



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/1994/104/Add.19
3 juillet 1998

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

Session de fond de 1998

APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS
ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Troisièmes rapports périodiques présentés par les Etats parties
en vertu des articles 16 et 17 du Pacte*

Additif

ITALIE

[17 octobre 1997]

* Le deuxième rapport périodique présenté par le Gouvernement italien au sujet des droits visés aux articles 1 à 15 (E/1990/6/Add.2) a été examiné par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à sa septième session (voir E/C.12/1992/SR.13, 14 et 21).

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 5	3
Article 3	6 - 18	3
Article 6	19 - 69	6
Article 7	70 - 85	21
Article 8	86 - 106	24
Article 10	107 - 114	29
Article 11	115 - 119	31
Article 12	120 - 150	32
Article 13	151 - 163	39
Article 15	164	43
Annexes statistiques		44

INTRODUCTION

1. Le présent rapport du Gouvernement italien concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, établi conformément aux dispositions du Pacte, vise la période 1991-1996.

2. Comme les rapports précédents, celui-ci a été établi par le Comité interministériel pour les droits de l'homme créé en 1978 par le Ministère des affaires étrangères. Le Comité comprend des représentants des ministères les plus étroitement concernés par les questions visées par le Pacte, des représentants de certaines ONG et un certain nombre d'experts et de spécialistes.

3. Le rapport précédent, la présentation et la discussion orales et les réponses écrites aux questions précises posées par le Comité spécial ont constitué un tableau complet du respect et de l'exécution effectifs des principes et règles du Pacte en Italie.

4. Au cours de la période considérée, l'Italie a été le théâtre de véritables bouleversements sur le plan politique. Les élections de 1994 ont porté au pouvoir un gouvernement de centre droit. A la fin de ce qu'il est convenu d'appeler la "Première République", de nombreuses forces politiques nouvelles ont participé à la coalition gouvernementale, notamment "Forza Italia", "Alleanza Nazionale" et "Lega Nord". Mais le nouveau gouvernement, considéré comme le premier de la "Deuxième République", ne fit pas long feu. La principale raison de sa démission fut le retrait du soutien de la "Lega Nord". Un gouvernement fut constitué avec la participation d'experts indépendants dans l'attente des nouvelles élections, qui eurent lieu en avril 1996. Les grandes formations politiques se regroupèrent en 2 coalitions : le "Pôle des libertés" de centre droit (comprenant Forza Italia, Alleanza Nazionale, Centro Cristiano Democratico et Unione Democratico Cristiana) et la Coalition de l'Olivier de centre gauche (formée essentiellement par le Partito Democratico della Sinistra et le Partito Popolare Italiano avec l'appui extérieur de la Rifondazione Comunista). Cette dernière remporta les élections et fut donc appelée à former le nouveau gouvernement, qui compta un certain nombre d'experts quasi-indépendants, choisis pour leur compétence particulière dans certains domaines clés.

5. Les suggestions et préoccupations exprimées par le Comité spécial dans ses conclusions finales sur le précédent Rapport ont été soigneusement étudiées par le Gouvernement italien et les branches de l'administration plus directement concernées par les divers aspects des droits de l'homme.

Article 3

6. Au cours de la période considérée, la politique du Gouvernement italien en matière d'égalité des chances a été marquée par un certain nombre d'interventions notoires visant des objectifs précis dans le domaine de l'emploi.

7. Sur le plan institutionnel, signalons en particulier qu'outre les organes et institutions existants, il a été créé un Comité pour l'étude de l'égalité des chances, placé sous l'égide du Conseil suprême de la magistrature (délibération

du 22 octobre 1992). Le mandat du Comité comporte deux tâches principales : faire une étude analytique des carrières de la magistrature différenciées par sexe et la situation non professionnelle des personnes concernées, et identifier les mesures à prendre pour supprimer les disparités de fait en vue de corriger toutes les situations professionnelles comportant des effets différenciés selon le sexe et de faciliter le rééquilibrage des responsabilités familiales et professionnelles par une restructuration appropriée de l'organisation du travail.

8. Le Comité a déjà émis pour examen par le Conseil suprême de la magistrature un certain nombre de propositions concernant les points ci-après : le lieu de première affectation des magistrats ou auditeurs pour protéger les droits des juges qui sont mères; la participation des femmes à des réunions d'études à prédominance masculine; incitation à désigner des femmes aux fonctions de rapporteurs de réunions d'études et de commissaires chargés d'attribuer les affectations très recherchées; dans certains cas, attribution à des femmes de postes de haut niveau et de Conseillers à la Cour d'Appel.

9. Le Comité s'est en particulier penché sur le problème spécial du congé de maternité envisagé d'un double point de vue : le remplacement des femmes absentes (question que doit aborder le Ministère du travail à la fin de 1997) et la possibilité pour les femmes d'assurer des fonctions compatibles avec leur état pendant la grossesse et la première année de maternité. Cela leur éviterait d'avoir à demander une autorisation d'absence, situation qui ne peut qu'être préjudiciable au développement des carrières des personnes concernées comme à l'organisation des services en général.

10. Outre la création du Comité sus-mentionné, il convient de souligner d'une manière générale la volonté du Gouvernement italien de réviser sa politique de l'emploi. Dans les paragraphes qui suivent seront donc examinées les mesures les plus marquantes prises au titre de l'égalité des chances.

11. La réglementation des relations du travail a été élaborée essentiellement dans le souci d'appliquer les Conventions de l'OIT n°s 100 (sur l'égalité de rémunération) et 111 (concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession).

12. En ce qui concerne les aspects normatifs, citons la loi n°125 de 1991 (Mesures constructives en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes au travail) qui vise au premier chef à promouvoir la présence des femmes sur le marché du travail, quantitativement comme qualitativement. Des mesures spéciales sont prévues à cet effet :

- les mesures dites constructives (art.2-4) visant à accroître le nombre des femmes dans les secteurs où elles sont nettement sous-représentées et à faciliter les itinéraires de formation et les formes d'organisation du travail qui permettent de concilier obligations professionnelles et responsabilités familiales;
- la Commission nationale de parité (art. 5-6) à qui il incombe d'évaluer lesdites mesures constructives en se référant aux critères indicatifs spécifiques envisagés au titre du Programme

triennal 1995-1998 et du quatrième Programme à moyen terme de l'Union européenne 1996-2000; et

- des Conseillers pour la parité (art. 8) censés intervenir à tous les niveaux (local, régional et central) de la Commission pour l'emploi et dotés de pouvoirs considérablement plus vastes : ils ont désormais voix délibérative, peuvent saisir les tribunaux en vue d'obtenir l'annulation de toute loi ou de tout comportement discriminatoire de caractère collectif ou individuel, et sont habilités à se procurer toutes informations utiles concernant la situation des emplois masculins et féminins ainsi que l'état de l'embauche, des actions de formation et des promotions.

13. La loi sus-mentionnée introduit un certain nombre d'éléments juridiques nouveaux : la notion de discrimination indirecte (art. 4), la procédure d'inversion partielle de la charge de la preuve dans les affaires judiciaires initiées par les femmes pour discrimination au travail (art. 4), l'obligation faite aux employeurs de fournir des informations sous la forme de rapport biennal sur la situation du personnel, assortie de sanctions pour inexécution (art. 9).

14. Un rapport sur l'application concrète et effective de la loi n° 125 de 1991 établi par la Commission nationale pour la parité déclare que les principes qui y sont énoncés sont toujours valides trois ans après son entrée en vigueur, mais que, faute de moyens financiers, administratifs et institutionnels, la loi n'est pas intégralement appliquée. Les conséquences sont multiples, en particulier :

- dans le cadre des mesures constructives, le nombre des projets soumis a considérablement baissé, et la différence est frappante, du point de vue des taux des projets soumis et approuvés dans le Nord, le Centre et le Sud du pays; la Commission a également constaté une différence manifeste entre les projets de formation, bien plus fréquemment adoptés, et les autres catégories d'interventions;
- en ce qui concerne la Commission nationale pour la parité elle-même, la Commission a souligné que son rôle de coordination et de trait d'union entre le Ministère du travail et les autres organes et institutions intervenant dans le domaine de l'égalité des chances, diminue régulièrement;
- quant aux activités des Conseillers en matière de parité, la Commission note un net ralentissement de leurs interventions et par conséquent un effritement de leur rôle, dû essentiellement au nombre infime de recours effectifs.

15. Une autre mesure prise dans le domaine de l'égalité des chances concerne l'accord conclu entre les partenaires sociaux et le gouvernement le 23 juillet 1993. Une étude détaillée de l'accord, qui prend une importance particulière au regard du droit au travail, est présentée dans le cadre des observations relatives à l'article 6 du Pacte. Les observations font expressément état des dispositions contenues dans la loi n°125 et des dispositions ultérieures, à savoir la loi n° 215 du 25 février 1992, sur les actions constructives visant à

inciter des femmes à accéder aux fonctions de chefs d'entreprise, car ces deux lois sont considérées comme des instruments fondamentaux pour la réalisation pleine et entière de l'égalité des sexes dans les relations professionnelles. Le préambule de l'accord énumère les nombreux problèmes rencontrés dans le passé en matière d'emploi des femmes et d'égalité des chances dans le monde du travail. Il souligne la nécessité de s'engager résolument dans l'application pleine et entière de la législation en vigueur, au besoin en faisant appel à d'autres instruments législatifs ou contractuels et en développant les mesures financières partiellement applicables.

16. Aux fins de garantir des progrès effectifs dans le domaine de l'égalité des chances, assurant ainsi aux femmes la parité sociale, en particulier dans le monde du travail, une importance considérable est en outre accordée à l'adoption de mesures destinées à régler d'autres aspects de la question à l'étude.

17. Parmi les principales mesures de ce type, rappelons le préambule de l'Accord relatif à la main d'œuvre signé le 24 septembre 1996 et la décision de faire bon accueil à la directive de l'Union européenne sur le temps de travail exprimée à cette occasion, l'adaptation par le gouvernement, en vue de les harmoniser avec la loi italienne, de deux autres directives communautaires importantes, la directive n° 96/34/CE du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental et la directive n°92/85/CEE concernant l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes; et le Collège instructeur de la Commission nationale pour la parité a de nombreuses fois exprimé l'intention de promouvoir et d'appliquer les politiques de parité au niveau local et d'instituer l'égalité de traitement et de rémunération des hommes et des femmes dans divers secteurs.

18. Certaines opinions intéressantes méritent d'être développées ici en vue de confirmer le bien-fondé des actions menées dans divers milieux de travail. Concernant le corps des gardes urbains (en Italie, la police urbaine non répressive s'occupe essentiellement de la circulation), l'opinion en date du 11 février 1994 déclare qu'il y a violation de l'interdiction de discrimination directe; concernant les conditions psychophysiques requises pour être autorisé à se présenter au concours de sapeur-pompier, une opinion similaire en date du 21 avril 1994 déclare qu'il y a violation de l'interdiction de discrimination indirecte. S'agissant du rôle des travailleuses saisonnières et de leur absence pour maternité, le Collège soutient leur droit à la reconnaissance de leur embauche et au versement des indemnités même s'il n'y a pas de relations de travail effectives au début de leur absence obligatoire. Enfin, concernant l'évolution de carrière des hôtesses de l'air, on peut citer l'opinion du Collège en date du 12 septembre 1996. Celle du 12 avril 1996 traite des mères qui travaillent, de leur absence volontaire du travail et de leur évolution de carrière (automatique ou non).

Article 6

19. Au cours de la période visée par le présent rapport, la plus grande attention a été portée à la thématique du droit au travail protégé par l'article 6 du Pacte et l'article 23 de la Constitution italienne. Divers facteurs, dont beaucoup sont partagés par presque tous les pays européens, ont conduit à une montée préoccupante du chômage. Le Gouvernement italien a donc été amené à

s'engager en adoptant les instruments normatifs et administratifs appropriés pour réduire le chômage qui touche l'ensemble de la population italienne.

Le droit au travail

20. La politique en matière d'accès au travail a conduit à l'élaboration puis à l'adoption de deux documents fondamentaux : l'Accord sur le travail entre le Gouvernement et les partenaires sociaux conclu le 3 juillet 1993 et l'Accord entre les mêmes parties conclu le 24 septembre 1996. Ces deux documents accordent une importance particulière au chômage, phénomène qui a atteint des proportions extrêmement alarmantes dans le sud du pays, au point qu'une action concertée rationnelle et simplifiée s'impose pour escompter y remédier. L'action prendra la forme d'une intégration appropriée entre les politiques macro-économiques, les politiques du marché du travail et les politiques de l'emploi spécifiques. Le recours à un accord entre les partenaires sociaux représente à lui seul une innovation dans la pratique italienne, qui permet de définir une orientation politique sur la base d'une entente préalable entre les parties directement en cause.

21. Aux accords sus-mentionnés, qui seront analysés plus en détail dans les sections qui suivent, il convient d'ajouter un document du Ministère du travail publié en septembre 1996. S'attaquant au problème du chômage, le document souligne qu'il est urgent de réorienter le système économique par une mobilisation intensive tant au niveau central (avec un soutien gouvernemental représentant pas moins d'un pour cent du PIB) qu'à celui des régions; cette mobilisation, qui ne saurait être de l'assistanat, devrait chercher à maximiser l'emploi. A cet égard, le document a identifié le levier fiscal comme l'un des instruments indispensables soulignant ainsi la nécessité de maintenir un lien constant entre la légalité, l'entreprise et l'emploi.

22. Il fallait en outre aligner ces initiatives sur les directives communautaires relatives tant aux objectifs de convergence fixés par le Traité de Maastricht que par le Livre blanc ("croissance, compétitivité, emploi - les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle") présenté par la Commission au Conseil européen à Bruxelles en décembre 1993.

23. S'agissant des accords de 1993 et 1996, il convient de souligner que, tant dans le fond que dans la forme, ils sont différents à plus d'un égard.

24. L'accord de 1993 envisage une double base d'action :

- la participation des représentants syndicaux peut être assurée soit selon la procédure traditionnelle, c'est-à-dire dans le cadre d'une convention collective à l'échelon national, soit dans le cadre d'un accord collectif à déterminer sur une base sectorielle ou territoriale;
- par ailleurs, une importance encore plus grande est accordée non seulement à la formation et à l'embauche des jeunes mais aussi à la nécessité de promouvoir la recherche et l'innovation technologique en accordant davantage de stimulants.

25. De son côté, l'accord de 1996 offre une approche plus rationnelle et plus détaillée du problème du droit au travail; en fait, partant de l'enveloppe financière spéciale prévue pour l'exercice biennal 1998 - 1999 (9 milliards de lires pour la politique active de l'emploi et 1,550 milliards au titre des ressources provenant de la lutte contre l'évasion fiscale et la privatisation de biens de l'Etat), l'instrument s'attaque au problème de l'emploi par une analyse de grande ampleur de tous les divers aspects des relations professionnelles. Il privilégie tout spécialement deux éléments : la durée du travail, dont la réduction à 40 heures par semaine est envisagée, et les contrats à durée déterminée (selon un modèle qui, en outre, prévoit sa conversion en contrat de travail ordinaire à durée indéterminée) lorsque certaines conditions spéciales sont remplies.

26. D'entente avec les partenaires sociaux, conformément aux dispositions de l'accord de 1996, le Gouvernement italien doit adopter des politiques, des plans et des programmes en vue de procéder à une révision complète des conventions collectives et d'introduire des règlements spéciaux concernant certains domaines - formation, recherche et innovation, promotion de l'emploi, politique en matière d'équipements collectifs et détermination de la demande publique ainsi qu'accords locaux.

Formation

27. Un système d'éducation et de formation national efficace suppose une extension de la durée de l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans et le maintien de l'âge limite du droit à l'éducation et à la formation à 18 ans; une intégration du système scolaire et du système de formation extra-scolaire et territorial spécial; la formation continue, qui a pour objet la mise à jour des connaissances théoriques et pratiques de chaque travailleur pour donner un sens réel et concret à la notion d'employabilité; une participation accrue des partenaires sociaux, notamment sur la base d'une rénovation éventuelle des structures institutionnelles d'éducation et de formation; une coordination interinstitutionnelle (Etats, régions, autorités locales); un contrôle quantitatif et qualitatif permanent des dispositifs de formation disponibles; la revalorisation de la recherche.

Recherche et innovation

28. L'accord prévoit l'intervention du secteur privé et du secteur public (sous la forme d'un groupe spécial rattaché au Cabinet du Premier Ministre. Cette mesure doit être coordonnée avec le projet relatif à la réorganisation des organismes de recherche et la proposition d'introduction de mécanismes automatiques de financement en vue d'une croissance adéquate des ressources (équivalant à 2 pour cent du PIB sur 3 ans).

Promotion de l'emploi

29. La promotion de l'emploi est un des secteurs sur lequel le Gouvernement italien devra spécialement faire porter ses efforts en vue de garantir aux citoyens italiens en âge de travailler la possibilité d'entrer sur le marché du travail ou d'y retourner. La politique en la matière poursuivra les objectifs suivants :

- développement et modernisation du système de production selon un processus écologiquement durable grâce à un réseau de services dont la coordination sera assurée par un organisme national. Ce projet est en cours de préparation et mobilise aussi les organisations volontaires et les associations à but non lucratif;
- soutien aux petites et moyennes entreprises; c'est dans cette perspective que seront menées les négociations avec la Commission européenne en vue de réaménager l'aide à l'embauche en faveur de certaines catégories d'entreprises implantées dans certaines régions du pays, notamment dans le Sud ainsi que les régions industrielles du Nord et du Centre en perte de vitesse;
- garanties accrues de souplesse, non seulement en vue de favoriser les règles et pratiques susceptibles de faciliter les contacts entre employeurs et travailleurs et partant l'emploi, mais aussi afin de garantir un certain équilibre dans la protection des travailleurs ayant un emploi permanent et ceux dont l'emploi est précaire;
- priorité au système d'incitations en faveur de l'emploi lors du passage de la protection sociale passive à celle de la protection-travail; ce nouveau scénario d'action vise essentiellement à améliorer la polyvalence et le renouvellement professionnel de la main d'œuvre;
- comme cela a été souligné dans le cadre des observations relatives à l'article 3 de la Convention, application du principe de l'égalité des chances, essentiellement pour un rééquilibrage des taux de l'emploi et de la structure par sexe des professions, au regard de la politique de promotion de l'esprit d'entreprise;
- confirmation d'une plus grande transparence des règles qui régissent le marché de l'emploi;
- réduction des coûts de main d'œuvre indirects, en principe par le transfert des cotisations patronales de sécurité sociale au fonds général des contributions.

30. L'accord de 1996 est clairement axé sur des principes d'action, en faveur de l'emploi, tout en traitant de la manière la plus détaillée les procédures d'incitation en faveur des jeunes primo-demandeurs d'emploi et des chômeurs de longue durée, balayant ainsi la gamme complète des aspects du problème global.

31. Les modalités et les chiffres correspondants peuvent se résumer et se décrire brièvement comme suit :

- l'apprentissage : ce type de contrat vise les jeunes de 16 à 24 ans sur l'ensemble du territoire national, et de 16 à 26 ans pour le Sud; la durée varie entre 18 mois et quatre ans;
- le travail à temps partiel : cette forme de travail occupe une position spéciale dans la nouvelle production normative en Italie car elle est considérée comme l'un des instruments les plus

importants, capable de répondre aux besoins de certaines catégories de travailleurs. On estime donc qu'elle mérite d'être encouragée par des taux de cotisation différenciés et des allègements fiscaux additionnels. Elle vise au premier chef le premier emploi des jeunes, les femmes réintégrant le marché du travail au terme d'une longue absence et les personnes âgées désireuses de prendre une retraite progressive (sous réserve cependant de leur remplacement par des jeunes);

- les stages : ce type de contrat comprend une formation polyvalente et une orientation visant à faciliter les premiers contacts entre les jeunes et l'entreprise;
- la formation continue : deux types de mesures sont envisagés à ce titre en vue de faciliter la négociation de contrats de travail dans le cadre de l'attribution progressive et intégrale de la contribution de 0,3 % de la masse salariale et de l'élaboration de plans annuels;
- la formation permanente : ce type de situation doit être encouragé par reconduction pour une troisième année du contrat emploi-formation dans le Sud du pays, mais dans les seuls cas de maintien de la relation de travail au terme de la deuxième année, même s'il faut prolonger les mesures d'incitation et les conditions contractuelles initiales pour la troisième année;
- le travail temporaire : il s'agit d'une forme de relations réservée aux seules agences qualifiées relevant d'autorités compétentes dans les divers secteurs et conformément aux principes couverts par l'accord. Il donne lieu à la signature de contrats à durée déterminée ou à durée indéterminée; on a déjà envisagé d'adopter cette formule à titre expérimental dans l'agriculture et le bâtiment;
- les instruments visant à encourager la réduction et la réorganisation du temps de travail : dans le cadre plus général de la mise en œuvre de l'aménagement du temps de travail proposée, l'adoption d'instruments de ce type a pour objet d'entraîner une réduction de la part des travailleurs en matière de sécurité sociale, et de se conformer aux dispositions de la directive 93/104 de l'U.E. concernant le temps de travail et la nouvelle répartition des taux de cotisation en fonction de quatre catégories distinctes de temps hebdomadaire :
- le travail d'intérêt social : dans ce secteur spécifique, l'accord prévoit le développement de projets et d'initiatives touchant les activités économiques relatives à des secteurs précis, notamment (mais pas exclusivement), la remise en état des zones industrielles en déclin, la protection de la situation hydro-géologique, la régénération de l'environnement, la dépollution et l'élimination des risques dus à l'amiante, les secteurs protégés, les parcs naturels, les biens culturels en général;

- les nouveaux services de l'emploi : il s'agit dans ce cas de redéfinir le rôle du système des agences publiques pour l'emploi et sa décentralisation institutionnelle vers les régions, l'Etat intervenant toutefois aux fins de réglementation, d'orientation et de programmation; dans le même temps, l'idée est de promouvoir des lieux de convergence efficaces de l'offre et de la demande de main d'œuvre;
- la réduction des cotisations de sécurité sociale et les allègements fiscaux : les propositions dans ce domaine couvrent le transfert des cotisations en matière de santé nationale au fonds de péréquation des impôts, la réduction des cotisations applicables au Sud du pays en cas d'embauche en 1997 pour une durée indéterminée, et l'exonération de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ou de l'impôt sur le revenu du travail pendant une période de deux ans pour la catégorie spéciale des "nouveaux employeurs".
- la politique de l'immigration : elle s'applique au moyen de l'intégration socio-économique des immigrants, qu'il convient de réaliser, surtout dans les domaines du logement, de la formation professionnelle, de l'emploi et de l'insertion socio-culturelle, et au moyen d'études de suivi et socio-structurelles des travailleurs non originaires de pays membres de l'Union européenne;
- la libre circulation des travailleurs dans les pays de l'Union européenne et la mobilité vis-à-vis d'autres pays : ce volet passe par le respect et la correcte application des règlements communautaires et le développement du système Eures;
- le renforcement des reclassements obligatoires : ce dispositif doit être mis en œuvre en conjonction avec la décentralisation d'un certain nombre de compétences et le traitement rapide des demandes résultant de l'application progressive de la législation générale du travail aux entreprises issues d'anciens organismes publics.

32. Egalement en liaison avec la montée du chômage et donc la nécessité d'encourager d'urgence des mesures de promotion de l'emploi, il est particulièrement utile de signaler la série d'enquêtes statistiques réalisées par l'Observatoire du marché du travail créé par le Ministère du travail et de la sécurité sociale. Ces enquêtes, reproduites dans les divers tableaux présentés en annexe au présent rapport, couvrent la période allant de janvier 1995 au début de 1997. Elles ont permis de dresser un panorama révélateur des tendances de certains phénomènes particulièrement importants tels que le nombre des travailleurs inscrits aux agences pour l'emploi, le nombre des jeunes occupant leur premier emploi, le nombre des travailleurs pourvus d'un emploi et celui des demandeurs d'emploi, le nombre des titulaires d'un contrat de formation, de travail à temps partiel ou d'apprentissage.

La politique infrastructurelle et la définition de la demande publique

33. En vue d'assurer une application active de cette politique et partant, une croissance sûre et compétitive de l'économie et de l'emploi, les propositions envisagent non seulement un type différent d'intervention des administrations

publiques, mais aussi la participation des forces de production locales aux efforts visant à réduire les disparités entre le Nord et le Sud du pays en matière d'équipement infrastructurel.

34. Les secteurs pour lesquels les orientations générales tracées par le Gouvernement italien ont défini des types de mesures spéciales sont les suivants :

- les travaux publics : achèvement des principaux chantiers en cours d'élaboration; élaboration des programmes de reconstruction urbaine conformément à la loi n° 179/1992, ainsi que du programme de construction spécial de la loi n° 203/1991, et application de la loi n° 183/1989 concernant la protection des sols et le réaménagement des services d'approvisionnement en eau, des réseaux d'assainissement et de traitement des eaux usées conformément aux dispositions de la loi n° 36/1994;
- les transports : l'accord de 1996 prévoit la création d'une Administration des transports indépendante chargée de réglementer la qualité, la sécurité et le coût des services;
- l'environnement : il est envisagé de mettre en œuvre deux plans d'actions, le premier portant sur la stipulation d'une pluralité d'accords de programme entre les régions, les partenaires sociaux, les associations de défense de l'environnement et les exploitants de réseaux et le second visant à garantir l'utilisation complète de l'enveloppe financière - quelque 3200 milliards de lires - allouée au plan triennal de protection de l'environnement 1994 -1996. En outre, le Ministère s'est engagé à faire le nécessaire pour que l'organe responsable de la qualité de l'environnement soit opérationnel avant la fin de 1996, ainsi qu'à faciliter le respect de la procédure d'évaluation de l'impact des processus de production sur l'environnement;
- l'énergie : l'accord définit les objectifs majeurs de la politique énergétique : simplification et rationalisation des procédures, poursuite du développement de l'énergie électrique, du système de distribution de méthane et de distribution des sources d'énergie renouvelables et d'essence; il est proposé d'y investir un budget de 13 milliards de lires;
- la société de l'information : l'accord confie la gestion directe de la société de l'information au Gouvernement, notamment la définition d'un cadre réglementaire et la création d'un organisme sectoriel indépendant, la détermination de la demande publique, le soutien aux activités de recherche-développement, la formation à l'informatique de base et approfondie et la coordination entre les activités nationales et les activités internationales.

Les accords locaux

35. Le Cabinet du Premier Ministre s'est vu confier la responsabilité de l'identification des zones à faible taux de croissance où la situation de

l'emploi est explosive dans le Sud du pays, en vue de favoriser la création d'emplois et de nouveaux investissements dans la production à des conditions particulièrement avantageuses sur le plan des crédits bancaires et sur la base d'accords à négocier entre les parties en jeu.

Les programmes d'orientation et de formation techniques et professionnelles

36. L'article 6 du Pacte international met en relief la nécessité d'adopter des mesures adéquates en matière d'orientation et en vue de garantir le plein emploi des forces productives; en se conformant à ces indications, le Gouvernement italien a gardé présents à l'esprit les principes essentiels énoncés ultérieurement dans l'accord de 1996, que deux dispositions législatives - la loi n° 236 de 1993 et la loi n° 608 de 1996 - ont rendu exécutoires.

37. L'article premier de la loi n° 236 du 19 juillet 1993 prévoit la création d'un fonds pour l'emploi et l'application de mesures extraordinaires de politique active du travail pour stabiliser le niveau de l'emploi dans les zones touchées par la crise. Ces mesures prévoient, pour une durée de trois ans, l'octroi d'aide aux entreprises pour tout travailleur à temps plein au-delà de l'effectif employé le 30 mai 1993.

38. En vue de réaliser l'application de ladite loi et d'assurer une gestion appropriée du fonds mentionné à l'article premier de la loi, le ministère du travail s'est vu confier les tâches suivantes :

- détermination des secteurs susceptibles de bénéficier du soutien du fonds et désignés dans un décret pris par le Ministre du travail en accord avec le Ministre du trésor, après consultation des régions et compte tenu des propositions d'un Comité chargé de coordonner les mesures en faveur de l'emploi;
- détermination des conditions requises des travailleurs pour prétendre au droit à prestations, des formules de demande de contribution, des conditions et modalités de paiement des prestations, dans chaque cas par décret pris par le Ministre du travail en collaboration avec le Ministre du trésor et compte tenu de l'avis des syndicats les plus représentatifs;
- publication des critères d'admission au bénéfice des prestations et de l'autorisation de dépenses correspondantes;
- conclusion de conventions avec des consortiums municipaux, sociétés, coopératives et groupes du secteur privé, des fonds communs pour la promotion et le développement de la coopération : la conception de modèles et d'instruments pour la gestion active de la mobilité et la création d'emplois ainsi que l'évaluation de la faisabilité des propres projets du Ministère du travail;
- conjointement avec le Ministère de l'industrie, aux fins d'adoption par décret pris par le Premier Ministre, proposition de critères et de modalités d'utilisation des crédits financés sur le fonds;

- en accord avec le Ministre de l'industrie, utilisation pour l'intervention proposée, de sociétés de promotion industrielle dans lesquelles l'Etat a une prise de participation ou de sociétés issues de la transformation d'organismes de gestion d'entreprises d'Etat ou d'organismes de gestion dissous.

39. L'article premier bis de la loi n°236 stipule qu'une partie du fonds doit être consacrée à la création d'entreprises nouvelles par des jeunes ("nuove imprese giovanili", en italien); dans les secteurs du patrimoine culturel, du tourisme et de la maintenance des ouvrages civils et industriels des régions méridionales, comme dans le secteur des services sociaux et d'assistance à domicile ainsi que d'assistance personnelle aux personnes handicapées ou âgées qui n'ont plus leur autonomie.

40. L'article premier prévoit ensuite la création d'un nouveau fonds pour le développement et la mise en œuvre, dans les zones touchées par la crise, de nouveaux programmes de relance de l'industrie, pour l'application de mesures en faveur de la création d'activités de production et pour la conversion de l'appareil de production ainsi que pour l'octroi de subventions à des actions de développement au niveau local. Le paragraphe 3 de l'article 4 stipule que tout employeur qui n'a pas licencié du personnel ou opéré de compression d'effectifs au cours des 12 mois précédents, ou tout employeur qui embauche à temps plein et pour une durée indéterminée un travailleur inscrit sur la liste de mobilité aura la possibilité d'obtenir une allocation mensuelle égale à 50 % de l'indemnité de mobilité qui aurait été versée au travailleur. Cette mesure est réduite de trois mois en fonction de l'âge du travailleur lors de l'embauche ou de l'admission.

41. La loi n° 608 du 28 novembre 1996 confie aux administrations publiques et aux entreprises à capitaux publics majoritaires, et à d'autres organismes désignés par décret pris par le Ministre du travail, la promotion de projets d'intérêt social visant des objectifs de caractère exceptionnel. Les projets doivent intéresser des travailleurs inscrits depuis plus de deux ans au premier rang des services de placement, des travailleurs mobiles, des travailleurs appartenant à des catégories déterminées au regard de régions territoriales spécifiques, ou des travailleurs dont les emplois ont été suspendus et qui ont droit à un régime extraordinaire de compensation de la perte des revenus.

42. Comme cela a été mentionné au sujet des relations professionnelles et des contrats prévus par l'accord de 1996, l'expression "travail d'intérêt social" doit se comprendre d'un travail d'une durée limitée de caractère exceptionnel à accomplir dans des secteurs novateurs tels que le patrimoine culturel, la protection de l'environnement, la rénovation urbaine, la recherche, la formation professionnelle et le recyclage, l'aide aux petites et moyennes entreprises sous forme de services et de soutien à la commercialisation et à l'exportation, ainsi que les prestations d'assistance individualisée. Ce type de contrat n'entraîne pas l'établissement de relations de travail, et pour les personnes qui y sont engagées, n'implique pas la perte du régime exceptionnel d'indemnisation du chômage ni de l'indemnité de mobilité ni leur exclusion des listes de recherche d'emploi, ou de mobilité. Elles sont par contre tenues d'être assurées contre les accidents et les maladies professionnelles ainsi qu'en matière de responsabilité civile.

43. Les catégories de travailleurs admis au bénéfice de la caisse d'indemnisation du chômage partiel ou de l'indemnité pour mobilité ne peuvent être embauchées au-delà de la période ouvrant droit aux dites indemnités. L'indemnité due à l'employeur au titre de ces travailleurs est proportionnelle au nombre de journées de service effectivement accomplies par ces derniers.

44. Le Ministère du travail doit être secondé par une commission d'évaluation instituée par décret pour donner ses avis sur les divers projets nationaux et internationaux et participer à l'élaboration d'un rapport annuel pour l'exécution de ces projets. Le Ministre du travail est tenu chaque semestre de faire rapport aux commissions compétentes du Sénat et de la Chambre des députés sur l'utilisation des travailleurs affectés à des travaux d'intérêt social.

45. Un examen du contenu des lois de 1993 et 1996 fait ressortir avant toutes choses la détermination du Gouvernement italien d'assurer un développement économique, social et culturel constant, en adoptant des politiques d'intervention appropriées et, en tout premier lieu, d'appréhender ce vieux problème de l'emploi de la population active. Avec cet objectif précis en vue, le rapport en question a également pris en considération d'autres secteurs pour vérifier si les mesures adoptées par le Gouvernement pour encourager l'emploi peuvent être davantage améliorées afin de favoriser le fonctionnement optimal de l'ensemble de la structure productive du pays. Les secteurs examinés comprennent les services publics, l'emploi des jeunes, l'application concrète des conventions de l'O.I.T. et la protection des travailleurs originaires de pays non communautaires.

Les services publics

46. Au cours des années écoulées, les services publics d'inscription et de placement des travailleurs ont perdu de leurs compétences en matière de placement. D'organismes de régulation de l'offre et de la demande, ils sont devenus des instances de supervision et de contrôle des embauches réalisées par les employeurs à la suite de contacts directs avec les travailleurs. C'est donc l'employeur qui a toute latitude pour choisir nominativement sur la liste des personnes en recherche d'emploi inscrites, avec les obligations liées à la réglementation relative au placement et celle de réserver 12 % des embauches totales à des catégories précises (loi n° 223/1991).

47. Une modification apportée ultérieurement à la réglementation relative aux services publics accorde à l'employeur une plus grande liberté d'action : il peut désormais pratiquer l'embauche directe, n'étant plus tenu qu'à la notifier aux services locaux de l'emploi dans un délai de cinq jours; il lui suffit dès lors d'indiquer le nom du travailleur embauché, la date d'embauche, le type de contrat de travail, la qualification du travail et le régime économique et normatif (article 9 bis de la loi n°608/1996). Les services locaux de l'emploi se trouvent donc dessaisis de toutes leurs fonctions hormis celle de contrôler officiellement les embauches et la conformité de chaque contrat de travail avec les conventions collectives et la législation en vigueur sur les modalités économiques et les conditions de travail. Leur seule tâche concrète consiste désormais à retirer de la liste de placement le nom du travailleur embauché.

48. Comme cela a été prévu par l'accord de 1996 précité sur le mécanisme privé en matière d'emplois permanents, le secteur public n'aura plus l'exclusivité en

matière de travail temporaire lorsque le Parlement aura adopté le projet de loi dont il est saisi présentement et que le Sénat a déjà adopté : rappelons que les contrats de travail temporaire prévoient, en vue de répondre à des besoins de caractère temporaire, l'engagement par les entreprises d'un ou de plusieurs travailleurs pour une durée limitée, qui peut être précisée ou non.

49. Dans ce secteur spécifique, le Ministère du travail aura les attributions suivantes :

- vérifier que les besoins existent effectivement dans l'entreprise;
- délivrer une autorisation d'activité à titre temporaire;
- inscrire l'entreprise pourvoyeuse sur un registre approprié du Ministère; et
- vérifier l'exécution loyale de l'activité d'offre au cours des deux premières années et, si la prestation s'est révélée positive, accorder une autorisation d'activité pour une durée indéterminée. Toutefois, les fonctions de supervision et de contrôle des activités des agences autorisées ne cessent pas au terme de la période provisoire de deux ans. Elles se poursuivent tant que l'entreprise reste inscrite au registre sus-mentionné. Tant à l'échelon central qu'à l'échelon local, le Ministère du travail joue un rôle fondamental au regard du travail temporaire, uniquement autorisé dans certaines conditions qui doivent être déterminées par décret ministériel et soumis au contrôle permanent des services compétents du Ministère.

50. Un rôle spécial en matière de placement est également dévolu à la structure récemment constituée et connue sous le nom d' "Eures". Il s'agit d'un réseau d'information et d'orientation concernant le marché du travail et l'offre et la demande de travail au niveau communautaire. Il a été créé en application du Règlement n° 2434/92 et de la décision n° 569 du 22 octobre 1993 de la CEE de mobiliser les services publics de l'emploi des 15 Etats membres (ainsi que de la Norvège et de l'Islande en tant que signataires de l'Accord portant création de l'Espace économique européen - EEE), et d'autres organismes régionaux, nationaux ou internationaux intervenant dans le domaine de l'emploi (syndicats, associations patronales, autorités locales et régionales). La force de travail couverte par le Réseau Eures est constituée de plus de 450 Euroconseillers, dont 44 en Italie, répartis sur l'ensemble du territoire de l'U.E. et l'E.E.E. et appartenant aux services publics de l'emploi, aux organisations syndicales, aux fédérations patronales et aux régions.

51. Chaque Euroconseiller est relié au réseau par une structure informatique qui lui donne accès en temps réel, à deux banques de données et au courrier électronique, le mettant à tout moment en communication avec les autres membres du réseau. La coordination du réseau est assurée par la Commission européenne qui en cas de besoin, adresse des directives aux chefs de projet et aux responsables des ressources humaines des Etats membres, lesquels, dans les limites de leur territoire national, coordonnent les activités des Euroconseillers et sont responsables devant la Commission.

52. Les Euroconseillers informent, conseillent et orientent les demandeurs d'emplois mobiles et les entreprises ouvertes à l'embauche de travailleurs étrangers. L'efficacité du réseau dépend étroitement de la qualité et de la variété des informations entrées dans les banques de données. Les informations donnent à chaque Euroconseiller l'accès à :

- une banque de données sur les emplois vacants au niveau communautaire (BEC); et
- à une banque de données de caractère général sur les conditions de vie dans les Etats membres (INFO 92).

53. Les services Eures sont gratuits et sont destinés aux candidats à la mobilité pour lesquels l'Europe représente une possibilité de développer leurs aptitudes et par là, d'élargir leur horizon professionnel. Le second type d'utilisateur d'Eures est représenté par les employeurs qui désirent élargir leur champ de recrutement en s'affranchissant des limites du territoire national.

54. Les lois n°s 236/1993 et 608/1996 sus-mentionnés confèrent au Ministère du travail un rôle fondamental dans la gestion des ressources allouées à la promotion de l'emploi concernant les activités menées dans le pays par les services publics.

55. S'agissant de la loi n° 236/1993, les parties prenantes à l'organisation des procédures d'intervention à caractère public comprennent :

- les consortiums municipaux, entreprises, coopératives et groupes privés, les organes de gestion des fonds communs de placement pour la promotion et le développement de la coopération : ils sont invités à collaborer pour mettre sur pied des modèles et des instruments de gestion de la mobilité et de création d'emplois,
- les entreprises de promotion industrielle avec participation de l'Etat, les sociétés anonymes issues de la transformation d'organes de gestion d'entreprises publiques ou d'organes de gestion dissous : en accord avec les ministères du travail et de l'industrie, ces partenaires participent à l'application des procédures d'utilisation de la caisse prévue à l'article premier de la loi n° 263.

56. Comme indiqué précédemment, la loi n° 609/1996 charge les administrations publiques, les entreprises sous le contrôle majoritaire de l'Etat et d'autres partenaires à déterminer par décret pris par le Ministre du travail, d'élaborer des projets d'intérêt social, toutefois toujours sous réserve de l'existence de certaines dispositions de base.

57. A cela s'ajoutent d'autres aspects qu'il convient d'exposer ci-après :

- les projets d'intérêt social doivent être préparés selon des critères fixés par le Ministre du travail et de la sécurité sociale en accord avec le Ministre de la fonction publique; les projets nationaux ou interrégionaux doivent être soumis au Ministère du travail et de la sécurité sociale et approuvés par la Commission

centrale pour l'emploi de la Direction provinciale du travail. Les projets locaux sont soumis à l'agence pour l'emploi du bassin d'emploi dont ils relèvent et doivent être approuvés par la Commission régionale pour l'emploi;

- l'affectation des travailleurs aux organismes de gestion des projets d'intérêt social doit être assurée par l'agence locale pour l'emploi sur la base de critères fixés par le Ministre du travail et de la sécurité sociale qui, compte tenu des éventuelles spécificités territoriales de la crise de l'emploi, peut aussi fixer des modalités exceptionnelles d'affectation des travailleurs à ces projets d'intérêt social, notamment l'adoption de critères tels que les responsabilités familiales, l'âge et le domicile;
- rappelons que les travailleurs mobiles ou les bénéficiaires de la caisse d'indemnisation du chômage qui refusent l'affectation à un projet d'intérêt social perdent leur droit à prestations. Cette perte est prononcée par la Direction provinciale du travail par notification contre laquelle l'intéressé peut faire appel auprès de la Direction régionale du travail.

L'emploi des jeunes

58. Le deuxième volet de la mise en œuvre des politiques gouvernementales en faveur de l'emploi et dans la lutte contre le chômage comprend la législation relative à l'emploi des jeunes.

59. L'instrument le plus important de promotion de l'emploi des jeunes est la loi n° 363 du 19 décembre 1984. Cette loi prévoit des contrats emploi-formation pour une durée n'excédant pas 24 mois en faveur des jeunes de 15 à 29 ans (art. 3), l'âge limite ayant par la suite été repoussé par la loi n° 407/1991 à 32 ans pour les jeunes de diverses zones situées dans le Sud du pays. Ces contrats poursuivent un double objectif : ils visent non seulement à faciliter l'emploi mais aussi à assurer aux jeunes une formation professionnelle ou à améliorer leurs qualifications. Ils créent donc des relations professionnelles qui ne consistent pas simplement en une fourniture de services par le prestataire moyennant rémunération versée par l'employeur, mais aussi en un échange de travail utile contre une formation utile, assurant au jeune les compétences nécessaires pour entrer dans la vie active.

60. Ce type de contrat permet aux entreprises publiques et aux entreprises privées d'embaucher des jeunes, toujours à condition qu'il n'y ait pas eu de mise à pied ni de compression d'effectifs au cours des 12 mois précédant la demande (à moins que les qualifications et les métiers faisant l'objet de l'embauche ne soient différents de ceux qui sont en jeu dans lesdites mises à pied ou compressions d'effectifs). L'engagement au titre de contrats emploi-formation n'est pas ouvert aux employeurs qui, au moment de faire la demande d'engagements nouveaux, n'ont pas intégré au moins 50 % de ceux dont le contrat emploi-formation est venu à expiration au cours des 24 mois immédiatement précédents. Ce taux de 50 % est toutefois calculé de manière à exclure ceux qui ont de leur propre chef mis fin à leur emploi, qui ont été licenciés pour des raisons valables ou ont décliné l'offre de prolongation sur la base d'un contrat de travail de durée indéterminée normal.

61. Ce contrat emploi-formation doit être établi par écrit, un exemplaire devant être remis à l'intéressé. Au terme de l'engagement, l'employeur est tenu de délivrer un certificat indiquant les fonctions exercées par le travailleur et les résultats obtenus; faute de contrat écrit, et faute, de la part de l'employeur, de s'acquitter des obligations nées du contrat, il est considéré qu'il s'agit dès le départ d'un contrat à durée indéterminée.

62. La durée du contrat emploi-formation est incluse dans la durée du service si le contrat est transformé en contrat de travail normal à durée indéterminée, soit au cours, ou à l'expiration du contrat emploi-formation, soit dans les 12 mois qui suivent immédiatement l'expiration de ce dernier. Les employeurs qui ont engagé des travailleurs sur la base de contrats emploi-formation ont droit à une réduction de leur cotisation de sécurité sociale de 25 à 50 % selon le type d'activité ou la région dans laquelle est implantée leur entreprise. La durée et les modalités d'exécution des contrats emploi-formation sont arrêtées à l'aide de projets établis par les entreprises économiques publiques ou les entreprises privées et approuvés par la Commission régionale pour l'emploi.

63. Les conditions qui régissent l'emploi des jeunes ont fait l'objet d'importantes révisions par suite de l'entrée en vigueur des lois n^{os} 236 de 1993 et 608 de 1996. En fait, comme cela a été indiqué au titre de l'analyse de la loi n^o 236/1993, une partie du nouveau fonds pour l'emploi et le développement doit servir à apporter un soutien financier adéquat à la création d'entreprises par les jeunes dans divers secteurs stipulés dans la loi (article premier bis). Mais les contrats emploi-formation en faveur de l'emploi des jeunes ont perdu leur connotation spéciale lorsqu'est entrée en vigueur la loi n^o 608 de 1996 qui donne à la Commission régionale pour l'emploi toute latitude pour relever l'âge limite des travailleurs pouvant être engagés au titre de contrats emploi-formation.

64. Enfin, un projet de loi instituant les normes relatives à la promotion de l'emploi, déjà approuvé par le Sénat et à l'étude par l'autre chambre du Parlement, introduit de nouveaux règlements concernant l'apprentissage (art. 16). Les principales caractéristiques de ce type de relations de travail ayant déjà été analysées par ailleurs, rappelons simplement que la formule du contrat d'apprentissage peut être adoptée par les employeurs qui embauchent de jeunes apprentis moyennant allègement de leurs cotisations de sécurité sociale, toujours sous réserve que les apprentis en question soient autorisés à participer à des actions de formation hors entreprise prévues par les conventions collectives nationales.

65. Ces actions de formation sont d'une durée annuelle minimale de 120 heures en moyenne, doivent également couvrir la question spéciale sous-jacente des relations du travail, de l'organisation du travail et des mesures préventives en matière d'hygiène et de sécurité du travail.

Application des conventions de l'OIT

66. L'élaboration d'un cadre législatif adéquat pour ce secteur est complétée par l'action menée par le gouvernement en vue d'adapter la substance des Conventions de l'OIT n^{os} 81 (concernant l'inspection du travail) et 122 (concernant la politique de l'emploi).

67. S'agissant de la première Convention, il existe en Italie un organe public appelé Inspection du travail, qui joue un rôle important : il intervient à l'échelon provincial, régional et national, à ce dernier échelon par un Service central qui coordonne les activités des diverses inspections, dont les fonctions vont des services généraux et d'organisation aux services juridiques en passant par le contrôle technique et général. Les compétences de l'Inspection du travail se sont étendues avec l'entrée en vigueur de la loi n° 499 du 6 décembre 1993 concernant la dépénalisation des infractions au droit du travail.

68. Quant à la seconde Convention, de nombreuses mesures ont déjà été adoptées au niveau national pour en appliquer les dispositions, et en particulier :

- la réintroduction du décret-loi n° 515 du 4 décembre 1995 - l'actuel décret-loi n° 181 du 2 avril 1996 - sur les procédures de placement, notamment la possibilité d'embauche directe avec simple notification a posteriori de l'embauche dans un délai de cinq jours. Le décret porte aussi sur d'autres questions telles que la réglementation relative au placement dans l'agriculture, les activités de promotion, d'information, d'assistance et de conseil, les stages de formation et les cours d'orientation (art. 8), la promotion du travail indépendant dans le Sud du pays (art. 10), les incitations au réemploi du personnel (art. 12) et les mesures en faveur des petites entreprises (art. 13),
- le décret ministériel du 23 novembre 1995 concernant le fonctionnement des mécanismes prévus par la loi n° 236 de 1993, en particulier le Fonds pour l'emploi, pour l'attribution des primes à la création d'emplois additionnels;
- le décret-loi n° 40 de 1996, qui indique les principales obligations contractuelles du stage considéré comme éventuel contrat de travail par la loi n° 236.

Protection des travailleurs migrants venant de pays extérieurs à la Communauté européenne

69. Les initiatives pour la protection des travailleurs migrants venant de pays non membres de la Communauté revêtent une importance particulière; parmi les nombreuses mesures normatives prises dans ce domaine, il convient de citer les suivantes :

- le décret présidentiel du 14 août 1996 portant désignation d'un organe spécifique, le Commissaire extraordinaire du Gouvernement à l'immigration issue de pays non membres de la Communauté, chargé de superviser les départs et arrivées de citoyens de pays non membres de la Communauté européenne;
- le décret-loi n°511 du 1^{er} octobre 1996 qui arrête les mesures urgentes relatives au placement, au travail, à la sécurité sociale dans le secteur agricole pour réguler les effets de la suppression du Service des cotisations agricoles unifié, ainsi qu'à la promotion de l'emploi;

- le décret-loi n°512 du 4 octobre 1996 visant à réglementer les procédures d'assistance et les interventions urgentes de type humanitaire et social en faveur des personnes évacuées des Républiques de l'ex-Yougoslavie (art. 1) et des réfugiés du Rwanda (art. 2-5);
- la circulaire n° 188/96 de l'Institut national de la protection sociale (INPS) introduisant un certain nombre d'innovations dans la réglementation sur les relations professionnelles, qui impliquent des travailleurs venant de pays non communautaires; à toutes fins utiles, cette circulaire définit les conditions fondamentales requises en matière de procédure d'intervention et les dispositions des contrats de travail auxquelles doivent se conformer les employeurs (en particulier des garanties plus fortes en matière de Sécurité sociale) comme les travailleurs;
- le télex n° TG 18946C du 19 octobre 1996 du Ministère des affaires étrangères, qui concerne la nécessité de simplifier la procédure de délivrance des visas à des travailleurs venant de pays non communautaires pour des travaux saisonniers.

Article 7

70. Le Gouvernement italien a fait plusieurs interventions au titre de l'article 7 de la Convention, suivant les principales directives déjà indiquées en matière de protection des conditions de travail. Ces interventions visaient à garantir aux travailleurs un niveau de sécurité maximum et une rémunération adéquate.

Droit à une rémunération égale pour un travail de valeur égale

71. Tout le système prévu par la législation italienne en matière d'emploi et de rémunération du travail correspondante a fait l'objet d'une révision compte tenu de la nature et de l'importance de la rémunération. Les caractéristiques générales que l'ordre italien associe à la rémunération sont la suffisance, la proportionnalité, la déterminabilité, le caractère obligatoire, le caractère de contrepartie et la continuité.

72. On ne peut envisager d'inclure l'exhaustivité, relative du moins, dans ces caractéristiques, comme l'a clairement montré l'arrêt n° 3888 du 1^{er} avril 1993 de la Cour Suprême d'appel dans la mesure où le problème de la rémunération, compte tenu de son double aspect - revenu d'une part, et paramètre pour le calcul de la rémunération directe et différée de l'autre - est toujours renvoyé à la négociation collective pour examen approfondi et décision.

73. Par ailleurs, l'obligation de parité a été affirmée par la Cour constitutionnelle dans sa décision n° 103/89, bien qu'elle ait été en principe exclue par une décision récente de la Cour d'appel (n° 6031 du 29 mai 1993).

74. Les modalités de rémunération sont multiples : sommes d'argent, participation aux bénéfices de la société ou de l'entreprise, produits de l'activité de celle-ci, charte-partie conclue pour un voyage ou d'autres produits, pourcentage de transactions conclues, enfin co-propriété avec

l'employeur. Les éléments essentiels de la rémunération sont la rémunération de base, l'indemnité de vie chère, et les allocations accessoires. Les systèmes de rémunération peuvent être fondés sur le temps, le travail à la tâche, ou les primes; la rémunération est généralement définie sur la base d'une année entière de travail mais payée à la semaine, à la quinzaine ou au mois.

75. L'ajustement des salaires par l'octroi de l'indemnité de vie chère a été supprimé le 31 décembre 1991 (loi du 26 février 1986 et loi n° 1991 de 1990); toutefois, cette modification du mode de calcul de la rémunération a en principe été récemment cassée par décision de la Cour constitutionnelle : la décision n° 243/43 de la Cour réaffirme en fait que l'évolution salariale liée aux variations du coût de la vie est essentielle pour satisfaire à la condition de proportionnalité entre la rétribution et la qualité et la quantité de travail garantie par la Constitution italienne en son article 36.

76. La législation italienne, qu'il s'agisse de la Constitution (art. 36-37) ou du droit commun (art. 2013 du Code civil), fait état de la rémunération. Compte tenu du fait que les dispositions constitutionnelles sont très succinctes en la matière, le rôle déterminant est revenu à la Cour suprême d'appel. Il est donc utile de développer brièvement ci-après certains de ses arrêts et décisions significatifs :

- la décision n° 3888 du 1^{er} avril 1993 : elle concerne le service de cantine et l'incidence des prestations et indemnités supplémentaires pour travail de nuit inclus dans un système de postes permanents. Outre qu'elle traite de ces aspects spécifiques, la décision énonce un certain nombre d'autres principes de caractère plus général :
 - a) dans le cadre du régime économique global, les obligations de proportionnalité et de suffisance ne concernent que le revenu, c'est-à-dire la rémunération directe et pas la rémunération-paramètre ou rémunération différée;
 - b) la réglementation des relations du travail relève à la fois de la législation, qui peut intervenir au sujet des questions de rémunération-paramètre, et de la négociation collective;
 - c) la décision confirme l'importance de l'exhaustivité (voir plus haut).

Par ailleurs, la décision juge délicate la question du droit à une rémunération suffisante et adéquate, qui ne peut pas ne pas être considérée comme un pilier de tout système economico-juridique d'un Etat qui, tel la République italienne, est fondée sur le travail.

- La décision n° 6031 du 25 septembre 1993 : elle analyse la présence d'un principe de parité dans l'ordre italien, qu'elle rejette en principe au motif qu'il "pourrait perturber dans un premier temps l'ensemble de la législation complexe relative aux contrats emploi-formation, puis la doctrine, la jurisprudence et le syndicalisme"
- Les décisions n°s 1438 du 5 février 1993 et 4301 du 9 avril 1993 de la Chambre du travail de la Cour d'appel : elles traitent de

l'efficacité des conventions collectives dans le droit commun, qui a jusque-là été rejetée même par les travailleurs au motif qu'elles pourraient déboucher sur des conditions contractuelles défavorables.

Sécurité et hygiène du travail

77. Le décret-loi n° 626 de 1994 attache un intérêt particulier au problème la sécurité et de l'hygiène au travail. Il est dans le droit fil des lignes d'action tracées dans trois précédents décrets présidentiels, à savoir les décrets n°s 547/55, 303/56 et 164/56.

78. Toutefois, à la différence des instruments législatifs précédents, le nouveau décret introduit une révision générale de quelques principes clés : redéfinition des obligations imposées à l'employeur, à l'exécutif et aux organes administratifs, lorsqu'il y en a (art. 4), spécification du champ d'action des services de prévention et de protection, notamment les tâches confiées à l'administration publique à cet égard (art. 8), exercice des fonctions de supervision (art. 23) d'information, de conseil et d'assistance (art. 24), et rôle et compétences du Comité consultatif permanent pour l'hygiène et la prévention des accidents au travail (art. 26).

79. D'autres modifications introduites par le nouveau texte normatif concernent plus spécifiquement l'indication des lieux de travail (art. 31) et l'identification des prescriptions de sécurité et de santé les concernant (art. 33), l'application de mesures plus adéquates dans le domaine de la supervision sanitaire (art. 70) et l'imposition de sanctions contre tout manquement commis par les employeurs et le personnel de direction (art. 89).

80. Outre les mesures adoptées en vue de mettre en œuvre les dispositions de l'article 7 du Pacte, on peut dresser un tableau particulièrement intéressant des garanties de sécurité sur les lieux de travail en examinant les accidents du travail et les maladies professionnelles. Les données portent sur la victime, l'activité professionnelle mise en œuvre lorsque l'accident s'est produit (moment, lieu et année), le type de résultats (incapacité temporaire, invalidité permanente ou décès), l'activité économique de l'entreprise et le type d'événement (forme, agent matériel, emplacement et nature du dommage ainsi que code de la maladie professionnelle).

81. Au cours de la période considérée, c'est-à-dire entre 1990 et 1995, on peut noter :

- une baisse générale des accidents du travail dans toutes les branches de l'activité économique, que ce soit l'agriculture ou l'industrie (le bâtiment et le génie civil enregistrant le plus fort pourcentage de décès ou de cas d'invalidité permanente); les agents matériels les plus fréquents sont "les matériaux, les substances et les radiations" (25 %) et "les conditions de travail" (23 %); le groupe d'âge le plus touché est le groupe 30-59 ans (71 % des cas);
- en ce qui concerne les maladies professionnelles, les données analysées sont "les pensions versées aux victimes", qui se montent au total à 280 860 pour les deux secteurs industriel et agricole,

les types de maladies et la répartition par groupe d'âge (voir tableaux en annexe).

82. Parallèlement à la production normative nationale et aux études statistiques mentionnées ci-dessus, il convient de mettre tout particulièrement en avant certains décrets-lois qui intègrent à la législation italienne les directives communautaires visant à protéger la sécurité et la santé des travailleurs au travail. L'Italie se propose de poursuivre la mise en conformité de sa politique interne d'hygiène et de sécurité avec les mesures et procédures déjà en vigueur sur le territoire des autres membres de l'Union européenne.

83. Les décrets sus-mentionnés visent notamment les points suivants : la modification du registre des accidents du travail pour les accidents entraînant une incapacité temporaire, en particulier les cas où l'absence due à l'accident dure au moins un jour, non compris le jour de l'accident (5 décembre 1996); l'adoption de procédures normalisées relatives aux formalités de notification, précédemment modifiées et intégrées par le décret-loi n° 242 du 19 mars 1996, prescrivant aux petites et moyennes entreprises d'utiliser la formule jointe en annexe au décret pour déclarer tout accident survenu à un travailleur sur le lieu du travail (5 décembre 1996); l'identification du représentant de l'employeur, responsable des tâches spécifiques incombant à un bureau de prévention et de protection (16 janvier 1997); et la réduction à une visite unique le nombre des inspections annuelles réglementaires du lieu de travail par le médecin compétent (16 janvier 1997).

Repos, loisirs et congé annuel

84. La réglementation du temps de travail a été au cœur des débats tant nationaux que communautaires. Le Gouvernement italien a jugé qu'il convenait de s'aligner sur la restructuration en profondeur opérée dans les autres Etats membres de l'Union européenne consécutivement à la directive 93/104/EC du Conseil de l'Union européenne en date du 23 novembre 1993. Cette directive fixe les prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail (art. premier), une période minimale de repos de onze heures consécutives par période de vingt quatre heures, une période de repos hebdomadaire minimale de vingt quatre heures et un congé annuel payé d'au moins quatre semaines.

85. Les modalités d'application de la directive concernant le temps de pause et la durée hebdomadaire de travail maximale ne sont pas encore fixées de même que certains aspects du travail de nuit (lequel ne doit pas dépasser huit heures par jour), du travail posté et du rythme de travail dans tous les secteurs d'activités, privés ou publics, à l'exception des transports aériens, ferroviaires, routiers, maritimes, fluviaux et lacustres, de la pêche maritime, d'autres activités en mer, ainsi que des activités des médecins en formation.

Article 8

86. La réglementation relative à la liberté syndicale visée par l'article 8 du Pacte n'a pas - ces dernières années du moins - fait l'objet de modifications de fond, qu'il s'agisse de l'organisation syndicale ou de la législation concernant les droits, les activités et la liberté des syndicats. Il est toutefois intéressant d'analyser brièvement les points essentiels de la structure de

l'appareil syndical pour faire apparaître pleinement la valeur que le droit italien lui accorde. Cet exercice oblige à plus d'un aller-retour dans le temps, ce pour quoi nous sollicitons l'indulgence du lecteur.

Le droit à la liberté syndicale

87. Après avoir garanti le principe de la liberté d'organisation syndicale au premier alinéa de son article 39, la Constitution italienne stipule ce qui suit :

- il ne peut être imposé aux syndicats d'autre obligation que leur enregistrement aux offices locaux ou centraux;
- l'enregistrement est soumis à une condition : les statuts des syndicats doivent prévoir une organisation interne sur une base démocratique;
- les syndicats enregistrés jouissent de la personnalité juridique.

88. Toutefois, le régime affirmé à l'article 39 n'a jamais été intégralement appliqué dans l'ordre juridique italien, aucune loi d'exécution n'ayant été portée au recueil de lois; le principal obstacle serait que cela entraînerait, conformément à la Constitution italienne, le contrôle gouvernemental sur la structure interne des organisations syndicales et le nombre de leurs adhérents.

89. La position de neutralité adoptée par les organes législatifs compétents tout au long de la période allant des années 50 à la fin des années 70 a débouché sur la création de syndicats autonomes et la constitution d'une Confédération unitaire CGIL-CISL-UIL ayant vocation à adopter des directives syndicales communes.

90. L'adoption du Statut des travailleurs (20 mai 1970) fait entrer dans l'entreprise (art. 19) une nouvelle structure ouvrière en la personne du délégué syndical qui, à la demande des travailleurs, peut être instituée dans chaque unité de production, encore que ce soit seulement dans le cadre des grandes centrales représentatives au niveau national (par. a) ou de syndicats signataires de conventions collectives nationales ou provinciales appliquées au lieu de production en question (par. b).

91. Cet article a donné lieu à un recours pour inconstitutionnalité, ce qui a amené la Cour constitutionnelle à intervenir sous la forme de la décision n° 54 du 6 mars 1974. Dans cette Décision, la Cour a déclaré que le législateur "avait voulu éviter une situation dans laquelle des individus ou de petits groupes isolés de travailleurs, se constituant en syndicat sans remplir la condition de représentativité effective au niveau de l'entreprise, puissent prétendre au droit d'exercer cette fonction, menant dans le cadre de l'entreprise des activités inconsidérées et inappropriées, qui n'avantageraient pas les travailleurs, créant ainsi un nombre imprévisible d'organes qui, intervenant dans la vie de l'entreprise pour défendre des intérêts individuels divers, parfois antagoniques, auraient le pouvoir de réclamer l'application de normes dont les objectifs sont bien plus vastes, compromettant, ou du moins gênant par là le travail de l'entreprise et du chef d'entreprise, voire les intérêts collectifs des travailleurs eux-mêmes".

92. Le dernier texte législatif sur la liberté syndicale est le décret présidentiel n°312 du 28 juillet 1995. Ce décret, favorable à l'abrogation partielle de l'article 19 sus-mentionné, élimine du paragraphe a) le membre de phrase "des associations membres des confédérations plus représentatives au niveau national" et du paragraphe b) les expressions "non affiliées aux dites confédérations" et "nationales ou provinciales". Cette mesure législative a immédiatement été sanctionnée par la Cour constitutionnelle, qui a confirmé la validité de l'article 19. En fait, la Cour a déclaré que "malgré la suppression du membre de phrase "confédérations plus représentatives au niveau national", le critère du degré de représentativité subsiste du fait de l'autre critère prévu par la norme considérée, à savoir celui qui vise les organisations syndicales signataires des conventions collectives appliquées à l'unité de production".

Fédérations et confédérations

93. Il convient de faire observer que, bien qu'elles respectent le principe pluraliste, les structures des organisations syndicales existant actuellement en Italie présentent des caractéristiques communes. Dans l'ensemble, l'organisation syndicale a une double structure verticale et horizontale; sur le plan vertical, les syndicats sont organisés à l'échelon municipal par catégorie professionnelle ou économique, et arrivent à l'échelon provincial regroupés dans la même catégorie. Toujours sur le plan vertical, ils se regroupent en fédérations nationales, puis en confédérations. Mais les syndicats provinciaux se regroupent aussi, sur le plan horizontal, en syndicats territoriaux, qui prennent diverses appellations, selon la confédération à laquelle ils appartiennent à l'échelon national. Par ailleurs en ce qui concerne l'organisation des employeurs, elle comprend en général des associations provinciales, qui ont des subdivisions ou des sections à compétence territoriale restreinte; les associations se regroupent en fédérations, lesquelles se constituent en confédérations.

Libre exercice des activités syndicales

94. En l'état actuel des choses, les organisations syndicales ont sur le plan juridique le statut d'organisation de fait car le Parlement n'a pas mis en œuvre l'article 39 de la Constitution, qui stipule que les syndicats sont régis par le droit commun et plus spécialement par les articles 36 à 38 du Code civil. Ce sont donc ni plus ni moins des associations non reconnues, c'est-à-dire des organisations de fait libres d'agir et de s'organiser comme elles l'entendent et le jugent approprié.

Le droit de grève

95. Le droit de grève a son fondement juridique dans l'ordre constitutionnel (art. 40) comme dans la législation ordinaire (loi n° 604 de 1966 à loi n° 46 de 1990, cette dernière traitant spécifiquement de la réglementation du droit de grève dans le cadre des services publics essentiels).

96. Toutefois, d'une manière générale, la réglementation en vigueur en Italie souligne qu'il est indispensable de garantir l'exercice du droit de grève, que rien ne saurait limiter et énonce des principes fondamentaux qui s'y rapportent;

- l'appartenance d'un travailleur à un syndicat et sa participation à des activités syndicales, notamment la grève, ne peuvent être des motifs de licenciement;
- s'il arrive qu'un travailleur soit licencié pour ces raisons, il doit être réintégré immédiatement;
- si l'hostilité à l'égard du syndicalisme est également préjudiciable aux relations professionnelles, les organisations syndicales peuvent déposer une plainte auprès du Tribunal administratif de leur région.

97. Le principe qui sous-tend et inspire les garanties accordées au droit de grève - à savoir la préservation de l'emploi quel qu'ait pu être le motif de l'action collective - a été reconfirmé par la loi sus-mentionnée n°146 du 12 juin 1990 concernant le droit de grève dans les services publics essentiels. Cette loi fixe les normes et règlements destinés à concilier le droit de grève dans les services publics essentiels et la jouissance des droits de la personne que garantit également la Constitution italienne.

98. En vue d'identifier les mesures à prendre, le législateur a choisi l'autonomie collective, déclarant que l'administration et les entreprises prestataires des services publics essentiels doivent s'entendre sur les modalités d'une grève éventuelle avec leurs partenaires syndicaux dans le cadre des conventions collectives et après avoir entendu les associations d'usagers. La procédure convenue doit toujours respecter deux règles fondamentales : un préavis de dix jours au minimum est dû avant l'arrêt de travail, et la durée de la grève doit être précisée au préalable. Toutefois, ces règles ne s'appliquent pas aux actions menées pour défendre l'ordre constitutionnel ni aux grèves de protestation contre des événements graves portant atteinte à l'intégrité physique et à la sécurité des travailleurs.

99. La loi prévoit également un ensemble complexe de sanctions (art. 4) applicables, en cas de violation des règles de conduite légales ou convenues, aux travailleurs, aux organisations syndicales, aux employeurs du secteur privé et aux fonctionnaires chargés des services publics concernés.

100. En ce qui concerne les garanties de jouissance effective des droits fondamentaux protégés par le Constitution, un jugement de recevabilité doit être rendu par la Commission de garantie, qui doit surveiller la mise en oeuvre et les modalités pratiques d'application de la loi sus-mentionnée. La loi définit la Commission comme une autorité impartiale, totalement indépendante de l'exécutif, et directement responsable devant les Présidents des deux chambres du Parlement. La Commission doit statuer sur le caractère approprié des services définis dans les conventions collectives en vue de concilier les intérêts antagoniques des travailleurs et de leurs organisations d'une part, et des usagers des services publics de l'autre.

101. Lorsqu'elle détermine le caractère approprié des conventions qui lui sont soumises, la Commission doit formuler ses propositions concernant les services qu'elle considère indispensables. La valeur attribuée à la détermination de la recevabilité des conventions collectives n'est pas expressément stipulée par la loi en question. Il existe à cet égard deux écoles de pensée très différentes voire antagoniques :

- la première, défendue par les syndicats, tend à privilégier les actes d'autonomie collective, négligeant les jugements de la Commission, abaissant ces derniers au simple rang d'opinions qui, au lieu d'être contraignantes, ne visent qu'à stimuler les partenaires sociaux; et
- la seconde, qui soutient que le jugement de la Commission est une décision exécutoire pour les services publics indispensables. La Commission de garantie d'application de la loi se doit d'agir en toute impartialité. Elle doit déterminer l'acceptabilité des services définis dans les conventions collectives en vue de concilier les intérêts antagoniques des travailleurs et de leurs organisations d'une part et ceux des usagers des services publics de l'autre.

102. Les articles 8 à 10 de la loi n° 146 attribuent à la puissance publique le pouvoir spécial de réglementer en cas de risque manifestement fondé d'atteinte grave aux droits de la personne protégés par la Constitution résultant de l'inexistence de services publics due à une grève. Le pouvoir en question peut être exercé selon une procédure assez compliquée : le Premier Ministre ou Ministre ayant reçu délégation, dans le cas d'un conflit de portée nationale ou interrégionale, ou le Préfet ou l'autorité correspondante, s'il s'agit de cas de portée locale dans les régions à statut spécial, doit inviter les partenaires sociaux à renoncer à tout comportement entraînant des situations dangereuses. Une tentative de conciliation doit être entreprise et réalisée dans les meilleurs délais et, en cas d'échec, les partenaires sociaux sont tenus de se conformer aux propositions de la Commission de garantie.

103. Lorsque la situation se prolonge, les autorités susmentionnées, après avoir entendu - chaque fois que faire se peut - les organisations de travailleurs responsables de la manifestation et les responsables et administrateurs des services, et - s'agissant d'une grève de simple portée locale - après avoir consulté le Président de la région et les maires compétents, lesdites autorités doivent rendre une ordonnance visant à assurer une prestation minimale et enjoignant l'employeur de prendre les mesures appropriées pour garantir un niveau de service adéquat. Cela devrait concilier l'exercice du droit de grève et la jouissance des droits de la personne protégés par la Constitution.

104. La teneur de l'ordonnance peut varier, mais elle doit toujours préciser la durée de son application par les parties. Elle peut simplement consister à imposer un ajournement de la grève afin d'éviter qu'elle ne soit concomitante avec d'autres grèves affectant des services du même secteur.

105. Il est possible de requérir la protection juridique contre les ordonnances en exerçant un recours auprès du tribunal administratif régional compétent dans les sept jours qui suivent la communication de l'ordonnance ou son affichage sur les lieux de travail. Cette protection est complétée par une garantie provisoire. Le Tribunal, à l'occasion de la première audience et sous réserve de motifs appropriés, peut suspendre l'ordonnance qui a fait l'objet du recours, ou, le cas échéant, tout élément dépassant la nécessité de sauvegarder les droits constitutionnels des usagers.

Coordination des Conventions de l'OIT

106. En Italie, l'application des conventions de l'Organisation internationale du Travail relatives à la liberté syndicale est assurée par un mécanisme approprié, le Comité consultatif tripartite pour la coordination de la participation de l'Italie aux diverses activités de l'OIT, créé par décret ministériel du 21 avril 1993 et relevant de la Direction générale des relations du travail. Ses fonctions peuvent se résumer comme suit : le Comité émet des avis (en application de l'article 5 de la Convention n°144 de l'OIT - consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail) sur les initiatives législatives visant à appliquer les Conventions de l'OIT et sur les propositions relatives à la dénonciation de conventions ratifiées; il traite également des propositions visant à déterminer les thèmes prioritaires à retenir comme objet de futures conventions ou recommandations et des propositions et initiatives visant à garantir la concertation des parties compte tenu des échéances pour les projets de textes de l'Organisation .

Article 10

107. L'Italie traverse une époque où la protection sociale fait l'objet de vives préoccupations politiques. Il va de soi que la réflexion ne néglige pas l'évolution du cycle économique liée aux mesures visant à limiter la dette publique et aux efforts déployés pour aligner le secteur public sur des modèles d'efficacité sociale, économique et culturelle. Elle préconise en priorité de répondre aux besoins qui se sont affirmés avec vigueur au sein d'importantes sections de la population. Dans ce contexte général et aux fins d'examiner l'état de l'application du Pacte, les questions centrales concernent à n'en pas douter le déficit en logements, la pauvreté économique et culturelle et les insuffisances des mesures de soutien aux responsabilités familiales.

108. En vue d'illustrer les politiques adoptées par le Gouvernement italien pour appréhender ces questions et broser à grands traits le cadre proposé des interventions structurelles qui dans quelques mois vont fortement solliciter les institutions, les descriptions détaillées ci-après s'articuleront au premier chef autour du manque de logements, et donc des thèmes connexes importants.

109. Dans ce secteur, un des indicateurs de bien-être est l'indice d'occupation des logements où parents, enfants et d'autres personnes cohabitent. Cet indice est important non seulement pour évaluer la précarité en matière de logement mais aussi pour déterminer les inégalités, quantitatives et qualitatives, qui subsistent en matière d'espace vital dont disposent les familles et leurs divers membres, notamment les enfants (quelques tableaux statistiques sont joints en annexe). Par rapport à 1984, on ne peut nier que la situation s'est améliorée; il faut en particulier constater une baisse du pourcentage des personnes vivant dans des habitations surpeuplées. En revanche, les choses ont empiré pour un grand nombre de cellules familiales. Entre 1984 et 1993, par exemple, le nombre des personnes appartenant à des familles de deux adultes et deux enfants qui ont vécu dans des logements surpeuplés a augmenté, passant de 62,9 pour cent à 83 pour cent, et le nombre des personnes appartenant à des familles de deux adultes et trois enfants est passé, pour la même période, de 59,3 pour cent à 88,5 pour cent. En d'autres termes, la situation se serait améliorée à l'extrémité la plus précaire de l'échelle seulement.

110. Considéré sous l'angle de la répartition territoriale et du nombre total de familles, le pourcentage de personnes vivant dans des logements encombrés s'accroît à mesure que l'on se déplace du Nord (1,3 pour cent) vers le Sud (5,1 pour cent). Il est cependant très intéressant de noter que dans les petites cellules familiales (un adulte et un enfant), le pourcentage des personnes occupant des logements encombrés ou surpeuplés est plus élevé dans les parties septentrionales (31,8 pour cent contre 5,9 pour cent dans le Sud). La situation est inversée pour les familles plus nombreuses (trois membres ou plus). La plus grande différence de pourcentage se rencontre chez les familles ayant un grand nombre d'enfants, c'est-à-dire des familles de cinq personnes, dont trois enfants. Dans le Nord, en fait, 14,2 pour cent des membres de ces familles vivent dans des conditions normales contre 2,4 pour cent dans le Sud. Toutefois, lorsque l'on s'en tient à ce type de familles vivant dans des logements surchargés, la situation est une fois encore inversée, puisque dans le Nord, la description s'applique à 13,3 pour cent du nombre total de personnes de cette catégorie contre 5,1 pour cent seulement dans le Sud.

111. En résumé, c'est assurément plutôt dans le Sud que les enfants vivent dans des logements surpeuplés, mais il est non moins vrai que pour certains types de familles, le logement surpeuplé est particulièrement courant dans le Nord (familles de 5 membres) et dans le Centre (familles de 3 à 4 membres).

112. Certes, l'indice d'occupation est un indicateur des conditions dans lesquelles un enfant vit le plus clair de son temps. Mais il ne donne surtout qu'une valeur qui considère qu'adultes et enfants sont à égalité, ne tenant pas compte du fait que l'espace familial n'est pas nécessairement réparti de manière équitable, et qu'en réalité, les adultes s'octroient beaucoup plus d'espace. Aux fins de notre étude, il y aurait un indicateur plus valable qui est l'espace de vie des enfants par rapport à l'espace effectivement occupé par les adultes.

113. L'importance du parc de logements n'est qu'un élément parmi d'autres de la qualité de la vie. En fait, il faudrait toujours l'associer à la présence d'équipements appropriés. Un des tableaux annexes montre par exemple le pourcentage de personnes qui en 1993 vivaient dans des logements dotés d'un système de chauffage. A l'évidence, il y a de fortes chances que ce pourcentage soit plus élevé pour les ménages avec enfants que pour ceux qui ne comptent que des adultes. Dans ce dernier cas, il s'établit à 91,6 contre 94 pour les ménages composés d'un adulte et d'un enfant. Mais dans le cas des familles nombreuses, c'est le contraire qui se produit : il est moins probable que les ménages comptant des enfants disposent d'un système de chauffage (pour les ménages comptant cinq personnes par exemple, les taux sont de 91,5 et 87,5 pour cent respectivement).

114. Les disparités se font jour également lorsqu'on analyse les chiffres désagrégés au niveau géographique : tous types de famille confondus, le pourcentage des membres qui vivent dans des logements ayant un système de chauffage est manifestement plus élevé dans les régions septentrionale et centrale du pays. Mais si l'on ne considère que les familles avec enfants, les différences entre ces grandes régions géographiques sont en général de l'ordre de 17-20 pour cent, quelle que soit la taille de la famille. En d'autres termes, du moins s'agissant de cet équipement, les conditions de vie sont certainement moins satisfaisantes pour les familles et partant, pour leurs enfants, dans le Sud de l'Italie que dans le Centre et le Nord. Mais rappelons qu'aucune

affirmation péremptoire et définitive n'est possible quant aux conditions de logement des enfants - même s'il est indéniable que cette différence (qui, en tout état de cause s'est réduite ces dernières années) est due au fait que dans le Sud, il y a moins de logements nouveaux qui répondent aux normes modernes de construction. Qui plus est, les conditions climatiques de certaines régions du Sud font que le chauffage est moins indispensable au bien-être que dans le Nord.

Article 11

115. En matière de loyer, il faut souligner que le Gouvernement italien a récemment pris des mesures pour s'attaquer au problème de plus en plus délicat des ménages, notamment les jeunes couples et les familles monoparentales, qui pour louer ou acheter leur logement, se heurtent à des obstacles qui deviennent particulièrement insurmontables dans les secteurs surpeuplés des grands centres urbains. Cette situation a obligé à intervenir d'urgence face à ce que l'on considère désormais comme l'obstacle majeur à la formation de nouvelles familles : l'impossibilité de louer ou d'acheter un logement.

116. Un projet de loi déposé par le gouvernement devant le Parlement le 31 octobre 1996 se veut le principal instrument pour atteindre les objectifs ci-après :

- aider un grand nombre de jeunes à faire face aux procédures bureaucratiques complexes, aux listes de priorité ou d'attente, avec un engagement économique limité de l'Etat pour appuyer la politique du logement;
- accroître la mobilité professionnelle en facilitant les échanges et la redistribution des logements existants; et
- stimuler la remise des logements vacants sur le marché de l'immobilier.

117. Rappelons que les bénéficiaires de la mesure législative ci-dessus seraient les cellules familiales de jeunes (moins de 32 ans) et les familles monoparentales avec un ou plusieurs enfants (art. 2). Des allocations peuvent être accordées à la condition essentielle que la surface habitable ne dépasse pas 70 mètres carrés (art. 3).

118. Selon une estimation très globale, la loi permettrait chaque année à quelque 27000 personnes de louer un logement et à 13000 autres personnes d'accéder éventuellement à la propriété. Les incidences financières de ces mesures seront prises en charge à parts égales entre l'Etat et les municipalités concernées (art. 4, para. 3).

119. Une précision s'impose dans le cas de l'accession à la propriété : on estime à 65000 le nombre de jeunes ménages qui bénéficieront de facilités diverses, dont un prêt hypothécaire sur 20 ans à un taux inférieur à celui du marché et à concurrence de 105 millions de lires.

Article 12

120. Les considérations de santé ont aussi commencé à occuper une place fondamentale dans l'élaboration de projets gouvernementaux et l'adoption de certaines politiques, ces toutes dernières années notamment.

121. Au cours des deux décennies écoulées, les principales raisons pour lesquelles la santé a été négligée sont la complexité intrinsèque de ce secteur et la pénurie de moyens économiques pour faire face à une demande qui ne cesse de croître. Depuis la première loi portant organisation de la santé (n° 833 de 1978) et jusqu'aux mesures normatives de 1985 (loi n° 595) et 1991 (loi n° 412), l'action gouvernementale s'est essentiellement limitée au secteur hospitalier.

122. Le Plan national pour la santé couvrant la période 1994-1996 est un des principaux documents en la matière : c'est la première fois qu'on parle de solidarité entre acteurs intervenant dans ce domaine et de répartition précise des compétences entre l'Etat et les Régions et que l'on met en avant les pouvoirs intermédiaires pour rationaliser et rentabiliser le système de santé, les unités sanitaires locales et les services hospitaliers ainsi que le rôle irremplaçable joué par les citoyens dans un processus systématique et permanent d'éducation sanitaire.

123. Le Plan a été mis en œuvre par le décret-loi n° 502 de 1992, qui fixe les objectifs comme suit :

- mise en œuvre d'un programme précis de protection de la santé au niveau national par un régime uniforme de services de santé, c'est-à-dire le train de mesures et de prestations prévu au titre du Plan, ainsi qu'au niveau international;
- définition des contraintes relatives aux objectifs de la planification socio-économique nationale et aux ressources financières à allouer à chaque projet; et
- définition des compétences centrales et régionales en matière de planification sanitaire.

124. Le Plan sert de référence pour la réalisation d'un certain nombre d'objectifs fondamentaux :

- égalité d'accès aux services;
- promotion de la prévention;
- participation du grand public à la définition des priorités;
- intégration de l'action sanitaire à l'action sociale en vue d'une approche globale et complète des problèmes sociaux et sanitaires des couches les plus démunies de la population;
- développement de la médecine de base; et
- promotion de la coopération internationale.

125. Le Plan définit les grandes orientations du système, à savoir le renforcement et l'amélioration des districts sanitaires de base, des structures d'urgence, des mesures de rééducation et l'adoption d'un système d'indicateurs destiné à évaluer et à contrôler l'action sanitaire. Il fixe les grandes lignes de l'action de protection des groupes fragilisés de la population par le recours au dispositif technique des "projets cibles" concernant la protection maternelle et infantile (voir Annexe 2), les adolescents, les personnes âgées, les malades mentaux (voir Annexe 3 et 4), les malades du sida (voir Annexes 5 et 6), du cancer et de la néphropathie chronique. Il introduit la méthode d'accréditation de certaines structures ou de certains services, publics ou privés, qui visent à mener des actions sanitaires dans le cadre du Service national de santé. L'accréditation n'est accordée qu'aux structures ou services dont le matériel, les équipements techniques et le personnel spécialisé répondent aux normes nationales.

126. Comme dans bien d'autres pays, au cours des quinze dernières années, les dépenses de santé se sont accrues régulièrement en Italie, dans l'absolu comme en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Toutefois, en 1991 et au cours des années qui suivirent, la tendance s'est sensiblement inversée, et à l'heure actuelle, on peut dire que les dépenses de santé ont été maintenues à un niveau plus ou moins inférieur à celui d'un grand nombre de pays industrialisés. Elles représentent actuellement 5,4 pour cent du PIB, pourcentage inférieur à celui de tous les autres pays de la Communauté européenne à l'exception du Danemark et du Portugal.

127. Il est de notoriété que les dépenses de santé ne peuvent qu'évoluer à la hausse, compte tenu essentiellement du vieillissement de la population et de l'accroissement des besoins de services médicaux qui s'ensuit. Au cours des dernières décennies, la structure démographique de notre pays a enregistré des transformations profondes telles qu'une très forte chute du taux de mortalité et un allongement de la durée de vie moyenne. En l'état actuel des choses, le phénomène du vieillissement est plus rapide et considérable en Italie que dans les autres pays et ne peut que s'accompagner d'une tendance à l'accroissement de la demande de services de santé.

128. Des expériences sont menées actuellement en vue d'une part de réduire le coût des services (un important exemple de la maîtrise des dépenses réalisée en Italie est le cas des dépenses de médicaments, qui, de 13.585 milliards de lires en 1991 sont tombées à 9.772 milliards en 1994) et de l'autre de réduire le nombre des actes couverts ou des prestations. Il est possible d'atteindre ce dernier objectif en imposant des conditions d'ouverture des droits et en éliminant les services pléthoriques et souvent inutiles voire nuisibles pour n'en retenir que les plus efficaces. En fait, il s'agit d'identifier les types de prestations vraiment appropriés selon des protocoles de diagnostic et de soins utiles pour chaque prestation (loi n°662 du 23 décembre 1996, loi de finances pour l'exercice 1997).

129. Un certain nombre de décrets-lois, dont les détails seront analysés ultérieurement, constituent des innovations du nouveau régime de financement des hôpitaux : le plus fort pourcentage des dépenses de santé - quelque 60 pour cent du total - est consacré aux activités hospitalières, et tout dispositif destiné à le comprimer exercera un impact considérable sur les dépenses totales. L'introduction des "groupes de diagnostic apparenté" a amorcé le passage d'un

système de tarification par journée d'hospitalisation à un système de tarification fixe par type d'hospitalisation (coût réel). Du fait que l'élément de dépense le plus uniforme et le plus homogène est la durée d'hospitalisation, cela devrait raccourcir le séjour à l'hôpital. Le nouveau système est en vigueur depuis janvier 1996 et il est trop tôt pour en déterminer l'efficacité : le risque encouru est que tout en abrégant chaque séjour pris séparément, il en multiplie le nombre total (sous forme de deuxième hospitalisation par exemple) et transforme une grande partie des prestations hospitalières en prestations externes.

130. La loi de finances de 1997 et la réglementation connexe prévoit un ensemble de mesures importantes relatives aux problèmes de santé, notamment les quatre problèmes spécifiques ci-après :

- réduction du nombre de lits d'hôpitaux : cette législation est dans le droit fil des mesures antérieures destinées à réduire le nombre des lits d'hôpitaux et à les remplacer par d'autres formes de services;
- incompatibilité, pour le personnel médical, entre l'emploi hospitalier et la pratique libérale. Cette réglementation vise à résoudre la question du cumul, déjà partiellement traitée par une réglementation antérieure, qui n'a jamais été appliquée, l'étendant du même coup au personnel universitaire et encourageant la pratique libérale;
- fermeture des hôpitaux psychiatriques : la loi prévoit un train de dispositions concernant la fermeture de ces hôpitaux, qui était déjà prévue par la loi de finances de 1995;
- maîtrise des dépenses de santé : une série de nouveaux règlements visant à maîtriser les dépenses de santé, entre autres avec la participation des médecins généralistes, une définition plus spécifique des responsabilités des directeurs généraux, et une définition préliminaire des séries diagnostiques et thérapeutiques appropriées. En outre, la nouvelle réglementation vise de nouveau la limitation des dépenses de médicaments.

131. Pour compléter ce rapport, nous présentons ci-après des données détaillées sur une série de mesures législatives concernant la santé en Italie.

132. Le décret-loi n°421 du 23 octobre 1992, d'inspiration néo-libérale, a finalement donné naissance aux décrets-lois n°s 502 de 1992 et 517 de 1993, dont les points essentiels peuvent se résumer comme suit :

- régionalisation de la planification et de l'organisation des soins de santé, la définition des catégories de soins uniformes et des "crédits" personnels restant de la compétence de l'Etat (il existe six catégories de soins uniformes : les soins généraux concernant la vie courante et la vie professionnelle, les soins de base, les soins spécialisés, les soins hospitaliers, les soins à domicile, les soins épidémiologiques);

- conversion des 659 unités sanitaires locales (*Unità sanitarie locali - U.S.L.*) en 228 entreprises sanitaires locales (*Aziende sanitarie locali - A.S.L.*) dotées d'une personnalité morale propre, et placées chacune sous la responsabilité d'un directeur général, assisté d'un directeur de la santé et d'un directeur administratif;
- création de départements de la prévention et d'unités de prévention multizonales;
- obligation pour chaque structure de se conformer aux conditions d'accréditation;
- remplacement à compter du 1^{er} janvier 1994 du Vade-mecum national de soins (*Prontuario Terapeutico Nazionale*) par une liste concrète où la Commission des médicaments simples a reclassé en trois groupes (A, B et C) les produits pharmaceutiques existants selon le degré d'efficacité pharmacologique, l'importance de la pathologie et le prix;
- introduction de certaines formes de participation citoyenne pour défendre les droits de la collectivité face au Service national de Santé et recours aux indicateurs de qualité des services pour déterminer le degré de convivialité des soins, le droit à l'information et aux prestations hospitalières;
- financement des structures sur la base des services effectivement accomplis et à des taux à définir à l'échelon régional (groupes) de diagnostic apparenté.

133. Il conviendrait par ailleurs de mentionner les importantes mesures ci-après, introduites au cours des cinq dernières années :

- loi n° 492 du 4 décembre 1993, qui régleme la construction des hôpitaux, et supprime les effets de la loi Mariotti sur l'organisation hospitalière à dater de la fin de 1996;
- loi n° 549 de 1995 (loi de finances) qui préconise un plan préliminaire à négocier entre la région et l'unité sanitaire locale pour régir les prestations de services de cette dernière;
- décret du Premier Ministre (DPCM) du 19 mai 1995 portant création des chartes du service public;
- loi n° 382 du 18 juillet 1996 définissant les principes de la restructuration du réseau hospitalier d'ici à décembre 1999;
- loi n° 662 de 1996, qui prévoit la réduction du nombre des lits d'hôpitaux dans les services opérationnels qui, au cours des trois dernières années ont enregistré un taux d'occupation inférieur à 75 pour cent.

134. L'évolution constante et progressive dans la bonne direction du secteur de la santé est illustrée ci-après par des données spécifiques concernant un

certain nombre d'aspects importants : baisse du nombre des morts fœtales et de la mortalité infantile, meilleur état de santé des enfants en général, amélioration de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle, prophylaxie, soins et maîtrise des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles ou autres, existence de services et de soins médicaux en cas de maladie.

135. Des tableaux statistiques correspondant aux aspects développés plus haut sont joints en annexe.

La mortalité infantile

136. Selon les estimations de l'Organisation mondiale de la santé, d'ici l'an 2000, le taux mondial de mortalité sera inférieur à 20 pour cent.

137. En ce qui concerne l'Italie, les données disponibles montrent que le pays se situe très au-dessous de la moyenne mondiale : entre 1980 et 1995, les taux de mortalité périnatale et infantile sont tombés de 17,5 à 9,4 pour cent et de 14,4 à 6,2 pour cent respectivement; mais ces données illustrent aussi très clairement les disparités entre le Nord et le Sud du pays.

138. En vue d'une action plus percutante sur la mortalité infantile, le Plan national de santé pour la période triennale 1994-1996 prévoit l'établissement d'un projet bien ciblé (*progetto obiettivo*) appelé "Protection maternelle et infantile". La phase préparatoire a dûment tenu compte des divers types de données enregistrées au cours de la période 1980-1995 : le taux de décès des femmes en couches qui est tombé de 13,3 à 4,5 pour cent, le taux de fertilité de 48,1 à 38,3 pour cent et le nombre moyen d'enfants par femme de 1,68 à 1,19.

139. Le projet poursuit des objectifs généraux tels que la prévention et l'éducation sanitaire, la prévention et le traitement des pathologies génétiques (ainsi que les tumeurs infantiles, les leucémies, les insuffisances rénales chroniques, l'immunodéficience et l'hypothyroïdie), le bon fonctionnement des services de soins ordinaires comme de soins d'urgence dans toutes les parties du territoire, l'amélioration des services de consultations externes et de soins partiellement à domicile, la déshospitalisation des services pédiatriques par une amélioration de l'ensemble du réseau des dispensaires.

140. Une première initiative concrète réalisée dans le cadre du projet est la création, au sein du Ministère de la santé, d'une Commission d'étude pour l'assistance au cours de la grossesse, de l'accouchement et de la période périnatale. Il conviendrait en outre de mentionner un certain nombre d'interventions d'ordre plus général dans le domaine de l'information et de l'éducation sanitaire relatives à la protection maternelle et infantile, le plan cadre en faveur de la petite enfance qui vise à protéger la santé de l'enfant en accordant un traitement prioritaire à trois problèmes - les sévices, l'obésité et les vaccinations non obligatoires - et le Programme de protection des femmes, qui s'attache aux aspects de la santé des femmes tels que la contraception, la grossesse, la prévention des tumeurs génitales et la ménopause.

Hygiène du milieu et hygiène industrielle; maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres

141. L'action gouvernementale visant à améliorer divers aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle et plus spécialement la prévention et le traitement de certains états pathologiques est fondée sur les données démographiques figurant dans le premier Recueil du Service national de santé pour la période 1991-1995.

142. Il convenait d'accorder une attention particulière aux besoins relatifs à certaines pathologies comme la toxicomanie sous ses diverses formes. Dans ce domaine, le Bureau pour la lutte contre l'abus des drogues, la toxicomanie et le sida, créé par la loi n°612 du 26 juin 1990, joue un rôle essentiel. Il recueille les données relatives aux aspects épidémiologiques de la toxicomanie et des pathologies connexes et à l'action menée par les services publics en matière de soins et de rééducation des toxicomanes.

143. S'agissant du sida, qui a été institué maladie infectieuse à déclaration obligatoire par décret ministériel n°288 du 28 novembre 1986, les données indiquent que pour la période 1982-1995, 31819 cas ont été diagnostiqués, dont 3,5 pour cent étaient des étrangers, 79 pour cent des hommes et 64,5 pour cent des toxicomanes, chez qui la maladie a été transmise par utilisation de seringues infectées et ingestion de drogues tandis qu'elle l'a été par relations sexuelles dans 26,2 pour cent des cas, et par transfusion sanguine dans 2 pour cent des cas.

144. Les données relatives à la toxicomanie ont été recueillies par les services publics compétents - les SERT. Il ressort que 121667 personnes ont recouru à ces services, le groupe d'âge principalement touché étant celui des 20-34 ans (82 pour cent), les drogues les plus utilisées étant l'héroïne (85,95 pour cent), les cannabinoïdes (7,98 pour cent) et les amphétamines (0,29 pour cent) (voir les tableaux annexes).

145. D'autres initiatives dignes d'intérêt ont été prises en 1995 et 1996 dans ce domaine. La cinquième campagne d'information et d'éducation lancée en même temps que la mise en service d'un numéro de téléphone gratuit - le 167 16 600 - appelé DROGATEL, la publication de quatre numéros du Bulletin pour la toxicomanie et l'alcoolisme contenant des articles traitant des aspects sociaux, médicaux et normatifs, et enfin, les enquêtes menées par le Bureau pour la lutte contre la toxicomanie, l'abus des drogues et le sida sur l'adaptabilité et l'efficacité des diverses communautés thérapeutiques inscrites aux registres régionaux appropriés et à l'œuvre sur l'ensemble du territoire.

146. En dernier lieu, il convient de citer la conversion du décret-loi n° 20 du 18 janvier 1996 en une loi intitulée "Mesures d'urgence portant application de la loi unifiée n° 309/1990 sur la toxicomanie". Une disposition particulièrement importante concerne le transfert en faveur des Régions de 75 pour cent de l'enveloppe précédemment allouée en fonction des ressources du Fonds national d'intervention pour la lutte contre la toxicomanie; la répartition est régie par deux critères principaux, la population de la Région et l'incidence de la toxicomanie.

La prestation de services et de soins médicaux en cas de maladie

147. La prestation de soins médicaux est un domaine où les autorités et structures responsables ont été réexaminées et remaniées conformément aux modalités et dispositions prévues par le Plan national de santé pour la période 1994-1996. En premier lieu, ce Plan définit deux éléments fondamentaux qui sous-tendent la prestation des services de santé :

- le district, c'est-à-dire l'autorité responsable de l'aide à apporter aux citoyens tout au long de leur vie; il a pour tâche principale d'administrer les services de base suivants : soutien au médecin de famille, aide à domicile intégrée, hospitalisation à domicile, gestion coordonnée de l'accès aux services; et
- les services des urgences, organisés en réseau à compétence territoriale et chargés d'apporter une réponse efficace aux besoins urgents des citoyens en matière de santé.

148. Outre ces deux types d'intervention, le Plan prévoit des actions de réadaptation à réaliser sur trois niveaux et des mesures administratives pilotes concernant le paiement et la rémunération des services. En ce qui concerne certaines pathologies nouvelles, il convient de citer les dispositions relatives à la prévention et au traitement des tumeurs cancéreuses, aux greffes d'organes et de tissus, à l'aide aux personnes souffrant de néphropathie chronique, ce qui sans doute valorise encore davantage le contenu du Plan et en fait un outil indispensable pour suivre l'évolution de la pathologie et faire face aux besoins des citoyens et à leur demande de protection et de sauvegarde en matière de santé, gage d'une qualité de vie, tant physique que mentale, satisfaisante.

149. En ce qui concerne les services hospitaliers et les dépenses afférentes, les données figurant dans le premier Recueil du Service national de santé pour la période 1991-1995 sont particulièrement utiles. Elles offrent en effet un tableau assez complet que l'on peut aisément résumer en deux points :

- l'offre : pour l'ensemble du territoire national, il existe actuellement 990 hôpitaux publics, 65 cliniques privées et 68 instituts psychiatriques - ces derniers condamnés à disparaître ou à être transformés le 31 décembre 1996 au plus tard - offrant au total 375 000 lits publics ou privés (soit 5,4 lits pour 100 habitants).
- la demande : selon les estimations, il y aurait 9,5 millions d'hospitalisations par an, soit 27 000 cas par jour en moyenne ou 154 cas pour 1000 habitants dans les établissements publics et 18,9 pour 1000 dans les établissements privés conventionnés pour un total de 98 millions de patients - journées; près de trois millions d'opérations chirurgicales par an, équivalant à quelque 8 000 par jour. En termes de dépenses, le décret-loi n° 502 de 1992 stipule qu'elles sont financées partiellement par la Caisse nationale d'assurance-maladie, c'est-à-dire le budget de l'Etat, partiellement à l'aide de subventions, qui sont prises en charge à partir du 1^{er} janvier 1993 par les Régions et partiellement par le budget

propre des régions, étant entendu que les patients contribueront également de leur côté.

150. Outre le programme établi par le Plan, au cours de la période considérée, d'autres mesures législatives importantes ont été appliquées dans un secteur qui doit être soumis sans répit à des examens et remaniements pour pouvoir offrir un service optimal aux usagers. Les principales de ces mesures sont les suivantes :

- le décret présidentiel en date du 7 avril 1994 portant approbation du projet "Protection de la santé mentale 1994-1996". Visant à supprimer les disparités régionales en la matière, le décret propose un schéma destiné à rationaliser l'utilisation des ressources sectorielles et à mettre sur pied des mécanismes chargés de contrôler tous les acteurs concernés ainsi qu'à créer un ensemble intégré regroupant les divers services fonctionnels : le Département de la santé mentale, le Centre de santé mentale, le Service des consultations et des soins psychiatriques, les services résidentiels de l'Hôpital de jour et le Centre de traitement de jour;
- le programme de surveillance par le groupe SAR : suite à l'analyse de la configuration normative et de programmation, il est proposé d'utiliser cet instrument pour organiser les services psychiatriques territoriaux et transformer les instituts psychiatriques restants en Résidences médicalisées et Communautés de rééducation thérapeutiques dans les délais fixés par la loi n° 724/1995;
- la publication par le Ministre de la santé du Document d'orientation et de coordination des tâches des Unités sanitaires locales concernant certaines catégories de personnes handicapées (décret présidentiel du 24 février 1994 portant application de la loi n° 104 du 5 février 1992 relative à l'assistance, à l'intégration sociale et aux droits des handicapés). Le document précise les modalités d'intervention des U.S.L. pour établir le diagnostic dit "fonctionnel", le profil dynamique fonctionnel et le plan d'éducation individualisé pour les handicapés qui doivent être intégrés dans une structure scolaire;
- les ordonnances du Ministre de la santé en date du 15 novembre 1996 et du 7 février 1997. La première traite des soins de santé à assurer aux étrangers pendant la durée de leur séjour en Italie, et la seconde permet de prolonger jusqu'à 90 jours la période de soins.

Article 13

151. Au sujet du contenu de l'article 13 du Pacte, il conviendrait de dire d'entrée de jeu que malgré les nombreux projets de réforme récemment élaborés par le Parlement et les services gouvernementaux, le système scolaire italien conserve sa structure d'origine. Les projets de réforme s'emploient essentiellement à actualiser l'ensemble notamment à réduire progressivement le nombre des enseignants, manifestement pour tenir compte de la situation démographique, c'est-à-dire la diminution inévitable de la population scolaire.

152. Le système scolaire italien actuel est divisé en plusieurs cycles comme suit :

- l'école maternelle (qui comporte trois niveaux et accueille les enfants de 3 à 6 ans)
- l'école primaire ou élémentaire (qui comporte cinq niveaux et accueille les enfants de 6 à 11 ans);
- le premier cycle de l'école secondaire ou enseignement secondaire (qui comporte trois niveaux et accueille les enfants de 11 à 14 ans);
- le second cycle de l'école secondaire (qui comporte de trois à cinq niveaux, selon le type d'études).

153. On peut dire que la structure scolaire italienne s'appuie sur trois principes clés :

- l'enseignement obligatoire pour le cycle élémentaire et le premier cycle du secondaire (un diagramme illustrant le système éducatif italien actuel figure à l'annexe);
- la gratuité : cette question est régie par le décret-loi n° 297 du 16 avril 1994 - loi d'unification des textes législatifs relatifs à l'éducation, qui énonce le principe selon lequel "aucun frais ne peut être imposé ni aucune autre contribution d'aucune sorte ne peut être exigée" pour l'inscription ou la fréquentation de l'école primaire ou du premier cycle du secondaire (art. 143 et 176). S'agissant plus particulièrement de l'enseignement élémentaire, la loi d'unification stipule que "les manuels scolaires, y compris ceux qui sont destinés aux aveugles, doivent être fournis gratuitement par les municipalités selon les modalités à fixer dans le cadre de législations régionales" (art. 156).
- l'accessibilité : l'article 34 de la Constitution énonce le principe de l'universalité de la scolarisation, y compris pour les étrangers. Il est de même stipulé que les enfants d'étrangers ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne et résidant en Italie peuvent être admis dans la classe d'un cycle obligatoire qui, en termes d'année d'étude, suit immédiatement celle qu'ils ont suivie dans leur pays d'origine (art. 115 de la loi d'unification des textes législatifs). Les écoles qui acceptent des tels élèves doivent avoir un programme d'activités de soutien et d'intégration pour :
 - adapter l'enseignement de l'italien et d'autres matières à leurs besoins particuliers; et
 - promouvoir l'enseignement de la langue et de la culture du pays d'origine, en coordination avec l'enseignement des matières obligatoires inscrites au programme.

154. De la même manière, l'intégration scolaire est prévue pour les élèves non ressortissants de la Communauté, qui doivent recevoir "un enseignement intégré spécial de leur langue et culture d'origine" (art. 116 de la loi d'unification).

155. Qui plus est, on accorde une importance particulière à la circulaire ministérielle n° 205 du 26 juillet 1990 relative à l'insertion des élèves étrangers dans le système d'enseignement obligatoire. Ce qui est à retenir spécialement, c'est l'introduction de la notion d'éducation interculturelle. En effet, le texte stipule que "l'on peut considérer que l'objectif premier de l'éducation interculturelle consiste à promouvoir la capacité de vivre ensemble de manière constructive au sein d'un tissu socioculturel multiforme" et que toute action s'inscrivant dans cette perspective "même en l'absence d'élèves étrangers, traite en général les diverses disciplines de manière à prévenir tout stéréotype et préjugé à l'encontre des individus comme des cultures et à combattre toute forme de vision ethnocentrique, afin de donner corps aux droits de l'homme par la compréhension et l'éducation entre les peuples dans une commune aspiration au développement et à la paix".

156. La circulaire n° 205 a été suivie de deux autres : la circulaire n° 138 du 27 avril 1993 sur "L'éducation interculturelle comme moyen de prévenir le racisme et l'antisémitisme" et la circulaire n° 73 du 2 mars 1995 concernant "L'école, lieu de dialogue interculturel et lieu de vie démocratique". Ces deux circulaires soulignent qu'il est important d'introduire la notion de tolérance interraciale à l'école afin que, dès les premiers pas sur la voie de l'apprentissage, l'élève se rende compte de l'importance que la société moderne attache à la solidarité entre les cultures et entre les traditions.

L'éducation de base

157. Conformément aux dispositions des articles 137 et 169 de la loi d'unification des textes législatifs sur l'éducation (1994), il a été organisé, au cours de l'année scolaire 1995-96, sur l'ensemble du territoire national, 460 cours d'alphabétisation, quelque 2000 classes secondaires pilotes validées par un certificat de fin d'études pour travailleurs adultes ainsi que 78 places dans des classes élémentaires organisées dans les hôpitaux. Malheureusement, les données concernant les classes secondaires ne sont pas encore disponibles, mais il faut ajouter que, même avant l'entrée en vigueur de la loi n° 104 de 1994, la Direction générale du Premier cycle de l'enseignement secondaire avait déjà mis sur pied des classes expérimentales du second degré dans un certain nombre de grands hôpitaux (pour l'année en cours, il en existe dans neuf hôpitaux).

158. Il convient par ailleurs de mentionner la loi n° 104/1992 (loi-cadre sur les handicapés) portant création de classes élémentaires et secondaires dans les hôpitaux qui reçoivent à titre temporaire des mineurs handicapés. La loi stipule que ces classes peuvent aussi accueillir des mineurs non diminués, pour autant que la durée de leur hospitalisation soit supérieure à trente journées de classe.

159. Considérant la situation en termes plus généraux, le développement du système scolaire ne doit pas en rester à de simples déclarations de principe : le système doit être défini comme "une communauté en interaction avec l'ensemble de la communauté sociale et civile" et par conséquent comme une communauté qui

cherche à transmettre et à élaborer la culture ainsi qu'à promouvoir la participation des jeunes à ce processus.

160. Le système scolaire doit donner à l'élève la possibilité de participer à un projet de formation sociale au sens profond du terme (art. 3 de la Constitution) en introduisant dans l'enseignement secondaire des disciplines comme l'éducation sanitaire (loi n° 262/1990), l'éducation routière y compris la circulation et la sécurité (loi n° 285/1992) et l'instruction civique (directive n° 58 du 8 février 1996). L'adoption du dernier instrument législatif constitue sans aucun doute la confirmation de la valeur de l'école comme outil pour une meilleure connaissance et une meilleure compréhension de la structure de notre Etat : en fait, la directive prévoit l'inscription aux programmes des deux cycles du second degré de l'instruction civique et de toutes les initiatives prévues dans les Projets d'éducation concernant cette question selon des programmes précis à établir par une commission d'études compétente.

161. Le développement du système scolaire a été favorisé, notamment pour ce qui est de l'enseignement obligatoire, par le décret-loi n° 297 de 1994, qui prévoit l'ouverture de classes élémentaires et secondaires dans les établissements de rééducation et les prisons (art. 135 et 171); selon les Directions générales compétentes, au cours de l'année scolaire 1995-96, des classes élémentaires ont été créées dans 10 institutions carcérales pour mineurs et des classes secondaires dans 19 de ces institutions, ainsi que 250 postes d'enseignants d'adultes dans les prisons.

162. D'autres aspects relatifs au système d'éducation italien sont illustrés par des statistiques reproduites en annexe.

163. Il convient d'accorder une attention toute particulière au paragraphe 3 de l'article 13 du Pacte, qui traite de la liberté des parents de choisir le type d'éducation religieuse et morale à inculquer à leurs enfants. La dernière législation italienne en date garantit pleinement le droit des parents de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions. Indépendamment du fait que la Constitution garantit à tous la liberté de conscience, de religion et de croyance (art. 3, 19 et 21), toutes les réglementations sont toujours en harmonie avec les confessions religieuses directement concernées. En particulier, le Concordat avec l'Eglise catholique romaine stipule que l'Etat est tenu d'assurer à tous les élèves qui, directement ou représentés par leurs parents ou leur tuteur, en expriment le désir, la possibilité de recevoir un enseignement religieux catholique sur une base volontaire. Les accords conclus avec les autres fois religieuses (communautés vaudoise, méthodiste, adventiste, pentecôtiste, baptiste, luthérienne, juive) stipulent que la République, en garantissant le caractère pluraliste de l'école, donnera aux représentants de ces fois la possibilité de satisfaire aux demandes des élèves et de leurs parents "concernant l'étude du fait religieux et de ses incidences", reconnaît aussi le droit des élèves de toutes les écoles publiques de ne se soumettre à aucun enseignement religieux (lois n°s 206/1985, n° 449/1984, n° 516 et 517/1988 et n° 101/1989; décrets présidentiels n° 751/1985, n° 350/1987 et n° 202/1990).

Article 15

164. En ce qui concerne le vaste champ de l'article 15 du Pacte, il convient de mettre tout spécialement en relief un aspect : le Gouvernement italien a récemment pris une mesure visant à la protection effective des biens culturels d'intérêt religieux lorsque le Ministre des biens culturels et le Président de la Conférence épiscopale catholique ont apposé leur signature à un important "mémoire d'accord". Ce document renforce la collaboration entre l'Etat et l'Eglise pour la conservation, la protection et l'utilisation du patrimoine historique, artistique et archivistique de l'Eglise, qui revêt une importance considérable; des mémoires similaires sont sur le point d'être conclus avec les autres Eglises religieuses. L'Italie est le seul pays d'Europe (et peut-être du monde) à protéger cette catégorie de biens d'une valeur exceptionnelle, en collaboration avec les parties intéressées, tout en tenant dûment compte des besoins des Eglises et des Eglises religieuses en matière culturelle, religieuse et culturelle.

Annexes statistiques*

1. Structure de la population, par âge, au 1^{er} janvier 1995.
2. Mortinatalité et mortalité périnatale et infantile en Italie - 1983-1992.
3. Interruptions volontaires de grossesse au cours de la période 1982-1994.
4. Longévité moyenne : ventilation par sexe.
5. Nombre de personnes inscrites aux agences pour l'emploi pendant plus de 12 mois (hommes et femmes) au 30 avril de chaque année - 1988 à 1996.
6. Rapport entre la population active résidente et la population inscrite aux agences pour l'emploi, par région, septembre 1994 - septembre 1996 (données chiffrées et représentation graphique).
7. Population inscrite aux agences pour l'emploi, par grande région géographique et par catégorie - variations en pourcentage juin 1995 - juin 1996. Ventilation par groupe d'âge et par sexe - variations en pourcentage, juin 1995 - juin 1996.
8. Jeunes ayant travaillé dans le cadre de contrats emploi - formation, 1987 à 1995.
9. Contrôle du travail des mineurs - Etat récapitulatif national, 1995.
10. Contrôle du travail des mineurs - Etat récapitulatif national, 1994.
11. Cas d'accidents survenus dans les secteurs industriel et agricole ayant reçu une indemnité au plus tard au 31 décembre de l'année consécutive à l'année de l'accident.
12. Pensions pour maladies professionnelles dans l'industrie au 31 décembre 1995 - par type de maladie.
13. Autorisations d'entrées dans le pays accordées au titre des réunions familiales - janvier à octobre 1996.
14. Régularisations au titre de l'article 10 du décret-loi n° 477 du 13 septembre 1996.
15. Service aux travailleurs migrants non-ressortissants de la Communauté et à leur famille - troisième trimestre 1995.
16. Indices d'occupation, par ménage - Italie, 1984 et 1993.

* Les annexes mentionnées peuvent être consultées au secrétariat du Haut Commissaire aux droits de l'homme.

17. Système de chauffage domestique, par ménage - Ensemble du territoire et par région géographique, 1993.
18. Dépenses de santé courantes en pourcentage du PIB - 1989-1995.
19. Dépenses de médicaments nettes par habitant pour l'ensemble du territoire et par région - 1994. Dépenses de médicaments en Italie. Données exprimées en liras constantes, 1995 : 1989 - 1995.
20. Hôpitaux, répartition par région, 1995.
21. Hospitalisations en établissements publics et privés (hôpitaux psychiatriques résiduels non compris) en 1993, patients/journées en 1993 et variations par rapport à 1983, durée de séjour moyenne en 1993 et variations par rapport à 1993.
22. Les trois principales causes de mortalité : ventilation par groupe d'âge, en valeur absolue et en pourcentage de la mortalité totale. Hommes, Italie 1992.
23. Les trois principales causes de mortalité : ventilation par groupe d'âge, en valeur absolue et en pourcentage de la mortalité totale. Femmes, Italie 1992.
24. Population résidant en Italie : ventilation par région et par grand secteur géographique au 1^{er} janvier 1995.
25. Elèves étrangers fréquentant les écoles élémentaires italiennes (écoles publiques et autres) : ventilation par région d'insertion. Années scolaires 1991-92, 1992-93 et 1993-94.
26. Répartition régionale des classes élémentaires accueillant des élèves étrangers et présence moyenne par classe.
27. Elèves étrangers fréquentant les écoles secondaires italiennes (écoles publiques et autres) : ventilation par région d'insertion et par continent d'origine. Années scolaires 1992-93 et 1993-94. Valeurs absolues.
28. Elèves étrangers dans les écoles secondaires (écoles publiques et autres) : ventilation par région d'insertion et par continent d'origine. Années scolaires 1992-93 et 1993-94. En pourcentage.
29. Etudiants étrangers fréquentant les établissements d'enseignement supérieur italiens (établissements publics et autres) : ventilation par région d'insertion. Années scolaires 1992-93 et 1993-94.
