



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2005/85/Add.3\*\*  
15 de noviembre de 2004

Original: ESPAÑOL

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
61º período de sesiones  
Tema 14 del programa provisional

**GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS: TRABAJADORES MIGRANTES**

**Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro,  
de conformidad con la resolución 2004/53 de la Comisión  
de Derechos Humanos\***

**Adición 2**

**VISITA A ITALIA**

---

\* El resumen del presente informe de misión se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe se encuentra en el anexo y será distribuido en el idioma original, en francés y en inglés.

\*\* Nueva tirada por razones técnicas.

## **Resumen**

La Relatora Especial visitó Italia del 7 al 18 de junio de 2004, a invitación del Gobierno italiano. El interés de la Relatora Especial en esta visita era doble: en primer lugar, recabar información sobre el control y la seguridad en las fronteras y el sistema de detención administrativa de inmigrantes indocumentados; y, en segundo lugar, evaluar el impacto de la reciente reforma de la legislación en materia de inmigración en las políticas de integración de población inmigrante.

El presente informe analiza los principales temas examinados por la Relatora Especial durante su visita, tales como las condiciones de vida y empleo de los trabajadores inmigrantes, el acceso a la vivienda y a servicios de educación y asistencia sanitaria o la detención administrativa de inmigrantes indocumentados. En su informe la Relatora Especial presta especial atención a las medidas adoptadas en la lucha contra la trata de seres humanos y a la situación de los solicitantes de asilo y menores extranjeros no acompañados.

Las conclusiones y observaciones del presente informe se basan en la información reunida durante la misión y en las normas internacionales pertinentes.

**Anexo**

**INFORME PRESENTADO POR LA RELATORA ESPECIAL  
SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES,  
SRA. GABRIELA RODRÍGUEZ PIZARRO, SOBRE SU VISITA  
A ITALIA, DEL 7 AL 18 DE JUNIO DE 2004**

**ÍNDICE**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 3	4
I.    DESARROLLO DE LA VISITA.....	4 - 9	4
II.   MARCO LEGAL.....	10 - 16	6
III.  TEMAS.....	17 - 78	7
A.  Gestión y control de los flujos migratorios en Italia.....	17 - 25	7
B.  Trabajadores migrantes.....	26 - 36	9
C.  Políticas de integración.....	37 - 46	12
D.  Inmigrantes en detención administrativa y extranjeros en centros penitenciarios.....	47 - 65	14
E.  Otros temas de interés.....	66 - 78	18
IV.  CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	79 - 115	20
A.  Conclusiones.....	79 - 91	20
B.  Recomendaciones.....	92 - 115	22

## INTRODUCCIÓN

1. La Relatora Especial visitó Italia del 7 al 18 de junio de 2004, a invitación del Gobierno italiano. La Relatora Especial aprovecha para agradecer al Gobierno la valiosa asistencia y cooperación prestadas, que facilitaron en gran medida su labor. Agradece también a la Misión Permanente de Italia ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra su colaboración en la preparación de la visita. También desea expresar su agradecimiento a los numerosos representantes de la sociedad civil y particulares con quienes tuvo la oportunidad de entrevistarse. La Oficina de Apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Roma proporcionaron un impecable apoyo logístico y administrativo, sin el cual la visita no habría sido tan productiva.

2. A lo largo de las tres últimas décadas Italia ha pasado de ser considerado un país emisor de migración a constituir uno de los nuevos destinos preferidos de los migrantes que se dirigen a Europa. Italia es objeto de una marcada presión migratoria por numerosas razones de índole geográfica y económica. En el momento de la visita el Gobierno estimaba que la población inmigrante presente en territorio italiano era de unos 2,5 millones de personas, el 4% de la población. Según los datos del Ministerio del Interior, en 2003 había en Italia 2.039.657 ciudadanos extranjeros extracomunitarios con permiso de residencia. Los países de origen de los inmigrantes que viven en Italia han sido tradicionalmente Marruecos (227.000 residentes regulares en 2003) y Albania (233.000). No obstante, los inmigrantes en situación administrativa regular procedentes de Rumania (239.000), Ucrania (112.000) y Polonia (65.000) registran el incremento más alto de los últimos cuatro años. También se observan variaciones positivas respecto a la llegada de ciudadanos procedentes de China (100.109), Filipinas (73.847) y el Senegal (47.762).

3. Uno de los propósitos de la visita de la Relatora Especial consistía en recabar información sobre el control y la seguridad en las fronteras y el sistema de detención administrativa de inmigrantes indocumentados. La Relatora Especial quiso evaluar el impacto de la reciente reforma de la legislación en materia de inmigración en las políticas de integración de población inmigrante residente en el país. Las conclusiones y observaciones del presente informe se basan en la información recabada y en las normas internacionales pertinentes.

### I. DESARROLLO DE LA VISITA

4. Del 7 al 11 de junio la Relatora Especial mantuvo reuniones en Roma con altos cargos de los Ministerios de Asuntos Exteriores (en adelante, MAE), Trabajo, Justicia, Interior e Igualdad de Oportunidades, responsables de departamentos con competencias en asuntos migratorios. Entre ellos cabe destacar en el MAE: el *Sottosegretario di Stato*, Sr. Antonione, el Director General y el Vicedirector de la Dirección General para los italianos en el extranjero y políticas migratorias, el Director General de la Dirección General para asuntos políticos multilaterales y derechos humanos y el Presidente del Comité interministerial para los derechos humanos; en el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales: el Director General para la inmigración, el Presidente del Comité de menores extranjeros y el Director General para la tutela de las condiciones laborales; en el Ministerio del Interior: el *Sottosegretario di Stato*, Sr. D'Alí, la Jefa del Departamento de libertades civiles e inmigración, el Director Central sobre inmigración y policía de fronteras y el Presidente de la Comisión sobre el estatuto de refugiado. También se entrevistó

con el Jefe de la Oficina de la Administración Penitenciaria, el Presidente de la Comisión interministerial para la aplicación del artículo 18 del Decreto legislativo N° 286/98 y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, así como con miembros del Consejo Nacional de Economía y Trabajo (CNEL). La Relatora visitó el aeropuerto Leonardo da Vinci de Roma-Fiumicino y el centro penitenciario de Rebibbia.

5. La Relatora Especial celebró una reunión con las autoridades consulares de Albania, Colombia, El Salvador, Marruecos, México, el Perú y Polonia. Una amplia variedad de sectores de la sociedad civil con experiencia en temas migratorios fueron invitados a participar en cuatro reuniones temáticas. Entre los asistentes se encontraban representantes de ONG de derechos humanos, asociaciones de inmigrantes, iglesias, sindicatos, políticos y abogados.

6. La segunda parte de la visita comenzó en Brindisi. Allí visitó el centro de permanencia temporal y asistencia (CPTA) Restinco. Entre las autoridades locales que recibieron a la Relatora Especial cabe mencionar al *Prefetto* (representante del Gobierno en el territorio), el Presidente de la Administración Provincial, el *Commissario straordinario* y el *Questore* (Jefe de Policía). Mantuvo una reunión con los comandantes provinciales de los *Carabinieri* y *Guardia di Finanza*, el *Comandante dalla Capitaneria di Porto* y el *Dirigente Ufficio Polizia di Frontiere*. El 14 de junio la Relatora Especial llegó a Trapani (Sicilia) en donde visitó el centro de identificación Salinagrande<sup>1</sup> y se reunió con el alcalde, el *Prefetto* y las fuerzas de seguridad de la localidad. Al día siguiente viajó a la isla de Lampedusa, situada a 200 km al sur de Sicilia, donde sostuvo entrevistas con el alcalde y con miembros de las fuerzas de seguridad; también visitó el CPTA-Lampedusa. Las regiones de Lombardía y Emilia-Romana, que destacan por su vitalidad económica e importante población inmigrante, fueron visitadas. El 16 de junio la Relatora Especial visitó el centro penitenciario San Vittore en Milán y mantuvo reuniones con las autoridades de la región. En las reuniones estuvieron presentes el *Prefetto* y el *Questore* de Milán. La Relatora Especial visitó dos centros de acogida para solicitantes de asilo en Milán, sitios en via Gorlini N° 1 y via Novara N° 451. En Bolonia se celebraron reuniones con el Consejero de política regional de acogida y servicios sociales de la región, el teniente de alcalde y el concejal de los servicios sociales del Ayuntamiento. El centro de acogida para trabajadores migrantes S. Francesca Cabrini fue visitado.

7. Durante esos días la Relatora Especial también se reunió con representantes de la sociedad civil. En Brindisi, conversó con un amplio grupo de representantes de diversas ONG, asociaciones y sindicatos presentes en la localidad. En Trapani tuvo la oportunidad de reunirse con miembros de la *Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione* (ASGI). Y, en Bolonia mantuvo una reunión con miembros de *Giuristi Democratici* y *Magistratura Democratica*.

8. La visita oficial concluyó en Roma en donde se mantuvieron entrevistas con el Ministro para los Italianos en el Extranjero y el Presidente del Comité de Derechos Humanos de la III Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Diputados. Al término de su visita la Relatora Especial convocó una rueda de prensa en la que informó a los medios de comunicación sobre su mandato y las actividades realizadas en Italia.

---

<sup>1</sup> Véase cap. III, secc. D *infra* en relación con la terminología empleada.

9. La Relatora Especial quisiera expresar su más sincero agradecimiento a todas las personas que se entrevistaron con ella por sus valiosas aportaciones. Un especial agradecimiento a ASGI, CGIL, *Congregazione Missionarie Scalabriniane*, Consulado del Perú en Roma, *Giuristi Democratici*, *Gruppo di Lavoro sui CPTA*, *Magistratura Democratica*, *Medici Senza Frontiere* (MSF) y *Save the Children*.

## II. MARCO LEGAL

10. Italia es Parte en los principales instrumentos de derechos humanos adoptados por las Naciones Unidas<sup>2</sup>, a excepción de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. La Relatora Especial fue informada de que no se había previsto iniciar los procedimientos internos dirigidos a la ratificación de la Convención.

11. Tanto la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, como el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, fueron firmados por Italia el 12 de diciembre de 2000. El proceso de ratificación de estos instrumentos estaba en su fase final, y se esperaba pudiera ser completado en los próximos meses.

12. La legislación en materia migratoria basada en la Ley N° 40/1998, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, de 6 marzo de 1998, incluida, junto con otras normas sobre inmigración, en el Decreto legislativo N° 286, de 25 de julio de 1998, Texto Único de disposiciones sobre extranjería, enmendada por la Ley N° 189/2002, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* (conocida como Ley Bossi-Fini). A fecha de 15 de noviembre de 2004, aún no ha sido aprobado el correspondiente reglamento de aplicación de la Ley N° 189/2002 y la legislación ha vuelto a ser modificada mediante la aprobación del Decreto-ley N° 241, *Recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione*, de 14 de septiembre 2004, convertido posteriormente, con modificaciones, en la Ley N° 271, de 12 de marzo de 2004.

13. Tras la visita de la Relatora Especial, el Tribunal Constitucional italiano dictaminó<sup>3</sup> que los artículos 13 y 14 de la Ley de inmigración violaban el artículo 3 de la Constitución italiana, que declara la igualdad de los ciudadanos ante la ley, así como el artículo 13 de la Ley fundamental, que legitima la adopción por parte de la autoridad administrativa de procedimientos que incidan en la libertad personal sólo en casos de excepcional necesidad o urgencia. El Tribunal declaró que no tenía cobertura constitucional que un inmigrante pudiera ser expulsado, tras comparecer

---

<sup>2</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>3</sup> Véase sentencia N° 222 de 8-15 de julio de 2004.

ante un juez sin garantías de defensa, es decir, sin la presencia de un abogado. El Alto Tribunal también consideró inconstitucional el artículo que preveía la detención obligatoria del extranjero que hubiese violado la orden de abandonar Italia en cinco días.

14. Italia ha ratificado la Convención sobre el estatuto de los refugiados. Una ley orgánica relativa al derecho de asilo estaba siendo examinada por la Cámara de Diputados.

15. La legislación italiana sobre la trata de seres humanos es comentada en la sección D.2 del capítulo III del presente informe.

16. En el momento de la visita un proyecto de ley sobre libertad religiosa estaba debatiéndose en las comisiones competentes del Parlamento.

### III. TEMAS

#### A. Gestión y control de los flujos migratorios en Italia

##### Control de fronteras y lucha contra la inmigración clandestina

17. La gestión del fenómeno migratorio en Italia viene determinada por su situación geográfica y pertenencia a la Unión Europea y al espacio Schengen. Italia ha suscrito acuerdos sobre migraciones con países de origen y tránsito, que en algunos casos incluyen acuerdos de readmisión para el control de la inmigración clandestina. A través de estos convenios, se habría conseguido contener los flujos migratorios que en el pasado llegaban procedentes de Albania. El Gobierno reconoció las dificultades que planteaba el control de los flujos procedentes de África central, Oriente Medio y Asia que transitan por Libia y Túnez. Las autoridades habrían observado una presencia cada vez mayor de latinoamericanos en situación administrativa irregular.

18. La ley italiana castiga a aquellas personas que favorezcan la entrada irregular de un extranjero con penas de hasta tres años de cárcel y multa de hasta 15.000 euros por cada inmigrante indocumentado introducido en el país clandestinamente.

19. La Relatora Especial recibió información relativa al sistema aeronaval de vigilancia, control y oposición de la inmigración en las costas italianas, en el que participan distintos cuerpos de seguridad del Estado y las Fuerzas Armadas. A la Marina Militar corresponde la vigilancia en alta mar del Mediterráneo occidental y la costa oriental, en colaboración con las autoridades albanesas. La *Guardia di Finanza* está encargada de la lucha contra la inmigración clandestina a partir de la zona adyacente, actuando tanto en aguas internacionales como territoriales, con potestad para realizar detenciones y confiscar bienes. Las Fuerzas de Policía actúan únicamente en aguas territoriales. Y, por último, la Guardia Costera puede intervenir en cualquiera de las tres situaciones arriba descritas, realizando actividades de socorro y asistencia en alta mar en casos de riesgo de naufragio, limitando sus intervenciones a la zona de 12+12 millas, y llegando hasta las 100 millas por razones humanitarias. Todo operativo se realiza bajo la coordinación del *Prefetto* de la provincia que cuenta con la cooperación del *Questore* en lo relativo a aspectos técnicos. La Relatora Especial asistió en Brindisi a un simulacro de interceptación y abordaje de una embarcación en el mar. Los miembros de las

fuerzas de seguridad presentes en Lampedusa explicaron que sobrevolaban a diario el tramo entre la isla, Túnez y Libia, llegando hasta Malta. Cuando una embarcación era localizada con inmigrantes indocumentados a bordo se activaba una operación de socorro en el mar y se les conducía al puerto más cercano.

20. El *Commissario straordinario* de Brindisi confirmó que, gracias a los acuerdos suscritos con Albania, desde hacía dos años no se registraban en sus costas desembarcos destacables procedentes de dicho país. En la actualidad la mayoría de los inmigrantes indocumentados eran interceptados en el interior de buques o camiones. En Brindisi el número de interceptaciones habría empezado a descender en el año 2000, en el que se detectaron 5.670 personas que intentaban entrar clandestinamente en el territorio. Durante la primera mitad del año 2004, 257 personas habrían sido interceptadas de las que 35 fueron rechazadas en frontera. El resto habrían entrado a través de Grecia, por lo que fueron devueltas a ese país. El *Commissario straordinario* consideraba que ahora los esfuerzos debían orientarse a la prevención y contención en origen. Según el *Prefetto* de Brindisi, tras constatarse que las rutas utilizadas en esa zona por el crimen organizado para el contrabando de tabaco eran las mismas que las del tráfico ilícito de inmigrantes, se decidió luchar de forma coordinada contra estas dos formas de criminalidad.

21. En el puerto de Lampedusa la Relatora Especial pudo comprobar la precariedad de las embarcaciones en las que un grupo de inmigrantes habían llegado a la isla el 2 de junio (163 personas, según el registro del CPTA-Lampedusa). La Guardia Costera explicó que los inmigrantes eran transportados en barcos y, a mitad de trayecto, obligados a continuar en pequeñas embarcaciones sin más ayuda que una brújula y las indicaciones de los pescadores. Las malas condiciones de la mar y la imprecisión de los instrumentos de navegación podían retrasar hasta cuatro días un trayecto de unas 12 horas. Los inmigrantes viajan con poca agua, hacinados y sin poder moverse. La detección de ese tipo de embarcaciones por los radares depende de la forma que tengan, razón por la que a veces las operaciones de salvamento llegan demasiado tarde.

22. La Relatora Especial visitó el aeropuerto Leonardo da Vinci de Roma-Fiumicino. Este aeropuerto es utilizado por 24 millones de pasajeros al año, y un tercio de su tráfico aéreo es fuera del espacio Schengen. Las estadísticas proporcionadas por la autoridad aeroportuaria muestran una variación en los puntos de origen de la inmigración clandestina: los flujos provenientes del África central estarían reduciéndose, mientras que las llegadas desde América Latina y Europa del este, en particular desde Rumania, habrían experimentado un aumento.

23. La Sección de Pasaportes Falsos del aeropuerto informó que cuando detectaban un documento de viaje falso, la persona era denunciada y expulsada del país. En estos casos no se informaría de la expulsión a las autoridades consulares del país de origen. Los controles ordinarios en las fronteras eran complementados con otros adicionales a la entrada de las zonas de tránsito, que reducían los problemas derivados de la destrucción de documentos y el tránsito ficticio. La existencia de personas con el permiso de residencia caducado era la situación que presentaba más problemas y no tanto la regularidad documental. Para evitar ese tipo de entradas se realizaba una criba en el control en la frontera (2.192 personas fueron rechazadas en 2003 y 854 entre enero y mayo de 2004). En estos casos tampoco se informaría a la autoridad



consular competente. Durante la reunión con los cónsules en Roma algunos de ellos expresaron su malestar por no ser informados inmediatamente sobre estos rechazos en la frontera, sino mediante comunicaciones escritas al respecto que eran recibidas tras la expulsión.

24. Los inmigrantes irregulares aguardan la ejecución de la orden de rechazo en las zonas de tránsito del aeropuerto. Se informó de que, por lo general, esperaban unas 24 horas antes de ser embarcadas, a excepción de los vuelos al Gabón que registraban esperas de varios días. No obstante, la Relatora Especial entrevistó a una mujer filipina, de 28 años de edad, que llevaba cuatro días en espera de su expulsión tras haberse comprobado que portaba un pasaporte falso. La Relatora Especial conversó en el aeropuerto con algunas personas que iban a ser expulsadas (una media de 15 al día), y quedó sorprendida por el número de personas que afirmaban ser palestinas y aguardaban su traslado a otro Estado miembro de la Unión Europea en base al sistema establecido por el Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas (Convenio de Dublín), de 15 de junio de 1990 y el Reglamento (CE) N° 343/2003, de 18 de febrero de 2003, que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

25. En la oficina del Consejo Italiano para los Refugiados (*Consiglio Italiano per i Rifugiati*, CIR) en Fiumicino fue informada de que las personas que allí se asesoraban podían haber llegado a Italia directamente o trasladadas desde otro Estado Parte en el Convenio de Dublín. La mayoría de los llegados por vía directa eran iraquíes y birmanos, mientras que somalíes, eritreos y sudaneses llegarían en aplicación del Convenio de Dublín. De enero a junio de 2004, 216 personas habían sido atendidas, de las que sólo 14 habrían llegado a Italia por vía directa.

## **B. Trabajadores migrantes**

26. La Relatora Especial fue informada de que la programación anual de entrada de flujos de trabajadores migrantes era definida a través de un decreto del Presidente del Consejo de Ministros, que debía ser aprobado antes del 30 de noviembre de cada año. En este decreto quedan definidas las cuotas máximas anuales para trabajo subordinado, estacional y autónomo durante el siguiente año, que pueden ser modificadas por decretos posteriores a lo largo del año. El último decreto de carácter anual había sido promulgado a principios de 2004 y establecía 79.500 plazas, de las que 50.000 eran para trabajo subordinado temporal<sup>4</sup>. Estos decretos prevén cupos preferenciales para aquellos países que colaboran con Italia en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes<sup>5</sup>. Ante la actual ampliación al este de la Unión Europea, se había autorizado la entrada de 20.000 trabajadores de estos países<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase *Gazzetta Ufficiale* N° 18 de 23 de enero de 2004.

<sup>5</sup> Este Decreto ha establecido cuotas privilegiadas para Albania, Marruecos, Túnez, Egipto, Nigeria, Moldavia, Sri Lanka y Bangladesh y el Pakistán.

<sup>6</sup> Quedan excluidos los nacionales de Malta y Chipre, para los cuales la libre circulación de los trabajadores rige de forma plena a partir de la adhesión.

27. La ley italiana estipula que el empleador debe solicitar una autorización del Ministerio de Trabajo para poder contratar a un trabajador extranjero extracomunitario y presentar la correspondiente propuesta de contrato de residencia de trabajo (*contratto di soggiorno per lavoro*). El empleador debe garantizar una vivienda adecuada (sin la cual el contrato de residencia es nulo), comprometerse al pago de los gastos del viaje de vuelta y comunicar cualquier tipo de modificación que afecte al contrato de trabajo, bajo multa de 500 a 2.500 euros. El empleador también puede solicitar visados para personas registradas en las listas de trabajadores extranjeros provenientes de países no comunitarios con los que Italia ha firmado acuerdos bilaterales. Una vez confirmada por parte de los Centros Provinciales para el Empleo la ausencia de trabajadores italianos o comunitarios interesados, la estructura a nivel provincial del Ministerio del Trabajo comprueba que queda margen en el cupo anual para la contratación de trabajadores extranjeros y la adecuación de la oferta de contrato y vivienda a la legislación laboral italiana. Sólo entonces, y previo examen de los antecedentes penales, puede remitirse al trabajador la documentación necesaria para la expedición de la visa de entrada por la oficina consular correspondiente.

28. El trabajador extranjero solicitará a la *questura* de la ciudad de destino un permiso de residencia (*permesso di soggiorno*), que deberá ser tramitado en 20 días. La duración de estos permisos habría sido reducida hasta hacerla coincidir con la del contrato, no pudiendo superar los 9 meses para uno o más contratos estacionales, 1 año para trabajos subordinados por tiempo definido y los 2 años para un trabajo subordinado por tiempo indefinido. La renovación del permiso de residencia no podría tener una duración superior a la del primer permiso<sup>7</sup>. Si los plazos de renovación no son cumplidos por el trabajador la *questura* dictará un decreto (*provvedimento di rifiuto*) invitando a la persona a abandonar el país en 15 días. A partir de la fecha de notificación cabe recurso contra la orden de expulsión, que supone la prohibición de entrada en el país durante 10 años.

29. El procedimiento de contratación para los trabajadores temporeros es el mismo, pero los plazos de los trámites se reducen. Si, una vez vencido su permiso de residencia, vuelven a su país se les asegura prioridad en el futuro. Cuando el trabajador demuestra que durante un mínimo de dos años consecutivos estuvo contratado por razones de trabajo estacional se le podrá conceder un permiso (*permesso pluriennale*), de una duración no superior a la del anterior.

30. La Relatora Especial fue informada de que la legislación italiana garantiza a los trabajadores extranjeros regularmente residentes en Italia y a sus familias paridad de trato y plena igualdad de derechos que a los trabajadores italianos. En los casos de contratos de residencia de trabajo subordinado, la pérdida de empleo no supone para el trabajador la anulación del permiso de residencia. El trabajador podrá inscribirse en las listas de desempleo y se le dará preferencia en la contratación respecto a otros trabajadores extracomunitarios, aunque según algunas fuentes la eficacia de estos centros de empleo sería cuestionable. La inscripción tendrá una vigencia igual al período remanente del permiso de residencia, y a excepción de los permisos de trabajo estacional, no podrá ser inferior a 6 meses. Tras el retorno del trabajador extranjero a su país éste conserva sus derechos de seguridad social.

---

<sup>7</sup> Dentro de los 90 días desde su vencimiento si el trabajador tiene un contrato de trabajo subordinado por tiempo indefinido, 60 días por trabajo subordinado por tiempo definido y 30 días si se trata de un contrato de trabajo estacional.

31. Un ciudadano extranjero extracomunitario que desee realizar una actividad como trabajador autónomo en Italia debe obtener el correspondiente visado, subordinado a las cuotas de ingreso, a excepción de los algunas categorías de trabajadores altamente cualificados. Existe la posibilidad de convertir un permiso de residencia en curso en un permiso de residencia por trabajo autónomo.

32. El Ministerio del Trabajo informó de que las personas que participan en sus cursos de lengua italiana y capacitación profesional en los países de acogida tienen prioridad en los cupos de entrada<sup>8</sup>. Estos títulos de prelación habrían sustituido a la institución del patrocinador -que podía ser un sujeto italiano o extranjero legalmente establecido o una entidad autorizada- que garantizaba la entrada de un extranjero para buscar trabajo por un período de un año, y en caso de no encontrarlo debía abandonar el país. El Ministerio también trabajaba en programas para la prevención de la emigración irregular. Una vez el reglamento de aplicación de la ley migratoria fuera aprobado se iniciarían campañas de información sobre los riesgos de la migración clandestina.

33. La ley italiana establece sanciones a los que den empleo a inmigrantes desprovistos de un permiso de residencia o cuyos permisos estén vencidos, revocados o anulados. En estos casos el empleador puede enfrentarse a una pena de entre tres meses a un año y multa de 5.000 euros por cada trabajador extranjero empleado. A los trabajadores también se les sanciona, incluso con su expulsión.

34. En diciembre de 2003 finalizó el último proceso de regularización extraordinario de trabajadores inmigrantes en situación administrativa irregular. Según los datos proporcionados por el Ministerio del Interior, un total de 641.638 personas pudieron acogerse a esta regularización tras haber demostrado una relación laboral en Italia de más de tres meses. La documentación proporcionada muestra cómo los residentes extranjeros legales pasaron de 1.363.454 en 2001 a 2.193.999 en 2003, siendo los rumanos y ucranianos los más beneficiados por la última regularización. Representantes de sindicatos, autoridades consulares y trabajadores migrantes consideraban que la regulación había dependido totalmente de la voluntad de los empleadores. Durante el proceso de regularización estos trabajadores habrían soportado un largo período de espera sin poder salir de Italia.

35. Los migrantes que se reunieron con la Relatora Especial tuvieron la oportunidad de exponer sus experiencias personales y proyectos migratorios. Coincidieron en una serie de situaciones que les afectaban en su condición de trabajadores, entre las cuales cabe destacar su preocupación por la discriminación en el acceso al empleo de algunas nacionalidades, retrasos en la expedición y renovación de sus permisos de residencia, desaparición de la institución del patrocinador, problemas en el reconocimiento de sus titulaciones académicas, y la elevada cifra de accidentes laborales que registraba el colectivo, el cálculo de su indemnización y las prestaciones por invalidez. Algunos sectores de la sociedad civil consideraban necesario el reconocimiento profesional del trabajo doméstico. También se señaló lo complicado que resultaba para los trabajadores migrantes con permiso de residencia compaginar los cursos de formación laboral y su actividad profesional.

---

<sup>8</sup> El reglamento de actuación deberá establecer las modalidades de elaboración de las listas preferenciales para esta categoría de trabajadores.

36. Los sindicatos y ONG consideraban que la reciente reforma laboral orientada a la flexibilización de los contratos de trabajo<sup>9</sup> había aumentado las dificultades de los inmigrantes para mantener una relación laboral estable.

### C. Políticas de integración

37. El CNEL consideraba que la reforma introducida por la Ley N° 189/2002 no había modificado la esencia de las políticas de inmigración de la ley anterior, pero *de facto* debilitaba las condiciones de los procedimientos de integración. El fuerte vínculo establecido entre el permiso de residencia y el contrato de trabajo ejemplificaba esta situación.

38. La Relatora Especial fue informada de que los inmigrantes estarían soportando retrasos en la tramitación de la renovación y expedición de los permisos de residencia de unos seis meses de media, llegándose en ocasiones hasta más de un año. La gravedad de esta situación radica en la importancia de este documento, que permite a sus titulares el ejercicio de derechos y el acceso a servicios. Muchos inmigrantes en situación administrativa regular veían limitados sus derechos al disponer únicamente del resguardo de solicitud de renovación, que les era rechazado por muchas instancias por considerarlo insuficiente. Las autoridades consulares señalaron los problemas que esta situación generaba a sus nacionales en la búsqueda de empleo o cuando ante una emergencia tenían que viajar a sus países de origen. Asimismo, observaban problemas en la expedición de atestados de pérdida de los permisos de residencia.

39. El trabajador extranjero puede solicitar a la *questura* la expedición de una tarjeta de residencia por un período indefinido para él o ella, su cónyuge e hijos menores convivientes. Para ello deberá acreditar haber residido regularmente en territorio italiano por un mínimo de seis años (uno más que antes de la reforma), ser titular de un permiso de residencia por un motivo que le permita un número ilimitado de renovaciones y demostrar tener ingresos suficientes para su sustento y el de sus familiares. El titular de una tarjeta de residencia tiene derecho a residir en Italia aunque pierda su empleo por un largo período de tiempo. La ciudadanía italiana puede ser solicitada tras una residencia mínima de 10 años. En las reuniones celebradas con inmigrantes se indicó a la Relatora Especial las dificultades que las segundas generaciones de inmigrantes encontraban cuando solicitaban la nacionalidad. En el caso de las mujeres inmigrantes, sus bajos ingresos no les permitirían solicitarla.

40. La Región Lombardía informó ampliamente sobre su política regional, cooperación internacional y red de servicios ofertados por el Ayuntamiento de Milán. Por su parte, el Consejero de política social e inmigración de la Región Emilia-Romagna informó de que el Gobierno central había recurrido ante el Tribunal Constitucional una ley regional sobre inmigración<sup>10</sup>, resultado de tres años de consultas con distintos interlocutores sociales. La norma prevé que la Región lleve a cabo actividades de supervisión y observación de los CPTA y el establecimiento de una junta regional de inmigrantes de carácter consultivo.

---

<sup>9</sup> Véase *Legge Biagi* N° 30, de 14 de febrero de 2003.

<sup>10</sup> *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigranti*, de 24 de marzo de 2004, N° 5.

41. Los extranjeros residentes con actividad legal remunerada por cuenta propia o ajena y los inscritos en las listas de desempleo, así como aquellos que hayan solicitado la renovación de su permiso de residencia, tienen el derecho y la obligación de inscribirse en el Servicio Nacional de Salud. La inscripción les da acceso a ellos y a sus familiares a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los italianos. Los extranjeros presentes en el territorio en situación administrativa irregular pueden solicitar la expedición de una tarjeta sanitaria a la autoridad sanitaria local, que no podrá facilitar datos a la policía. Los extranjeros sin permiso de residencia tienen acceso, sin cargo alguno, a los servicios de primeros auxilios, hospitalización y cuidados médicos en caso de enfermedad o lesión. El CNEL consideraba que las políticas más delicadas en el ámbito de la salud eran las menos avanzadas: atención de niños y mujeres y en caso de fallecimiento. Este organismo señaló a la Relatora Especial el alto índice de abortos entre las mujeres inmigrantes. En sus visitas a centros de detención administrativa y centros penitenciarios la Relatora Especial se interesó por la incidencia del VIH/SIDA entre los inmigrantes. En Rebibbia fue informada de que la incidencia era menor entre los reclusos extranjeros, por haber menos toxicómanos entre ellos. En el CPTA-Restinco las personas toxicómanas eran tratadas por especialistas del centro hospitalario de Brindisi y frecuentemente presentaban patologías respiratorias.

42. Los menores extranjeros tienen derecho a la enseñanza obligatoria y su inscripción en los centros docentes puede ser solicitada a lo largo de todo el curso escolar. La ley detalla medidas para la integración de menores extranjeros y para la educación intercultural, en particular a través de la acción de las autoridades locales y regionales. El CNEL informó de que el abandono de los estudios entre los alumnos de primaria extranjeros sería un 25% superior al de los italianos y de un 10% en la enseñanza secundaria. La mediación cultural disponible en los centros escolares sería a juicio de este organismo insuficiente. De acuerdo con el Texto Único, modificado por la Ley N° 189/2002, el acceso a la universidad está permitido a los extranjeros no residentes (sistema de cuotas) y residentes: a) titulares de una tarjeta de residencia o permiso de residencia por trabajo subordinado o autónomo, motivos familiares o religiosos y asilo político o humanitario; b) residentes regulares por al menos un año en posesión de un título superior obtenido en Italia; c) residentes, o no, titulares de un diploma final de una escuela italiana en el extranjero o internacional en Italia. Algunos inmigrantes entrevistados consideraban injusto que se les exigiesen tres años de estudios de enseñanza secundaria en Italia para poder acceder a la universidad.

43. Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los italianos. La Región Emilia-Romana informó de que la Ley sobre inmigración de esta región no exigía al inmigrante ser titular de un permiso de residencia por dos años para poder arrendar una vivienda protegida (requisito introducido por la Ley N° 189/2002). Además, la ley regional preveía la creación de agencias públicas que facilitasen el alquiler de viviendas a los inmigrantes, disponiendo de fondos públicos para cubrir el depósito de alquiler.

44. Las regiones en colaboración con las provincias, los ayuntamientos y las asociaciones de voluntarios cuentan con centros de acogida para hospedar temporalmente a inmigrantes regulares que no tengan los medios necesarios.

45. La Relatora Especial observó que una de las principales preocupaciones de los inmigrantes regulares en Italia era la modificación de la regulación en materia de reagrupación familiar introducida por la Ley N° 189/2002. En particular, las mujeres inmigrantes consideraban que la reforma convertía la reagrupación familiar en un derecho inalcanzable, ya que sus bajos salarios les impedían encontrar una vivienda que cumpliera las condiciones establecidas por la ley.

46. La reagrupación familiar puede ser solicitada por todos los extranjeros titulares de tarjetas o permisos de residencia vinculados a trabajo, estudios, religión, asilo político o protección humanitaria, con una validez de un año o superior. Estas personas podrán solicitar la reagrupación familiar con: a) el cónyuge, a excepción de los separados o divorciados; b) hijos menores de 18 años; c) hijos mayores de 18 años que no pudiesen procurarse sus propios ingresos, por su condición de invalidez total; y d) ascendientes cuando estén a cargo del reagrupante, por no tener otro(s) hijo(s) en el país de origen o no pudiesen éstos hacerse cargo por razones de salud bien documentadas. El reagrupante debe demostrar que su vivienda cumple con los estándares mínimos exigidos y contar con unos ingresos que no sean inferiores al subsidio social anual<sup>11</sup> si solicita la reagrupación familiar de una persona; no inferior al doble de esa cantidad para dos o tres familiares y el triple para cuatro o más. En el cómputo de los ingresos se tiene en cuenta el total de los ingresos de los miembros convivientes de la familia. El permiso de residencia concedido al familiar reagrupado le permitirá trabajar y tendrá acceso a la matriculación en centros de enseñanza y a la asistencia sanitaria.

#### **D. Inmigrantes en detención administrativa y extranjeros en centros penitenciarios**

47. Según lo dispuesto por la legislación vigente en el momento de la visita, un extranjero podía ser expulsado por el juez<sup>12</sup> o, a nivel administrativo, por el *Prefetto*<sup>13</sup> o el Ministerio del Interior en los casos más graves de personas peligrosas para el orden público o la seguridad del Estado. El acompañamiento inmediato a la frontera sería el procedimiento a seguir para ejecutar una orden de expulsión administrativa. El *Questore* dispondrá el internamiento del inmigrante en un CPTA cuando no fuera posible la ejecución inmediata de la expulsión, siendo necesaria la confirmación del juez en un plazo de 48 horas. Los autos del juez pueden ser recurridos, pero el recurso no suspende la ejecución de la expulsión.

48. La Ley N° 189/2002 aumentó la duración máxima de la detención administrativa en estos centros de 20 a 30 días, prorrogable por otros 30. Transcurrido este plazo sin haberse ejecutado la orden de expulsión, el *Questore* dictará una orden de alejamiento obligatorio en cinco días del territorio italiano. Esta última forma de ejecución de la orden de expulsión sería la más utilizada

---

<sup>11</sup> En 2004, 4.783,61 euros.

<sup>12</sup> En los casos contemplados en el Código Penal o por el Texto Único, arts. 13, 13 *bis*, 14, 15 y 16.

<sup>13</sup> Si el extranjero se hallara en situación administrativa irregular por haber entrado clandestinamente o no haber solicitado la renovación del permiso en los términos establecidos por la ley.

en la práctica. A partir de ese plazo la detención del sujeto era obligatoria<sup>14</sup> si fuese hallado en territorio italiano sin justificación, al haber cometido una infracción penal (*reato*) sancionada con penas de reclusión de entre seis meses a un año y expulsión.

49. Si un extranjero volviese a entrar en territorio italiano tras haber sido objeto de una expulsión administrativa<sup>15</sup>, sin contar con una autorización específica del Ministerio del Interior, podría ser sancionado con una pena de cárcel de entre seis meses y un año. Pero si la expulsión hubiese sido ordenada por el juez la pena de cárcel aplicable sería de uno a cuatro años.

### **Centros de permanencia temporal y asistencia (CPTA)**

50. La existencia de los CPTA está prevista en el artículo 14 del Texto Único. En el momento de la visita existían 15 CPTA, con una capacidad total de 1.823 personas. Su objetivo principal es la identificación y repatriación de los inmigrantes que han sido detenidos por hallarse en situación administrativa irregular. En general, estos centros tendrían una función de retención, aunque los centros de Lampedusa y Lecce-Otranto (Puglia) tendrían como función principal prestar primeros auxilios y distribución<sup>16</sup>.

51. La Relatora Especial decidió visitar dos centros que presentaban una localización y características particulares: el CPTA-Restico, en Brindisi (Puglia), por su cercanía a Albania, y el CPTA-Lampedusa, principal punto de desembarco de migrantes indocumentados desde las costas de Túnez y Libia, a veces en condiciones dramáticas.

52. El día de la visita en las instalaciones del CPTA-Restico había 57 personas, 26 mujeres y 31 hombres, que habrían sido interceptados en distintos lugares del territorio nacional. El director del centro explicó que la cooperativa Fiamme d'Argento gestionaba el centro desde su selección por concurso público conforme a los criterios establecidos por la Administración<sup>17</sup>. La cooperativa estaba encargada de todos los servicios en el centro, incluida la asistencia sanitaria, y otras asociaciones desarrollaban proyectos previamente acordados con el *Prefetto*. Una de cada seis personas internadas en el CPTA-Restico presentaría recurso contra la orden de detención administrativa, aunque éste no suspende la ejecución de la expulsión.

53. La Relatora Especial expresó su sorpresa cuando constató que en el CPTA-Lampedusa no había ni un solo inmigrante retenido el día de su visita. Según el registro oficial del CPTA-Lampedusa el día anterior a su visita 62 personas fueron trasladadas al CPTA de Crotona S. Anna (Calabria)<sup>18</sup>. Durante ese mes, el registro indicaba la presencia en el CPTA de

---

<sup>14</sup> Véase párr. 13 *supra*.

<sup>15</sup> Ordenada por el *Prefetto* o por el Ministerio del Interior, antes del plazo establecido (normalmente 10 años, siendo 5 el mínimo).

<sup>16</sup> Véase D. P. R. N° 394/1994, art. 23.

<sup>17</sup> Véase, Linea Guida & Convenzioni Tipo per la Gestione di centri di permanenza temporanea e di centri di identificazione (già d'accoglienza).

<sup>18</sup> Sesenta habían declarado ser palestinos y dos iraquíes.

hasta 329 personas el mismo día, cuando el centro cuenta con una capacidad máxima para 190 personas. Desde el 1.º de enero de 2004 habrían pasado por sus instalaciones 1.680 personas: 832 habían declarado ser palestinos, 322 iraquíes, 112 de Bangladesh, 63 sudaneses, 59 eritreos, 58 marroquíes, etc. En 2003, 8.796 personas habían sido retenidas en ese centro.

54. En el CPTA-Lampedusa se construyó en 1998 con carácter provisional y desde entonces las instalaciones seguirían siendo las mismas, aunque se habrían realizado mejoras tales como la enfermería y un lugar reservado para la oración de los inmigrantes musulmanes. Los inmigrantes siguen siendo alojados en barracones y contenedores (*containers*). En opinión de la Relatora Especial, la localización del centro, colindante con el aeropuerto, no garantiza condiciones de seguridad. El proyecto para construir un nuevo centro en el interior de la isla habría sido suspendido ante las protestas de parte de la población. El Ministerio del Interior informó que negociaba con Defensa el traslado a otro lugar de la isla.

55. Las llegadas al CPTA-Lampedusa son comunicadas al Ministerio del Interior y el *Dipartimento di Pubblica Sicurezza* en Roma decide el traslado de las personas en función de la nacionalidad declarada por el sujeto y el número de plazas libres en otros CPTA. En caso de desembarco masivo el Ministerio del Interior garantiza el traslado inmediato desde el centro en cuanto se supera su capacidad máxima.

56. La Relatora Especial se reunió con el personal del centro, todos ellos miembros o voluntarios de la organización de carácter religioso Cofradía de la Misericordia. La psicóloga explicó que con la ayuda de un intérprete se reunía con los inmigrantes en grupo y en casos especiales realizaba entrevistas individuales. Las personas retenidas eran examinadas por un médico a su llegada y si se consideraba necesario eran trasladadas al poliambulatorio. En caso de urgencia un helicóptero trasladaba al paciente hasta el hospital de Trapani. Las autoridades locales comentaron que había cierto descontento entre la población autóctona por el impacto que esto tenía en los servicios sanitarios de la isla.

57. En septiembre de 2002 la organización Médicos sin Fronteras-Italia (MSF) comenzó un programa de asistencia médica para inmigrantes y solicitantes de asilo en el CPTA de Lampedusa, en donde atendía a unas 7.000 personas al año. En abril de 2004 el Ministerio del Interior comunicó oficialmente a MSF que no se iba a proceder a la renovación del acuerdo por el que la organización había tenido hasta entonces acceso al interior de los CPTA. La decisión del Ministerio se tomó dos meses y medio después de la publicación por parte de esta organización de su informe *Rapporto sui centri di permanenza temporanea e assistenza*<sup>19</sup>. Desde entonces, MSF había solicitado en reiteradas ocasiones una reunión con la Jefa del Departamento de Libertades Civiles e Inmigración del Ministerio del Interior, encargada de la coordinación de los CPTA y centros de identificación. La Relatora Especial intercedió por MSF durante su visita y finalmente se celebró una reunión entre la organización y el Ministerio del Interior a finales del mes de junio. Tras la reunión el Ministerio del Interior favoreció la firma de un protocolo entre el *Prefetto* de Agrigento, Cofradía de la Misericordia y MSF para la coordinación del auxilio médico durante desembarcos masivos en Lampedusa.

---

<sup>19</sup> El texto del informe puede consultarse en:  
[http://www.msf.it/msfinforma/dossier/missione\\_italia/CPT\\_FINALE.pdf](http://www.msf.it/msfinforma/dossier/missione_italia/CPT_FINALE.pdf).



58. El personal del CPTA-Lampedusa informó de que hasta la fecha se habían presentado 20 solicitudes de asilo en ese centro en 2004. Representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y CIR habrían visitado Lampedusa en 2003.

59. En Roma, la Relatora Especial se reunió con miembros del Grupo de Trabajo sobre CPTA compuesto por parlamentarios, senadores y representantes de ONG. El Grupo trabaja en la elaboración de un libro blanco sobre presuntas violaciones de derechos de los inmigrantes retenidos en los CPTA y considera necesario un debate sobre estos centros y las posibles alternativas. El Grupo expresó su preocupación por el aumento del período máximo de detención administrativa en los CPTA, así como por la presencia de ex reclusos que tras haber cumplido condena en las cárceles italianas eran conducidos a los CPTA para su posterior expulsión. Asimismo, comentaron que los códigos de conducta de los CPTA no eran conocidos y expresaron su reserva sobre la gestión privada de los centros. El Grupo denunció las restricciones impuestas para el acceso al interior de las instalaciones de los CPTA<sup>20</sup>.

### **Centros de identificación**

60. Según el Ministerio del Interior los centros de identificación previstos en el artículo 32 de la Ley N° 189/2002 aún no han sido establecidos, a falta de la aprobación del reglamento de aplicación. No obstante, la Relatora Especial visitó en Trapani el centro Salinagrande, inaugurado en julio de 2003, y que de acuerdo con la agenda oficial era un centro de identificación<sup>21</sup>.

61. Según el Ministerio del Interior, la Ley N° 189/2002 prevé que su reglamento establecerá el régimen aplicable a los solicitantes de asilo, que en el futuro deberán aguardar la decisión sobre su solicitud en estos centros de identificación. La Relatora Especial fue informada de que el centro Salinagrande retenía a personas que tras su llegada a Lampedusa habían solicitado asilo, aunque también acogía a inmigrantes cuando el CPTA de la isla sobrepasaba su capacidad máxima.

### **Centros penitenciarios**

62. La Relatora Especial visitó los centros penitenciarios de Rebibbia (Roma) y de San Vittore (Milán). El día de la visita a Rebibbia había 1.630 reclusos varones, de los que el 35 % eran extranjeros. El registro oficial recoge hasta 47 nacionalidades distintas entre los detenidos comunes, en su mayoría provenientes del Magreb y de Europa del este. En San Vittore había 807 reclusos extranjeros de un total de 1.500. En la sección de mujeres había 62 extranjeras frente a 68 italianas.

---

<sup>20</sup> El artículo 21.7 de la Directiva P. R. N° 394/99 establece las personas que tienen acceso a los CPTA. En el caso de las asociaciones se necesita la autorización del *Prefetto*.

<sup>21</sup> Tras la visita el Gobierno Italiano informó a la Relatora Especial de que el centro Salinagrande era un centro de "asistencia y auxilio" establecido por la Ley N° 563/1995.

63. Los reclusos extranjeros cumplían por lo general condenas cortas por delitos menores o por no haber acatado la orden de alejamiento, aunque el número de estos últimos era muy bajo. Los directores de ambos centros señalaron las dificultades que planteaba la falta de colaboración por parte de determinados consulados. También comentaron el limitado acceso que los reclusos extranjeros tenían a las penas alternativas a la privación de libertad.

64. Durante su visita a estos centros penitenciarios, la Relatora Especial pudo constatar que los reclusos extranjeros participaban en actividades culturales y talleres de formación profesional.

65. La Relatora Especial fue informada de que un 90% de los reclusos extranjeros se hallaban en una situación administrativa irregular tras cumplir condena. Según la normativa vigente, estas personas una vez puestas en libertad debían ser expulsadas, pero cuando la expulsión no era posible eran trasladados a un CPTA.

### **E. Otros temas de interés**

#### **Violencia contra la mujer inmigrante**

66. El artículo 18 del Texto Único establece los requisitos para otorgar un permiso especial de residencia a las víctimas de la trata, que permiten la participación en programas de asistencia e integración social. Estos permisos son concedidos teniendo en cuenta la contribución de la víctima en la investigación e identificación y arresto de los miembros de la organización criminal. La solicitud de permiso puede presentarla no sólo el fiscal en los casos en que estuvieran ejerciendo acciones legales, sino también los servicios sociales de las entidades locales u otro tipo de entidades a cargo de proyectos de protección social. Durante el período 2000-2003, 5.388 mujeres habían participado en estos proyectos y 2.857 habían obtenido el permiso de residencia. El Ministerio de Igualdad de Oportunidades había establecido la Comisión interministerial sobre la trata prevista en el artículo 18.

67. Algunas ONG denunciaron presiones por parte de la policía para que las víctimas de la trata colaborasen en las investigaciones. Por otro lado, durante su visita al CPTA-Restinco la Relatora Especial conversó con mujeres allí retenidas que afirmaban haber sido víctimas de la trata.

68. El Ministerio de Igualdad de Oportunidades informó también sobre las Medidas para la lucha contra la trata de personas recientemente aprobadas a través de la Ley N° 228/2003. Mediante este instrumento se había introducido una nueva definición del delito de trata, para el que se preveían penas de 8 a 20 años de cárcel, y se había reformado el artículo 600 del Código Penal relativo a la esclavitud y prácticas análogas.

69. La OIM informó a la Relatora Especial sobre sus actividades relativas a la trata de seres humanos. La organización ofrecía al Gobierno italiano asesoría relativa a la asistencia de las víctimas de la trata y había desarrollado proyectos de prevención de la trata en Italia. La OIM gestionaba también programas de retorno voluntario para albaneses desde 1999.

70. Un Comité interministerial multidisciplinario sobre mutilación genital femenina había sido establecido para determinar las respuestas adecuadas y seguir de cerca el fenómeno. Este Comité había elaborado las Directrices nacionales sobre la mutilación genital femenina

destinadas a profesionales de la salud, asistentes sociales, etc. El Gobierno había apoyado un proyecto de ley que tipificaba como delito la mutilación genital femenina y elevaba de 6 a 12 años de reclusión la pena prevista para quienes perpetrasen ese tipo de actos contra ciudadanas italianas o residentes en el país, incluso si se hubiese realizado en el extranjero.

### **Solicitantes de asilo**

71. Los permisos de residencia concedidos a los solicitantes de asilo no permiten trabajar y serían concedidos entre tres y cinco meses después de presentada la solicitud. Este permiso da derecho a un código fiscal, tarjeta sanitaria y un subsidio diario de 17,56 euros durante 45 días, que sería concedido con una media de seis meses de retraso. Como alternativa al subsidio los solicitantes de asilo pueden ser alojados en un centro de acogida.

72. En Milán, la Relatora Especial visitó dos centros de acogida dependientes del Plan Nacional de Asilo, uno para hombres y otro para mujeres y niños. Los gestores comentaron que era habitual en el caso de familias la separación del padre, y que muchas veces éste no conseguía plaza en otro centro. También señalaron las dificultades que tenían estas personas para encontrar una vivienda cuando debían abandonar el centro tras seis meses de estancia. Por esta razón muchas veces no podían ser localizados por la Comisión nacional para el reconocimiento del estatuto de refugiado (*Commissione nazionale per il diritto di asilo*)<sup>22</sup>.

73. Por lo general, la Comisión resolvería las solicitudes de asilo un año después de haber sido presentadas y, según el Ministerio del Interior, la concesión del estatuto de refugiado por parte de esta Comisión no superaría el 6% de las solicitudes. Algunas ONG expresaron sus reservas sobre los servicios de interpretación a disposición de los solicitantes de asilo en la presentación de sus declaraciones. En caso de recurso contra la resolución negativa, la Comisión podría solicitar a la *questura* competente, a través de una opinión favorable, la expedición de un permiso de residencia humanitario de un año de duración.

74. Gracias a la colaboración de las hermanas misioneras *escalabrinianas* la Relatora Especial tuvo la oportunidad de reunirse con un grupo de inmigrantes y solicitantes de asilo. Algunos de ellos denunciaron las condiciones en las que vivían en los edificios abandonados de *Stazione Tiburtina* en Roma (popularmente conocidos como "Hotel África"), tras haber visto denegadas sus solicitudes de asilo. En estos edificios habría unas 600 personas procedentes de Eritrea, Nigeria, Somalia y el Sudán. Una joven comentó que vivía en una habitación con otras 20 personas en condiciones de hacinamiento. Durante la visita la Relatora Especial expresó al Ministerio del Interior su profunda preocupación por las condiciones de vida de estas personas. La Relatora Especial señaló a las autoridades que en esas circunstancias las adolescentes en *Stazione Tiburtina* corrían el riesgo de ser abusadas sexualmente.

75. La Relatora Especial también quisiera expresar su inquietud por la información recibida sobre las condiciones de vida y empleo de unos 1.400 solicitantes de asilo en Stornara, Borgo Mezzanone y Rignano (Foggia). Estas personas, que trabajarían en el campo a pesar de

---

<sup>22</sup> La Ley N° 189/2002 prevé la creación de comisiones territoriales que sustituirán a esta Comisión una vez sea aprobado el reglamento de ejecución de la ley.

ser titulares de un permiso de residencia en vigor otorgado a raíz de su solicitud de asilo, serían objeto de abusos por parte de los empleadores y vivirían en asentamientos en donde las condiciones de higiene serían inexistentes.

### **Menores no acompañados**

76. A los menores extranjeros no acompañados se les reconocen todos los derechos fundamentales, en las mismas condiciones que un menor italiano en situación de abandono. Estos menores quedan bajo la tutela del Tribunal de Menores y son asistidos por las administraciones locales cuando no existen las condiciones para regresar a sus hogares. El menor no acompañado que se presenta ante la autoridad recibe un permiso de residencia temporal y permanece en Italia hasta que el Comité de Menores Extranjeros asegura, en el interés del menor, las mejores condiciones para su repatriación. Cuando el retorno no fuese posible, la Ley N° 189/2002 permitiría la concesión de permisos de estudio o trabajo para aquellos jóvenes no acompañados que lleguen a la mayoría de edad y, tras recibir el visto bueno de la Comisión, hubieran permanecido en Italia durante tres años participando de un proyecto de integración durante al menos dos años. Esta disposición sería de escasa aplicación, ya que la mayoría de los menores no acompañados entrarían en Italia con más de 15 años. Por esta razón la Región Lombardía habría propuesto al Gobierno central la inclusión de estos menores en los cupos anuales de trabajadores extranjeros extracomunitarios.

77. El Presidente del Comité informó que estos menores eran en su mayoría rumanos, marroquíes y, en menor número, albaneses. Consideraba que era necesario un nivel óptimo de colaboración con los países de origen. En este sentido, reconocía dificultades en la identificación de 1.929 menores.

78. La Relatora Especial observó con preocupación la situación de los menores no acompañados procedentes del África central a los que se había denegado la solicitud de asilo, como en el caso de las adolescentes de *Stazione Tiburtina*. Asimismo, recibió detallada información sobre menores no acompañados procedentes de, Marruecos, Moldavia y Rumania que serían obligados, por organizaciones criminales o particulares, a mendigar, a vender estupefacientes o a prostituirse. Estos menores no estarían ni tutelados ni escolarizados y vivirían en chabolas o edificios abandonados, con condiciones higiénicas extremadamente precarias.

## **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **A. Conclusiones**

**79. La reforma introducida por la Ley N° 189/2002 ha situado la lucha contra la inmigración irregular entre las prioridades estratégicas en materia migratoria, pero ha supuesto severas restricciones a la entrada de extranjeros y la limitación de una serie de derechos de los inmigrantes presentes en el país. Por esta razón, la Relatora Especial acoge con satisfacción la sentencia N° 222 del Tribunal Constitucional.**

**80. La Relatora Especial considera que la existencia de ofertas de empleo en la economía sumergida italiana es la principal causa de la inmigración irregular hacia este país. Los procesos de regulación extraordinarios son la prueba de la presencia de un importante volumen de necesidades no cubiertas de mano de obra, que el sistema de contratación nominal basado en cupos máximos no puede resolver.**

**81. La Relatora Especial constató los esfuerzos del Gobierno italiano por estrechar las relaciones con los países de origen y tránsito. En su opinión ésta es la mejor forma de controlar los flujos y poner freno a la inmigración irregular.**

**82. Existe una situación de colapso de las oficinas encargadas de la expedición de los permisos de residencia. Los retrasos en la resolución de las solicitudes de renovación de estos permisos suponen una fragilidad permanente de los trabajadores migrantes y sus familias. La reducción de los plazos de vigencia de estos permisos y del plazo concedido al trabajador migrante que pierde su empleo contribuye al gradual deslizamiento de este colectivo hacia situaciones de irregularidad.**

**83. La Relatora Especial observa una descoordinación entre las políticas laborales, que tienden a la reducción de los contratos indefinidos, y la actual política sobre migración, que exige al inmigrante probar una ocupación laboral en el tiempo. Asimismo, considera insuficiente el tiempo concedido al trabajador inmigrante en caso de despido ante la escasa eficacia de los Servicios para el Empleo en la inserción laboral de estos trabajadores.**

**84. La Relatora Especial acoge positivamente los esfuerzos realizados recientemente para regularizar la situación de los inmigrantes en situación administrativa irregular que demostraron tener un vínculo laboral. No obstante, considera que la situación de vulnerabilidad del trabajador inmigrante irregular es aún mayor cuando su regularización sólo puede ser solicitada por el empleador.**

**85. La Relatora Especial quisiera reconocer la labor que realizan las fuerzas de seguridad encargadas del salvamento marítimo de inmigrantes clandestinos y su comprensión del lado humano de la inmigración clandestina.**

**86. Pocas diferencias se pudieron constatar entre el régimen de retención en los CPTA y los centros de identificación. La Relatora Especial quisiera expresar su preocupación por la paulatina transformación de los centros de acogida de los entes locales en centros de identificación. La Relatora Especial también quisiera expresar su preocupación por las consecuencias y limitaciones inherentes a la gestión privada de estos centros. Ante la ausencia de una institución nacional de derechos humanos, considera necesaria la existencia de un organismo independiente que supervise su gestión, el respeto de los derechos humanos de los retenidos y la asistencia sanitaria, psicológica y jurídica. Este órgano debería supervisar también el acceso a los centros de ONG y abogados. La Relatora Especial considera que la construcción de nuevos centros no es la solución al fenómeno de la inmigración irregular.**

**87. Las instalaciones del CPTA-Lampedusa son claramente insuficientes frente a los frecuentes desembarcos de grandes grupos de inmigrantes en la isla. Las medidas al respecto no pueden improvisarse ni producirse bajo la presión de circunstancias puntuales,**

y deben respetar las obligaciones de derechos humanos contraídas por Italia en el ámbito internacional. La Relatora Especial invita al ACNUR y al CIR a tener una presencia continuada en los CPTA y centros de identificación que permita supervisar los procedimientos de identificación utilizados.

88. Los largos períodos de espera que los solicitantes de asilo soportan antes de comparecer ante la Comisión nacional para el reconocimiento del estatuto de refugiado hacen que muchos de ellos transiten hacia situaciones de irregularidad.

89. La Relatora Especial también quisiera expresar su preocupación por el alto porcentaje de extranjeros presos en las cárceles italianas. Considera que la inmediata expulsión del recluso tras la condena hace que la cárcel pierda su función de reinserción del delincuente.

90. La Relatora Especial pudo observar que las autoridades regionales veían en la reforma de la Ley de extranjería un obstáculo que frustraba a diario la puesta en práctica y efectividad de sus políticas y programas de integración de la población inmigrante.

91. La Relatora Especial acoge con satisfacción las importantes medidas adoptadas desde el Ministerio de Igualdad de Oportunidades para luchar contra la trata de seres humanos.

#### **B. Recomendaciones**

92. A la luz del presente informe, la Relatora Especial invita al Gobierno de Italia a considerar las siguientes recomendaciones.

93. Extremar la vigilancia sobre la adecuación de los constantes cambios en la Ley de extranjería a los preceptos relevantes de los instrumentos de derechos humanos ratificados por Italia.

94. Las políticas migratorias deben estar basadas en el diálogo y ser enriquecidas con las aportaciones de todas las fuerzas políticas e interlocutores sociales. Debe cuidarse el diálogo entre las instituciones y con la sociedad civil: asociaciones de inmigrantes, ONG, iglesias, etc. La Relatora Especial pide que se tengan en cuenta las recomendaciones presentadas por el CNEL sobre migración, muchas de las cuales ha hecho suyas.

95. Considerar la ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como los Protocolos que la complementan. En particular, la Relatora Especial aconseja un análisis en profundidad del contenido de la Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares para una correcta evaluación de sus disposiciones.

96. El sistema de cupos preferenciales podría ser complementado con programas de cooperación para el desarrollo. Asimismo, se deberían mejorar los canales de información con las representaciones consulares.

97. Vincular la migración al trabajo supone también adecuar las políticas migratorias a la realidad laboral. Por ello, la Relatora Especial propone la una programación anual de los cupos congruente con las demandas del mercado de trabajo italiano y que cuente con la participación de las regiones y las fuerzas sociales en la acogida de los trabajadores. Fomentar los instrumentos de migración regular y superar el carácter provisional de los decretos sobre cupos máximos, así como las restricciones impuestas a los nacionales de 8 de los 10 nuevos miembros de la Unión Europea. Las exigencias del mercado de trabajo deberían tenerse en cuenta también en la determinación de los plazos de vigencia de los permisos de residencia.
98. Proceder a la adopción de medidas urgentes que agilicen los trámites de expedición y renovación del permiso de residencia en los plazos marcados por la ley. Evaluar la posibilidad de transferir la competencia a los ayuntamientos y la incorporación de tecnologías de la información en el acceso a los expedientes.
99. Propone la existencia de visados para la búsqueda de trabajo en sectores donde predominan la pequeña empresa y los empleadores individuales, como el trabajo doméstico, el cuidado de ancianos y enfermos o la hostelería.
100. Propone también cierta flexibilización en la regulación del contrato de residencia por trabajo. Una mayor estabilidad en la residencia legal de los trabajadores inmigrantes favorecería su integración y la de sus familias.
101. Propone adoptar medidas para corregir la segmentación por países de procedencia en el mercado laboral, el alto índice de accidentes laborales y la falta de movilidad profesional que afecta a este colectivo y el reconocimiento o equivalencias de los títulos académicos.
102. Difundir de forma clara y comprensible el contenido la Ley de extranjería, la legislación laboral y la realidad del mercado de trabajo italiano entre la población de inmigrantes y emigrantes potenciales.
103. Acelerar la aprobación del reglamento de aplicación de la Ley N° 189/2002.
104. Insta a reforzar las formas de lucha contra la inmigración irregular, aumentando los esfuerzos y recursos para perseguir la contratación de inmigrantes irregulares.
105. Insta a adoptar medidas urgentes que aseguren la asistencia sanitaria en Lampedusa ante desembarcos masivos. La prioridad del CPTA-Lampedusa debería ser la correcta identificación de todas las personas que lleguen a la isla, y no la inmediata expulsión de los inmigrantes recién llegados. La Relatora Especial celebra el nuevo acuerdo entre el Ministerio del Interior y MSF y espera que la organización pueda reiniciar sus actividades en el interior de los CPTA y centros de identificación en fechas próximas.
106. Deberían fomentarse las penas alternativas a la privación de libertad para reclusos extranjeros, los acuerdos de cumplimiento de condenas en los países de origen y las posibilidades de reinserción a través de los talleres de formación profesional existentes. Debería analizarse la relación entre la discriminación de los inmigrantes en el acceso al empleo y el alto porcentaje de extranjeros presos por delitos menores.

**107. Es necesaria una mayor coordinación entre el Ministerio del Interior y las autoridades penitenciarias en la expulsión de los reclusos extranjeros. La presencia de ex reclusos en los CPTA supone una extensión injustificada de la pena y plantea problemas de seguridad personal para el resto de personas retenidas, en especial las mujeres.**

**108. Insta a la aprobación de la ley orgánica sobre el derecho de asilo y la agilización de los trabajos de la Comisión nacional para el derecho de asilo a fin de evitar el paso a situaciones de irregularidad de los solicitantes de asilo.**

**109. Insta a que se cuente con intérpretes oficiales en el interior de los centros penitenciarios.**

**110. La Relatora Especial observó que la discriminación de los migrantes no es tratada de forma directa ni en las esferas políticas ni por la sociedad civil. Por ello, insta al Comité interministerial de derechos humanos a completar sus trabajos en relación con el plan nacional de acción para la puesta en práctica del Programa de Acción adoptado por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban.**

**111. Insta a la adopción de medidas que den respuesta a la demanda de viviendas de alquiler accesibles para los inmigrantes con rentas más bajas. Es necesario apoyar a las entidades locales y regionales en su compromiso para resolver el problema de la vivienda.**

**112. Insta a la adopción de programas para la formación de docentes en la enseñanza del idioma italiano en las aulas. La presencia de mediadores culturales bien formados en los centros escolares es imprescindible, sobre todo en las relaciones entre el colegio y la familia.**

**113. Asegurar la aplicación efectiva del derecho a la salud entre los inmigrantes indocumentados, evitando cualquier tipo de discrecionalidad. Incluir un enfoque transcultural que tenga en cuenta las raíces socioculturales de los pacientes inmigrantes que acuden a las consultas de atención primaria, sobre todo en pediatría y salud reproductiva. Considerar medidas orientadas a la reducción de las tasas de aborto y la incidencia del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual.**

**114. Debería estudiarse la posibilidad de ampliar los programas del artículo 18 a los hombres y mujeres víctimas de la trata que sean sometidos a trabajos forzados, la esclavitud o las prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos. Asegurar el acceso a estos programas a las personas extranjeras reclusas o en CPTA.**

**115. Desarrollar programas de retorno voluntario (entendido como no forzado) para inmigrantes.**

-----