgano promotor de la iniciativa, el Ministerio del Interior desempeñará las funciones de coordinación y gestión generales, así como de supervisión y verificación.

155. La OIM, que es el organismo encargado de la ejecución técnica de la iniciativa:

- a) Ofrecerá aquellas dependencias que, en Italia y en los países de origen y de tránsito, disfruten de las inmunidades y garantías reservadas a los órganos internacionales;
- b) Mantendrá contactos sobre iniciativas similares que se lleven a cabo en otros países, con ONG y las instituciones que cooperan con las oficinas de la OIM en los países de origen;
- c) Cooperará con otros órganos y asociaciones que trabajan en este sector, para garantizar que la operación de repatriación asistida obtiene los mejores resultados posibles;
- d) Actuará como centro de referencia para la notificación de los casos que necesitan asistencia para la repatriación.

Análisis de los datos

156. Los datos estadísticos sobre los diferentes tipos de delitos relacionados con la prostitución (reclutamiento, instigación, complicidad y explotación, entre otros) ponen de relieve la cantidad de iniciativas emprendidas por la policía para combatir esta esfera de actividad delictiva y, al mismo tiempo, proporcionar información que pueda utilizarse para supervisar el alcance de la "prostitución".

157. Un estudio de los resultados obtenidos entre 1987 y 2001 demuestra la existencia de una tendencia fundamentalmente estable entre 1987 y 1990: como promedio, se registraron 1.000 delitos cada año y se denunció a 1.300 personas.

158. Posteriormente, tanto el número de delitos como el de personas denunciadas se incrementó de manera constante hasta 1998, con la excepción de 1997, en que se registró un descenso.

159. Una comparación de los datos de 1998 (2.893 delitos y 3.883 personas denunciadas) con los de 1999 (2.519 delitos y 4.091 personas denunciadas) indica que la tendencia está otra vez al alza en lo relativo a las personas denunciadas. Los datos de 2000 confirman esta tendencia, incluso en lo relativo al número de delitos, ya que ese año se registró, con respecto al año anterior, un incremento del 39,4% en el número de delitos (3.511), y del 26,6% en el número de personas denunciadas (5.178).

160. Los indicadores estadísticos correspondientes a 2001 demuestran que el fenómeno presenta una clara tendencia a la baja, tanto por lo que respecta al número de delitos (3.005 frente a 3.511 en 2000), como al número total de personas denunciadas (4.161 frente a 5.178 el año anterior).

161. No obstante, esta tendencia a la baja se ha invertido durante los siete primeros meses de 2002. En este período se registraron 2.045 delitos y 2.970 personas denunciadas, frente a los 1.568 delitos (un aumento, por tanto, del 30,4%) y las 2.440 personas denunciadas (un incremento del 21,7%) durante el mismo período de 2001.

Estrategias operativas

162. En el contexto de las medidas para combatir la delincuencia relacionada con la trata de seres humanos y la explotación de la prostitución, el Departamento de Seguridad Pública ha adoptado iniciativas específicas que prevén planes de acción que giran en torno a dos ejes: uno preventivo, concebido para supervisar la situación de manera más eficaz a nivel local, y el otro represivo, con miras a intensificar las investigaciones en esta esfera.

163. Los dos planes de acción se basan asimismo en la contribución realizada por las asociaciones voluntarias que, además de llevar a cabo su función para la rehabilitación social de las víctimas de explotación, han demostrado también que son capaces de ofrecer una contribución valiosa a las fuerzas de policía en el desempeño de sus tareas institucionales.

164. Las iniciativas mencionadas anteriormente ya han hecho posible la obtención de información adicional sobre este tipo de delito y la apertura de investigaciones encaminadas a desarticular los grupos que se consideran más activos.

165. Por último, desde comienzos de 2002 se han planificado servicios específicos en algunas de las regiones más gravemente afectadas por el fenómeno, con miras a localizar y expulsar de Italia a un gran número de nacionales extracomunitarios que se encuentran ilegalmente en el país, a los que las organizaciones delictivas han atraído hacia la prostitución.

166. Más concretamente, se han adoptado nuevos módulos operativos "de gran alcance" cuyo objetivo es elaborar, en un plazo breve, contramedidas particularmente eficaces contra esta y otras formas de delito (tales como el tráfico de drogas), en que, con frecuencia, se ven implicados nacionales extracomunitarios que se encuentran ilegalmente en Italia.

167. Durante las diversas etapas de esta operación policial, que fue coordinada por la Dirección Central de la Policía Criminal en colaboración con la Dirección Central de la Policía de Carreteras, Ferrocarriles, Correos, Fronteras e Inmigración y finalizó en los cinco primeros

meses de 2002, se arrestó a 199 personas, 168 de las cuales eran nacionales extracomunitarios. Durante la misma operación se llevaron a cabo 33 incautaciones de bienes.

168. Estos resultados positivos indican que deberían ponerse en marcha más planes similares para combatir estos delitos, con miras a conferir a estos módulos operativos un carácter "sistemático".

169. Una nueva iniciativa, conocida como "Vie libere" (Calles libres), que se inició a comienzos del pasado agosto y está previsto que continúe hasta finales de diciembre, se está llevando a cabo en varias provincias y está encaminada, en particular, a combatir los delitos relacionados con la prostitución que tienen un fuerte elemento extracomunitario, así como las transacciones comerciales ilegales. Durante estas tres primeras etapas ("Vie libere", "Vie libere 2" y "Vie libere 3"), se arrestó a 1.852 personas, 1.176 de las cuales eran extracomunitarias (el 63,4%). Por lo que respecta a las medidas adoptadas para combatir la explotación de la prostitución y la instigación de la inmigración clandestina, se arrestó a 312 personas, 262 de las cuales eran extracomunitarias (el 84,2%).

Permisos de residencia por razones de protección social

170. El permiso de residencia especial "por razones de protección social" previsto por el artículo 18 del texto consolidado tiene una duración de seis meses y puede renovarse por un año o por un período superior si consideraciones jurídicas así lo aconsejan. Éste puede retirarse si se suspende el programa o la conducta del beneficiario no es compatible con sus objetivos.

171. El permiso proporciona acceso a los servicios de asistencia social y educativos, y derecho a inscribirse en las listas de demandantes de empleo, con la posibilidad de encontrar trabajo.

172. Varias importantes operaciones policiales recientes han hecho posible la desarticulación de las organizaciones delictivas que participan en la inmigración clandestina, la esclavitud y la explotación de la prostitución, gracias en parte a una red de enlaces eficaz creada para establecer vínculos entre las oficinas de policía y las ONG, los servicios sociales y las asociaciones en general.

173. En 2001 se expidieron 1.154 permisos de residencia por razones de protección social. Durante los cinco primeros meses de 2002, el número de estos permisos fue de 465.

174. Además, para lograr una sinergia más fructífera entre los funcionarios de policía y las organizaciones sin fines de lucro, en las *Questure* se ha seleccionado a agentes cuyo cometido es abrir un canal prioritario de comunicación con los responsables de las líneas de atención telefónica gratuita, establecidas por el Departamento de Igualdad de Oportunidades para las víctimas de la trata, o con quienes las atienden.

Cooperación internacional

175. El alto grado de cooperación a nivel europeo e internacional en las estrategias para combatir a las organizaciones delictivas que participan en la trata y la explotación de mujeres y niños se corresponde con la participación activa que el Departamento de Seguridad Pública desarrolla en los diversos foros para la cooperación internacional con miras a mejorar el

intercambio de información estratégica y las iniciativas operativas en relación con casos individuales.

176. Cabe mencionar a este respecto la función desempeñada por el Servicio de la Interpol, que constituye el centro de referencia de nuestras fuerzas de policía en lo que respecta al intercambio de información con las fuerzas de los Estados miembros de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

177. Por lo que respecta a los países en los que tiene su origen la trata, se ha nombrado a un oficial de enlace en Rumania y recientemente se ha creado una Oficina de Enlace de las Fuerzas Conjuntas en Montenegro. Pese a que sus responsabilidades comprenden principalmente el intercambio de información y la captura de prófugos de la justicia, también proporcionan un punto de referencia para la información sobre inmigración clandestina, incluso aquella relacionada con la trata de seres humanos.

178. El oficial de enlace adscrito a Atenas desempeña una función similar para las zonas de Grecia y Turquía, en especial por lo que se refiere a la notificación de las salidas de los puertos griegos y turcos de buques con destino a Italia con inmigrantes clandestinos a bordo.

179. Se ha prestado especial atención a la trata que se origina en el territorio de Albania. En este contexto, agentes de las Patrullas Móviles de distrito y la Misión de las Fuerzas Conjuntas de Policía de Italia en Albania han participado en reuniones para debatir los principales problemas que se han planteado en las investigaciones realizadas sobre las organizaciones delictivas albanesas y establecer formas específicas de cooperación, incluso con la participación directa de los oficiales de enlace de Albania.

180. En septiembre de 2000, se pusieron en marcha nuevas estrategias, de nuevo con la participación de la Misión de las Fuerzas Conjuntas de Policía de Italia, para combatir más eficazmente la delincuencia en Albania.

181. El Departamento de Seguridad Pública y sus funcionarios también están participando activamente en las iniciativas emprendidas en relación con este sector en los diversos foros internacionales.

182. Otro importante elemento del protocolo es la protección de las víctimas de la trata, una cuestión que se estudió a fondo durante las sesiones de trabajo, a iniciativa de la delegación de Italia que, por lo que hace al permiso especial de residencia por razones de protección social, ha desempeñado una función particularmente activa.

183. Por último, cabe señalar la reciente creación del "Grupo de Trabajo de la Interpol sobre la trata de mujeres", que cuenta con la participación periódica de agentes de las fuerzas de policía de los Estados miembros con especial competencia técnica en esta esfera, ya que es una oportunidad importante para el análisis y el estudio de la trata de seres humanos a nivel internacional.

Extranjeros a quienes se concede protección temporal

184. Los extranjeros a quienes se concede protección temporal son personas que han huido de su propio país (desplazadas) debido a una guerra, contienda civil, agresión externa, violencia generalizada o graves violaciones de las libertades democráticas, o bien para protegerse de desastres naturales.

Disposiciones contempladas en la ley

185. La Ley consolidada que contiene las disposiciones sobre la inmigración y el estatuto de los extranjeros, aprobada mediante el Decreto legislativo N° 286, de 25 de julio de 1998, incluye una disposición fundamental, el artículo 20, que permite ocuparse de situaciones de emergencia humanitaria causadas por acontecimientos excepcionales como conflictos, desastres naturales u otros sucesos especialmente graves en países que no sean miembros de la Unión Europea.

186. Por consiguiente, en esas circunstancias el Gobierno puede decidir, mediante orden dictada por el Primer Ministro, medidas de protección temporal para acoger de manera oportuna y adecuada a las personas evacuadas que lleguen en masa al territorio italiano.

Protección temporal durante la reciente crisis de los Balcanes

187. El artículo 20 del Decreto legislativo N° 286/1998 se aplicó por primera vez durante la reciente crisis de los Balcanes.

188. A raíz de esa crisis llegaron a Italia unos 30.000 extranjeros de distinto origen étnico (kosovares, serbios, montenegrinos). En virtud de la Orden del Primer Ministro de 12 de mayo de 1999 (dictada con arreglo al artículo 20) se establecieron en favor de 18.000 de ellos las medidas siguientes:

- a) Concesión de un permiso de residencia para su protección temporal;
- b) Asistencia en dependencias ya existentes o establecidas en Italia con fondos de la Dirección General de Inmigración y Servicios de Asilo.

189. Los 12.000 extranjeros restantes solicitaron que se les reconociera el estatuto de refugiados.

190. Una vez pasada la crisis, la OIM, a instancias de la Dirección General de Inmigración y Servicios de Asilo y de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), emprendió una campaña de información y sensibilización en favor de la repatriación asistida y protegida, y distribuyó una nota informativa y un cuestionario a todos los extranjeros que gozaban de protección temporal.

191. El programa de repatriación ejecutado por la OIM preveía medidas, incluso económicas, para promover la reinserción inicial de los refugiados en sus países de origen.

192. De los extranjeros que participaron en el programa de repatriación:

- a) Algunos, que habían perdido su derecho de residencia en Italia, fueron expulsados según lo previsto en la ley (mediante una orden de expulsión y escolta policial hasta la frontera, o según una orden de expulsión con aviso en la que se les notificaba que debían abandonar el territorio italiano en un plazo de 15 días);
- b) Otros, que demostraron que estaban empleados y tenían acceso a alojamiento, obtuvieron un permiso de residencia por motivos laborales;
- c) Un tercer grupo, tras haber probado que existían razones graves que les impedían volver a sus regiones de origen, obtuvo permisos de residencia por razones humanitarias; en estos casos, era necesaria una evaluación previa de la antigua Comisión Central de Reconocimiento de la Condición de Refugiado.

Solicitantes de asilo y refugiados

Disposiciones contempladas en la ley

193. La Ley N° 189, de 30 de julio de 2002, (la Ley "Bossi-Fini"), que contiene "Enmiendas de la legislación sobre la inmigración y el asilo", introduce cambios importantes con respecto de la legislación anterior. La Comisión Central de Reconocimiento del Estatuto de Refugiado pasa a ser ahora la Comisión Nacional del Derecho de Asilo.

194. Esta Comisión, presidida por un prefecto, se constituye mediante decreto del Primer Ministro a propuesta conjunta de los Ministros de Interior y de Asuntos Exteriores.

195. La Comisión está integrada por funcionarios superiores de la oficina del Primer Ministro, un funcionario del servicio de la prefectura basado en el Departamento de Libertades Civiles e Inmigración y un funcionario superior del Departamento de Seguridad Pública. También participa en las reuniones un representante del ACNUR en Italia.

196. Entre las tareas de la Comisión está la de orientar y coordinar a las comisiones locales y la de impartir formación inicial y continua a sus miembros, reunir estadísticas y decidir sobre cuestiones relativas a la retirada o suspensión de los estatutos concedidos.

197. La ley ha cambiado radicalmente el procedimiento anterior y ha descentralizado los procedimientos de examen de las solicitudes de asilo al establecer comisiones locales nombradas por decreto del Ministerio del Interior.

198. Como medida disuasoria de las solicitudes fraudulentas se prevé un procedimiento de vía rápida, por el que los solicitantes permanecen en centros de identificación, lo que permite que el proceso se desarrolle de manera más rápida, con el debido respeto siempre a las garantías necesarias.

Reconocimiento del estatuto de refugiado

199. Las personas que solicitan el estatuto de refugiado en Italia deben presentar una solicitud en la que expongan las razones de su petición, incluida la persecución a la que hayan sido sometidos y cualquier posible represalia a la que estén expuestos si vuelven a su país. En lo posible, las solicitudes deben incluir documentación justificativa.

200. El solicitante puede presentar su solicitud:

- a) A la policía de fronteras, cuando llega a la frontera. Antes de permitir que el extranjero entre en territorio italiano, la policía de fronteras comprobará que no hay obstáculos a dicha entrada. Si los hubiere, se deniega la entrada y el solicitante es rechazado; sin embargo, no se puede devolver a los solicitantes a un Estado en el que corran el riesgo de ser perseguidos. Si no hay obstáculos, se invita al extranjero a que elija un lugar de residencia en territorio italiano y a que se dirija a la *Questura* encargada de la región escogida para entablar el procedimiento necesario a fin de que se le reconozca el estatuto de refugiado.
- b) En la *Questura*, en los ocho días siguientes a su entrada en Italia, si el extranjero ya está en el país. No obstante, si hay razones que lo justifiquen, el extranjero puede presentar la solicitud incluso después de ese plazo.

Obstáculos

201. De conformidad con el artículo 1 de la Ley N° 39/1990, las personas que pretenden solicitar el estatuto de refugiado son devueltas a la frontera en los casos siguientes:

- a) Cuando al interesado se le haya reconocido el estatuto de refugiado en otro país;
- b) Cuando, tras salir de su propio país y antes de entrar en Italia, haya permanecido en un tercer país signatario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados;
- c) Si ha cometido crímenes de guerra o de lesa humanidad;
- d) Si ha sido condenado en Italia por uno o más delitos que acarreen la detención caso de ser descubierto *in flagrante delicto*, o es un peligro para la seguridad del Estado, o pertenece a la mafia u otra organización criminal semejante o a organizaciones que se dedican al tráfico de drogas o al terrorismo.

El procedimiento

202. La *Questura* recaba:

- a) El formulario tipo para determinar cuál es el Estado competente para examinar la solicitud de asilo; éste se envía a la Dependencia relativa al Convenio de Dublín de la Dirección General de Inmigración y Servicios de Asilo. La Dependencia comprueba si, con arreglo al Convenio de Dublín, es Italia el Estado competente.

- b) El expediente que contiene las declaraciones formuladas por el solicitante, que incluye las respuestas a una serie de preguntas rutinarias: datos personales, fecha y forma en que salió del país de origen, períodos de residencia o tránsito en otros países, fecha de entrada en Italia y punto de acceso, pertenencia a organizaciones (políticas, religiosas, sociales, etc.), dirección en la que el solicitante espera recibir la correspondencia y razones que le condujeron a salir de su país de origen y por las que no tiene intención de volver allí. El derecho del solicitante a la intimidad está protegido de conformidad con la legislación italiana y la normativa europea. Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos desempeñan un papel importante en este contexto; se tienen debidamente en cuenta todos los informes que éstas presenten acerca de casos concretos. Para dar solución a los casos que así lo requieran se aúnan recursos públicos y de las asociaciones.

203. Se invita al extranjero a que declare en el informe si desea acudir a una audiencia individual ante la Comisión Central de Reconocimiento del Estatuto de Refugiado para exponer, si es necesario con ayuda de un intérprete, las razones por las que presenta la solicitud.

204. El informe y la solicitud se envían a la Comisión Central de Reconocimiento del Estatuto de Refugiado.

205. El solicitante recibe un permiso de estancia temporal con la mención "Convenio de Dublín 15.6.1990", que le autoriza a permanecer en Italia durante un mes. El permiso puede prorrogarse hasta que se haya comprobado que Italia tiene competencia para examinar la solicitud.

206. El extranjero debe entregar su pasaporte, si lo tiene, al presentar la solicitud.

Entidad a quien compete adoptar una decisión respecto de la solicitud

207. Se realiza un examen previo para determinar a quién corresponde la responsabilidad de examinar la solicitud del reconocimiento del estatuto de refugiado.

208. La Dependencia relativa al Convenio de Dublín de la Dirección General de Inmigración y Servicios de Asilo del Ministerio del Interior examina el formulario tipo con el fin de averiguar a qué Estado de la Unión Europea le incumbe examinar la solicitud. Una vez realizado este examen previo, la Dependencia relativa al Convenio de Dublín:

- a) Pide a otro Estado miembro de la UE que se haga cargo del solicitante, si es competente en la materia con arreglo al Convenio de Dublín;
- b) Envía el formulario a la Comisión Central de Reconocimiento del Estatuto de Refugiado para que tome una decisión, si Italia es competente para ocuparse del caso.

209. La Comisión Central examina las solicitudes que han recibido el visto bueno de la Dependencia relativa al Convenio de Dublín.

210. La Comisión Central examina el fondo de todas las solicitudes que son competencia de Italia (véanse el resumen de los datos correspondientes a 1990-2000).

211. La Comisión entrevista a los solicitantes que lo soliciten (al prestar declaración en la *Questura*) o por decisión propia, si así lo considera necesario para conocer más detalles sobre las razones de la solicitud.

212. Los solicitantes deben sufragar sus gastos de viaje y alojamiento.

213. La Comisión decide si admite o rechaza la solicitud en un fallo fundamentado que se notifica al solicitante por conducto de la *Questura* del lugar donde haya tomado residencia.

214. El derecho de debido proceso está garantizado a través del asesoramiento jurídico que las asociaciones humanitarias dispensan a petición del solicitante. A su llegada, los solicitantes que permanecen en centros de recepción también disponen de asistencia letrada: se les informa de sus derechos de apelación y de las esferas de competencia de cada institución.

Tipo de asistencia a la que tienen derecho los solicitantes mientras se examina su solicitud

215. Los permisos de residencia temporal (Convenio de Dublín de 15 de junio de 1990) y los permisos provisionales de residencia para solicitar asilo dan a los solicitantes sin medios de vida ni alojamiento en Italia derecho a recibir asistencia económica de las autoridades locales y una prestación inicial de asistencia de la Dirección General de Inmigración y Servicios de Asilo.

216. La prestación inicial de asistencia asciende a 34.000 liras diarias, y se concede durante un máximo de 45 días. La solicitud, presentada a la comisaría de policía del lugar de residencia que haya elegido el solicitante, se envía a la correspondiente prefectura provincial junto con el certificado de que el solicitante cumple los requisitos (es decir, que ha presentado efectivamente la solicitud para que se le reconozca como refugiado y que carece de medios).

217. Si la prefectura no autoriza la prestación, el solicitante puede apelar ante el Tribunal Administrativo Regional en un plazo de 60 días a partir de la fecha de la notificación, o al Presidente de la República, en un plazo de 120 días.

218. Si la Comisión Central admite la solicitud, envía a la *Questura* un certificado para que expida un permiso de residencia de dos años y un documento de viaje especial que autoriza al titular a viajar al extranjero, salvo a su país de origen.

219. Las normas que rigen los permisos de residencia por asilo son similares a las de otros permisos de residencia; sin embargo, dadas las circunstancias especiales del refugiado, normalmente no se le puede retirar el permiso y debe prorrogarse cuando expire, salvo en casos de suspensión del estatuto de refugiado o de expulsión.

220. De conformidad con el Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el refugiado recibe el mismo trato que los ciudadanos italianos en lo relativo a:

- a) Libertad religiosa y libertad de instrucción religiosa;
- b) Enseñanza primaria;
- c) Acceso a los tribunales y a la asistencia jurídica;

- d) Protección de la propiedad industrial (marcas de fábrica, invenciones, etc.), literaria, artística y científica;
- e) Asistencia sanitaria y financiera;
- f) Trabajo y seguridad social;
- g) Impuestos.

221. Los refugiados que residen legalmente en Italia también tienen derecho a un trato no menos favorable que el que se aplique a otros extranjeros que residan legalmente en Italia en lo relativo a:

- a) Compra de bienes, muebles e inmuebles;
- b) Trabajo por cuenta propia;
- c) Estatuto profesional;
- d) Educación distinta de la primaria;
- e) Libertad de circulación.

222. Los refugiados también disfrutan de un trato especial en materia de servicio militar, reunificación familiar y obtención de la nacionalidad italiana por naturalización.

223. En determinadas circunstancias los refugiados tienen derecho a prestaciones financieras en el marco del Programa de medidas de ayuda acordado anualmente por la Comisión Central de Reconocimiento del Estatuto de Refugiado con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Programa de medidas de apoyo

224. Los tipos de medidas previstos son los siguientes:

- a) Iniciativas de prestación de asistencia a individuos o familias que, durante el período inmediatamente posterior al reconocimiento de su estatuto de refugiado, no tengan otros medios para cubrir sus necesidades básicas durante la fase de inserción;
- b) Iniciativas en favor de las personas socialmente vulnerables (enfermas, impedidas o ancianas o para familias con niños a cargo en edad escolar, estudiantes universitarios o en formación profesional), o casos excepcionales de gravedad o urgencia demostradas;
- c) Iniciativas para sostener la integración en el empleo con miras a potenciar los aspectos del Programa que promueven la autonomía social y económica de los refugiados;

- d) Medidas de asistencia primaria (durante 90 días) para los refugiados que, tras haber sido reconocidos, hayan recibido o tengan derecho a recibir la prestación inicial de asistencia, aun cuando no la hayan recibido efectivamente.

225. Los refugiados deben solicitar la prestación ante la prefectura de su provincia de residencia en el correspondiente formulario, adjuntando los siguientes documentos:

- a) Copia de un permiso de residencia válido (cabeza de familia y miembros de la familia);
- b) Copia del certificado de reconocimiento del estatuto de refugiado.

226. La prefectura se ocupa de los procedimientos preliminares y envía la solicitud, junto con los documentos necesarios, a la Comisión Central de Reconocimiento del Estatuto de Refugiado.

227. La decisión sobre la solicitud corresponde a una comisión conjunta compuesta por funcionarios de la Dirección General y del ACNUR.

En caso de denegación

228. La denegación de solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado se notifica al extranjero por conducto de la *Questura*. Se invita al extranjero a salir de Italia en un plazo de 15 días a partir de la fecha de notificación; en caso de incumplimiento, es conducido a la frontera. Si no es posible devolver al extranjero a su país de origen, donde puede ser objeto de una discriminación que ponga en riesgo su vida o su libertad personal, la *Questura*, si así se solicita, puede enviarle a un tercer país.

229. No obstante, el extranjero puede obtener bajo ciertas condiciones un permiso de residencia por otras razones (por ejemplo, por reunificación familiar, empleo, trámites de emigración).

230. Los solicitantes rechazados pueden apelar ante un tribunal civil en los 60 días siguientes a la notificación.

Revocamiento del estatuto de refugiado

231. Los extranjeros a quienes se haya concedido estatuto de refugiado pueden perderlo:

- a) Al solicitar que se les devuelva su pasaporte nacional, tanto si declaran o no en ese momento que renuncian al estatuto de refugiado;
- b) Bajo ciertas circunstancias, señaladamente;
- c) Si el refugiado vuelve, voluntariamente, a disfrutar de la protección del país del que es ciudadano;
- d) Si, tras haber perdido su ciudadanía, la recupera voluntariamente;
- e) Si adquiere una nueva ciudadanía y disfruta de la protección del país que se la haya concedido;

- f) Si regresa voluntariamente a su país de origen, del que había salido debido a la persecución o por miedo a ser perseguido;
- g) Si ya no se dan en el país de origen las razones por las que se le había concedido el estatuto de refugiado (por ejemplo, tras un cambio de régimen).

232. En los cinco primeros casos, la revocación del estatuto de refugiado no es automática, sino que sigue a un fallo al efecto de la Comisión de Reconocimiento del Estatuto de Refugiado.

233. La Comisión también puede revocar el estatuto de refugiado si verificase que el extranjero ha formulado declaraciones falsas acerca de su identidad y circunstancias personales.

La expulsión de refugiados

234. Los refugiados que residen legalmente en Italia sólo pueden ser expulsados por razones de orden público y de seguridad nacional, mediante orden del Ministro del Interior (artículo 11.1 de la Ley N° 40/1998). El extranjero puede recurrir el fallo ante el Tribunal Administrativo Regional del Lacio (artículo 11.11 de la Ley N° 40/1998).

235. No obstante, no se podrá expulsar al refugiado a un país donde pueda ser perseguido o corra el riesgo de ser enviado a un tercer país en el que no esté protegido de la persecución (artículo 17.1 de la Ley N° 40/1998).

La Ley de asilo

236. El artículo C del Tratado de Amsterdam, ratificado por Italia mediante la Ley N° 209, de 16 de junio de 1998, que entró en vigor el 1° de mayo de 1999, dispone que las cuestiones de asilo y de migración se rijan por normativas comunitarias. Por consiguiente, se puede prever que en los próximos años se legisle sobre todos los aspectos del asilo a nivel comunitario.

237. La Cámara de Diputados examina actualmente un proyecto de ley (Iniciativa de la Cámara N° 5381), aprobado por el Senado el 5 de noviembre de 1998, que introduce modificaciones de fondo en el procedimiento de reconocimiento del estatuto de refugiado y que aplica el artículo 10 de la Constitución de Italia.

238. Según este proyecto de ley, el principio constitucional en virtud del cual se concede asilo cuando impida al solicitante el disfrute de las libertades democráticas está sujeto a dos condiciones: que existan peligro de muerte o graves restricciones de su libertad personal.

239. La noción de refugiado es muy amplia y engloba la persecución por razones de sexo y por pertenencia a un determinado grupo étnico.

Vigilancia de las fronteras e inmigración clandestina

240. En cuanto a la vigilancia de las fronteras y las medidas para combatir la inmigración clandestina y la explotación de los flujos migratorios clandestinos, Italia se ha ocupado -y sigue ocupándose- activamente de promover en los foros internacionales la definición a nivel bilateral o multilateral de una política que rija los flujos migratorios, en la que participen los países de origen. Además de la asistencia a estos países para que vigilen mejor sus fronteras y

simplifiquen los procedimientos de readmisión de sus nacionales expulsados, dicha política también contempla el derecho de los países firmantes de los acuerdos (hasta la fecha Albania, Túnez y Marruecos) a obtener cupos de entrada preferentes para trabajadores y la posibilidad de acordar directamente con las embajadas italianas de sus países las listas de trabajadores que quieran emigrar, a las que podrán recurrir las empresas que lo necesiten (véase el anexo 3: Políticas de cupos y acuerdos bilaterales de cooperación).

241. Es de señalar también, como hecho más importante de 1999, la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, que prevé la comunitarización de las políticas de inmigración y asilo.

Políticas de integración

242. Por último, en lo relativo a las políticas de integración, el Gobierno italiano ha seguido las recomendaciones del documento programático y, para 1998 y 1999, ha dividido entre las regiones los cupos previstos por el Fondo Nacional de Políticas Migratorias. Además, tras la publicación de las normas de aplicación de la Ley N° 40/1998 se crearon órganos de promoción de la integración y la representación que están actualmente operativos. Entre ellos están el consejo encargado de los problemas de los inmigrantes y sus familias, el órgano nacional de coordinación de las políticas de integración social, el comité interministerial de coordinación de las medidas estatales contra la trata de mujeres y niños con fines de explotación sexual, y los consejos locales de inmigración.

243. Más recientemente, se aprobó la Ley consolidada sobre inmigración y el estatuto de los extranjeros (Decreto legislativo N° 286/1999) con miras a coordinar las diversas disposiciones legislativas sobre la admisión y la estancia de extranjeros en Italia. Esta nueva disposición confirma expresamente que a los extranjeros que se encuentren en territorio italiano les corresponden los derechos humanos fundamentales (art. 2.1) que, naturalmente, incluyen la protección jurídica en relación con cualquier disposición que les concierna directamente.

244. Los extranjeros que residen legalmente en territorio italiano tienen los mismos derechos civiles que los ciudadanos italianos; se prevé un "estatuto" especial que incluye el derecho de los extranjeros titulares de permisos de residencia a participar en la vida pública.

245. Más concretamente, en lo que respecta a la entrada y la residencia de extranjeros, la Ley refundida agrupa sistemáticamente todas las disposiciones que rigen la inmigración y la situación de los extranjeros, incluida la Ley N° 40/1998.

246. El objetivo primero y esencial de estas disposiciones es organizar el fenómeno complejo de la inmigración favoreciendo la integración de los ciudadanos italianos y los extranjeros en un marco común de derechos y deberes. La reglamentación abarca la entrada y la residencia, especialmente en lo que se refiere a los requisitos de presencia legal en Italia, con inclusión de una política específica que establece cuotas para los flujos migratorios.

247. En este sentido, el artículo 3 de la Ley refundida introdujo un medio eficaz para regular los flujos, por el que el Primer Ministro presenta al Parlamento un documento de planificación trienal de la inmigración y se promulgan uno o más decretos para fijar cupos anuales de trabajadores.

248. Es particularmente importante el artículo 9, que rige la expedición de permisos de residencia a los extranjeros que hayan permanecido legalmente en Italia al menos cinco años, siempre que no sean objeto de procedimientos judiciales, ni hayan sido condenados por delitos que acarreen detención al ser descubiertos sus autores *in flagrante delicto*.

249. También se concede derecho de residencia por razones de protección humanitaria o social. En este sentido, se prevén medidas concretas para proteger a ciertas categorías de personas particularmente vulnerables, como las víctimas de organizaciones criminales o los menores excarcelados, asimismo con miras a inducirles a cooperar con la policía en la lucha contra el crimen.

250. En cuanto a la residencia por razones de empleo, se ha introducido la posibilidad del trabajo por cuenta propia.

251. También cabe mencionar las disposiciones que figuran en el capítulo V de la Ley consolidada acerca de la reintegración social de los extranjeros con residencia legal en Italia, como el derecho de acceso a las instituciones sanitarias y a asistencia médica, a alojamiento y a toda una serie de servicios sociales. El artículo 11 de la Ley consolidada prevé el establecimiento de servicios especiales de acogida en los principales puestos fronterizos para los extranjeros solicitantes de asilo, o de protección humanitaria, o que quieran residir en Italia por otras razones, durante más de tres meses.

252. Estos servicios de acogida incluyen todas las actividades de apoyo a los extranjeros para facilitar su estancia en Italia (asesoramiento, protección jurídica e información, servicios de intérpretes, etc.). Actualmente se ofrecen, con carácter experimental, servicios de acogida en el aeropuerto de Roma-Fiumicino, en colaboración con el Consejo Italiano para los Refugiados. Las prefecturas de las provincias con una afluencia considerable de solicitantes de asilo o de extranjeros en general toman las medidas necesarias para crear estos servicios a la mayor brevedad.

253. En cuanto a las iniciativas extraordinarias de asistencia para extranjeros, que encontrándose ilegalmente en Italia, no estén oficialmente detenidos, está previsto que los prefectos puedan establecer instalaciones provisionales en todo el país. También pueden tomar medidas destinadas a los extranjeros que necesitan ayuda y asistencia únicamente durante el período necesario para identificarlos a los efectos de su expulsión o legalización (los solicitantes de asilo, por ejemplo).

254. Las disposiciones legislativas que rigen el establecimiento de esos centros temporales de acogida y las iniciativas conexas son la Ley N° 451/1995 confirmada por la Ley N° 563/1995 (conocida como la Ley "Apulia") y su correspondiente reglamento de aplicación, el N° 233/1996, por el que se dispuso la creación de tres centros en Apulia (Otranto, Brindisi y Lecce).

255. Las medidas que figuran en las disposiciones citadas cumplen una función fundamental de asistencia a los extranjeros que residen ilegalmente en Italia, ya que son el único instrumento previsto para establecer servicios humanitarios de acogida durante el período de transición necesario para proceder a la identificación y la consiguiente adopción de medidas de expulsión o de expedición del permiso de residencia por razones de asilo, según proceda.

256. En cuanto a la integración social, se dispone de una serie de medidas, como los cursos de idiomas y formación profesional y la creación de un consejo encargado de los problemas de los extranjeros, y de un órgano de coordinación nacional, destinadas a garantizar que los extranjeros que residen en Italia de manera permanente no se encuentren en desventaja frente a los ciudadanos.

257. En lo que se refiere a las disposiciones del artículo 12 del Pacto, cabe señalar algunas de las disposiciones más destacadas de la Ley consolidada:

- a) El artículo 4 prohíbe conceder visados a los extranjeros que hayan sido expulsados, a menos que hayan obtenido una autorización especial o que haya transcurrido el plazo de cinco años en que le está prohibida la entrada, o a los extranjeros cuya presencia suponga una amenaza para el orden público o la seguridad del Estado.
- b) El artículo 6.3 tipifica como delito la no presentación del pasaporte u otro documento de identidad o permiso de residencia o estancia cuando así lo solicita la policía.
- c) Las disposiciones del artículo 12, destinadas a combatir la inmigración clandestina, son particularmente importantes. Además del delito en sí, por el que la actividad destinada a facilitar la entrada ilegal de extranjeros en Italia se castiga con pena de prisión de hasta tres años y multa de hasta 30 millones de liras, se prevén circunstancias agravantes especiales que pueden aumentar considerablemente la pena. Éstas concurren en los delitos cometidos por tres o más personas juntas, o en caso de explotación de la prostitución o de menores en actividades ilícitas. En estos casos, siempre se permite la detención *in flagrante delicto*, y el secuestro de los medios de transporte utilizados para cometer los delitos.
- d) En el artículo 13.13 se prevén los delitos relativos al retorno a territorio italiano, sin la debida autorización del Ministerio del Interior, de extranjeros que hayan sido expulsados. En este caso, se aplicará una pena de entre dos y seis meses de prisión.
- e) El artículo 22 tiene por objeto castigar, mediante pena de prisión de entre tres meses y un año, el empleo ilícito de trabajadores extranjeros sin permiso de residencia o cuyo permiso haya expirado o se haya retirado o anulado.

258. Se hace particular hincapié en el derecho a la reunificación familiar y la protección de los menores, que se rigen por lo dispuesto en el capítulo IV de la Ley consolidada.

259. La reunificación familiar se califica como un derecho subjetivo de los nacionales extranjeros que tengan un permiso de residencia legal en Italia por motivos de trabajo, estudios, asilo o religiosos, valedero al menos por un año (art. 28).

260. El ejercicio de este derecho sólo depende de que dispongan de alojamiento e ingresos (art. 29).

261. Se prevé una protección particular para los extranjeros menores de edad, cuya situación dependa de la situación jurídica del pariente con quien vivan o del extranjero que los tenga bajo su custodia (art. 31). Está prohibido expulsar a estos menores, aunque tienen derecho a salir del país acompañando a sus padres o tutor que hayan sido expulsados (art. 19).

262. La sección V rige los "derechos del ciudadano" e incluye una serie de disposiciones relativas a la salud, la educación, la vivienda, la participación en la vida pública y la integración social. En esencia, proporciona a los nacionales extranjeros con residencia legal acceso a estos y otros servicios conexos, en pie de igualdad con los ciudadanos italianos.

Centros de estancia y de asistencia temporal

263. Los centros de estancia y asistencia temporal, previstos en el artículo 14 del Decreto legislativo N° 286/1998, son el medio elegido para poder cumplir con mayor eficacia lo dispuesto en materia de repatriación al país de origen de los extranjeros que hayan entrado en Italia ilegalmente. También tienen por objeto velar por el buen funcionamiento de los procedimientos de expulsión que, con arreglo al sistema previsto en la reforma de 1998, es una condición previa para aplicar correctamente la política de inmigración basada en cupos anuales.

264. De conformidad con otros sistemas jurídicos europeos, el objeto de las nuevas disposiciones legislativas es determinar cuáles son las instalaciones específicas para alojar, bajo control de las autoridades judiciales, a los extranjeros objeto de órdenes de expulsión o denegación de entrada. Esta detención temporal (por un período no superior a los 30 días) se utiliza para solventar los posibles obstáculos a los que se enfrente el correcto cumplimiento de la orden.

265. La disposición prevé que la elección de los centros se haga mediante un decreto del Ministro del Interior, dictado en coordinación con los Ministros de Hacienda, Presupuesto y Planificación Económica y de Solidaridad Social.

La fase de planificación y entrada en funcionamiento (1998)

266. Los centros, según lo previsto en la ley, deben tener, como características diferenciales, instalaciones que ofrezcan unas condiciones de vida que no atenten contra la dignidad humana y total libertad de correspondencia, incluida telefónica, con el exterior.

267. La etapa de planificación se divide en dos fases: la primera consiste en la creación de una red de instalaciones basada en centros que se establecería en ciudades grandes, en zonas fronterizas y en las zonas más expuestas a la inmigración ilegal. También se prevén varios centros dedicados específicamente al tránsito y "procesamiento" de los extranjeros que quieran ir a otros centros.

Centros de estancia y de asistencia temporal, 1999-2002

268. En 1999-2002, el objetivo de los programas de acción estatales para los centros de residencia temporal era hacer más funcionales las instalaciones existentes y adaptarlas a los criterios de habitabilidad mejorados (Caltanissetta, Ragusa, Trapani, Brindisi, Lecce, Catanzaro, Milán, Roma, Turín, Agrigento y Lampedusa).

269. Hasta la fecha se han emitido, con arreglo a la Ley N° 40/1998, decretos para el establecimiento de 14 centros, de los cuales funcionan 12:

Agrigento (Asi B/9)
Agrigento (Lampedusa)
Bologna
Brindisi ("Restino")
Caltanissetta ("Pian del Lago")
Catanzaro (Lamezia Terme)
Lecce (San Foca di Melendugno)
Milán
Módena
Roma (Ponte Galeria)
Turín
Trapani ("Serraino Vulpitta")

270. Los centros de Crotona y Ragusa se encuentran ya listos, y se abrirán en cuanto se refuercen los servicios de seguridad.

271. Debido a los cambios en el marco jurídico derivados de la Ley N° 189/2002, que prevé duplicar (de 30 a 60 días) el tiempo de detención de los extranjeros que se encuentren ilegalmente en territorio italiano pendientes de órdenes de expulsión, se han preparado proyectos para aumentar el número de centros de detención y de plazas disponibles en ellos mediante, entre otras cosas, obras de reforma y renovación.

272. Para cumplir los objetivos mencionados se han abierto centros en Bologna y Módena y se han aumentado a 300 las plazas del centro de Roma-Ponte Galeria. También se han asignado fondos para la construcción del centro en Bari-Palese, cuyo proyecto oficial ha sido aprobado por la Superintendencia Regional de Obras Públicas de Apulia.

273. Además de comprometerse a aumentar el número de plazas disponibles en los centros de detención, en función de las necesidades constatadas por la policía en la esfera de la aplicación correcta de las nuevas disposiciones legislativas, el Departamento ha reorganizado completamente la gestión de los centros estableciendo directrices para su administración.

274. La organización de estas entidades se basa en parámetros normalizados, de calidad comprobable, de eficacia con respecto al costo y de eficiencia, con miras a garantizar la mayor transparencia posible en la gestión de las instalaciones y en los procedimientos de selección de los órganos que los administran.

275. La adopción de estas directrices permite, por una parte, uniformar y mejorar el nivel de los servicios y, por otra, introducir criterios objetivos para elegir a los órganos administradores, que tienen que formular opciones transparentes en términos de mejora de los servicios y de costos, racionalizando los gastos y eliminando despilfarros.

276. Además, hay actualmente ocho centros de identificación (anteriormente de acogida), de los que funcionan siete:

Bari (Palese)
Como (Tavernola)
Crotona (Sant' Anna)
Foggia (Ortanova)
Lecce (Otranto)
Pantelleria (Caserma Barone)
Trapani (Salinagrande)

En el centro "Pian del Lago", de Caltanissetta, se han finalizado los procedimientos de ejecución de la primera sección; empezará a funcionar tan pronto como se refuercen los servicios de seguridad. Está en curso la adjudicación de las obras de la segunda sección.

277. Estos centros de identificación están reforzados por otras instalaciones establecidas caso por caso, en función de las necesidades (Ancona Benincasa, Imperia, Varese, Gorizia).

Utilización de los centros de estancia y asistencia temporal

278. Desde julio de 1998 han estado internados en los centros 5.007 extranjeros, por un promedio de unos 20 días cada uno. De ellos:

- a) 2.858 (el 57,08%) fueron expulsados o se les denegó su solicitud;
- b) 1.029 (el 20,55%) fueron puestos en libertad al terminar el plazo máximo de 30 días previsto;
- c) 641 (el 12,80%) solicitaron asilo;
- d) 230 (el 4,59%) salieron de los centros por su cuenta eludiendo los sistemas de vigilancia;
- e) 194 (el 3,87%) fueron detenidos por diversas razones;
- f) 55 (el 1,10%) fueron puestos en libertad al haber considerado la autoridad judicial competente que su detención era contraria a derecho.

279. Desde el comienzo de 1999 hasta el 20 de septiembre estuvieron internados en centros 5.864 extranjeros, de los que:

- a) 2.559 (el 43,64%) fueron expulsados o se les denegó su solicitud;
- b) 2.370 (el 40,42%) fueron puestos en libertad al terminar el plazo máximo de 30 días previsto;
- c) 219 (el 3,73%) fueron puestos en libertad por diversas razones (tratamiento médico, embarazo, etc.);

- d) 257 (el 4,38%) solicitaron asilo;
- e) 275 (el 4,69%) salieron de los centros por su cuenta eludiendo los sistemas de vigilancia;
- f) 31 (el 0,53%) fueron detenidos por diversas razones;
- g) 153 (el 2,61%) fueron puestos en libertad al haber considerado la autoridad judicial competente que su detención era contraria a derecho.

280. Los datos indican que en el período inicial de aplicación (julio de 1998 a septiembre de 1999) del sistema previsto en la Ley N° 40/1998, se expulsó a más del 50% de las personas que pasaron por los centros de detención.

Artículo 13

Expulsiones de extranjeros

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

La expulsión de extranjeros

281. El capítulo II de la Ley consolidada está dedicado en su totalidad a la cuestión de los controles fronterizos y a la no admisión y expulsión de extranjeros.

282. El artículo 10 regula la adopción de medidas de denegación de entrada y de expulsión, tanto en la frontera como inmediatamente después de su entrada a territorio italiano, de los extranjeros que no cumplan los requisitos de entrada previstos. Estas disposiciones no se aplican a los solicitantes de asilo político ni a quienes soliciten el estatuto de refugiado, ni en los casos que impliquen la adopción de medidas de protección temporal por razones humanitarias.

283. El artículo 13 regula la expulsión administrativa. Dicha decisión corre a cargo del Ministro del Interior, que la adopta por razones de orden público y de seguridad del Estado (párr. 1). No obstante, en los casos en que el extranjero haya entrado en el territorio italiano eludiendo los controles fronterizos, no haya solicitado que se le expidiera o renovara el permiso de residencia en el plazo previsto o no disponga de dicho permiso, o represente un peligro para la seguridad pública en las condiciones definidas por la Ley N° 1423/1956 y la Ley N° 575/1965, el Prefecto es quien adopta la decisión.

284. En algunos casos muy concretos, los extranjeros a quienes se expulsa son acompañados inmediatamente hasta la frontera (expulsiones ordenadas por el Ministerio del Interior, expulsiones ya previstas que no se hayan efectuado en el plazo indicado en la notificación, etc.).

285. En otros casos, se hace mediante una notificación en la que se insta a abandonar el territorio italiano en un plazo no superior a 15 días. Mediante un procedimiento muy rápido, que busca proteger las respectivas posiciones jurídicas de las partes, es posible recurrir ante un juez de lo civil una orden de expulsión.

286. Si la orden de expulsión prevé que el extranjero sea acompañado inmediatamente a la frontera, se puede presentar el recurso por conducto de la misión diplomática o consular italiana en el país de destino del extranjero expulsado. Sólo se ha mantenido la competencia del juez administrativo en la expulsiones por orden del Ministro del Interior, ya que tales medidas son discrecionales.

287. Para velar por que las disposiciones de expulsión y conducción escoltada hasta la frontera y de denegación de entrada se lleven efectivamente a la práctica, la ley prevé que el extranjero permanezca en los centros de estancia y asistencia temporal. Estas medidas sólo pueden aplicarse en los casos indicados específicamente en la ley, es decir, cuando es necesario prestar asistencia al extranjero o efectuar pesquisas para averiguar su identidad personal o su nacionalidad, o en otros casos particulares en que no sea posible proceder inmediatamente a la expulsión. En atención a lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución, la detención en dichos centros debe ser validada por el juez en un plazo de 48 horas y podrá adoptarse por un período de 20 días, que puede prolongarse a 30 excepcionalmente. Si los procedimientos no han finalizado al final de este plazo, se pone en libertad al extranjero.

288. Los artículos 15 y 16 del Decreto legislativo N° 286/1998 regulan las expulsiones por orden de la autoridad judicial, adoptadas como medida de seguridad en relación con extranjeros condenados por alguno de los delitos previstos en los artículos 380 y 381 del Código Penal o -en los casos en que la sentencia hubiera sido acordada por las partes- sancionados a penas no privativas de libertad, en el caso de extranjeros que se encontraran ya a la espera de la ejecución de una orden de expulsión adoptada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13.2, o por delitos no considerados de conducta negligente, que hubieran sido castigados con penas de hasta dos años de prisión. La orden de expulsión no se aplica a los menores de 18 años, a las embarazadas o a los extranjeros que posean un permiso de residencia, con la excepción de los casos previstos en el artículo 9.5.

289. Por último, en el capítulo III (arts. 18, 19 y 20) se han introducido disposiciones de carácter humanitario para proteger a los extranjeros víctimas de explotación por organizaciones criminales. Los extranjeros que se encuentren en esas circunstancias tienen derecho a un permiso especial de residencia que les permite huir de la violencia e influencia de los delincuentes y participar en programas de asistencia e integración social. El programa también les autoriza, cuando procede, a cooperar con las autoridades en la lucha contra el crimen ayudando a identificar y capturar a los responsables de los delitos previstos en el artículo 3 de la Ley N° 75/1958, sobre medidas de lucha contra la explotación de la prostitución, o las previstas en el artículo 380 del Código Penal.

Disposiciones de vigilancia y control de las fronteras

290. La aplicación del Acuerdo de Schengen y, sobre todo, el aumento exponencial de la inmigración clandestina, han impuesto la necesidad de evaluar atenta y cuidadosamente la red local de estructuras policiales encargada de la seguridad de las fronteras de Italia.

291. En cuanto al Departamento de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, las novedades más importantes se refieren a la unificación de la policía de fronteras y los servicios de inmigración, un proceso ya coronado con la creación del Servicio de Policía de Inmigración y Fronteras en la Dirección Central de Policía de Carreteras, Ferrocarriles, Fronteras y Postal.

292. En cuanto a la mejora de los instrumentos de apoyo técnico en los accesos fronterizos, sobre todo con miras a las posibles inspecciones que pueda realizar la Comisión de Fronteras de Schengen con arreglo a la decisión del Comité Ejecutivo de Schengen de 16 de septiembre de 1998, para comprobar si se aplican correctamente los procedimientos previstos en la Convención, se están preparando proyectos técnicos específicos. En ellos se prevé adquirir infraestructura adecuada y tecnología modernas con el fin de vigilar las fronteras más expuestas a la inmigración, como las del sur del país, y reforzar los recursos en materia de tecnología de la información y transportes en cada dependencia de fronteras.

293. Desde el punto de vista operativo, supuso un estímulo especial la activación de los planes coordinados de vigilancia, especialmente en las dos regiones más expuestas a los flujos migratorios, Apulia y Friuli-Venecia Giulia. Gracias a esta intensificación de las actividades se logró, en la primera mitad de 1999, un aumento considerable de detecciones de extranjeros ilegales en la zona de la frontera entre Italia y Eslovenia, en relación con el mismo período del año anterior (2.212 frente a 1.156, un aumento del 53%).

294. En breve se dispondrá de más recursos humanos para combatir la inmigración ilegal, cuando se aplique el artículo 5 de la Ley N° 217/1992, que prevé la posibilidad de delegar en órganos o entidades privados las comprobaciones de seguridad aeroportuaria que no requieran atribuciones de orden público. El traspaso de estos servicios, posible gracias a los reglamentos de aplicación (Decreto ministerial N° 85, de 29 de enero de 1999, relativo a la adjudicación de servicios de seguridad aeroportuaria), permitirá la reasignación del personal policial que actualmente realiza en puestos fronterizos funciones que están siendo transferidas.

Repatriación de extranjeros ilegales a sus países de origen

295. A 31 de octubre de 1999, se había repatriado en total a 60.724 extranjeros mediante la aplicación de medidas de expulsión. Esta cifra incluye a 31.079 individuos cuya entrada se denegó en la frontera, 9.878 devueltos por los *Questori*, con arreglo al artículo 10.2 de la Ley Refundida, 9.168 expulsiones efectivas, 463 expulsiones en virtud de decisiones de la autoridad judicial y 10.136 extranjeros devueltos o expulsados y que regresaron a su país de origen en virtud de acuerdos de readmisión. Esta última cifra se ha considerado por separado con el fin de evaluar qué papel juegan los acuerdos de readmisión a la hora de facilitar el cumplimiento de las medidas de repatriación, aun cuando no está contemplada en una disposición independiente, ya que, en cualquier caso, es condición previa la aprobación de la medida de expulsión o denegación de entrada.

296. En el mismo período, se notificaron 31.198 expulsiones, sin que se siguieran de medidas ulteriores.

Artículo 14

Garantías procesales

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

2. Toda persona acusada de un delito penal tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

b) A disponer de tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

c) A ser juzgada sin dilaciones indebidas;

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados, en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

Nuevas disposiciones adoptadas recientemente en la legislación italiana

297. Es digna de mención una de las reformas fundamentales introducidas por la Ley constitucional N° 2, de 23 de noviembre de 1999, que en el artículo 111 de la Constitución estableció los instrumentos para un juicio imparcial. Esta disposición que, como se deduce de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo, no es de aplicación directa, delega en el legislador la exigencia de velar por que los juicios tengan una duración razonable y que garanticen el principio del respeto de las garantías legales en su doble vertiente: como método para determinar los hechos que concurren en un delito y como materialización del derecho del acusado a responder a su acusador. Fue la razón que animó la promulgación de la Ley N° 89/2001, sobre indemnización justa en el caso de que un proceso se prolongue de forma excesiva, y de la Ley N° 63/2001, referida específicamente a los procesos penales.

298. Por esta última disposición también se modificó el artículo 513 del Código Penal, en relación con la lectura de las declaraciones del acusado y del coacusado durante la fase de instrucción o la vista previa al juicio.

299. En el párrafo 1 se establece que las declaraciones realizadas por un coacusado en ausencia del otro o cuando éste no compareciere a juicio, o por un acusado que reclamara su derecho a guardar silencio, no podrán utilizarse contra otros sin su consentimiento, salvo que se demuestre que la negativa obedece al hecho de que la persona ha sido sobornada o amenazada. En el párrafo 2 se prevé que el juez pueda ordenar la comparecencia del declarante ante el tribunal, y emprender cualquier otro examen previsto por la ley para garantizar el pleno respeto del principio de debidas garantías procesales. En caso contrario, sólo podrá darse lectura a las transcripciones realizadas con anterioridad si la imposibilidad de comparecer deriva de hechos o circunstancias que no se podían prever en el momento de realizar las declaraciones. El párrafo 2 del artículo 513 también estipula las consecuencias que deben afrontar las personas indicadas en el artículo 210 que ejercen su derecho a no responder, y establece que se podrá dar lectura a las transcripciones cuando las partes así lo acuerden.

300. Por último, entre las reformas más recientes aprobadas están el Decreto-ley N° 13, de 3 de febrero de 2003, que fue ratificado como Ley N° 56, de 2 de abril de 2003, sobre disposiciones urgentes en beneficio de las víctimas del terrorismo y del delito organizado, que prevé un

aumento de los pagos de indemnizaciones provisionales especiales, de un 20% a un 90% de la suma prevista y, en determinados casos claramente definidos, una prestación vitalicia, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 407/1998.

Algunos datos sobre la delincuencia en Italia

301. En 2002, la situación general del delito no varió fundamentalmente en relación con el año anterior, aunque casi todos los observadores se mostraron satisfechos al observar que se invertía la tendencia general, como lo demuestran las estadísticas que figuran más adelante.

302. El Gobierno de Italia está activamente empeñado en desarrollar nuevas medidas para velar por el pleno respeto de la disposición constitucional sobre la duración razonable de los procesos y la eficacia del sistema penal en su conjunto.

303. En lo que respecta a las causas de los plazos excesivamente largos, la opinión general es que la complejidad del actual sistema foral es uno de los principales obstáculos para llegar a crear un sistema que, respetando los derechos del acusado, pueda, en un período razonable, dictar sentencias absolviéndolo o condenándolo, y constituirse en instrumento para la defensa de la sociedad contra los que representan una amenaza para la coexistencia cívica, y en medio para proteger a los perjudicados por el delito.

304. Es motivo de satisfacción el hecho de que, aunque sigan existiendo graves dificultades, se aprecia una determinación clara de realizar cada vez más esfuerzos, inspirados en un espíritu constructivo, para abordar y resolver estas dificultades mediante los instrumentos disponibles que, en cuanto atañe al poder judicial, únicamente pueden abarcar aspectos organizativos; sólo así puede explicarse la creciente atención prestada a la racionalización de tareas, en un intento de obtener los mejores resultados.

305. De los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT) se desprende que en el período que se examina las fiscalías registraron 2.821.624 delitos (que incluyen también los delitos cometidos por desconocidos), 112.782 menos que en el período correspondiente anterior (una disminución del 4%). Este hecho causa satisfacción y es confirmado por una reducción generalizada en los delitos más graves o de los que provocan mayor alarma social. La única excepción son los delitos por drogas, que se han incrementado de forma preocupante, como se deduce del cuadro siguiente:

Intento de asesinato y asesinato	3.112 (-9%)
Robo con asalto	51.138 (-8%)
Extorsión	642 (-5%)
Secuestro con fines de extorsión	207 (+2%)
Violaciones o agresiones sexuales	5.161 (-11%)
Malos tratos en el hogar o a niños	4.432 (-5%)
Quiebras fraudulentas	5.509 (-4%)
Delitos relacionados con las drogas	41.762 (+54%)
Robo	1.459.205 (-12%)

306. No obstante, estos datos, que indican que la tendencia se invierte satisfactoriamente, no deben dar lugar a un optimismo fácil o, aún peor, permitir bajar la guardia en la lucha contra el delito y en la protección de la seguridad pública. Como se señaló en el informe anterior, cuando los datos estadísticos se refieren a un período limitado, como por ejemplo un año, no es posible extraer conclusiones definitivas, salvo que se confirmen por tendencias similares en períodos posteriores.

307. El número de delitos no resueltos sigue siendo muy importante, y preocupa, aunque la confirmación de la tendencia a la reducción de su número, aunque sea leve, puede dar lugar al optimismo: en el período que se examina la cifra se elevó a 2.289.363, lo que equivale al 81% de todos los delitos denunciados (en el período anterior, la cifra fue de 2.434.367, o el 83%). En el 96% de los casos de robo (1.399.807) todavía no se ha encontrado a los culpables, un porcentaje que se ha mantenido fundamentalmente sin cambios desde el período anterior. La cifra cae al 65% si se tienen en cuenta todos los delitos, excluido el robo, frente al 66% del período anterior. Es un hecho conocido que en algunos tipos de delito (como el robo de vehículos) ni siquiera se abre una investigación.

308. La situación general del delito indica que entre el 1º de julio de 1998 y el 30 de junio de 1999, se denunciaron 2.642.611 delitos, de los que 1.631.299 fueron robos. En este período se denunciaron 914 asesinatos, 42.326 robos con asalto y 4.044 casos de extorsión; en cambio, no se denunciaron secuestros. En el 25,61% de los casos se identificó a los culpables, con un máximo del 74,11% para las extorsiones y el 53,72% para los homicidios. En los casos de robos con asalto, se identificó a los culpables en el 19,40% de los casos, en tanto que, en lo que respecta a los robos, la cifra fue del 5,16%.

309. A fines de 1999, la situación general de la seguridad pública indicó una considerable reducción de la delincuencia en comparación con el año anterior, con una disminución, o ningún cambio, en el número de delitos o, como mucho, un pequeño aumento de los tipos de delito que causan mayor alarma social.

310. Los indicadores que confirman esta valoración son:

- a) Una disminución del 2,16% del total de delitos, tanto consumados como en grado de tentativa (2.425.748 delitos en 1998, 2.373.380 en 1999);
- b) Una disminución del número de asesinatos (de 876 a 805, una reducción del 8,11%);
- c) Un número más o menos estable de intentos de homicidio (con una disminución del 0,85%) y de robos (un aumento del 0,15%). En este último caso las formas con mayor repercusión en la opinión pública, como el tirón de bolsos y el robo de billeteras, los robos en domicilios y de automóviles, también han disminuido.
- d) Un pequeño aumento robos con asalto (de un 4,26%).

311. El aumento del número de casos de extorsión denunciados (del 4,81%) se atribuye en parte al aumento de la confianza de las víctimas en la capacidad de actuación de la policía. En 1999, la policía identificó a los culpables en más del 76% de los casos denunciados. El número de incidentes que suelen ser indicativos de extorsión, como los incendios provocados (que

aumentaron en un 2,72%) y los asaltos con explosivos (que disminuyeron en un 0,16%), permanecieron más o menos estables.

312. La labor incesante de las fuerzas policiales dio lugar a un aumento, de 1998 a 1999, del 1,22% del número de personas denunciadas (691.571 en 1998 y 700.004 en 1999) y a un aumento más marcado de personas detenidas (de 116.938 en 1998 a 123.000 en 1999, un incremento del 5,37%).

El problema de las organizaciones delictivas extranjeras

313. La situación geográfica de Italia favorece la inmigración y el establecimiento de personas de distintas culturas y países inmersos en el difícil, laborioso y largo proceso de desarrollo social, político y económico. Por desgracia, algunas de estas personas desarrollan actividades delictivas. La migración, con su correlato de actividad delictiva directa o inducida, que incluye diversas formas de tráfico ilegal, no es fácil de frenar.

314. Estas formas de delincuencia plantean graves problemas a los investigadores por las siguientes razones: el hecho de que se basan en una fuerte intimidación de los inmigrantes del mismo origen étnico, con participación directa de personas que actúan en el extranjero; la difícil y laboriosa identificación de inmigrantes clandestinos; la nada infrecuente asociación de estos delincuentes con grupos delictivos locales y la formación de alianzas entre ellos; y el escaso nivel de cooperación mostrado por algunos países extracomunitarios en lo tocante a preparar el terreno a las necesarias sinergias entre las actividades de las fuerzas policiales y los órganos de investigación.

315. La situación general, por lo que respecta a la conducta delictiva de las diversas organizaciones extranjeras, sigue invariable.

316. Siguen activas en el país varias de las "nuevas mafias" procedentes principalmente de Rusia y China. La mafia rusa se muestra particularmente activa en el sector de los productos energéticos, las mercaderías y las empresas de importación y exportación. Se ha informado de recientes inversiones en bienes inmobiliarios y de la compra de centros comerciales, actividades turísticas y hoteleras, y de pequeñas y medianas empresas de ropa y de electrodomésticos. La mafia china, que suele presentar las mismas características organizativas que en su país de origen, está fuertemente representada en las tradicionales actividades delictivas organizadas: tráfico de drogas, extorsión, juego, prostitución y, por encima de todo, tráfico de inmigrantes de su propio país.

317. El peligro y la importancia del tráfico de inmigrantes clandestinos exigen prestar cada vez más atención a este fenómeno.

318. Una investigación compleja y específica, realizada en coordinación con las fiscalías (de Trento, Trieste, Roma y Lecce), tuvo como resultado que se descubriera una amplia red internacional turco-iraní que participaba en el tráfico clandestino de curdos de nacionalidad iraquí. De esta forma fue posible asestar un duro golpe a una organización delictiva cuyo propósito era la explotación de los inmigrantes socialmente vulnerables que, procedentes de países extracomunitarios, buscan una nueva tierra, y descubrir la existencia en Turquía de varias

agencias que se especializaban en la captación y transporte clandestino, por vía marítima o terrestre, de inmigrantes curdos a Europa.

319. En lo tocante a este tema, se está produciendo un cambio de actitud positivo en los países afectados por la inmigración clandestina: se trata de un tímido avance, que no debería crear falsas ilusiones, pero que al mismo tiempo hace alimentar nuevas expectativas de cara a las investigaciones.

320. A este respecto, las dificultades que supone la identificación, objeto de frecuentes lamentaciones, se beneficiarán de las nuevas técnicas de identificación fotográfica de huellas dactilares.

321. Otra novedad importante es un proyecto para incorporar los datos de identificación que figuran en los pasaportes a una red informática internacional, lo que podría tener un papel importante al tratar de frenar la circulación de pasaportes falsos, perdidos o robados por parte de las organizaciones delictivas que se dedican a la inmigración ilegal.

322. Hasta el momento, la legislación al respecto ha resultado ineficaz en gran medida para acabar con el fenómeno, aunque ha habido acuerdo generalizado sobre la posibilidad de otorgar permisos de residencia por motivos de protección social, lo que facilita el intento de liberar a las víctimas del control de las organizaciones de delincuentes y permite que los beneficiarios de la disposición hagan declaraciones a los efectos de cooperar en las investigaciones.

323. En la situación actual no es posible formular pronósticos y valoraciones sobre la Ley N° 189/2002 (enmienda a las disposiciones que rigen la inmigración y el asilo), en vista de la extrema complejidad del fenómeno que se examina y lo exiguo del período en que la ley ha estado en vigor.

324. En conclusión, de la comparación con los datos del informe anterior se puede deducir que se están poniendo en marcha medidas nuevas y más eficaces para contener y combatir este tipo de delito. Este es en parte el resultado de la creación en muchas fiscalías de grupos de trabajo especializados, de una mayor cooperación entre las oficinas de investigación en Italia y de la cooperación con las instituciones de otros países europeos. Sigue siendo un hecho, por desgracia, que la forma de delincuencia que se examina es una de las fuentes más importantes de actividad delictiva en nuestro país.

Situación de las cárceles

325. La situación de las cárceles en Italia parece seguir siendo grave. El Gobierno ha calculado que la capacidad total de las cárceles italianas, si se respetan las reglamentaciones y los objetivos de rehabilitación, así como las condiciones de seguridad y el control total de la situación por los funcionarios de prisiones (policía penitenciaria), es de 41.602 reclusos. No obstante, el Gobierno ha señalado que la capacidad máxima es mayor, de hasta 60.000 reclusos, una cifra que se corresponde con la capacidad que actualmente debe reservarse para imprevistos. La distinción es motivo de preocupación, ya que en términos generales los derechos de los presos y el respeto a su dignidad no pueden contraerse y es difícil aceptar semejante diferencia entre la capacidad necesaria y la capacidad reglamentaria. No obstante, debería tenerse presente que la cifra anterior se calculó sobre la base del requisito mínimo de superficie por persona en arquitectura

civil. Sea como fuere, el número de presos al 30 de junio de 2002 era de 56.271 (de los cuales, 22.135, o el 39,3%, se encontraban en detención preventiva). Ello supone un aumento de unos 900 sobre la cifra correspondiente al 30 de junio de 2001 (en los meses posteriores hubo una leve disminución, hasta 56.032 al 14 de noviembre de 2002). En cualquier caso, nos estamos acercando al nivel de la "capacidad necesaria".

326. También es preciso tener en cuenta el hecho de que el hacinamiento no se distribuye homogéneamente, hay situaciones como la de Massa, donde la relación entre la capacidad reglamentaria y la cifra real de presos internados es de 82 a 237; la situación en Nápoles, Palermo y Reggio Calabria también es grave. En la población carcelaria se observan problemas especiales como resultado de la drogadicción (que afecta al 28% de los detenidos) y entre ella hay personas que padecen de hepatitis, inmunodeficiencia adquirida o trastornos psicológicos. También hay un gran número de extranjeros (30% del total), muchos de los cuales son musulmanes, con todo lo que ello supone en cuanto a hábitos alimenticios y costumbres religiosas.

Algunas observaciones sobre las drogas

327. La drogadicción y los graves problemas conexos tienen una fuerte repercusión no sólo en los delitos, sino en la prevención y las medidas de rehabilitación para los drogadictos.

328. A este respecto, se ha dado un gran margen a la racionalización y simplificación de las disposiciones para drogadictos, previstas en el Decreto presidencial Nº 309, de 9 de octubre de 1990, y la Ley Nº 45, de 18 de febrero de 1999 (en la que figuran disposiciones sobre el uso de drogas). También se han reorganizado los grupos operativos de narcóticos, creados en las prefecturas con el fin de informar a los interesados y alentarlos a reflexionar sobre su situación y a fomentar su sentido de la responsabilidad, para animarlos a participar en los programas de rehabilitación y terapia.

329. Más concretamente, además de la formación cada vez más específica, también se ha puesto en marcha una red organizativa de agentes públicos y privados que trabajan para prevenir la drogadicción y averiguar si las vías de rehabilitación que promueven son eficaces.

Medidas para proteger a las víctimas de la extorsión y la usura

330. La Ley Nº 108, de 7 de marzo de 1996 se aplicó plenamente, en lo fundamental, mediante sus reglamentaciones de ejecución; no obstante, en 1999 se introdujeron enmiendas por medio de:

- a) La Ley Nº 44, de 23 de febrero de 1999 (Disposiciones relativas al Fondo de solidaridad para las víctimas de la extorsión y la usura), con los posteriores reglamentos aprobados mediante el Decreto presidencial Nº 455, de 16 de agosto de 1999;
- b) La Ley Nº 414, de 12 de noviembre de 1999 (Disposiciones urgentes para proteger a las víctimas de la extorsión y la usura).

Artículo 15

1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

Despenalización de delitos menores

331. Una de las disposiciones legislativas novedosas más recientes a este capítulo es la Ley N° 205, de 25 de junio de 1999, que faculta al Gobierno para que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley de autorización, apruebe en Decreto legislativo para la despenalización de delitos menores y la reforma de determinados regímenes penales.

332. Tras la oportuna aplicación de la ley de autorización, se promulgó el Decreto legislativo N° 507, de 30 de diciembre de 1999, sobre "Despenalización de delitos menores y la reforma del sistema penal conforme al artículo 1 de la Ley N° 205, de 25 de junio de 1999".

333. Al enmendar las normas del Código Penal y de leyes especiales que regulan diversos delitos menores, la nueva disposición introdujo una revisión del sistema de penas en cuestiones relativas a la pensión de alimentos, la navegación, el tráfico, los delitos económicos y los cheques postales y bancarios.

Artículo 17

Derecho a la confidencialidad

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

El tratamiento de los datos personales

334. La Ley N° 675, de 31 de diciembre de 1996, sobre "Protección de las personas y otras entidades en relación con el tratamiento de los datos personales" establece disposiciones generales al respecto e impone obligaciones definidas a los usuarios de datos, así como instrumentos específicos para la protección de los interesados.

335. Los Decretos legislativos N° 123, de 9 de mayo de 1997, y N° 225, de 28 de julio de 1997, introdujeron adiciones y enmiendas a las disposiciones de esta ley.

Normas suplementarias para la protección de la vida privada

336. En relación con la protección del derecho a la vida privada, cabe mencionar varias iniciativas legislativas redactadas desde 1999 por los órganos competentes para completar y complementar la Ley N° 675/1996.

337. El Decreto legislativo N° 51, de 26 de febrero de 1999 (en el que figuran disposiciones que complementan y enmiendan la Ley N° 675/1996, sobre el personal de la oficina del Garante de la protección de los datos personales), estableció la estructura de plantilla de la Oficina y confirió al Garante competencias para dictar uno o más conjuntos de reglamentaciones sobre la clasificación del personal y su condición jurídica y posición económica, así como sobre la contratación de personal y la organización y funcionamiento de la oficina, en particular por lo que hace a contabilidad y gastos.

338. El Decreto legislativo N° 135, de 11 de mayo de 1999 (en el que figuran disposiciones complementarias de la Ley N° 675/1996, sobre el tratamiento de los datos confidenciales por las entidades públicas), complementó las normas sobre el tratamiento de los datos confidenciales y la información judicial por el Estado y puso fin al sistema de transición previsto por el párrafo 5 del artículo 41 de la mencionada ley (que se había ampliado), y que había permitido a las entidades públicas continuar tratando esos datos, siempre que se notificara al Garante, incluso a falta de disposiciones legislativas con las características especiales que exige del artículo 3.2 de dicha ley. De este modo, el Decreto N° 135 instauró un nuevo marco general al establecer varios principios que ya se están aplicando y determinar varios objetivos de interés público importante, que se están incluyendo en disposiciones complementarias promovidas por oficinas del Estado.

339. En el Decreto presidencial N° 318, de 28 de julio de 1999, se fijaron las normas para determinar las medidas de seguridad mínimas en el tratamiento de los datos personales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.2 de la Ley N° 675/1996, que se observarán también en cuestiones penales (art. 36.1), y que están jerarquizadas dependiendo de que los datos sean tratados sólo por instrumentos distintos de los electrónicos o automatizados, o con fines personales, conforme al artículo 3 de la ley, o (en el tratamiento de datos mediante instrumentos electrónicos o automatizados) mediante computadoras a las que se puede acceder desde redes abiertas al público. Para la plena aplicación de las normas, que antes se había previsto para el 29 de marzo de 2000 a más tardar, un proyecto de ley, que está en la etapa de aprobación final por las dos Cámaras, establecía una prórroga hasta el 31 de diciembre de 2000 para las entidades públicas y privadas que quisieran disponer de la posibilidad de cumplir con las nuevas normas de manera gradual.

340. El Decreto legislativo N° 281, de 30 de julio de 1999, en el que figuran disposiciones sobre el tratamiento de los datos personales con fines de investigación histórica, estadística y científica, implantó normas complementarias al respecto, al tomar en consideración los principios establecidos en las recomendaciones del Consejo de Europa (N° R (83) 10, aprobadas el 23 de septiembre de 1983, y N° R (97) 18, aprobadas el 30 de septiembre de 1997). Además de varias enmiendas a la Ley N° 675/1996 y otras normas aplicables al sector, en el decreto se establecen más garantías de respeto de los derechos y libertades fundamentales de los interesados, y se prevé el papel especial de uno o más códigos deontológicos y de conducta promovidos por el Garante en cumplimiento de las disposiciones del artículo 31 de dicha ley.

341. El Decreto legislativo N° 282, de 20 de julio de 1999, en el que figuran disposiciones que garantizan la confidencialidad de los datos personales del sector de la salud, implantó normas sobre determinados aspectos del tratamiento de los datos relativos a la salud por las instituciones sanitarias públicas, así como por las entidades y profesionales de la salud que actúan con arreglo a convenios o mediante acreditación ante el servicio nacional de salud, incluso en relación con los datos manejados en los estudios epidemiológicos.

342. En 1999, además de las disposiciones mencionadas, específicamente sobre el tratamiento de los datos personales, se aprobaron otras importantes disposiciones en este ámbito. Cabe mencionar en especial:

- a) La Ley N° 422, de 19 de octubre de 1999, que ratifica, sobre la base del artículo K3 del Tratado de la Unión Europea, la Convención relativa a la firma y la notificación en el extranjero de actos judiciales y extrajudiciales en materia civil y mercantil, junto con un protocolo sobre la interpretación de esta Convención por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, firmado en Bruselas el 26 de mayo de 1997 (art. 1);
- b) Decreto del Primer Ministro de 18 de febrero de 1999 sobre la aprobación del Programa nacional de estadísticas para el período de tres años comprendido entre 1999 y 2001, que es ilustrativo, en relación con las disposiciones del artículo 6 *bis* del Decreto legislativo N° 322/1989, de los objetivos perseguidos y las garantías previstas por la Ley N° 675/1996 y el mencionado decreto legislativo, que fue recientemente enmendado y complementado por el Decreto legislativo N° 91/1999; sobre la confidencialidad de los datos personales, prevé la aplicación de un nuevo criterio en las estadísticas oficiales en relación con las personas y los datos personales que les conciernen;
- c) El Decreto legislativo N° 261, de 22 de julio de 1999, de ejecución de la Directiva 97/67/EC relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la comunidad y la mejora de la calidad del servicio (el artículo 1 del Decreto establece que una de las condiciones clave del servicio postal es la confidencialidad de la correspondencia y la protección de los datos, un concepto que incluye la protección de los datos personales, la confidencialidad de la información transmitida o retenida, y la protección de la vida privada);
- d) La Directiva del Primer Ministro de 28 de octubre de 1999 sobre el tratamiento electrónico de la circulación de documentos en la administración pública, que salvaguarda la protección de los datos personales (art. 6).

343. En 1999 se inició o continuó el examen parlamentario de varios proyectos de ley sobre la protección de los datos o la actividad del Garante. El proyecto de ley aprobado por el Comité de Justicia del Senado, que está actualmente sometido a la Cámara (A/S N° 4178), fija el 31 de marzo de 2001 como nuevo plazo para la aplicación de la ley de autorización y prevé que en los siguientes 12 meses el Gobierno, con sujeción a lo que opinen los comités parlamentarios competentes, deberá aprobar una ley refundida sobre la protección de los datos personales que coordine las disposiciones actualmente en vigor y las complemente y enmiende, si procede, para

garantizar que sean aplicadas de la mejor forma posible. La aprobación definitiva de la disposición permitiría completar las complejas iniciativas legislativas previstas por la ley de autorización original y garantizar que en todos los sectores privados y públicos previstos en la ley se respeten plenamente los principios relativos a la protección de la confidencialidad (ejemplos de esferas de aplicación pueden ser la comercialización directa, la seguridad social y el empleo, la circulación de información en redes electrónicas y el tratamiento de los datos utilizados por el sistema judicial o por la policía que, en la actualidad, sólo abordan algunas de las disposiciones de la Ley N° 675/1996).

Artículo 18

Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Legislación sobre la libertad de religión

344. El proyecto de ley del Gobierno en el que figuran las disposiciones sobre la libertad religiosa y la revocación de las leyes sobre las religiones autorizadas está actualmente siendo estudiado por el Comité de asuntos constitucionales de la Cámara de Diputados, que actúa de relator (Iniciativa de la Cámara N° 2531).

345. La redacción del proyecto de ley corrió a cargo de la Comisión de la libertad religiosa, que forma parte de la Oficina del Primer Ministro y a la que se ha encomendado la tarea de estudiar las cuestiones relativas a la aplicación de los principios constitucionales e instrumentos internacionales relativos a la libertad de conciencia, religión o creencias.

346. El objetivo del proyecto de ley es fundamentalmente la protección de la libertad religiosa en relación con las personas y las asociaciones y organizaciones religiosas. Otro objetivo del proyecto de ley es revocar, con el fin de armonizar el marco de derecho constitucional, las disposiciones sobre el ejercicio de las religiones distintas del catolicismo que se definen como "admitidas" (Ley N° 1159, de 24 de junio de 1929, y normas conexas). En el proyecto también

se prevé la aplicación oficial del artículo 8.3 de la Constitución dando forma concreta a la declaración de libertad para la práctica de las confesiones religiosas y estableciendo relaciones efectivas entre ellas y el Estado. El proyecto de ley consta de cuatro capítulos: el primero aborda la libertad de conciencia y de religión; el segundo trata de las confesiones religiosas y su reconocimiento jurídico; en el tercero se describe el procedimiento de redacción de los acuerdos correspondientes, mientras que en el cuarto figuran las disposiciones finales y transitorias.

347. El capítulo I del proyecto de ley tiene por fin la plena aplicación de las garantías constitucionales en relación con los derechos individuales y colectivos a la libertad religiosa, al vincularlas a las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos que han sido firmados y ratificados por Italia, pero que no se han incorporado plenamente a la legislación nacional.

348. En el capítulo II, sobre las confesiones y asociaciones religiosas y su reconocimiento jurídico, se reafirma explícitamente el reconocimiento de los derechos de todas las confesiones religiosas (en aplicación de las garantías de libertad e igualdad sancionadas por la Constitución), como el derecho a: celebrar sus ritos; abrir edificios dedicados al culto; difundir su fe; formar y nombrar sacerdotes libremente; divulgar libremente la doctrina sobre cuestiones espirituales; ofrecer asistencia espiritual a sus miembros; comunicarse y mantener correspondencia en libertad con sus organizaciones o con otras confesiones; y fomentar sus valores culturales. El proyecto de ley también establece los instrumentos judiciales necesarios, empezando por la personalidad jurídica, para actuar en diversos sectores de la vida de la comunidad y las relaciones de propiedad. En el proyecto de ley también se establece el procedimiento que se ha de seguir para obtener el reconocimiento de la personalidad jurídica y, con el fin de simplificar los procedimientos, mantiene los controles y la verificación dentro de límites estrictamente institucionales.

349. En el capítulo III se define el procedimiento para elaborar acuerdos entre el Estado y las confesiones distintas del catolicismo, según se prevé en el artículo 8.3 de la Constitución, otorgando así entidad jurídica a una práctica establecida. En el proyecto de ley se prevé que también las confesiones que no hayan obtenido personalidad jurídica podrán solicitar la redacción de un acuerdo, supeditado a una investigación más detallada del Ministerio del Interior.

350. A fin de aplicar plenamente los principios constitucionales sobre la libertad religiosa de las confesiones que no hayan celebrado acuerdos con el Estado y no tengan intención de hacerlo, se han incorporado en el proyecto de ley varias disposiciones que figuran en diversos acuerdos ya aprobados por ley. Estas disposiciones regirán para todas las confesiones y sólo serán objeto de negociación con cada una de ellas los aspectos vinculados a características específicas de su fe.

351. El censo de organizaciones religiosas presentes en Italia, que fue llevado a cabo con la cooperación de las prefecturas, ha sido sustituido por una publicación titulada *Confessioni religiose, movimenti e altre organizzazioni di culto in Italia*, a la que cada una de las religiones incorporadas contribuyó con un capítulo sobre su historia y principios religiosos.

352. Esta publicación, realizada en colaboración con las universidades de Padua, Milán y Génova, con toda probabilidad se publicará y presentará oficialmente antes de fin de año; está en proceso de actualización, a la vista de los cambios que se han producido desde la primera edición.

Acuerdos con religiones distintas de la católica

353. En 1985 se constituyó la Comisión de Acuerdos con Confesiones Religiosas que, presidida entonces por el Profesor Francesco Margiotta Broglio, forma parte de la Oficina del Primer Ministro. La Comisión estaba integrada originalmente por profesores universitarios y por el Director General de Asuntos Religiosos, adscrito al Ministerio del Interior. La Comisión en su forma actual está presidida por el Profesor Francesco Pizzetti e incluye a los integrantes de las instancias públicas más estrechamente vinculadas con los acuerdos, como los Ministerios del Interior, Economía y Hacienda, Defensa, Justicia, Educación, Patrimonio Cultural y Salud.

354. Antes de iniciar las negociaciones con una confesión religiosa, la Comisión pide la opinión de la Comisión asesora para la Libertad Religiosa, que se creó en 1997, y que también depende de la Oficina del Primer Ministro. Esta Comisión, presidida por el Profesor Margiotta Broglio, comprende a universitarios expertos en estas cuestiones. Entre sus tareas están el examen de problemas relacionados con la redacción de acuerdos, directrices generales para los acuerdos y otras tareas que le competen por decreto.

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

356. Según la práctica observada hasta la fecha, al redactar los acuerdos, el Gobierno ha tomado en consideración las peticiones de las iglesias reconocidas como personas jurídicas de conformidad con la Ley N° 1159/1929, supeditado al dictamen favorable del Consejo de Estado. Este reconocimiento supone que el Consejo de Estado examina los estatutos para asegurarse de que son conformes a la legislación italiana.

357. Los acuerdos firmados hasta la fecha son de contenido similar, si bien en sus respectivos preámbulos figuran declaraciones de carácter general que tienen por fin indicar cuál es la posición de la confesión sobre cuestiones consideradas clave. El texto principal de los acuerdos, por lo general, comprende:

- a) Disposiciones sobre la ayuda espiritual en comunidades como las fuerzas armadas, hospitales, clínicas y cárceles.
- b) Disposiciones sobre la educación, con el fin de garantizar el derecho de no participar en la educación religiosa y la posibilidad de responder a las solicitudes de alumnos, familias u órganos escolares introduciendo enseñanza sobre la religión y sus consecuencias; el reconocimiento de diplomas expedidos por institutos de teología y

el derecho de establecer libremente institutos y escuelas de educación, de todos los cursos.

- c) Disposiciones para el reconocimiento de los efectos civiles de los matrimonios celebrados en presencia de oficiantes de las respectivas confesiones.
- d) Disposiciones que rigen el reconocimiento de las entidades pertenecientes a las confesiones y su tratamiento fiscal; las relaciones económicas entre el Estado y las confesiones religiosas en los términos fijados en el sistema creado por la Ley N° 222/1985 sobre la base del Concordato firmado en 1984 con la Iglesia Católica. Sobre la base de estas disposiciones las confesiones religiosas no católicas tienen derecho a un 8/1.000 del convenio sobre el impuesto sobre la renta y a deducir de sus obligaciones tributarias los donativos realizados por sus congregaciones, hasta un máximo de 2 millones de liras.
- e) Disposiciones para la protección de los edificios dedicados al culto y la mejora de los bienes vinculados con el patrimonio histórico y cultural de cada confesión, para garantizar su identidad cultural.
- f) Disposiciones sobre el libre ejercicio de su ministerio por los sacerdotes nombrados por la confesión en cuestión.
- g) Disposiciones para el reconocimiento de las festividades religiosas de cada religión, inclusive, en algunas, el día semanal de descanso religioso, en el marco de una organización flexible del trabajo, con sujeción a la obligación de recuperar las horas no trabajadas.

358. Se ha otorgado personalidad jurídica, en calidad de entidades religiosas (no católicas), a las siguientes:

Chiesa ortodossa russa in Roma	R.D. 14/11/29, N° 2.368
Comunità armena dei fedeli di rito armeno georgiano	D.P.R. 24/02/1956, N° 681
Ente patrimoniale dell'Unione Cristiana Evangelica battista d'Italia	D.P.R. 20/01/61, N° 19
Chiesa ortodossa russa a San Remo	D.P.R. 30/07/66, N° 895
Fondazione dell'Assemblea spirituale nazionale dei Bahai d'Italia	D.P.R. 21/11/66, N° 1.182
Movimento evangelico internazionale Fiumi di Potenza	D.P.R. 10/09/71, N° 1.182
	D.P.R. 20/01/90 para el traslado de las instalaciones y la aprobación de los nuevos estatutos

Centro islamico culturale d'Italia	D.P.R. 21/12/74, N° 712
Congregazione Cristiana Evangelica Italiana	D.P.R. 26/10/76, N° 925
Chiesa di Cristo di Milano	D.P.R. 13/06/77, N° 702
Ente patrimoniale dell'Unione Italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno	D.P.R. 13/04/79, N° 58
Chiesa Cristiana Millenarista	D.P.R. 17/05/79, N° 279
Assemblee di Dio in Italia	D.P.R. 23/06/81, N° 430
Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova	D.P.R. 31/10/86, N° 783
Chiesa del Regno di Dio	D.P.R. 16/12/88
Chiesa Cristiana Evangelica Missionaria Pentecostale	D.P.R. 16/12/88
Unione Buddista Italiana	D.P.R. 03/01/91
	D.P.R. 15/06/993 para el traslado de las instalaciones y la aprobación de los nuevos estatutos
Ente patrimoniale della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni	D.P.R. 23/02/93
Ente patrimoniale della Chiesa Apostolica in Italia, denominato Fondazione Apostolica	D.P.R. 21/02/99
Associazione "Santacittarama"	D.P.R. 10/07/95
Ente Cristiano Evangelico dei Fratelli	D.P.R. 13/11/97
Associazione cristiana ortodossa dei Santi Agapito Martire e Serafino di Sarov	D.P.R. 14/01/98
Fondazione di culto Ente della Chiesa della Fratellanza nella realizzazione del sé (S.R.F.)	D.P.R. 03/07/98
Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale	D.P.R. 16/07/98
Istituto Italiano Zen Soto Shobozan Fudenji	D.P.R. 05/07/99
Chiesa Ortodossa Russa di Roma	D.P.R. 20/07/99

Fondazione religiosa buddista, denominata F.P.M.T. Italia - Fondazione per la preservazione della tradizione Mahayana	D.P.R. 20/07/99
Consulta Evangelica	D.P.R. 13/09/99
Chiesa Cristiana Evangelica indipendente di Berea	D.P.R. 25/10/99
Istituto buddista italiano Soka Gakkai	D.P.R. 20/11/00
Unione Induista Italiana	D.P.R. 29/12/00

Artículo 23

La familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.
2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello.
3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.
4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos.

Medidas de apoyo a la maternidad y paternidad

359. El Decreto legislativo N° 151/2001, la Ley refundida que contiene disposiciones legislativas sobre la protección y apoyo a la maternidad y paternidad, fue dictado en cumplimiento de las disposiciones del artículo 15 de la Ley N° 53/2000. El Decreto legislativo N° 151/2001 coordina todas las disposiciones sobre las medidas relativas al empleo de los padres y armoniza el marco legislativo; uno de sus objetivos es facilitar la consulta de la legislación de apoyo a las responsabilidades familiares.

360. Cabe señalar en particular: las medidas para facilitar la vida laboral de los padres y familiares de personas con discapacidad grave; la ampliación a los padres del derecho a la licencia por maternidad y a la licencia por cuidado de hijos enfermos, aun cuando la madre no tenga ningún tipo de trabajo remunerado; disposiciones de apoyo a la paternidad en tipos de relación especiales.

361. El Decreto N° 15/2001, con miras a alentar la flexibilidad de los horarios de trabajo, establece la aprobación de acuerdos para el pago de los incentivos previstos en el artículo 9 de la Ley N° 53/2000 a las empresas que aplican convenios que incluyen medidas favorables al horario flexible.

362. Sobre la base de las disposiciones del artículo 28 de la Ley N° 53/2000, se está redactando actualmente el decreto sobre la distribución entre las regiones de los recursos del "Fondo de armonización de los horarios urbanos".

Modificación de la normativa relativa al impuesto sobre la renta en lo que atañe a las familias - artículo 2 de la Ley N° 448/2001 (Ley de Hacienda de 2002)

363. Esta disposición aumentó la deducción fiscal por hijos a cargo, incluidos los adoptivos o bajo tutela, para las familias con ingresos inferiores a los 100 millones de liras (516,46 euros por cada hijo a cargo). Según los primeros estudios realizados, esta medida ha permitido que más de 300.000 hogares se sitúen por encima del umbral de pobreza.

Desarrollo de un sistema de servicios para la primera infancia

364. Con el fin de ofrecer a las nuevas parejas el apoyo que les permita conciliar su decisión de tener hijos con las exigencias sociales y de trabajo, y teniendo en cuenta la falta de servicios para la primera infancia, el artículo 70 de la Ley N° 448/2001 estableció un Fondo para parvularios por valor de 300 millones de euros, de los cuales 50 millones se librarán en 2002, 100 millones en 2003 y 150 millones en 2004. La primera parte ya ha sido distribuida a las regiones, mediante decreto firmado el 11 de octubre por el Ministerio de Bienestar y el Ministerio de Economía. Tras la transferencia de estos recursos económicos, las regiones han iniciado procedimientos para la asignación de financiación a las autoridades municipales.

365. Los recursos asignados según el artículo 70 también están destinados a la creación de guarderías en los lugares de trabajo, con miras, entre otras cosas, a alentar a todas las personas que realizan una actividad económica a desempeñar sus responsabilidades familiares. El Gobierno ha firmado un acuerdo con las regiones que establece los criterios para la creación de guarderías en los centros de trabajo y, en virtud del artículo 91 de la Ley de Hacienda de 2003 (Ley N° 289/2002), ha establecido un fondo rotatorio para la asignación de recursos a las empresas con este fin. Para dar a conocer más ampliamente la información y las ventajas que ofrecen estas disposiciones, el Ministerio de Bienestar está ultimando un plan de comunicación e información sobre la creación de guarderías en los centros de trabajo, en estrecha colaboración con las autoridades regionales y municipales.

366. Por último, el Gobierno ha participado en la redacción del proyecto de ley, que está a punto de ser aprobado por el Parlamento, sobre el sistema de servicios para la primera infancia. En este plan no sólo se definen claramente los criterios generales para la creación de guarderías, sino que también se refuerza la participación directa de las familias en la creación y administración de los servicios auxiliares, para complementar y reforzar la red tradicional de parvularios.

Apoyo a las familias

367. El Libro Blanco sobre el Servicios Sociales contempla una serie de instrumentos y medidas para obtener y reforzar la cohesión social en Italia. Desde este punto de vista, es importante determinar dos elementos clave en los que debería basarse la estructura operativa de las futuras políticas: la transición demográfica y sus efectos en las relaciones intergeneracionales. Esto

significa ante todo centrar las nuevas iniciativas en la familia, que ha sido relegada por la "ideología" al último tramo de la escala de las modernas prioridades sociales.

368. El factor principal del envejecimiento del país no es tanto una mayor longevidad de los individuos como la caída de la tasa de fertilidad durante la década 1975-1985. En este período hubo una disminución de los niveles demográficos, más o menos equilibrados (2,1), a casi un punto porcentual menos, un nivel (1,25) que prácticamente no ha cambiado desde entonces. Esta caída de la tasa de natalidad tiene graves efectos en el mercado laboral, ya que el número de trabajadores que ingresan en éste es menor que en la última década. La población activa no sólo está disminuyendo, sino que, al mismo tiempo, envejece.

Impuestos

369. Al contrario que en la mayoría de los países europeos, en Italia el sistema tributario todavía no tiene en cuenta el costo de los hijos para la economía familiar. En Europa, a igualdad de ingresos, suele haber una considerable diferencia entre las familias con o sin hijos a cargo, en tanto que en Italia esta diferencia sigue siendo insignificante.

370. Por ejemplo, en 2001, la diferencia de imposición directa sobre unos ingresos nominales de 30.000 euros entre una familia con dos hijos y una sin hijos fue de más de 3.000 euros en Francia y de más de 6.000 euros en Alemania, pero de apenas 500 euros en Italia.

371. El Gobierno está estudiando la posibilidad de implantar un modelo fiscal que pueda absorber una parte considerable del costo que supone tener hijos. Se aplicaría en particular a los grupos con ingresos bajos y medios en los que el efecto combinado de los mayores impuestos y los costos adicionales que suponen los hijos a cargo corre el riesgo de convertirse en un verdadero factor económico desincentivador, lo suficientemente fuerte como para disuadir a la población de tener hijos y, en consecuencia, seguir re trayendo la tasa de natalidad. Los sistemas fiscales de otros países europeos tanto si aplican cocientes, deducciones o exenciones fiscales, o ponen mayor énfasis en el segundo hijo o en los sucesivos, ofrecen una abundancia de ejemplos interesantes. Por lo tanto, la reforma fiscal, cuyo objetivo general es la disminución gradual de la carga fiscal media armonizando los impuestos para llegar al reequilibrio horizontal de la imposición directa, debería llegar a ser un instrumento importante para mejorar las políticas relativas a la familia.

372. El Gobierno considera que una fiscalidad que tome en consideración los costos de la crianza y educación de los hijos es un factor clave para mejorar el equilibrio demográfico y volver a establecer condiciones más favorables para la recuperación de la tasa de natalidad. Ha decidido, en el marco de una reducción general de la presión fiscal media, introducir incentivos para restablecer esta equidad horizontal mediante la reordenación de la fiscalidad, incluso tomando como base el tamaño de la unidad familiar.

373. A este respecto, el Gobierno tiene la intención de acompañar sus políticas locales de medidas directas y prestación de servicios con una nueva política de ingresos que permita, por ejemplo, deducir los costos de los tratamientos médicos, la asistencia específica y la ayuda personal, todo ello en beneficio de la familia. La gama disponible de medidas de apoyo debe ser lo suficientemente variada como para que cada persona y cada familia pueda diseñar con independencia su propia forma de conciliar los horarios de trabajo y el tiempo necesario para

cumplir con las responsabilidades familiares. Deberían poder ejercer una amplia libertad para elegir entre una serie de servicios disponibles o concertar de forma autónoma la prestación de estos servicios sobre la base de sus necesidades específicas, en cuyo caso deberían poder contar con que los gastos que acarreen serán deducibles. Esto es aún más urgente en el caso de las familias donde hay personas con discapacidad grave, especialmente niños y ancianos.

Prestaciones en metálico

374. Los artículos 65 y 66 de la Ley N° 448/1998 (Ley de Hacienda) prevén apoyo a las familias con tres hijos menores, a la maternidad y a las familias con bajos ingresos. Los datos elaborados por el ISTAT indican que en 1999, 10 de cada 1.000 familias recibieron prestaciones por bajos ingresos; en 2000 la cifra fue del 11 por 1.000.

375. Esta prestación se pagaba principalmente en el sur de Italia a un 2,5% de las familias. La prestación por maternidad, aunque menos frecuente, también se concentró en el sur y el centro de Italia.

Política en materia de vivienda

376. El parque inmobiliario de Italia ha aumentado en las últimas dos décadas y el porcentaje de propietarios ha aumentado. Algunos sectores de población, sin embargo, siguen teniendo dificultades para acceder a una vivienda, ya que no en todas las partes del país se han puesto en marcha planes para facilitar la compra de la primera vivienda por parejas jóvenes. Se han realizado considerables progresos en este sentido, teniendo en cuenta que este tipo de incentivos podría facilitar, no sólo la formación de nuevos hogares, sino también la movilidad geográfica de los jóvenes, creando así mejores condiciones para responder a la oferta y demanda del mercado laboral.

377. Como parte de las medidas sociales que contiene la Ley de Hacienda de 2003, el Gobierno dispuso condiciones más favorables de crédito para fomentar el acceso a la vivienda por parte de parejas jóvenes.

378. A este respecto, una parte del Fondo Nacional de Políticas Sociales (1,6 millones de euros, o el 10% del Fondo) está reservado a las políticas de apoyo a nuevos hogares, especialmente en lo que respecta al reembolso de los costos de la compra de la primera vivienda y las medidas para alentar a las parejas a tener hijos. Se ha creado una comisión conjunta para definir los criterios de acceso a las prestaciones económicas, a fin de definir los procedimientos y las condiciones para la utilización de los recursos asignados a estos fines.

Familias y familiares a cargo

379. El Libro Blanco dedica especial atención a la cuestión del apoyo a las familias necesitadas, mediante ayudas económicas a la maternidad y a las familias numerosas. Se prevén prestaciones específicas para las familias con personas discapacitadas a cargo; estas prestaciones comprenden dos años de licencia pagada (hasta un máximo de 70 millones de las antiguas liras) y la financiación de proyectos de vivienda social administrados por asociaciones de voluntarios.

380. Los familiares a cargo no deben considerarse aisladamente, como si afectasen únicamente a una familia determinada, sino que deberían reconocerse como responsabilidad de la comunidad en su conjunto, que deben asumir, proporcionalmente, todos y cada uno de los miembros de la sociedad como una obligación social común. No debemos olvidar que los datos presentados por el ISTAT indican que en 2,5 millones de familias hay por lo menos una persona discapacitada, aproximadamente el 12% del total. En 246.000 familias hay más de una persona discapacitada. Esto supone que aproximadamente 6 millones de personas (el 10% de la población) se ve directamente afectada por la discapacidad.

381. Aún no se han encontrado respuestas satisfactorias al problema que suponen los dependientes que son enfermos crónicos, ancianos y discapacitados. Para estas personas, el sistema de sanidad social todavía no puede ofrecer suficientes servicios de salud y sociales. Por este motivo, una de las medidas fundamentales para 2003 es el Plan Nacional de Familiares a Cargo, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales en coordinación con el Ministerio de Salud. En 2002, los dos ministerios establecieron una comisión de investigación que a fines de año presentó propuestas de medidas, como iniciativas de comunicación e información, la promoción de planes de prevención, mejores condiciones de vida y un modelo innovador para la organización integrada de los servicios sociales y sanitarios.

382. El Plan se pondrá en marcha a mediados de 2003, con carácter experimental, en varias regiones que están de acuerdo en participar en él, tanto en lo relativo a asumir su cofinanciación como a colaborar en tareas de organización. Entre sus objetivos están promover que las personas a cargo permanezcan en su familia y su entorno social, y mantener y recuperar la autonomía personal, en la medida de lo posible. A fines de 2004 se terminará de formular un programa extraordinario para los discapacitados, basado en un programa de acción del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales que se nutre de los resultados de un estudio del ISTAT, a punto de ultimarse, sobre la discapacidad en el país. Este programa abarcará las formas más graves de discapacidad y recurrirá a la Ley de Hacienda de 2004 para obtener financiación especial. Ya se ha empezado a trabajar en una ley refundida sobre cuestiones que atañen a la discapacidad, con el fin de eliminar las incongruencias, la fragmentación, la duplicación y las contradicciones que existen en las disposiciones actuales.

383. El Gobierno presta particular atención a la cuestión de la desaparición del familiar que cuida y a la seguridad con que deben contar las personas a cargo cuando pierden el apoyo familiar. Los centros y servicios residenciales, cuya tendencia es a desarrollarse "a nivel familiar", deberían ser otra respuesta inmediata a este problema en todo el país. También es necesario fijar normas para proteger los intereses jurídicos y los derechos de propiedad de los discapacitados mediante, por ejemplo, fideicomisos.

Otras iniciativas políticas relativas a la familia

384. A fin de crear una red nacional de administraciones locales que examinen la información sobre las cuestiones de la familia a nivel local y promuevan iniciativas al respecto, se está creando un Observatorio Nacional de la Familia. Se ha pedido la participación de 25 municipalidades, una por cada región (salvo las más densamente pobladas, Lombardía y Campania, que tendrán dos). De esta forma estarán representadas las diversas situaciones socioeconómicas que pueden encontrarse en el país. Todas las municipalidades seleccionadas ya

han demostrado un enorme interés en tomar parte en esta nueva entidad, que empezará a funcionar durante el primer semestre del año en curso.

Artículo 24

Protección de menores

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

Disposiciones para la promoción de los derechos y oportunidades de la infancia y la adolescencia

385. En relación con la protección de los derechos de los menores, el Gobierno de Italia ha promovido diversas medidas legislativas, administrativas, culturales y políticas y ha aprobado una política dirigida a lograr la participación de todas las instancias del Gobierno, desde las autoridades municipales hasta el Parlamento, apoyándola mediante una financiación adecuada.

386. Los siguientes párrafos ilustran brevemente algunos de los instrumentos legislativos clave en este sector.

387. Al promover los derechos y oportunidades de los niños y adolescentes, la Ley N° 285/1997 propone *repensar* la política social de forma global y abre el debate al respecto. De conformidad con el artículo 2 de la Constitución italiana, la ley prevé un marco de condiciones de "viabilidad vital" y desarrollo en beneficio de los niños y adolescentes, que está estrechamente relacionado con las condiciones que deben garantizarse en la práctica a todos los ciudadanos. También aboga por que los ciudadanos mismos asuman responsabilidades en la construcción de un entorno social caracterizado por relaciones inspiradas en la participación, la identificación con las iniciativas y la reciprocidad, y que, por su naturaleza misma, pueda atajar desde su inicio la aparición de posibles casos de exclusión.

388. La comunidad y los ciudadanos no se consideran meros beneficiarios de iniciativas, sino también agentes responsables y recursos esenciales, que son complementarios de los servicios institucionales. Las organizaciones sociales, las asociaciones de voluntarios y las cooperativas se consideran interlocutores privilegiados y colaboradores valiosos.

389. Se invita a una amplia variedad de agentes públicos y privados a que interactúen en la aplicación de la Ley N° 285/1997, incluso con miras a ejercer y lograr la ciudadanía plena defendida por la ley.

390. El 30 de junio de 1999 se estudió el estado de aplicación de la Ley Nº 285/1997, relativa a los delincuentes juveniles. Se están aplicando en 257 zonas (ciudades o localidades específicas) un total de 2.959 proyectos ejecutivos. Estos proyectos suponen una suma considerable de recursos e iniciativas, y tienen por objeto dar forma concreta a los derechos previstos y sancionados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

391. La ley señala cuatro esferas principales para la adopción de medidas:

- a) Servicios que apoyen la relación padre-hijo, medidas para combatir la pobreza y la violencia, y alternativas a la admisión de niños en instituciones de asistencia educativa;
- b) Innovación y experimentación de nuevos servicios sociales y educativos para niños en la primera infancia (las nuevas guarderías y los centros de familia);
- c) Servicios recreativos y educativos para el tiempo de ocio;
- d) Medidas positivas para la promoción de los derechos del niño y los adolescentes y experimentos sobre ciudades favorables a los niños.

392. Contra este trasfondo, se han diseñado a grandes rasgos las medidas que se adoptará en la primera de las esferas, con la creación o refuerzo de:

- a) Centros para promover la tutela y la adopción, especialmente en Milán, Catanzaro, Florencia, Roma, Catania, Reggio Calabria, Turín, Palermo y Nápoles.
- b) Centros de prevención y para la acogida y recuperación de niños o madres que hayan sufrido maltratos, abuso sexual, o que estén inmersos en una espiral de prostitución y explotación.
- c) Lugares de encuentro para adolescentes, a fin de ofrecerles un lugar en el que sus voces puedan ser oídas o donde puedan tener ocasión de relacionarse. Ejemplos importantes de este tipo de servicio pueden encontrarse en Piamonte, Cerdeña, Lombardía, Véneto, Roma, Bari, Palermo y Venecia.
- d) Servicios para apoyar y promover la paternidad, incluso en casos en que los padres están separados. Ejemplos importantes de este tipo de servicio pueden encontrarse en Roma, Nápoles, Milán, Génova, Turín y Palermo.
- e) Iniciativas para considerar la diversidad un valor y alentar la integración de los discapacitados, de los niños extranjeros y de sus familias en la comunidad, especialmente en las grandes zonas metropolitanas de Roma, Milán, Turín, Florencia y Palermo y en las provincias de Lecce, Foggia y Bari.
- f) Actividades para los niños que sufren debido a que sus madres están encarceladas o a que a sus padres son seropositivos, o porque han sido hospitalizados durante largos períodos de tiempo; iniciativas semejantes pueden hallarse en Milán, Génova, Roma, Trieste y Cagliari.

393. Todo esto se ha hecho teniendo debidamente en cuenta las instalaciones ya existentes a nivel local, siendo el objetivo proporcionar respuestas a los nuevos problemas que un análisis de la demanda ha puesto de manifiesto.

394. En segundo lugar, observamos la existencia de iniciativas que guardan principalmente relación con la tercera esfera de acción, es decir, el tiempo libre. En este caso, si consideramos los porcentajes sobre los proyectos totales y los valores medios de cada esfera de acción, la posición relativa de las pequeñas localidades y las ciudades está invertida, y las pequeñas ciudades, que tienen un 30,6% de las iniciativas, están un 7% por delante de las grandes ciudades, que acogen un 23,8% de las iniciativas.

395. También en este caso, algunos ejemplos pueden ayudar a comprender mejor: se han alentado las medidas que favorecen el hábito y la práctica del juego, la participación y el "hacer", prestando debida atención a la creación de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y a la integración y a la interacción social de culturas diferentes. Otro factor importante ha sido la necesidad de utilizar los considerables recursos que representan las escuelas de horario vespertino.

396. Estas consideraciones se han traducido en una disponibilidad generalizada de zonas de juego, autobuses de préstamo de vídeos, libros y juegos (que están profusamente extendidos pero que se encuentran más frecuentemente en Lombardía, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Lacio, Apulia, Calabria y Sicilia); zonas de juego móviles, residenciales y al aire libre; centros recreativos y comunitarios para niños y adolescentes; talleres de tecnologías de la información, actividades manuales y creativas y educación ambiental; y campamentos de verano, viajes a la playa o a la montaña y actividades de verano para los que se quedan en las ciudades.

397. Los porcentajes más bajos se refieren a las otras dos esferas: en cuanto a los servicios que guardan relación con el proyecto de ciudades favorables a los niños y la promoción de los derechos, vemos que las cifras son del 16,2% en las ciudades y del 16,6% en las localidades; por lo que respecta a la experimentación de nuevos servicios para jóvenes y familias, las cifras son del 7,5% en las ciudades y del 11,8% en otras localidades menores.

398. Los experimentos aquí descritos tienen por objeto conseguir que Italia se atenga todavía más a los principios sancionados por la Convención sobre los Derechos del Niño: se reconoce que los niños deben ser consultados antes de adoptar decisiones que les afectan, y que pueden jugar y, al mismo tiempo, expresar sus opiniones. Los proyectos relativos a esta esfera se diseñaron, por lo tanto, para promover al niño como ciudadano, y para restaurar el interés prioritario en la ciudad como comunidad de personas que pueden cumplir la función de proyecto educativo, en vez de un mero lugar en el que los niños y los adultos coexisten.

399. Esto se ha traducido en iniciativas dirigidas a mejorar los espacios urbanos en general y a crear nuevos espacios verdes; a mejorar la movilidad mediante planes para la creación de rutas de casa al hogar seguras y la instalación de señales de tráfico especiales para los niños; y a fomentar las "iniciativas de anuncio televisivo", para promover el uso de la bicicleta o los días "sin automóviles". Éstos están especialmente extendidos en las provincias de Italia central, las Marcas, Toscana, Umbría y Emilia Romagna, pero también en ciudades como Turín, Génova y Milán.

400. Todo esto no lo han hecho adultos o especialistas en la materia solos, sino que han contado con la participación activa de las partes interesadas, los niños, los adolescentes y las familias, siguiendo la nueva metodología de "participación en la planificación". Se han organizado cursos prácticos especiales; niños y adolescentes se han convertido en "exploradores" en sus barrios; y se han rediseñado y creado nuevas señales y símbolos para sus ciudades y barrios y dibujado "mapas y guías alternativos" o "documentos de planificación urbana", en cooperación con los departamentos de planificación urbana de las autoridades locales. Al final, el elemento participativo de los proyectos y la dimensión de ciudadanía activa de los proyectos del Consejo Municipal de Niños acabaron por fundirse.

401. La última esfera incluye proyectos mediante los que se crean servicios alternativos a los jardines de infancia. Se hizo un intento de subsanar esta deficiencia estructural en nuestro país, que permite que sólo el 6% de los niños de 0 a 3 años tengan acceso a servicios de atención en la primera infancia, ampliando la provisión y ofreciendo servicios basados en criterios que contemplan una mayor flexibilidad de la que tienen los jardines de infancia. Una vez más, ha habido una amplia variedad de iniciativas, a través de las cuales las guarderías, los parvularios a tiempo parcial, las guarderías para bebés por horas, las guarderías multiétnicas y las "guarderías en el hogar", los tutores de niños y los centros familiares han permitido a niños jugar y relacionarse en presencia de padres y cuidadores. Los centros de familia constituyen una ocasión para que los adultos se desarrollen también, ya que les permiten disponer de tiempo para hablar sobre sus hijos y comparar experiencias de paternidad. Las regiones de Emilia Romagna, Umbría, Lombardía, Toscana y sus municipios, y ciudades importantes como Génova, Florencia, Bolonia y Roma tienen motivos para estar orgullosos de estos proyectos.

402. Estas dos últimas esferas para la adopción de medidas fueron testigos de los experimentos más innovadores contemplados por la legislación, en relación con los cuales deberá hacerse mucho en el futuro para permitir que crezcan, tanto en cantidad como en calidad. Un elemento esencial en estas esferas es la integración de una amplia gama de sectores muy diversos, que incluyen políticas sobre cultura, medio ambiente, movilidad y tráfico, planificación urbana, educación y tiempo libre.

403. Frente al número de iniciativas previstas en los proyectos ejecutivos del plan territorial, al 30 de junio de 1999, más del 55% de las localidades habían adoptado hasta el 50% de las medidas previstas (de éstas, algo menos de la mitad habían puesto en marcha menos del 25% de las iniciativas). En más de una localidad de cada cuatro se había aplicado ya entre el 75 y el 100% de las medidas.

404. Más del 64% de los proyectos utilizaron el 50% de su asignación total, pero el 35% todavía no han destinado el 25% de su suma total. El hecho de que el 23% de las localidades hayan ya asignado entre el 75 y el 100% de su partida total es un indicio de su eficiente capacidad de gasto.

405. El Centro Nacional de Documentación y Análisis supervisa y evalúa proyectos individuales derivados de la aplicación de la Ley N° 285/1997.

Leyes contra el abuso sexual y la explotación de la prostitución, la pornografía y el turismo sexual que afecta a los niños, considerados nuevas formas de esclavitud

406. Como parte de la revisión legislativa dirigida a reforzar la prevención y represión de delitos que acarrear abusos sexuales y la explotación sexual de niños se han aprobado la Ley N° 66/1996, que contiene "Disposiciones sobre el abuso sexual", y la Ley N° 269/1998, en la que figuran las "Disposiciones contra la explotación de la prostitución, la pornografía y el turismo sexual que afecta a los niños, considerados nuevas formas de esclavitud".

407. El objetivo de estas leyes, que se promulgaron de conformidad con los principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989 y aplicada en Italia mediante la Ley N° 176, de 27 de mayo de 1991, y con los compromisos incluidos en la Declaración Final de la Conferencia Mundial contra la explotación sexual comercial de los niños, celebrada en Estocolmo, en agosto de 1996, es adoptar medidas mejores y más eficaces contra estas formas de conducta criminal.

408. Más concretamente, la Ley N° 66, de 15 de febrero de 1996, además de aumentar la pena mínima prevista para el "abuso sexual", ha introducido ciertas circunstancias agravantes por las que se dispone un aumento de las penas tanto mínima como máxima en aquellos casos en que la víctima es un menor.

409. Mediante la nueva formulación de las disposiciones que rigen las demandas relativas a estos delitos se ha introducido una forma importante de protección de la infancia: se han añadido a los casos en los que está previsto que el ministerio fiscal actúe de oficio el abuso sexual de niños menores de 14 años y los actos sexuales con niños menores de 10 años.

410. Es de especial importancia la nueva disposición sobre protección de la confidencialidad, que castiga la difusión sin el consentimiento de la víctima, incluso a través de los medios de comunicación, de sus detalles personales o fotografías.

411. El derecho del niño a la confidencialidad también queda amparado por las nuevas normativas procesales por las que se introduce la obligación de desarrollar el proceso a puerta cerrada cuando la víctima de un delito sexual es un menor y se prevé, en dichos procesos, la inadmisibilidad de preguntas sobre la vida privada o la sexualidad de la parte damnificada, excepto en la medida en que ello sea estrictamente necesario para la reconstrucción de los hechos.

412. Una garantía adicional la constituye la posibilidad de hacer declarar a los menores de 16 años en la fase de instrucción del proceso. Mediante esta disposición se encomienda al juez la tarea de establecer el lugar, el momento y las circunstancias en los que se realizará la declaración, con el debido respeto a las necesidades del menor. La audiencia puede también tener lugar en una ubicación distinta del tribunal, ya que el juez puede utilizar instalaciones auxiliares especiales o, a falta de éstas, el domicilio del niño.

Prostitución infantil

413. Por lo que respecta a la prostitución infantil, la Ley N° 269/1998 (por la que se enmendó la parte de la Ley N° 66/1996 sobre el abuso sexual, que se refiere a los actos sexuales con menores, y se establecieron disposiciones especiales en relación con la Ley Merlin de 1958 sobre

trata y prostitución que afecten a menores) contempló una nueva forma de conducta criminal e introdujo un nuevo artículo en el Código Penal (el artículo 600 *bis*), que castiga de forma autónoma la inducción, instigación o explotación de la prostitución infantil y establece penas para cualquiera que llevase a cabo actos sexuales con niños de 14 a 16 años mediante el intercambio de dinero u otras formas de ganancia económica, inclusive a las partes que utilizan los servicios sexuales del niño.

414. Por lo que se refiere a la pornografía infantil, que hasta hace diez años se difundía principalmente a través de publicaciones impresas, se ha introducido en el Código Penal una disposición específica (el artículo 600 *ter*) que prohíbe la explotación de niños para la exhibición pornográfica o la producción de material pornográfico y castiga la difusión o distribución de dicho material, inclusive mediante la utilización de medios o equipos de tecnología de la información.

415. Es muy de señalar que esta ley introduce un nuevo concepto, según el cual incluso la mera posesión de dicho material es punible.

416. Teniendo en cuenta el grave daño para la integridad de la infancia que el turismo sexual ocasiona y su capacidad intrínseca para alimentar el mercado de la prostitución, esta forma de conducta ha sido, por primera vez, incluida como delito criminal por derecho propio, con la consiguiente ampliación de la esfera de actuación de las fuerzas policiales encargadas de las investigaciones.

417. La Ley N° 269/1998 ha permitido, por lo tanto, desarrollar considerablemente las medidas adoptadas por las fuerzas del orden para combatir estos delitos, al proporcionarles instrumentos especiales de investigación, consistentes en la posibilidad de llevar a cabo compras simuladas de material pornográfico en el que participan niños y tomar parte en actividades de intermediación a este respecto, y de pedir a la autoridad judicial que retrase la ejecución de disposiciones restrictivas o incautaciones cuando ello sea necesario para obtener pruebas importantes o para capturar a los delincuentes.

418. Además, durante la investigación de delitos cometidos utilizando sistemas de comunicación de tecnología de la información o telemáticos, el personal de la Dependencia para la seguridad y el uso adecuado de los servicios de telecomunicaciones, dependiente del Ministerio del Interior, puede servirse de diferentes formas de incógnito, por ejemplo creando páginas en la Web o inaugurando o gestionando tertulias en la red u otros ámbitos de comunicación en redes o sistemas telemáticos.

419. Esta misma ley también dispone la reorganización de las estructuras de la policía especial que operan en este sector, con miras a reforzar su capacidad para detectar, analizar y combatir esta forma de conducta criminal.

420. Mediante un decreto emitido por el Ministerio del Interior, se han creado en las *Questure* secciones y brigadas policiales de especialistas. Estas brigadas policiales han asumido las competencias de las anteriores "Oficinas del Niño", cuyo nombre han mantenido.

Otras iniciativas legislativas

421. Otras iniciativas legislativas establecidas por el Gobierno de Italia a fin de ofrecer mayor protección a los niños son:

- a) La presentación por el Ministerio de Solidaridad Social, en coordinación con otros ministerios y asociaciones de voluntarios, de directrices para combatir la violencia contra los niños y su maltrato. Estas directrices abordan cuestiones como la concienciación, la vigilancia, la prevención, las medidas y la capacitación de personal para apoyar a las víctimas infantiles de ataques sexuales o abusos sexuales, partiendo de los elementos comunes que se dan en la violencia ejercida por hombres contra mujeres y niños.
- b) A fines de 1998, la ratificación del Convenio de La Haya para la Protección de Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional (firmado por Italia en 1993).
- c) La financiación prevista por la Ley de Hacienda de 2000 para la integración en escuelas de alumnos con discapacidades sensoriales (7.500 millones de liras anuales en 2000, 2001 y 2002).
- d) Iniciativas en beneficio de las generaciones más jóvenes (12.500 millones de liras en 2000, 36.000 millones en 2001 y 2002).
- e) Servicios educativos para niños menores de 3 años (20.000 millones en 2000, 50.000 millones en 2001 y 100.000 millones en 2002).
- f) El proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de marzo de 1999 para el desarrollo y mejoramiento de un sistema de servicios para niños menores de 3 años y sus familias. El objetivo del nuevo sistema de guarderías y servicios suplementarios es responder, en especial, a las necesidades de las familias monoparentales y a las de aquéllas en que ambos padres trabajan. El sistema prevé la posibilidad de establecer guarderías dentro de los edificios de viviendas, que acojan a un número reducido de niños, como parte de estos servicios suplementarios. En algunos municipios (Bolzano, Turín, Génova y Roma), hay ya proyectos de esta naturaleza en marcha.
- g) La creación, mediante la Ley N° 451/1997, del Centro de Documentación y Análisis, que recopila estudios estadísticos, leyes nacionales y regionales, resoluciones internacionales y europeas, y las iniciativas más importantes de ministerios y autoridades locales; el Observatorio Nacional para la Infancia, dirigido por el Ministro de Solidaridad Social y formado por expertos, representantes de los ministerios que tienen competencias en cuestiones relativas a la infancia, las autoridades locales, asociaciones, entidades de voluntarios y cooperativas sociales; una comisión parlamentaria para la infancia, que desempeña tareas de orientación y vigilancia de la aplicación de los acuerdos internacionales y de la legislación italiana sobre los derechos y el desarrollo de los niños; y el Día Italiano para el Derecho de los Niños y Adolescentes, que se celebrará cada año el 20 de noviembre, y que es el día en que se firmó la Convención sobre los Derechos del Niño.

- h) La redacción de códigos de conducta: el Código de Conducta sobre los niños y la televisión, mediante el cual las cadenas de televisión públicas y privadas se han comprometido a mejorar y elevar la calidad de los programas infantiles; el Código de Conducta elaborado por ECPAT Italia (Acabemos con la prostitución infantil, la pornografía y la trata de niños) con las asociaciones de agencias de viaje, para combatir el turismo sexual que tiene su origen en Italia; y la Carta contra la explotación del trabajo infantil.

Delincuentes juveniles y delito

422. El delito juvenil es un fenómeno complejo que se arraiga en una gama, diversa pero entrelazada, de circunstancias individuales y sociales: la ruptura de los lazos familiares, el deterioro de los valores morales, la pobreza y el subdesarrollo cultural, las dificultades para entrar en el mercado de trabajo y las drogas. A menudo los jóvenes afectados tienen un historial educativo muy deficiente y provienen de un entorno familiar y social difícil.

423. El fenómeno, en su actual forma en Italia, nos permite señalar cuatro categorías de menores que delinquen y que pertenecen a entornos socioculturales diferentes:

- a) Menores que toman parte en actividades de tráfico de drogas.
- b) Menores utilizados para cometer delitos contra la propiedad.
- c) Menores adictos a sustancias como los derivados del cannabis y que, cada vez más, utilizan dos o más de esas sustancias de forma indiscriminada. Los delitos más comunes en este caso son los relacionados con el tráfico de drogas, seguidos por los delitos contra la propiedad.
- d) Menores que participan en actividades delictivas organizadas.

424. Un análisis de los indicadores de tendencias en relación con delitos cometidos por menores durante el último decenio muestra un incremento al inicio del período (de 21.055 casos en 1989 a 25.240 en 1992, con 26.783 delitos en su punto más álgido, en 1991), seguido por seis años en los que las cifras fueron inferiores y, esencialmente, estables (pasando de 22.914 casos en 1993 a 23.272 en 1998).

425. Si luego examinamos los datos de 1991, hay una reducción del 4,91% en los delitos atribuidos a niños, que pasaron de 23.273 a 22.130 casos.

426. Un análisis de los tipos más graves de delitos cometidos por menores en años recientes, es decir, a partir de 1996, arroja los resultados que se exponen a continuación.

427. El número de menores acusados de homicidio, tal como puede verse en el cuadro *infra*, descendió -si bien permaneciendo dentro de límites "normales"- en 1997, en tanto que hubo una caída considerable en términos absolutos en 1998, seguida de una nueva alza en 1999.

	1996	1997	1998	1999	Porcentaje de variación 1998/1999
Menores acusados de homicidio	11	16	6	14	+133,33

428. En relación con las formas más graves de delitos violentos una vez más, el número de niños acusados de homicidio en grado de tentativa no varió de forma importante entre 1997 y 1998, situándose en los 40 o en torno a una cifra similar. La cifra de 1999 fue ligeramente inferior a la del año anterior.

	1996	1997	1998	1999	Porcentaje de variación 1998/1999
Menores acusados de homicidio en grado de tentativa	44	40	45	43	-4,44

429. Los indicadores más importantes en términos cuantitativos son los relacionados con el robo. Durante el período que se examina, disminuyeron los casos de menores acusados de este delito.

	1996	1997	1998	1999	Porcentaje de variación 1998/1999
Menores acusados de robo	9.500	8.988	9.005	8.560	-4,94

430. Si desglosamos esta categoría de delito en sus componentes básicos, los robos con escalo en domicilios fueron los más frecuentes, seguidos de robos en comercios y de los tirones y los hurtos de carteras.

	1996	1997	1998	1999	Porcentaje de variación 1998/1999
Menores acusados de robo con escalo en domicilios	3.755	3.646	3.101	2.772	-10,61
Menores acusados de robo en comercios	1.018	1.285	1.397	1.407	+0,72
Menores acusados de tirones y hurtos de carteras	690	485	786	933	+18,70

431. La tendencia es muy diferente por lo que respecta al robo, en el que la participación de niños aumentó durante todo el período, culminando en 1999 con un incremento del 10,77% en relación con el año anterior.

	1996	1997	1998	1999	Porcentaje de variación 1998/1999
Menores acusados de robo	583	621	752	833	+10,77

432. En el caso de los delitos relacionados con drogas, los cargos contra niños aumentaron continuamente entre 1996 y 1998, pero descendieron en 1998 ligeramente en relación con el año anterior.

	1996	1997	1998	1999	Porcentaje de variación 1998/1999
Menores acusados de delitos relacionados con drogas	1.503	1.795	1.980	1.930	-2,53

433. La participación de niños en delitos de extorsión continuó más o menos estable entre 1996 y 1998, si bien la cifra en 1999 muestra un incremento del 19,42% en relación con el año anterior.

	1996	1997	1998	1999	Porcentaje de variación 1998/1999
Menores acusados de extorsión	135	135	139	166	+19,42

434. Por lo que se refiere a la distribución geográfica del delito juvenil, en las regiones central y septentrional el fenómeno tiende a concentrarse en grandes núcleos urbanos, en donde la alta densidad de población se acompaña de un deterioro sociocultural y de una mayor incidencia de los delitos cometidos por niños extracomunitarios o gitanos. En el sur del país, por otra parte, la principal característica del delito juvenil es la gravedad de los delitos cometidos y el peligro que presentan los niños (principalmente italianos), que son más proclives que en el resto del país a verse envueltos en actividades de bandas delictivas organizadas.

435. Es preciso señalar, no obstante, que el modelo tradicional de delincuencia juvenil está cambiando; análisis que cubren la mayoría de las regiones central y septentrional han identificado formas de delincuencia perpetradas por jóvenes procedentes de hogares acomodados. Los delitos en este caso tienden a ser violentos y carecen de motivación, y a menudo contienen elementos autodestructivos.

436. Éstos son, no obstante, incidentes aislados. Cuando son grupos los que los inician, éstos no están estructurados, como tienden a estarlo en Francia, Alemania y los Estados Unidos -países en los que existe una elevada proporción de bandas de este tipo, si se compara con la situación que presenta el delito adulto- sino que se limitan a actos ocasionales de vandalismo y a delitos contra la propiedad.

437. La Ley N° 216, de 19 de julio de 1991, contiene disposiciones sobre las medidas preliminares que deben adoptarse para proteger a las personas que corren el riesgo de verse involucradas en actividades delictivas.

438. Esta ley, que se estudió con algún detalle en el anterior informe, presentado en 1992, recibió nueva financiación para el período 1994-1996 mediante el Decreto-ley N° 318, de 27 de mayo de 1994, ratificado mediante la Ley N° 465, de 27 de julio de 1994. Se asignaron 32.000 millones de liras de dicha financiación para 1995, y otro tanto para 1996.

439. La reciente legislación ha introducido también diversas innovaciones de procedimiento para la asignación de subsidios a las entidades que operan en favor del menor, con miras a mejorar la calidad de los proyectos que se ejecutan. La responsabilidad de la supervisión de la conducta adecuada en relación con los proyectos financiados y la provisión de asistencia técnica para llevar a buen término las iniciativas descansa en los comités de la autoridad local, tanto provincial como metropolitana, que cuentan con la asistencia de expertos.

440. Los Prefectos tienen también prerrogativas para mantener en una cuenta especial las sumas acreditadas durante un año fiscal adicional, además del año previsto en las normas generales de contabilidad pública, a fin de evitar la situación de que el éxito de proyectos ya iniciados pueda verse en entredicho.

441. La legislación en cuestión se complementó y enmendó mediante la Ley N° 465, de 27 de julio de 1994, y recibió nueva financiación, hasta 1999, mediante ulteriores disposiciones legislativas. El Decreto legislativo N° 112, de 30 de marzo de 1998, dispuso la transferencia de responsabilidad en estas cuestiones a las regiones, con efectos desde el 1° de enero de 2001.

442. Durante el período en el que la ley mencionada estuvo en vigor (1991-1999), se recibieron en la Dirección General de Servicios Civiles del Ministerio del Interior 16.415 solicitudes de financiación, de las que se concedieron 2.916. Las sumas solicitadas ascendieron a 3.500 millones de liras y, gracias a la suma de que se disponía en el Fondo Nacional, se pudieron desembolsar, en el período en cuestión, 331.477.484.000 liras.

443. Durante el último año de financiación (1999), se recibieron 1.619 solicitudes, de las que 409 fueron aprobadas, recibiendo un total de 29.700 millones de liras.

Adopciones internacionales

444. La Ley N° 476, de 31 de diciembre de 1998, contiene la "Ratificación y aplicación del Convenio sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional, firmado en La Haya el 29 de mayo de 1993. Las enmiendas a la Ley N° 184, de 4 de mayo de 1983, relativa a la adopción de niños extranjeros" no contienen ningún elemento nuevo en relación con la legislación en vigor que regula la adquisición de la ciudadanía italiana

tras la adopción. No obstante, es de señalar la aprobación, por el Consejo de Ministros, de las normativas para la aplicación de la Ley N° 476.

445. En los últimos 15 años, aproximadamente 90.000 niños han sido adoptados, en tanto que 110.000 han sido colocados en familias de acogida. Con los dos conjuntos de normativas previstos por la Ley N° 40/1998 sobre inmigración, puede decirse que estamos entrando también en una nueva fase de nuestras políticas en materia de niños migratorios. El Comité para la protección de niños extranjeros depende del Departamento de Asuntos Sociales y es el instrumento más importante para la aplicación de las recomendaciones que en diversas ocasiones las Naciones Unidas han dictado para que sirvan de referencia a los países occidentales. Otras instituciones que trabajan en esta esfera son el Centro Nacional de Documentación y Análisis y el Observatorio Nacional para la Infancia y la Adolescencia, cuyas tareas han hecho posible elaborar el Plan de Acción Nacional para 2000-2001, según lo dispuesto en la Ley N° 471/1997.

446. El Plan contempla una lista de disposiciones. Entre ellas hay incentivos para los ayuntamientos, con miras a aumentar los espacios verdes y a adoptar "etiquetas de marca" o "marcas", aplicables a productos comerciales que no hayan utilizado el trabajo infantil y que ofrezcan garantías contra la explotación. Las autoridades locales también disponen de subsidios para ofrecer transporte público gratuito a los niños y permitir que los alumnos de educación obligatoria entren gratuitamente a los museos. El Comité conjunto que elaboró el Plan ha propuesto al Parlamento que desarrolle formas de cooperación con otros países europeos a fin de elaborar un marco legislativo internacional contra la pedofilia, centrándose en particular en Internet.

447. En el Departamento de Asuntos Sociales se ha establecido un Grupo de Trabajo sobre calidad social, que ha elaborado directrices para la creación de comunidades residenciales socioeducativas para niños, uno de cuyos objetivos clave es ofrecer un nuevo marco de medidas a nivel regional en el que se reafirme el principio de la desinstitucionalización de los niños.

La protección de niños discapacitados

448. A resultas de la aplicación de la Ley N° 289, de 11 de octubre de 1990, por la que se introduce una asignación mensual a niños discapacitados, sujeta a la asistencia a centros ambulatorios o de día especializados en tratamientos terapéuticos o de rehabilitación, o a escuelas o centros de capacitación, el número de niños que recibieron asistencia del Ministerio del Interior era de 6.996 al 31 de diciembre de 1996, de 7.400 al 31 de diciembre de 1997 y de 7.515 al 31 de diciembre de 1998.

449. La asignación para asistencia concedida a personas discapacitadas, que regulan en términos generales la Ley N° 18, de 11 de febrero de 1980, y la Ley N° 508, de 21 de noviembre de 1988, se había abonado a 35.212 niños beneficiarios hasta el 31 de diciembre de 1996, a 34.557 niños hasta el 31 de diciembre de 1997, y a 33.588 niños hasta el 31 de diciembre de 1998.

450. El número de beneficiarios de la asignación para niños ciegos y la asignación para comunicación concedida a niños sordos de nacimiento o que perdieron la audición antes de hablar (Ley N° 508, de 21 de noviembre de 1998) fue inferior.

451. Al 31 de diciembre de 1996, 1.317 niños con ceguera total recibían la asignación de asistencia, una cifra que era de 1.331 al 31 de diciembre de 1997 y de 1.313 al 31 de diciembre de 1998. En el caso de los niños discapacitados visuales, que tuviesen una visión residual no superior a un 5% en ambos ojos, las cifras correspondientes a esas mismas fechas fueron de 513, 514 y 516 niños.

452. Al 31 de diciembre de 1996, había 3.501 niños que recibían asignación de comunicación para sordos de nacimiento o que perdieron la audición antes de hablar. A diciembre de 1997 y de 1998, estos niños eran 3.483 y 3.428, respectivamente.

453. Al finalizar de este proyecto experimental, la Dirección General de Servicios Civiles publicó sus resultados en cuatro volúmenes, que se distribuyeron, a través de las comisarías de policía, junto con los materiales de enseñanza y ayuda elaborados, a las personas que trabajan en esta esfera en las instituciones del sector público y privado.

Artículo 25

Participación en la dirección de los asuntos públicos

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La participación de las mujeres

454. En relación con la participación activa en asuntos públicos, es de particular importancia la dimensión de igualdad de oportunidades.

455. Se han creado diversas e importantes estructuras para promover la presencia de mujeres en las estructuras y órganos de adopción de decisiones. Entre las medidas adoptadas están: la creación de la Comisión Nacional para la Igualdad y la Igualdad de Oportunidades; el nombramiento de una Ministra de Igualdad de Oportunidades, y la creación del Departamento de Igualdad de Oportunidades como estructura administrativa que apoye las tareas de la Ministra (Decreto del Primer Ministro N° 405/1997).

456. La Comisión Nacional para la Igualdad y la Igualdad de Oportunidades ha estado inmersa en una compleja actividad de información y promoción del debate político y cultural sobre asuntos intersectoriales como la salud, la reforma del gobierno, la cooperación para el desarrollo, los derechos humanos, las medidas para combatir la trata de seres humanos y los problemas de bienestar y representación. La Comisión ha dedicado una estrecha atención al refuerzo de las

instituciones locales y comisiones regionales y ha introducido consultas regulares con aquéllas, que se reúnen cada dos meses para crear una red común que vincule a las entidades que operan en este sector. En marzo de 1999, el Senado creó también su propia Comisión para la igualdad y la igualdad de oportunidades, compuesta por senadoras y empleadas de todas las categorías.

457. En este nuevo proceso, la primera medida adoptada por la Ministra de Igualdad de Oportunidades fue aprobar un plan de acción nacional para la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing en Italia, cuyo contenido fue reafirmado en la directiva del Primer Ministro de marzo de 1997 dirigida a promover la atribución de poderes o responsabilidades a las mujeres, reconocer y garantizar la libertad de elección y la calidad social para hombres y mujeres, y señalar diversas prioridades y esferas de acción en el contexto de Italia (promoción de la presencia de la mujer en puestos de adopción de decisiones, análisis de la repercusión, coordinación y reforma de las medidas institucionales, cooperación internacional, capacitación, promoción del empresariado y el empleo femeninos, política relativa al tiempo, a los horarios de trabajo y a la organización del trabajo, salud y violencia contra la mujer).

458. Las principales funciones del Departamento de Igualdad de Oportunidades son: orientación, propuesta y coordinación de iniciativas legislativas y administrativas en la esfera de la política sobre igualdad de oportunidades; promoción y coordinación de la información y actividades de supervisión, iniciativas de estudio e investigación y políticas para la adopción de medidas en las esferas relativas a la igualdad de oportunidades; y orientación y coordinación de los departamentos gubernamentales central y locales para garantizar la aplicación y vigilancia correctas de las disposiciones y directrices gubernamentales. Para mejorar la coordinación de las iniciativas en los diversos sectores concernidos, el Departamento ha establecido órganos interdisciplinarios y coopera con diversas entidades de planificación y programación y otros departamentos de administración para garantizar la incorporación de las cuestiones de género a todas las políticas que ejecuten.

459. Los objetivos de la plena participación de la mujer en las estructuras y órganos de adopción de decisiones se han logrado también a nivel local: diversas autoridades municipales y provinciales han establecido comisiones y consejos, así como departamentos de igualdad de oportunidades, o departamentos con atribuciones más amplias que incluyen, por ejemplo, políticas sociales, y han delegado la responsabilidad en materia de igualdad de oportunidades.

460. La Ley de Hacienda de 2000 asignó una financiación de 20.000 millones de liras a la racionalización y el refuerzo de las funciones de los asesores en materia de igualdad. El objetivo en este caso fue redactar y promulgar disposiciones para redefinir y mejorar las funciones, el marco jurídico y los instrumentos a disposición de los asesores, haciendo especial referencia a cuestiones como la desventaja en el empleo, la recapacitación y la formación laboral y el respeto a las leyes antidiscriminación. Otras medidas financieras previstas en relación con los asesores en materia de igualdad (artículo 47 de la Ley N° 144, de 17 de mayo de 1999, y el decreto de ejecución conexo) incluyen un incremento del tiempo de licencia con sueldo para desempeñar obligaciones institucionales y de los pagos por concepto de devoluciones, un nuevo examen de los criterios en materia de nombramientos, y un fondo para que los asesores desempeñen su actividad, haciendo referencia, entre otras cosas, a los gastos derivados de las demandas legales. Los asesores en materia de igualdad tendrán la oportunidad de entablar demandas ante los tribunales (tribunales laborales o tribunales administrativos regionales) en casos de

discriminación en razón del género y, antes de emprender acciones jurídicas, pedir que se creen planes para eliminar este tipo de discriminación.

461. La incorporación de mujeres a puestos de adopción de decisiones en departamentos del Gobierno central ha adquirido un buen ritmo, y su presencia ha aumentado del 18,1% en 1994 hasta el 22,9% en años recientes. Estos resultados son mejores que los obtenidos en el sector privado, en el que las mujeres ocupan sólo el 5% de los puestos de gestión en empresas de mediano tamaño, y sólo el 3% en grandes empresas. No obstante, el sector público se comporta menos satisfactoriamente en relación con los puestos de mayor responsabilidad, ya que sólo el 13% de ellos estaban ocupados por mujeres a finales de 1999.

462. Estas dificultades son todavía más patentes si consideramos el acceso por las mujeres a los diferentes entes que, siendo por definición en un sentido estricto, ajenos al Gobierno, sus cargos son nombrados por éste: de las 110 personas nombradas por el Consejo de Ministros en 1999, sólo 7 eran mujeres, en puestos en general menos importantes, en términos de responsabilidad y prestigio, que los ocupados por hombres.

463. En la esfera política, sólo el 11% de los miembros del Parlamento, el 6,4% de los alcaldes, y el 5,8% de los Presidentes de los gobiernos provinciales son mujeres, en tanto que hay solamente dos Presidentas de gobiernos regionales. El escaso número de mujeres en puestos de gestión en el gobierno, empresas privadas, medios de comunicación y universidades es también objeto de preocupación. En la judicatura, el 4,1% de las presidencias de sala ocupadas por mujeres contrasta con la situación de las nuevas personas que acceden al cargo, entre las que las mujeres jóvenes han superado en número a sus homólogos masculinos en los recientes exámenes de acceso. Los intentos para mejorar la situación no han resultado fáciles. Las disposiciones que figuraban en determinadas leyes electorales (Nos. 81/1993, 277/1993, 43/1995), dirigidas a mantener un equilibrio, en diferentes formas y proporciones, entre ambos sexos en las listas electorales, fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, en lo que se refiere al principio de igualdad para todos los ciudadanos, tal como está consagrado en la Constitución.

464. Teniendo en cuenta datos como los precedentes, se consideró que era necesario introducir reformas adecuadas.

465. A este respecto, en abril de 1997, la Comisión Nacional entregó propuestas de enmiendas, redactadas con ayuda de mujeres juristas constitucionalistas, al Comité Mixto para la Reforma Constitucional. El objetivo de la reforma fue volver a redactar los artículos 55 y 56 de la Constitución a fin de garantizar la plena participación de las mujeres en los órganos de adopción de decisiones, así como el artículo 84 (sobre el equilibrio en la representación de los sexos). Estas propuestas se incorporaron al texto aprobado por el Gobierno D'Alema en su proyecto de ley constitucional, que debería superar el problema suscitado por el mencionado dictamen del Tribunal Constitucional. También se ha presentado al Parlamento un proyecto de ley constitucional (Iniciativa de la Cámara N° 5758), con el objeto de enmendar el primer párrafo del artículo 51 de la Constitución a fin de otorgar una base constitucional a las medidas positivas que la ley debe promover para lograr la igualdad en el acceso de mujeres y hombres a puestos públicos, especialmente a los que se cubren por elección.

466. El Comité Nacional para la Igualdad y la Igualdad de Oportunidades tiene representantes en la comisión gubernamental responsable de vigilar la reforma de la administración pública. En 1999, el Departamento de Igualdad de Oportunidades promovió la creación de un grupo de trabajo que incluye un enlace por cada departamento, nombrado a propuesta de los respectivos ministros, con la tarea de vigilar el estado de aplicación del Objetivo 1 de la Directiva del Primer Ministro de marzo de 1997, estudiar el conjunto de pros y contras que acarrea la reforma gubernamental, y avanzar propuestas para agilizar los procesos de habilitación.

467. Entre las recientes disposiciones sobre igualdad de oportunidades están el Decreto legislativo N° 80/1998, que introduce principios generales en materia de igualdad de oportunidades, inclusive la incorporación de las cuestiones de género a los programas de formación gubernamentales y la armonización de la vida laboral y familiar para promover y facilitar el acceso a capacitación de las funcionarias. La capacitación deberá ofrecer a todos los empleados públicos, tanto hombres como mujeres, conocimientos sobre temas relativos a las políticas de género y los principios relativos a la igualdad de oportunidades.

Participación de las personas de edad

468. Según la Fondazione Italiana per il Volontariato (Fundación italiana para las organizaciones de voluntarios), más de 450.000 personas de edad dedican tiempo a actividades de solidaridad social: 160.000 de estas personas tienen entre 60 y 65 años; 250.000, entre 65 y 74 años; y 40.000 son mayores de 75 años. Italia también tiene "uniones" (confederaciones) de pensionistas, que han establecido asociaciones y grupos en todo el país, son miembros de redes europeas, promueven los grupos de autoayuda, asisten a otras personas mayores, proporcionan alojamiento a estudiantes universitarios mediante un sistema de "compañía a cambio de alojamiento", trabajan en la restauración de bienes culturales y el cuidado de parques, y participan en actividades internacionales de ayuda.

469. La creación de la Universidad para la Tercera Edad por autoridades locales y el sistema educativo está también contribuyendo de forma importante al aprendizaje continuo.

470. El Ministerio de Solidaridad Social ha redactado un proyecto de ley, basándose en las actuales actividades culturales de capacitación a nivel local, titulado "Disposiciones relativas al voluntariado de personas de edad y la promoción de su participación en la vida cívica". Este proyecto de ley promueve una nueva dimensión de la ciudadanía inspirada en la participación, la responsabilidad y la solidaridad, y la mejora de los recursos humanos, emocionales y cognitivos de las personas de edad. Prevé formas de apoyo para las personas de edad, como una ley que permita al Gobierno promulgar decretos legislativos por los que se introduzcan acuerdos fiscales especiales para los pensionistas que trabajen en organizaciones del tercer sector. El proyecto de ley contempla el uso de personas de edad en actividades culturales, sociales y recreativas, y su participación en actividades en beneficio de la sociedad y de las personas de edad mismas, quienes recibirían a cambio una exención fiscal.

471. Para las políticas de la tercera edad se han asignado, en la Ley de Hacienda de 2000, 1.000 millones de liras, una suma a la que se añadirá la financiación de la Unión Europea. El "subsidio social" y las deducciones fiscales para personas que reciben las pensiones más bajas también se han incrementado mediante un fondo de nivelación de alquileres para personas y hogares de bajos ingresos.

472. El Ministro de Seguridad Social ha promulgado un decreto estableciendo tres grupos de trabajo coordinados por el Servicio para la Tercera Edad, cuya tarea es estudiar los hogares de ancianos y los centros sociales; la protección en el hogar; el aprendizaje continuo y las universidades para la tercera edad y otras cuestiones.

473. Por último, en las cadenas nacionales de televisión se ha realizado una campaña de anuncios destacando la participación activa de las personas de edad.

Participación de los jóvenes

474. La principal disposición legislativa sobre políticas relativas a la juventud es el proyecto de ley titulado "Ley marco para la participación y representación de las jóvenes generaciones".

475. Son también dignos de señalarse la utilización del Fondo Social Europeo y la experiencia de los programas financiados por la Unión Europea como el Servicio voluntario europeo y Juventud con Europa, en los que participan grupos de jóvenes en intercambios y proyectos fuera de Italia. Estos programas tienen por objeto desarrollar la capacidad de los jóvenes para planificar vías personales de solidaridad y desarrollar conocimientos especializados, e incluyen una intensa actividad de intercambios, viajes de estudio e iniciativas interculturales gestionadas por organizaciones de jóvenes.

476. De 1998 a 1999, utilizando fondos del Fondo Social Europeo, el Departamento de Asuntos Sociales promovió un programa nacional para la "socialización y creatividad entre los jóvenes" que preveía formas de capacitación diseñadas, gestionadas y ejecutadas a nivel local. Ochocientos jóvenes en situaciones de exclusión social tomaron parte en los proyectos de capacitación realizados en virtud de la iniciativa (que se ocupaba de la música, la herencia cultural y artística, el medio ambiente, etc.).

477. Se han organizado, con la participación directa de jóvenes, amplias campañas de comunicación y un gran número de conferencias y seminarios.

Artículo 26

Igualdad y no discriminación

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derechos sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

478. La creación de una sociedad multirracial y multiétnica también exige iniciativas para combatir formas de intolerancia racial y de xenofobia que, con la llegada de un creciente número de inmigrantes extracomunitarios, tienden a darse con más frecuencia.

479. En este aspecto, se han puesto en marcha iniciativas utilizando financiación de la Unión Europea, diseñadas no sólo a garantizar que las personas que llegan por primera vez reciben información sobre todos los aspectos de Italia, a fin de facilitar su integración social y

prevenir que acaben en guetos, sino también para concienciar a la opinión pública italiana a fin de que acepte a dichas personas con espíritu positivo, ya que son sangre nueva para la sociedad del tercer milenio.

480. Se ha llevado a cabo también en cuatro grandes ciudades (Roma, Turín, Milán y Bari) una encuesta para entender y evaluar mejor el "racismo institucional".

481. El 4 de febrero de 2000, el Ministerio del Interior promulgó una directiva estableciendo que, como parte de los servicios de protección del orden público y de la seguridad en locales de entretenimiento públicos y en estadios durante partidos de fútbol, los funcionarios del orden público o, en su ausencia, otros órganos de las fuerzas de seguridad públicas, tomarán medidas para garantizar que la actuación o el partido no puedan comenzar o se suspendan, si ya han comenzado, cuando:

- a) Se despliegan pancartas, carteles u otros emblemas o símbolos, o cualesquiera otras expresiones punibles en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto-ley N° 122, de 26 de abril de 1993, confirmado, con sus enmiendas, mediante la Ley N° 205, de 25 de junio de 1993;
- b) Dicha medida sea necesaria y constituya la única manera posible de eliminar las leyendas o expresiones en cuestión.

482. La Ley N° 40/1998 revisó de forma radical el marco legislativo anterior e introdujo diversas disposiciones en el sistema jurídico italiano con miras a la protección específica y efectiva contra actos de discriminación cometidos en una amplia gama de actividades civiles.

483. Tras ofrecer una definición plena y precisa del acto discriminatorio, entendido como conducta que produce cualquier forma de exclusión, distinción, restricción o preferencia en el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales en todos los sectores de la sociedad, ya sean públicos o privados, la primera de estas disposiciones establece una serie de medidas que pueden definirse como actos discriminatorios.

484. Si se demuestra que se han cometido delitos de esta naturaleza, la autoridad judicial, a petición de la parte perjudicada, cuenta con una amplia gama de atribuciones, especialmente contundentes, a su disposición, diseñadas no sólo para poner fin inmediato a la conducta discriminatoria sino también para subsanar los efectos de dicha conducta. Con este fin, se han previsto procedimientos de vía rápida para las demandas en cuestión.

485. Para ofrecer protección adicional a las personas que sufren discriminación, se castigará con pena de prisión de hasta tres años (artículo 388 del Código Penal) el incumplimiento de las obligaciones que imponen los dictámenes de la autoridad judicial.

486. Diversas disposiciones específicas establecidas para prevenir la discriminación en la esfera del empleo contemplan sanciones para los directores de las empresas responsables de dicha conducta. Entre estas sanciones están la pérdida de cualesquiera beneficios económicos proporcionados por el Estado o la inhabilitación temporal para concurrir a licitaciones públicas. Para combatir la discriminación con más eficacia todavía y aliviar el actual desequilibrio económico entre los empresarios y los trabajadores a título individual, se considera a las ramas

locales de los sindicatos más representativos a nivel nacional legitimadas para emprender medidas legales contra cualesquiera formas colectivas de conducta discriminatoria por parte de empleadores, incluso cuando dicha conducta no atente de forma inmediata o directa contra los derechos de trabajadores concretos.

487. Está también prevista la creación por las autoridades regionales, en colaboración con otros órganos locales, de centros de vigilancia, información y asistencia jurídica, con el objeto de impedir la conducta discriminatoria contra extranjeros.

Artículo 27

Protección de minorías

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

488. Por lo que se refiere a la legislación básica para la protección de las minorías, el Parlamento italiano aprobó recientemente la Ley Nº 482, de 15 de diciembre de 1999, que contiene "Disposiciones para la protección de las minorías lingüísticas tradicionales". Dentro del marco lingüístico unificado que representa la lengua italiana, que se reafirma en el artículo 1 de esta ley como el idioma oficial de la República, la Ley Nº 482/1999 tiene por objeto proteger y desarrollar las lenguas y culturas de las comunidades albanesa, catalana, alemana, griega, eslovena y croata, y de las personas que hablan francés, provenzal, friulano, ladinodolomita, occitano y sardo.

489. Esta nueva ley es un instrumento clave en esta esfera, a la vista de las múltiples disposiciones que contiene para proteger las lenguas y culturas minoritarias, respecto de las cuales aplica de forma concreta lo dispuesto en el artículo 27 del Pacto.

490. La ley tiene por objeto aplicar el artículo 6 de la Constitución, que establece que "la República tutela con normas especiales a las minorías lingüísticas", proponiendo un marco sistemático de normas para proteger a las minorías lingüísticas presentes desde siempre en nuestro país, en consonancia también con los principios generales establecidos por los órganos europeos internacionales de los que Italia es miembro.

491. Los principales puntos de la ley son:

- a) La identificación de las minorías presentes en Italia, tomando debidamente en cuenta la configuración general de estas minorías lingüísticas, que se han ido estableciendo a lo largo del tiempo; con este objeto, el artículo 2 incluye en una lista a las comunidades albanesa, catalana, alemana, griega, eslovena y croata, y a las que hablan francés, provenzal, friulano, ladinodolomita, occitano y sardo;
- b) La participación de las autoridades provinciales y municipales en la delimitación de la zona geográfica en la que deben aplicarse las disposiciones protectoras, y la mejora de su función en la protección de minorías;

- c) La aprobación por las autoridades regionales de medidas para adaptar sus leyes a los principios establecidos en la legislación, sin perjuicio de la existencia de leyes regionales en vigor que dispongan condiciones más favorables;
- d) Normas de amplio espectro y precisas para la enseñanza de las lenguas protegidas y de los temas culturales y tradicionales conexos en escuelas estatales, acompañadas de iniciativas de las universidades para facilitar la investigación y las actividades culturales y de capacitación en apoyo de los objetivos de la ley;
- e) La posibilidad de utilizar otros idiomas protegidos en la actividad de los consejos municipales y en otras estructuras colectivas en los municipios en los que se aplican estas disposiciones; esto también se aplica a los concejales de las comunidades de montaña y a las provincias y regiones cuyo territorio abarca estos municipios, en los que suponen al menos el 15% de la población concernida;
- f) En estos municipios, la opción relativa al uso oral y escrito en las oficinas gubernamentales del idioma protegido y la posibilidad de utilizar el idioma de la minoría en las audiencias de los juzgados de paz;
- g) Acuerdos para la radiodifusión de noticias y otros programas en los idiomas protegidos en los canales de radiotelevisión públicos, y acuerdos con las empresas emisoras locales;
- h) La posibilidad de que las regiones, provincias y municipios afectados establezcan disposiciones relativas a los editores, medios de prensa y emisores de programas de radio y televisión que usan el idioma protegido;
- i) La posibilidad de que los consejos municipales de aquellos territorios que contengan comunidades minoritarias decidan la conveniencia de adoptar o no topónimos acordes con las tradiciones y costumbres locales, además de los topónimos oficiales;
- j) Acuerdos con otros países para el desarrollo de idiomas y culturas protegidos y utilizados en el extranjero y para la cooperación internacional e interregional;
- k) El derecho a restablecer nombres y apellidos en el idioma original;
- l) Asignar fondos en el presupuesto estatal para la aplicación de la ley, con la creación en el Departamento de Asuntos Regionales, que forma parte de la Oficina del Primer Ministro, de un fondo nacional para la protección de las minorías lingüísticas.

492. Desde un punto de vista más general, son especialmente importantes las siguientes características de la Ley N° 482/1999:

- a) La identificación de las minorías lingüísticas que tienen derecho a protección, tal como figuran relacionadas en el artículo 2, lo que acarrea el reconocimiento oficial de las mismas como minorías reconocidas por ley.

- b) La atribución de una función esencial a las autoridades regionales y locales. Es de especial importancia a este respecto el procedimiento para la delimitación del contexto geográfico y submunicipal en el que se aplican las disposiciones para la protección de las minorías lingüísticas históricas, tal como estipula el artículo 3. Esta disposición aplica plenamente el principio de subsidiaridad, al atribuir a las autoridades locales la tarea, de especial importancia en el contexto de esta ley, de señalar la esfera de aplicación de la protección, y prevé la participación de las comunidades concernidas.
- c) La introducción, incluso en lo relativo a minorías establecidas desde hace tiempo, de disposiciones relativas a la enseñanza del idioma minoritario y a su utilización en las relaciones con la administración pública.
- e) El especial valor atribuido a las relaciones internacionales y a la cooperación internacional a los efectos de la protección de minorías.

493. La ley también prevé la asignación de financiación por un monto de 20.500 millones de liras anuales desde 1999 para cubrir los gastos ocasionados por su aplicación. Más concretamente, se han asignado 2.000 millones de liras anuales a la promoción y ejecución de proyectos locales y nacionales para el estudio de las lenguas y las tradiciones culturales de los miembros de minorías lingüísticas reconocidas; 8.700 millones de liras anuales con cargo al presupuesto nacional, para cubrir los costos incurridos por autoridades locales al cumplir con las obligaciones que marca la ley; y otros 9.800 millones de liras anuales para establecer, en el Departamento de Asuntos Regionales, dependiente de la Oficina del Primer Ministro, un fondo nacional para las minorías lingüísticas.

494. Por lo que respecta a la protección de grupos minoritarios, en los que la responsabilidad no descansa sólo en el Estado, es especialmente digno de mención el compromiso de las regiones para con la protección de minorías en su territorio, especialmente en los sectores previstos por el Pacto, ya que este compromiso se materializa generalmente en la protección y mejora del acervo cultural y lingüístico de las comunidades locales.

495. En algunos casos, esta protección se ofrece mediante disposiciones reglamentarias, como en el caso de Piamonte, Véneto, Molise, Basilicata y Calabria.

496. Sin embargo, incluso en el marco amplio de sus competencias, especialmente en lo relativo a la herencia cultural y a las actividades de promoción cultural y educativa, algunas regiones han promulgado leyes para la protección de la herencia cultural y lingüística de sus minorías lingüísticas.

497. A este respecto, se adjunta una lista de las principales leyes regionales relativas a la protección de minorías lingüísticas.

498. Se han introducido en años recientes diversas disposiciones por las que se aplica el Estatuto Especial de la región Trentino-Alto Adige. Éstas contienen normativas para la protección de las minorías ladinodolomita, mochena y cimbra, según figura a continuación:

- a) Decreto legislativo N° 321, de 2 de septiembre de 1997, en el que figuran las "Disposiciones para la aplicación del Estatuto Especial de la región Trentino-Alto Adige, por las que se enmienda y complementa el Decreto legislativo N° 592, de 16 de diciembre de 1993, relativo a la protección de minorías lingüísticas en la provincia de Trento";
- b) Decreto legislativo N° 344, de 8 de septiembre de 1999, en el que figura las "Disposiciones para la aplicación del Estatuto Especial de la región Trentino-Alto Adige, por las que se enmienda el Decreto legislativo N° 592, de 16 de diciembre de 1993, relativo a las escuelas situadas en zonas ladinodolomitas".

499. Las disposiciones ejecutivas mencionadas *supra* establecen normas para la protección y promoción de las características étnicas y culturales de las comunidades ladinodolomita, mochena y cimbra en la provincia de Trento y también prevén la utilización del ladinodolomita, junto con el italiano, como idioma lectivo en jardines de infancia situados en zonas ladinas. Las disposiciones también otorgan prioridad absoluta en la contratación, colocación y transferencia de personal en estas escuelas a maestros que sean capaces de demostrar su conocimiento de la lengua y cultura ladinodolomita.

500. El Decreto legislativo N° 487, de 15 de diciembre de 1998, en el que figuran las "Disposiciones para la aplicación del Estatuto Especial de la región Trentino-Alto Adige, por las que se enmienda el Decreto presidencial N° 691, de 1° de noviembre de 1993, relativo a iniciativas para la recepción de programas de radio y televisión en idioma ladino y en los idiomas de otras zonas culturales europeas", y que establece normas para la recepción de emisiones de radio y televisión en ladinodolomita en el territorio de las provincias de Trento y Bolzano, merece también señalarse.
