



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/1994/104/Add.19
3 de julio de 1998

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 1998

APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

Terceros informes periódicos presentados por los Estados
partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto

Adición

ITALIA

[17 de octubre de 1997]

* El segundo informe periódico relativo a los derechos consignados en los artículos 1 a 15 (E/1990/6/Add.2) presentado por el Gobierno de Italia fue examinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su séptimo período de sesiones (véanse E/C.12/1992/SR.13, 14 y 21).

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Introducción	1 - 5	3
Artículo 3	6 - 18	3
Artículo 6	19 - 69	7
Artículo 7	70 - 85	22
Artículo 8	86 - 106	26
Artículo 10	107 - 114	30
Artículo 11	115 - 119	32
Artículo 12	120 - 150	33
Artículo 13	151 - 163	42
Artículo 15	164	45
Apéndices estadísticos		46

Introducción

1. El presente informe del Gobierno de Italia sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, preparado de conformidad con lo dispuesto en el Pacto, abarca el período 1991-1996.
2. Como en anteriores ocasiones, el informe ha sido preparado por el Comité Interdepartamental de Derechos Humanos establecido en 1978 por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Ese órgano está integrado por representantes de los departamentos más directamente relacionados con las cuestiones abarcadas por el Pacto, junto con representantes de algunas organizaciones no gubernamentales y diversos expertos y especialistas.
3. En los anteriores informes, así como en su presentación oral y el debate correspondiente y en las respuestas por escrito a preguntas concretas formuladas por el Comité Especial se ha explicado ya cabalmente la situación existente en Italia en cuanto al respeto y la aplicación de los principios y normas del Pacto.
4. La escena política italiana ha experimentado algunos cambios muy radicales en el período examinado en el presente informe. Las elecciones de 1994 condujeron a la instauración de un gobierno de centro-derecha. Tras el fin de la denominada "Primera República", en la coalición gobernante se integraron muchas fuerzas políticas nuevas, entre ellas "Forza Italia", "Alleanza Nazionale" y "Lega Nord". Sin embargo, el nuevo Gobierno, considerado el primero de la "Segunda República", tuvo muy corta vida. Su dimisión fue ocasionada por diversos factores, el más decisivo de los cuales fue el hecho de que la "Lega Nord" le retiró el apoyo que le había brindado. Se constituyó entonces un nuevo Gobierno con participación de expertos independientes, que permaneció en funciones hasta que se celebraron nuevas elecciones en abril de 1996. Los principales partidos políticos se agruparon en dos coaliciones: el "Polo de las Libertades", de centro-derecha, compuesto por Forza Italia, Alleanza Nazionale, Centro Cristiano Democratico y Unione Democratica Cristiana, y la Coalición del Olivo, de centro-izquierda, compuesta principalmente por Partito Democratico della Sinistra y Partito Popolare Italiano, con el apoyo externo de Rifondazione Comunista. Ganó las elecciones esa segunda coalición, que constituyó el nuevo Gobierno, en el que también participan diversos expertos cuasi-independientes, designados por su competencia específica en sectores concretos.
5. Las sugerencias y preocupaciones expresadas por el Comité Especial en sus conclusiones finales sobre el informe anterior han sido concienzudamente examinadas por el Gobierno de Italia y por los órganos de la administración más directamente interesados en los diversos aspectos de los derechos humanos.

Artículo 3

6. Durante el período que abarca el presente informe, la política del Gobierno italiano en materia de igualdad de oportunidades se caracterizó por diversas actuaciones importantes para alcanzar objetivos concretos en la esfera del empleo.

7. Desde un punto de vista institucional tiene especial interés mencionar que a los diversos órganos y organismos ya existentes en el sistema italiano se ha sumado ahora un Comité para el Estudio de la Igualdad de Oportunidades, que depende del Consejo Supremo de la Magistratura (deliberación de 22 de octubre de 1992). El mandato del Comité abarca dos tareas principales: realizar un estudio analítico de las carreras profesionales en la magistratura diferenciadas por sexos y el trabajo adicional de las personas en cuestión, y determinar las iniciativas necesarias para eliminar las diferencias existentes de hecho con el fin de eliminar las situaciones laborales que entrañen diferencias por motivos de sexo y facilitar una distribución más equilibrada de las responsabilidades familiares y profesionales mediante una reestructuración adecuada de la organización del trabajo.

8. El Comité ya ha formulado diversas propuestas para la ulterior consideración del Consejo Supremo de la Magistratura. Esas propuestas se refieren a las cuestiones siguientes: asignación del primer puesto a los magistrados (o auditores), con el fin de salvaguardar los derechos de los jueces que son madres; participación de mujeres en reuniones de estudio predominantemente masculinas; elección de relatores para reuniones de estudio y de comisarios para la adjudicación de puestos por concurso, con miras a alentar la presencia de mujeres en esas funciones; y asignación a mujeres de casos individuales, cargos ejecutivos y puestos de consejeros en el Tribunal de Apelación.

9. Un aspecto al que ha prestado particular atención el Comité es el de la licencia por maternidad, abordado desde dos puntos de vista distintos: la posibilidad de sustituir a las mujeres ausentes (cuestión de la que había de ocuparse el Ministerio de Trabajo a finales de 1997); y el derecho de las mujeres a desempeñar funciones compatibles con sus necesidades especiales durante el período de embarazo y el primer año de vida del niño, evitando así tener que solicitar una excedencia, que afecta negativamente al adelanto profesional de las personas y a la estructura organizativa de la oficina en general.

10. Además del establecimiento del mencionado Comité, conviene destacar el interés general del Gobierno por reformular su política en la esfera laboral. Por consiguiente, en los párrafos sucesivos se examinarán las iniciativas más importantes que ha adoptado el Gobierno en relación con el principio de la igualdad de oportunidades.

11. La regulación de las relaciones laborales se ha desarrollado por lo general atendiendo a la necesidad de aplicar lo dispuesto en los Convenios de la OIT N° 100 (relativo a la igualdad de remuneración) y N° 111 (relativo a la discriminación en el empleo y la profesión).

12. En lo que se refiere a los aspectos normativos, conviene mencionar la Ley N° 125 de 1991 ("Medidas positivas para lograr la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo"), cuya principal finalidad era reconocer la presencia de la mujer en el mercado laboral tanto cuantitativamente como cualitativamente. Se prevén medidas especiales de intervención para el logro de ese objetivo:

- las denominadas medidas positivas (artículos 2 a 4) destinadas a incrementar el número de mujeres en los sectores en que están menos

representadas y facilitar mecanismos de capacitación y formas de organización laboral que hagan posible conciliar las responsabilidades profesionales con las familiares;

- el Comité Nacional para la Igualdad (artículos 5 y 6), al que se ha asignado la tarea de evaluar los mencionados proyectos de medidas positivas mediante la aplicación de criterios orientativos concretos previstos en el programa trienal 1995-1998 y el cuarto programa de mediano plazo, 1996-2000, de la Unión Europea; y
- los consejeros en materia de igualdad (artículo 8), que pueden actuar a todos los niveles (local, regional y central) de la Comisión para el Empleo y cuyas facultades han sido considerablemente ampliadas, pues pueden votar en las deliberaciones, pueden incoar procedimientos judiciales para eliminar actos y conductas discriminatorios de carácter individual o colectivo, y están en condiciones de adquirir cualesquiera informaciones útiles respecto de la situación de empleo de hombres y mujeres, la contratación, la capacitación y los ascensos.

13. En la mencionada ley se introducen asimismo diversos elementos jurídicos nuevos: el concepto de discriminación indirecta (artículo 4), el procedimiento de inversión parcial de la carga de la prueba en los casos de discriminación incoados por trabajadoras (artículo 4), la obligación del empleador de suministrar información preparando un informe bienal sobre la situación de personal, con aplicación de sanciones en caso de incumplimiento (artículo 9).

14. En un informe preparado por el Comité Nacional para la Igualdad sobre la aplicación concreta y efectiva de la Ley N° 125 de 1991 que se ha esbozado anteriormente se afirma que los principios enunciados en la ley siguen siendo válidos a los tres años de su promulgación, pero todavía no se han aplicado plenamente por falta de recursos financieros, administrativos e institucionales suficientes. Esa situación ha tenido diversas consecuencias:

- en lo que se refiere a los proyectos de medidas positivas, se ha observado una pronunciada disminución del número de proyectos presentados, así como diferencias considerables en cuanto a la relación entre número de proyectos presentados y aprobados en las regiones del norte, el centro y el sur de Italia; el Comité ha observado asimismo una clara diferencia entre los proyectos de capacitación, que son los más frecuentemente aprobados, y otros tipos de intervenciones;
- en lo referente al propio Comité Nacional para la Igualdad, el Comité destacó la constante mengua de su papel de coordinación y enlace entre el Ministerio de Trabajo y los otros órganos e instituciones que intervienen en relación con la igualdad de oportunidades;
- en cuanto a las actividades de los consejeros en materia de igualdad, el Comité señala una disminución perceptible de sus intervenciones y, por consiguiente, una reducción de su papel, como

consecuencia principalmente del escaso número de recursos presentados.

15. Otra iniciativa que cabe mencionar en relación con la igualdad de oportunidades es el acuerdo concertado entre los interlocutores sociales y el Gobierno de Italia el 23 de julio de 1993. En las observaciones sobre el artículo 6 del Pacto figura una reseña detallada del acuerdo en cuestión, que tiene particular importancia en relación con el derecho al trabajo. Se hace referencia explícitamente a las disposiciones contenidas en la mencionada Ley Nº 125 y la posterior Ley Nº 215, de 24 de febrero de 1992 ("Medidas positivas para promover la actividad empresarial de mujeres"), pues ambas leyes se consideran instrumentos fundamentales para la plena aplicación de la igualdad entre hombres y mujeres en las relaciones laborales. En el preámbulo del acuerdo se mencionan los numerosos problemas surgidos en el pasado en cuanto al empleo de mujeres y la igualdad de oportunidades en el mundo laboral, y se destaca la necesidad de un serio esfuerzo por aplicar plenamente la presente legislación, utilizando para ello instrumentos legislativos y contractuales adicionales y ampliando las medidas financieras ya parcialmente aplicadas en esa esfera.

16. Para garantizar un progreso efectivo en cuanto a la igualdad de oportunidades y garantizar así una situación de igualdad para la mujer en la sociedad, y especialmente en el mundo del trabajo, se otorga asimismo considerable importancia, además de a las medidas ya señaladas, a la adopción de medidas tendentes a regular otros aspectos de la cuestión examinada.

17. Entre las principales medidas de ese tipo pueden mencionarse el preámbulo del Acuerdo sobre el Trabajo firmado el 24 de septiembre de 1996 y el compromiso formulado en esa ocasión de aplicar la directiva de la UE sobre el horario laboral; la adaptación por el Gobierno de otras dos importantes directivas comunitarias para ponerlas en conformidad con el ordenamiento italiano, la directiva Nº 96/34/EC, de 3 de junio de 1996, relativa al acuerdo marco sobre licencia por maternidad o paternidad, y la directiva Nº 92/85/EEC, relativa a la mejora de la seguridad y la salud de las trabajadoras embarazadas y en el período postparto y de lactancia; y las numerosas opiniones expresadas por el Grupo de Examen del Comité Nacional para la Igualdad con miras a promover y aplicar las políticas pro igualdad a nivel local y la intención de establecer igualdad de trato y remuneración para hombres y mujeres en sectores específicos.

18. Las más interesantes de esas opiniones merecen exponerse aquí precisamente para confirmar la validez de las intervenciones realizadas en distintos entornos laborales. En lo que se refiere al cuerpo de vigilantes urbanos (la policía urbana italiana, con funciones principalmente de regulación del tráfico), existe una opinión de 11 de febrero de 1994 en la que se constata una violación de la prohibición de discriminación directa; en lo que respecta a las condiciones psíquicas y físicas exigidas para participar en el concurso de ingreso en el cuerpo de bomberos, cabe citar una opinión similar, de 21 de abril de 1994, en la que se constata una violación de la prohibición de discriminación indirecta. En lo referente a la situación de ausencia por maternidad de las trabajadoras estacionales, se formuló una opinión favorable al derecho de esas trabajadoras a que se reconozca su contratación y se les pague la prestación correspondiente aun cuando no exista una relación laboral efectiva en el momento en que se inicie la ausencia por maternidad. Por último, en relación con las perspectivas

de carrera de las azafatas aéreas, cabe citar una opinión de 12 de septiembre de 1996. La opinión de 12 de abril de 1996 trata de las madres trabajadoras, la ausencia voluntaria del trabajo y el adelanto en la carrera (automático o por otros criterios)

Artículo 6

19. En el período examinado en el presente informe se ha prestado la mayor atención a las cuestiones relacionadas con el derecho al trabajo, que regulan el artículo 6 del Pacto y el artículo 23 de la Constitución Italiana. Diversos factores, muchos de ellos comunes a casi todos los países europeos, han conducido a un preocupante aumento del nivel de desempleo. De ahí que el Gobierno italiano haya tenido que intervenir y adoptar instrumentos normativos y administrativos adecuados para reducir la tasa de desempleo del país.

Derecho al trabajo

20. La preocupación por las cuestiones del derecho al trabajo ha conducido a la elaboración y aprobación de dos documentos fundamentales: el Acuerdo sobre el Trabajo concertado el 3 de julio de 1993 por el Gobierno y los interlocutores sociales y el acuerdo subsiguiente suscrito por las mismas partes el 24 de septiembre de 1996. En ambos documentos se asigna particular importancia al fenómeno del desempleo, que ha adquirido proporciones muy graves en las regiones meridionales del país, por lo que se ha hecho necesario abordarlo por medio de medidas racionales y simplificadas de concertación, que conllevarán una integración apropiada entre políticas macroeconómicas, políticas del mercado laboral y políticas específicas de empleo. El recurso a un acuerdo entre los interlocutores sociales representa en sí mismo una innovación con respecto a la práctica anterior en Italia, y hace posible definir una orientación política sobre la base de un entendimiento previo entre las partes directamente interesadas.

21. Además de los acuerdos mencionados, que se examinarán más detalladamente infra, cabe mencionar un documento elaborado por el Ministerio de Trabajo y publicado también en septiembre de 1996. Al abordar el problema del desempleo, ese documento subraya la urgencia de reorientar el sistema económico por medio de una movilización intensiva a nivel central (con apoyo público por valor de no menos del 1 por ciento del PIB) y periférico; esa movilización no ha de tener carácter asistencial, sino que ha de dirigirse a maximizar el empleo. A ese respecto, el sistema fiscal se considera uno de los instrumentos indispensables para el logro de esos objetivos y se subraya la necesidad de una relación permanente entre las medidas legislativas, la actividad empresarial y el empleo.

22. Además, esas intervenciones se han ceñido y se ciñen a las directrices establecidas a nivel de la Comunidad Europea en relación con los objetivos de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht y el Libro Blanco de Delors ("Crecimiento, competitividad y empleo. Desafíos y perspectivas en el camino hacia el siglo XXI") presentado en Bruselas por la Comisión Europea al Consejo en diciembre de 1993.

23. Conviene destacar algunas diferencias de redacción y de contenido entre los mencionados acuerdos de 1993 y 1996.

24. En el acuerdo de 1993 se prevén dos tipos de medidas:

- la participación de los representantes sindicales puede lograrse de la manera tradicional, mediante la estipulación de un acuerdo colectivo a nivel nacional, o bien por la intervención de un sujeto colectivo diferente definido en un sector concreto o en el ámbito territorial;
- además, se concede importancia cada vez mayor no sólo a la capacitación y la contratación de trabajadores jóvenes, sino también a la necesidad de establecer mayores incentivos para el fomento de la investigación y la innovación tecnológica.

25. En cambio, el acuerdo de 1996 presenta, en relación con el derecho al trabajo, una estructura más racional y detallada; se prevé una consignación financiera extraordinaria para el programa que ha de aplicarse en el bienio 1998-1999 (9.000 millones de liras para la política de empleo, 1.550 millones de liras derivadas de la lucha contra la evasión fiscal y la privatización de propiedades del Estado), y se aborda la cuestión del empleo mediante un análisis de largo alcance que tiene en cuenta todos los diversos aspectos de la relación laboral. En el texto del acuerdo se presta particular atención a dos elementos: **horas de trabajo**, con posibilidad de intervenir para reducir las a 40 horas semanales, y **contratos de duración limitada** (de conformidad con un modelo que prevé asimismo su transformación en contratos ordinarios de duración indefinida) cuando se cumplan determinadas condiciones.

26. Según se convino con los interlocutores sociales en el acuerdo de 1996, los programas del Gobierno han de estar encaminados a una reestructuración global de los acuerdos laborales y a la introducción de reglamentaciones específicas en determinadas esferas: capacitación, investigación y desarrollo, promoción del empleo, política de infraestructuras y demanda pública, y contratos regionales.

Capacitación

27. Para construir un sistema nacional eficiente de educación y capacitación es esencial aumentar la edad de escolarización obligatoria a 16 años y confirmar el derecho a recibir capacitación y formación hasta los 18 años; integrar el sistema escolar y el sistema de capacitación territorial y extraescolar; promover la denominada capacitación en el empleo, tendente a actualizar los conocimientos y la competencia profesional de cada trabajador, dando así un sentido práctico al concepto de empleabilidad; impulsar la participación intensa de los interlocutores sociales, entre otras medidas por medio de la renovación de las estructuras institucionales de capacitación y formación; facilitar la coordinación interinstitucional (Estado-regiones-autoridades locales); arbitrar la supervisión permanente de la cantidad y calidad de las instalaciones de capacitación disponibles; y relanzar las actividades de investigación.

Investigación y desarrollo

28. En esa esfera el acuerdo prevé la intervención de los interlocutores privados y del sector público (por medio de un grupo de tareas apropiado que habrá que establecer a nivel de la Oficina del Primer Ministro). En particular,

esa intervención ha de coordinarse con el proyecto para la reorganización de los organismos de investigación y la propuesta de introducción de mecanismos automáticos para invertir en actividades de investigación, garantizando así un crecimiento adecuado de los recursos (gastos trienales equivalentes al 2 por ciento del PIB).

Promoción del empleo

29. La promoción del empleo es uno de los aspectos en los que el Gobierno tendrá que concentrar sus esfuerzos para garantizar que los ciudadanos italianos en edad laboral puedan encontrar o recuperar un empleo. La intervención política ha de guiarse por los siguientes objetivos:

- desarrollo y modernización del sistema de producción en un proceso ecológicamente sostenible por medio de una red de servicios coordinada por un organismo nacional. Ese proyecto se encuentra todavía en fase de preparación, con el concurso de organizaciones voluntarias y sin fines de lucro;
- apoyo a la pequeña y mediana empresa; en ese contexto, se prevé negociar con la Comisión Europea la reorganización de la ayuda para la contratación de trabajadores por empresas de determinadas categorías y que funcionen en determinadas partes del país, en particular en la región meridional y las zonas industriales en declive de las regiones septentrional y central;
- mayores garantías de flexibilidad, con miras no sólo a promover normas y prácticas que faciliten el contacto entre empresas y trabajadores y promuevan por ende el empleo, sino también a establecer una situación equilibrada en cuanto a la protección de los trabajadores permanentes y temporales;
- atención al sistema de incentivos al empleo en el paso del seguro de desempleo al trabajo remunerado, con el objetivo básico de promover la polivalencia y la renovación profesional de la fuerza de trabajo;
- como ya se ha señalado en las observaciones relativas al artículo 3 del Pacto, aplicación del principio de igualdad de oportunidades, lo que podría lograrse principalmente promoviendo un mayor equilibrio de las tasas de empleo y la distribución profesional de hombres y mujeres, inclusive en lo relativo a la política de fomento de la actividad empresarial;
- confirmación del aumento de la transparencia de las normas que regulan el mercado de trabajo;
- reducción de los costos indirectos de la mano de obra, básicamente mediante la transferencia al presupuesto general del Estado de las contribuciones de los empleadores a la seguridad social.

30. El acuerdo de 1996 se centra claramente en hipótesis de intervención concebidas para facilitar el empleo, pero también se intenta en él explorar posibles procedimientos para incentivar el empleo de jóvenes en busca de su

primer trabajo y de desempleados que lo hayan estado durante mucho tiempo, por lo que aborda en forma más completa y exhaustiva el problema global.

31. Esos procedimientos y las cifras contractuales que de ellos se derivan pueden describirse como sigue:

- formas de aprendizaje: ese tipo de contrato está concebido para personas del grupo de edad de 16 a 24 años en el conjunto del territorio nacional, pero de 16 a 26 años en la región meridional; pueden tener una duración de 18 meses a cuatro años;
- trabajo a tiempo parcial: esa modalidad laboral ha adquirido particular importancia en la normativa italiana reciente, porque se considera uno de los instrumentos más importantes del sector laboral para satisfacer las necesidades de determinadas categorías de trabajadores; se trata, pues, de alentar el empleo por medio de tasas de contribución diferenciadas y de la introducción de beneficios fiscales adicionales; sus destinatarios son principalmente jóvenes que se incorporan por primera vez al mercado laboral, mujeres que vuelven a él tras una larga ausencia y personas de edad que desean jubilarse gradualmente (aunque en ese caso se exige que sean sustituidos por jóvenes);
- pasantías: esa relación contractual entraña capacitación polivalente y orientación con miras a facilitar los primeros contactos entre los jóvenes en busca de trabajo y las empresas;
- formación continua: se prevén dos tipos de intervención para facilitar la concertación de contratos laborales de ese tipo: la atribución gradual e integral de la contribución del 0,3 por ciento de la remuneración total, y la formulación de planes anuales;
- formación permanente: esa modalidad se alienta mediante la posibilidad de prorrogar por un tercer año el contrato de capacitación laboral en las regiones meridionales; sin embargo, esa posibilidad se limita a los casos de estabilización de la relación laboral al concluir el segundo año, aunque se haya de confirmar la vigencia para el tercer año de los incentivos y de las condiciones contractuales originarias;
- trabajo temporal: con ese término se designa una relación laboral que sólo pueden establecer organismos autorizados sujetos a la supervisión de las autoridades competentes en el ámbito de sectores determinados y de conformidad con los principios estipulados en el acuerdo. Se prevé la concertación de contratos por un período limitado o indeterminado, y se ha estudiado la posibilidad de utilizar también esa modalidad laboral con carácter experimental en el sector agrícola y en el de la construcción;
- instrumentos para alentar la reducción y reestructuración de la jornada laboral: en el marco más general de la aplicación de las modificaciones propuestas de la jornada laboral, la adopción de instrumentos de este tipo tiene por objeto permitir una reducción de

la carga de la seguridad social para los trabajadores, con arreglo también a las disposiciones de la directiva N° 93/104 de la UE relativa a las horas de trabajo, y la redistribución de las tasas de contribución según el número de horas de trabajo semanales, divididas en cuatro tramos;

- trabajo socialmente útil: en este sector concreto el acuerdo prevé el desarrollo de proyectos e iniciativas de actividad económica en determinadas esferas de intervención, entre las que cabe mencionar, a título de meros ejemplos, la rehabilitación de zonas industriales deprimidas, la salvaguardia de condiciones hidrogeológicas, la rehabilitación ambiental, incluidas la descontaminación y la eliminación de amianto, las zonas protegidas, los parques naturales y el patrimonio cultural en general;
- nuevos servicios de empleo: el objetivo es redefinir el papel del sistema público de colocación y su descentralización institucional mediante la transferencia a las regiones, aunque sujeto a la intervención estatal con fines de regulación, orientación y programación; se prevé asimismo abrir el mercado a instituciones privadas, todo ello con miras a facilitar el contacto entre la oferta y la demanda de trabajo;
- reducción de las contribuciones a la seguridad social y facilitación fiscal: las propuestas formuladas en esa esfera prevén en general la transferencia de las contribuciones a la seguridad social a los presupuestos generales del Estado, la reducción de las contribuciones correspondientes al personal contratado en 1997 en la región meridional durante un período indeterminado de tiempo, y la exención del pago del impuesto de sociedades o del impuesto sobre la renta por el ejercicio de oficios o profesiones durante un período de dos años para categorías determinadas de "nuevos empleadores";
- políticas de inmigración: se prevén medidas para facilitar la integración socioeconómica de los inmigrantes, especialmente en lo referente a la vivienda, la capacitación profesional y el empleo y la inserción sociocultural, así como para supervisar y estudiar el mercado laboral italiano en lo que respecta a la utilización de trabajadores no procedentes de Estados miembros de la UE;
- libre circulación de trabajadores dentro de la Unión Europea y movilidad en relación con otros países: ese objetivo se logra mediante el respeto y la aplicación correcta de los reglamentos de la Comunidad y el desarrollo del sistema Eures;
- reforzamiento de las transferencias obligatorias de puestos: este instrumento debe utilizarse junto con la descentralización de diversas competencias y la pronta tramitación de las solicitudes derivadas del carácter gradual de la aplicación de las normas laborales generales a los empleadores que hayan sido en el pasado organismos públicos.

32. En relación también con el fenómeno del crecimiento del desempleo y la consiguiente necesidad de promover urgentemente medidas tendentes a estimular el empleo, resulta de especial interés la serie de estudios estadísticos realizados por el Observatorio del Mercado Laboral establecido en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esos estudios estadísticos, que se reproducen en los diversos cuadros anexos al presente informe, se realizaron entre enero de 1995 y comienzos de 1997, y permitieron trazar un cuadro representativo de las tendencias de diversas variables muy importantes, en particular del número de trabajadores registrados en las agencias de colocación, el número de jóvenes contratados por primera vez, el número de trabajadores empleados y de personas en busca de empleo, y el número de trabajadores con un contrato de capacitación, de trabajo parcial y de aprendizaje.

Política de infraestructuras y demanda pública

33. Con miras a garantizar la aplicación positiva de esta política y por ende un crecimiento seguro y competitivo de la economía y del empleo, las propuestas prevén no sólo un tipo diferente de intervención por parte de la administración pública, sino también la participación de las fuerzas productivas locales en la tarea de reducir las desigualdades entre Italia septentrional y meridional en cuanto a dotación de infraestructuras.

34. Los sectores para los que la política general establecida por el Gobierno italiano prevén algún tipo particular de intervención son los siguientes:

- obras públicas: se prevé la terminación de diversos proyectos importantes en curso; han de formularse programas de rehabilitación urbana de conformidad con la Ley N° 179/1992, el programa extraordinario de construcción de la Ley N° 203/1991 y la activación de la Ley N° 183/1989 en lo referente a la preservación del suelo y la reorganización de los servicios de suministro de agua, alcantarillado y eliminación de aguas cloacales con arreglo a la Ley N° 36/1994;
- transporte: en ese sector el acuerdo de 1996 prevé la creación de una Autoridad de Transporte independiente encargada de regular la calidad, la seguridad y el costo de los servicios;
- medio ambiente: en la esfera del medio ambiente se prevé poner en práctica dos planes de acción, uno de los cuales consiste en la estipulación de diversos acuerdos programáticos entre las regiones, las fuerzas sociales, asociaciones ambientalistas y empresas de explotación de redes, mientras que el otro tiene por objeto garantizar la completa utilización de los recursos financieros de alrededor de 3.200 millones de liras consignados en el plan trienal de protección ambiental de 1994-1996. Además, el Ministerio se ha comprometido a hacer operativo antes de finales de 1996 el órgano competente para la supervisión de la calidad ecológica, así como a facilitar el cumplimiento del procedimiento de evaluación del impacto ambiental de los procesos de producción;
- energía: en el acuerdo se estipulan asimismo los principales objetivos de la política energética: simplificación y agilización

de los procedimientos, expansión ulterior del sector eléctrico, del sistema de distribución de metano, de los recursos renovables y de la distribución de gasolina; se prevé destinar alrededor de 13.000 millones de liras a inversiones para la realización de esos objetivos;

- informática: en el acuerdo se encomienda la gestión del sector informático al Gobierno, que habrá de intervenir para definir un marco normativo e instituir una autoridad sectorial independiente, gestionar la demanda pública, apoyar actividades de investigación y desarrollo, impartir capacitación en fundamentos de informática y formación más avanzada, y coordinar las actividades nacionales con las internacionales.

Contratos regionales

35. Se ha confiado a la Oficina del Primer Ministro la tarea de identificar las "zonas con menor tasa de crecimiento y mayores tensiones en materia de empleo" de Italia meridional, con miras a facilitar la creación de empleo y nuevas inversiones productivas por medio de condiciones particularmente favorables en la concesión de créditos bancarios y con arreglo a acuerdos concertados entre las partes interesadas.

Orientación técnica y profesional y programas de capacitación

36. En el artículo 3 del Pacto se destaca la necesidad de adoptar medidas adecuadas de orientación con objeto de promover la plena utilización de los recursos productivos; al aplicar esas indicaciones, el Gobierno ha tenido presentes los principios esenciales enunciados posteriormente en el acuerdo de 1996, y a los que se dio cumplimiento por medio de la Ley N° 236 de 1993 y la Ley N° 608 de 1996.

37. En el artículo 1 de la Ley N° 236 de 19 de julio de 1993 se prevé la creación de un fondo para el empleo y la adopción de medidas extraordinarias de política laboral tendentes a mantener los niveles de empleo en las zonas afectadas por crisis. Se prevé la introducción durante un período de tres años de incentivos para los empleadores por cada trabajador adicional empleado a tiempo completo en relación con el número de trabajadores empleados el 30 de mayo de 1993.

38. Con el fin de aplicar la mencionada Ley y administrar adecuadamente el fondo mencionado en su artículo 1, se han encomendado al Ministerio de Trabajo las siguientes tareas:

- determinación de las esferas de intervención a las que se aplicará el fondo, que se indicarán oportunamente en un decreto emitido por el Ministro de Trabajo con el acuerdo del Ministro de Hacienda, tras oír a las regiones y teniendo en cuenta las propuestas de un Comité encargado de coordinar las iniciativas en favor del empleo;
- determinación de los requisitos que habrán de cumplirse para acogerse a esas prestaciones, de los impresos de solicitud, y de los plazos y modalidades de pago de las prestaciones, por medio de

sendos decretos emitidos por el Ministro de Trabajo con el acuerdo del Ministro de Hacienda y tras consultar a las organizaciones sindicales más representativas;

- publicación de los criterios para la concesión de las prestaciones y autorización de los desembolsos correspondientes;
- concertación de acuerdos con consorcios municipales, empresas, cooperativas y grupos privados, así como con los gestores de fondos mutuos, para la promoción y el desarrollo de la cooperación, el diseño de modelos e instrumentos para gestionar activamente la movilidad y generar nuevos puestos de trabajo y para evaluar la viabilidad de los propios proyectos del Ministerio de Trabajo;
- proponer, conjuntamente con el Ministerio de Industria, criterios y modalidades para la utilización de las cantidades disponibles en el fondo, criterios y modalidades que se adoptarán llegado el momento por decreto del Primer Ministro;
- con el acuerdo del Ministro de Industria, utilizar para la intervención propuesta empresas de promoción industrial en la que el Estado tenga una participación o sociedades anónimas derivadas de la transformación o disolución de órganos de gestión de empresas estatales.

39. El artículo 1 bis de la Ley Nº 236 estipula que una parte del fondo debe dedicarse al desarrollo de nuevas empresas para los jóvenes (en italiano "nuove imprese giovanili") en los sectores del patrimonio cultural, el turismo y el mantenimiento de infraestructuras civiles e industriales en las regiones meridionales, así como en el sector de los servicios sociales y de asistencia a domicilio y de la asistencia personal para las personas impedidas o personas de edad que no puedan valerse por sí mismas.

40. En el artículo 1 ter se prevé el establecimiento de otro fondo para la formulación y realización de nuevos programas de reindustrialización en las zonas afectadas por crisis, para la aplicación de medidas tendentes a facilitar nuevas iniciativas de producción y para la conversión del aparato productivo, así como para subvencionar medidas de desarrollo a nivel local. El párrafo 3 del artículo 4 estipula que todo empleador que no haya despedido a trabajadores ni reducido su personal en los meses anteriores o que contrate a tiempo completo y por un período de tiempo indefinido a un trabajador inscrito en las listas de movilidad podrá obtener un subsidio mensual equivalente al 50 por ciento de la prestación por movilidad que se habría pagado al trabajador, aunque con una reducción de tres meses según la edad del trabajador en el momento de su contratación.

41. En virtud de la Ley Nº 608, de 28 de noviembre de 1996, se confía a las administraciones públicas, así como a las empresas con predominio de capital público y otras entidades identificadas por decreto del Ministro de Trabajo, la tarea de promover proyectos socialmente útiles para el logro de los objetivos de carácter extraordinario. En esos proyectos han de participar trabajadores que hayan estado inscritos durante más de dos años en la primera categoría de las listas de las agencias de colocación, trabajadores con gran movilidad,

trabajadores pertenecientes a determinadas categorías que habrán de definirse en relación con áreas territoriales específicas, o trabajadores suspendidos que extraordinariamente tengan derecho a percibir sus sueldos.

42. Como ya se ha indicado en relación con las relaciones y los contratos laborales previstos en el acuerdo de 1996, el concepto de "trabajo socialmente útil" debe entenderse como trabajo de carácter extraordinario y de duración limitada en sectores innovadores tales como los del patrimonio cultural, protección del medio ambiente, rehabilitación urbana, investigación, capacitación y reciclaje profesional, ayuda a pequeñas y medianas empresas mediante la prestación de servicios y apoyo para la comercialización y las exportaciones, y servicios personales de asistencia. Ese tipo de contrato no conlleva el establecimiento de una relación laboral, por lo que no entraña para los trabajadores así empleados la pérdida del derecho a seguir percibiendo sus sueldos o sus prestaciones de movilidad ni la supresión de las listas de movilidad y de las agencias de colocación. No obstante, los trabajadores en cuestión han de contar con un seguro contra accidentes y enfermedades profesionales, así como de responsabilidad civil.

43. Las categorías de trabajadores que reciben prestaciones con cargo al fondo de suplemento salarial o prestaciones por movilidad pueden utilizarse sólo por períodos que no excedan del período de percepción de esas prestaciones. El subsidio que habrá de percibir el empleador por tales trabajadores dependerá del número efectivo de días en que se presten esos servicios.

44. El Ministerio de Trabajo contará con la asistencia de un comité de evaluación establecido por decreto con la función de formular opiniones sobre los diversos proyectos nacionales e internacionales y colaborar en la preparación de un informe anual sobre la experiencia de aplicación de tales proyectos. El Ministro de Trabajo informará semestralmente a los comités competentes del Senado y de la Cámara de Diputados sobre la utilización de trabajadores en tareas socialmente útiles.

45. Un examen del contenido de las mencionadas leyes de 1993 y 1996 pone de manifiesto ante todo la determinación del Gobierno italiano de garantizar un constante desarrollo económico, social y cultural mediante la adopción de políticas de intervención adecuadas y, sobre todo, de abordar resueltamente el problema del empleo. Teniendo presente precisamente ese objetivo, en el mencionado informe se tomaron en consideración también otros sectores de intervención para estudiar la posibilidad de perfeccionar ulteriormente las medidas adoptadas por el Gobierno para estimular el empleo, con el fin de garantizar el funcionamiento óptimo de toda la estructura productiva del país: entre las cuestiones examinadas se cuentan las de los servicios públicos, el empleo de los jóvenes, la aplicación concreta de los convenios de la OIT y la protección de los trabajadores inmigrantes procedentes de fuera de la Comunidad.

Servicios públicos

46. Los servicios públicos encargados de la inscripción y colocación de trabajadores han perdido parte de sus competencias en los últimos años: al no ejercer ya funciones tendentes a equilibrar la oferta y la demanda de mano de obra, han adquirido más bien el carácter de órganos de supervisión y control de la contratación por los empleadores como resultado del contacto directo con los

trabajadores. Es, pues, el empleador el que con sujeción a las condiciones de colocación obligatoria y de reserva del 12 por ciento de la contratación para categorías específicas, elige libremente entre los trabajadores incluidos en las listas y los contrata mediante solicitud nominal (Ley N° 223/1991).

47. Una modificación posterior de las reglamentaciones relativas a los servicios públicos ha otorgado ulterior libertad de acción al empleador, que puede ahora contratar directamente al trabajador y sólo está obligado a comunicar la contratación a la agencia local de colocación en un plazo de cinco días, indicando simplemente el nombre del trabajador, la fecha de contratación, el tipo de contrato, la descripción del puesto de trabajo y el tratamiento económico y normativo (artículo 9 bis de la Ley N° 608/1996). Por consiguiente, la agencia local de colocación no tiene más funciones que la de controlar formalmente la contratación y la conformidad de cada contrato con los acuerdos colectivos y la legislación en curso sobre la remuneración y las condiciones de trabajo. La única tarea concreta que han de realizar actualmente las agencias de colocación es la de suprimir de las listas de colocación el nombre del trabajador contratado.

48. Como ya se preveía en el mencionado acuerdo de 1996 en lo que respecta a la intermediación para trabajos permanentes, la función exclusiva del sector público desaparecerá también en el caso del trabajo temporal en cuanto se apruebe un proyecto de ley que ha de examinar el Parlamento y que ya ha aprobado el Senado: como ya se ha indicado, los contratos temporales entrañan la contratación por las empresas de uno o más trabajadores por un período limitado, cuya duración puede o no especificarse, con el fin de atender a necesidades de carácter temporal.

49. En ese sector específico, el Ministerio de Trabajo tendrá en lo sucesivo las siguientes funciones:

- supervisar que las empresas en cuestión cumplan los requisitos necesarios;
- autorizar provisionalmente las actividades de suministro;
- inscribir a las empresas de suministro en un registro adecuado que se mantendrá en el Ministerio; y
- verificar el correcto desempeño de la actividad de suministro durante los primeros dos años y, de resultar positiva la evaluación, autorizar la continuación de esa actividad por un período indeterminado. Sin embargo, la función de supervisión y control del Ministerio de Trabajo en relación con las actividades de las empresas autorizadas no se limita al período provisional de dos años, sino que sigue ejerciéndose durante todo el período en que la empresa de suministro siga inscrita en el registro mencionado. El Ministerio de Trabajo desempeñará tanto a nivel central como a nivel periférico un papel fundamental en relación con el trabajo temporal, que sólo podrá realizarse en condiciones especiales que se definan en un decreto del Ministro y bajo la constante supervisión de los órganos competentes del propio Ministerio.

50. También desempeña una función particular en relación con la colocación de mano de obra la estructura recientemente establecida conocida como "Eures", que es una red de información y orientación sobre el mercado de trabajo de la Comunidad y la demanda y la oferta de trabajo. Eures se estableció en aplicación del Reglamento N° 2434/92 y la Decisión de la CEE N° 569, de 22 de octubre de 1993, con el fin de movilizar los servicios públicos de empleo de los 15 Estados miembros (y de Noruega e Islandia, como signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo), así como otras entidades regionales, nacionales o internacionales que realizaban actividades en la esfera del empleo (por ejemplo, organizaciones sindicales, asociaciones de empleadores, y autoridades locales y regionales). La plantilla de la red Eures está integrada por más de 450 euroconsejeros, de los que hay 44 en Italia, distribuidos por todo el territorio de la UE y el Espacio Económico Europeo en el marco de los servicios públicos de colocación, las organizaciones sindicales, las federaciones de empleadores y las regiones.

51. Cada euroconsejero está conectado a la red por medio de una estructura informática que le permite acceder prontamente a dos bases de datos y utilizar el sistema de correo electrónico para comunicarse en cualquier momento con los demás integrantes de la red. De la coordinación de Eures se encarga la Comisión Europea, que emite directivas adecuadas para los dirigentes del proyecto y los responsables de recursos humanos en los diversos Estados miembros, que a su vez coordinan las actividades de los euroconsejeros en sus respectivos territorios nacionales y responden de su labor ante la Comisión.

52. Los euroconsejeros informan, aconsejan y orientan a aspirantes a puestos de trabajo que entrañan movilidad y a empresas dispuestas a contratar a trabajadores del extranjero. La eficacia de la red Eures está directamente vinculada a la calidad y variedad de la información contenida en los bancos de datos. Al consultar esa información en su pantalla, cada euroconsejero puede acceder:

- a un banco de datos de los puestos disponibles a nivel de la Comunidad (BEC); y
- a un banco de datos de información general sobre las condiciones de vida en los Estados miembros (INFO 92).

53. El servicio Eures es gratuito y se dirige a trabajadores con movilidad, para los que Europa representa una oportunidad de ampliar sus cualificaciones y mejorar así sus perspectivas profesionales. El segundo tipo de usuarios de Eures son los empleadores que desean poder contratar a personal fuera del territorio nacional.

54. Las Leyes Nos. 236/1993 y 608/1996 ya mencionadas asignan al Ministerio de Trabajo un papel fundamental en la gestión de los recursos destinados a incentivar el empleo en relación con las actividades que desarrollan los servicios públicos que operan en territorio italiano.

55. Por lo que respecta a la Ley N° 236/1993, los elementos que intervienen en la planificación de los procedimientos de intervención de carácter público son:

- los consorcios, las empresas y las cooperativas municipales y los grupos y órganos privados que se encargan de la gestión de fondos mutuos para el fomento y el desarrollo de la cooperación: se solicita su colaboración en el diseño de modelos e instrumentos para promover la movilidad y el desarrollo de nuevos puestos de trabajo;
- las empresas de fomento industrial con participación del Estado, y las sociedades por acciones derivadas de la transformación o la disolución de órganos de gestión de empresas públicas: en colaboración con los Ministerios de Trabajo y de Industria, esas empresas participan en la aplicación de los procedimientos de utilización del fondo establecido en virtud del artículo 1 de la Ley N° 263.

56. Como se indicaba anteriormente, la Ley N° 609/1996 confía a las administraciones públicas, a empresas controladas por capital público y a otros elementos designados mediante el correspondiente decreto del Ministerio de Trabajo la labor de elaborar proyectos de utilidad social, aunque siempre con sujeción a la existencia de determinados requisitos básicos.

57. Cabe destacar además varios otros aspectos:

- los proyectos de utilidad social mencionados deben prepararse con arreglo a los criterios fijados por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social en coordinación con el Ministro de la Administración Pública; cuando son de ámbito nacional o interregional deben presentarse al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y ser aprobados por la Comisión Central de Empleo de la Dirección Provincial del Trabajo; si son de ámbito local, deben presentarse al organismo de empleo competente y ser aprobados por la Comisión Regional de Empleo;
- la asignación de trabajadores a las entidades que gestionan proyectos de utilidad social se efectúa en la bolsa de trabajo local con arreglo a los criterios establecidos por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social que, teniendo en cuenta las posibles especificidades territoriales de la situación en materia de empleo, puede también definir modalidades extraordinarias para asignar a trabajadores a esos proyectos de utilidad social, incluida la adopción de criterios tales como las responsabilidades familiares, la edad y el lugar de residencia;
- como se ha indicado anteriormente, los trabajadores con movilidad o que reciben un suplemento salarial pierden su derecho al pago del plus por movilidad o del suplemento salarial si rechazan su asignación a un proyecto de utilidad social. La medida, que el interesado puede recurrir ante la Dirección Regional del Trabajo, es decretada por la Dirección Provincial del Trabajo.

El empleo de los jóvenes

58. El segundo aspecto que se tiene en cuenta en el marco de la aplicación de la política gubernamental en materia de incentivos del empleo de lucha contra el

desempleo es el de las medidas legislativas adoptadas en Italia en el sector del empleo de los jóvenes.

59. El instrumento más importante de fomento de las actividades laborales de las jóvenes generaciones ha sido la Ley N° 863, de 19 de diciembre de 1984. Dicha ley estipula la creación de contratos laborales de capacitación por un período no superior a 24 meses para personas de 15 a 29 años de edad (artículo 3), edad límite que posteriormente se aumentó de 29 a 32 años en virtud de la Ley N° 407/1991, aunque sólo para los jóvenes residentes en diversas zonas del sur de Italia. La finalidad de esos contratos era doble, ya que no sólo pretendían facilitar el empleo, sino dar capacitación profesional a los jóvenes y mejorar las competencias existentes. Por consiguiente, establecían una relación laboral que no consistía simplemente en el intercambio de los servicios prestados por el trabajador por la remuneración pagada por el empleador, sino en un intercambio de trabajo útil y capacitación para brindar al joven trabajador la competencia profesional que necesitaba para entrar en el mercado del trabajo.

60. Este tipo de contrato hizo posible la contratación de jóvenes en organismos públicos y empresas privadas, siempre y cuando éstas no contaran en su plantilla con trabajadores suspendidos de empleo y sueldo ni hubieran reducido su personal en los doce meses anteriores a la solicitud (a menos que los conocimientos y aptitudes del personal contratado fueran distintos de los del personal afectado por las suspensiones y reducciones de plantilla). Los empleadores que en el momento de solicitar nuevos trabajadores no han mantenido en servicio al menos al 50 por ciento de los trabajadores cuyo contrato de capacitación en el empleo haya expirado en el curso de los 24 meses inmediatamente anteriores no podrán contratar trabajadores en el marco de esos contratos de capacitación en el empleo. Sin embargo, en ese 50 por ciento no se tendrá en cuenta a los trabajadores que hayan abandonado voluntariamente su puesto de trabajo, los trabajadores que hayan sido despedidos por motivos válidos y los que se hayan negado a permanecer al servicio del empleador con un contrato de trabajo normal durante un período indeterminado.

61. El contrato de capacitación en el empleo tenía que establecerse por escrito y hacerse entrega de una copia al trabajador. Al concluir la relación, el empleador tenía que expedir un certificado en el que se indicaran las actividades realizadas por el trabajador y los resultados alcanzados; en ausencia de un contrato escrito, y también en el caso de que el empleador hubiera incumplido las obligaciones previstas en el contrato, se consideraba que el contrato se había fijado desde un principio por un período de tiempo indeterminado.

62. En caso de que el contrato de capacitación en el empleo se convirtiera en un contrato laboral normal por un período indeterminado al expirar el contrato de capacitación inicial o en los 12 meses inmediatamente posteriores a su expiración, la duración del contrato de capacitación se contabilizaba como parte de la duración del servicio. Los empleadores que contrataban a trabajadores en el marco de esos contratos de capacitación en el empleo podía optar a reducciones de un 25 a un 50 por ciento en sus contribuciones a la seguridad social, según la actividad que desarrollaran o la zona en la que estuvieran situadas las empresas. El momento y la modalidad de ejecución de los contratos de capacitación en el empleo se establecían mediante proyectos preparados por

los organismos económicos públicos o por empresas privadas y aprobados por la Comisión Regional de Empleo.

63. Las condiciones por las que se regía el empleo de los jóvenes sufrieron considerables modificaciones con la entrada en vigor de las Leyes Nos. 236/1993 y 608/1996. De hecho, como ya se ha indicado al examinar el contenido de la Ley N° 236/1993, parte del recientemente creado fondo de empleo y desarrollo tiene como finalidad garantizar financiación suficiente para poner en marcha nuevas empresas de jóvenes en los distintos sectores contemplados en la ley (artículo 1 bis). Pero la connotación particular de los contratos de capacitación para promover el empleo de los jóvenes cesó con la entrada en vigor de la Ley N° 608/1996, que habilita a la comisión regional de empleo a aumentar sin restricción alguna la edad límite de los trabajadores que pueden ser contratados en el marco de esos contratos de capacitación en el empleo.

64. Por último, un proyecto de ley que contiene normas relativas al fomento del empleo, aprobado ya por el Senado y que está siendo examinado en la otra cámara del Parlamento, incluye nuevas disposiciones sobre el trabajo en régimen de aprendizaje (artículo 16). Habida cuenta de que las características principales de este tipo de relación laboral ya se han expuesto, cabe recordar aquí que la fórmula del contrato de aprendizaje puede ser utilizada por empleadores que contratan a jóvenes y obtienen a cambio rebajas en la contribución a la seguridad social, siempre y cuando los aprendices en cuestión puedan participar en las iniciativas de capacitación fuera de la empresas previstas en los acuerdos laborales colectivos a nivel nacional.

65. Esas iniciativas de capacitación estipulan un compromiso medio de al menos 120 horas al año, tienen también que guardar relación con la actividad particular a que se refiera la relación laboral, la organización del trabajo y las medidas preventivas de protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo.

Aplicación de los convenios de la OIT

66. La redacción de un marco legislativo adecuado para este sector se complementa con las medidas adoptadas por el Gobierno de Italia a fin de adoptar el contenido de los convenios de la OIT N° 81 (relativo a la inspección del trabajo) y N° 122 (relativo a la política de empleo).

67. Por lo que respecta al primero de ellos, en Italia desempeña una función importante el organismo denominado Inspección del Trabajo: este organismo público actúa a nivel regional y nacional, en este último caso a través del servicio central que coordina las actividades de las distintas inspecciones, cuyas funciones incluyen servicios generales y de organización, actividades de supervisión técnica y ordinaria, y servicios jurídicos; las competencias de la Inspección se ampliaron con la entrada en vigor de la Ley N° 499, de 6 de diciembre de 1993, relativa a la despenalización de delitos en el ámbito laboral.

68. Por lo que atañe al segundo convenio de la OIT, se han introducido numerosas medidas a nivel nacional a fin de poner en vigor sus disposiciones; entre ellas cabe recordar:

- el Decreto Ley N° 515, de 4 de diciembre de 1995 - hoy Decreto Ley N° 181, de 2 de abril de 1996 - relativo a los procedimientos de colocación, con especial referencia a la posibilidad de contratar a trabajadores directamente, con simple comunicación post-factum de la contratación en un plazo de cinco días. Dicho decreto se ocupa también de otras cuestiones, entre las que figuran la reglamentación del empleo en la agricultura, las actividades de promoción, las actividades de difusión de información, las actividades de asistencia y consultoría, los cursos de capacitación y de orientación (artículo 8), el fomento del trabajo autónomo en las regiones meridionales de Italia (artículo 10), los incentivos a la readmisión de personal (artículo 12), y medidas en favor de la pequeña empresa (artículo 13);
- el Decreto ministerial de 23 de noviembre de 1995 relativo al funcionamiento de los instrumentos previstos en la Ley N° 236/1993, especialmente del Fondo de Empleo, con miras a la asignación de recursos para la creación de nuevos puestos de trabajo;
- el Decreto Ley N° 40, de 1996, en el que se establecen los requisitos principales que caracterizan la relación contractual de las pasantías y contratos de aprendizaje como posibles contratos laborales de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 236.

Protección de los trabajadores inmigrantes procedentes de países no miembros de la CE

69. Revisten especial importancia las iniciativas encaminadas a proteger a los trabajadores inmigrantes procedentes de países no miembros de la CE; entre las numerosas medidas normativas en este ámbito, cabe mencionar las siguientes:

- el Decreto del Presidente de la República de fecha 14 de agosto de 1996 relativo a la constitución de un órgano específico, el Comisariado Gubernamental Extraordinario, encargado de la inmigración procedente de países no miembros de la Comunidad, cuya misión es supervisar las salidas y entradas de ciudadanos de países no miembros de la CE;
- el Decreto Ley N° 511, de 1° de octubre de 1996, por el que se adoptan disposiciones urgentes relativas al empleo, el trabajo y la seguridad social en el sector agropecuario a fin de mitigar los efectos de la supresión del Servicio de Contribución Agrícola Unificado (SCAU) y de promover el empleo;
- el Decreto Ley N° 512, de 4 de octubre de 1996, cuyo fin es regular los procedimientos de asistencia y las intervenciones urgentes de carácter social y humanitario en favor de los refugiados procedentes de las repúblicas de la ex Yugoslavia (artículo 1) y de Rwanda (artículos 2 a 5);
- la circular N° 188/96 del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INPS) por la que se introducen varias innovaciones en el reglamento que rige las relaciones laborales que afectan a empleados

procedentes de países no miembros de la CE; a todos los efectos, la circular establece los requisitos fundamentales de los procedimientos de intervención y las estipulaciones de los contratos laborales que deben satisfacer los empleadores (especialmente desde el punto de vista de mayores garantías en el sector de la seguridad social) y los trabajadores;

- el Télex N° TG 18946C, de 19 de octubre de 1996, del Ministerio de Relaciones Exteriores, relativo a la agilización del procedimiento de expedición de visados a los trabajadores de países no miembros de la CE empleados en trabajos estacionales.

Artículo 7

70. El Gobierno de Italia ha tomado diversas medidas en el ámbito del artículo 7 de la Convención, siguiendo las directivas principales ya mencionadas en cuestiones relacionadas con la protección de las condiciones de trabajo. Esas medidas se tomaron con el fin de garantizar un máximo de seguridad y una remuneración suficiente a los trabajadores.

Derecho a un salario igual por un trabajo de igual valor

71. Todo el sistema previsto en la legislación italiana en materia de empleo y de la consiguiente remuneración del trabajo se ha revisado en función del carácter y la importancia de la remuneración. Las características generales que el sistema jurídico italiano atribuye a la remuneración son: suficiencia, proporcionalidad, determinación (o posibilidad de determinación), obligatoriedad, consideración y continuidad.

72. Como puso de manifiesto el fallo N° 3888 del Tribunal Supremo de Apelación, de fecha 1° de abril de 1993, el carácter general, al menos en un sentido relativo, no puede considerarse incluido entre estas características dado que el problema del carácter general de la remuneración, habida cuenta de su doble vertiente como ingreso y como parámetro para el cálculo de la remuneración directa y diferida, siempre puede ser objeto de nuevos exámenes y decisiones en el ámbito de negociaciones colectivas.

73. En cambio, el requisito de la paridad ha sido reafirmado por el fallo N° 103/89 del Tribunal Constitucional, aun cuando ha sido excluido como principio general en un fallo reciente del Tribunal de Apelación (N° 6031, de 29 de mayo de 1993).

74. Las modalidades de remuneración son diversas: pueden consistir en sumas de dinero o en la participación en los beneficios del negocio o la empresa, los productos que produce, u otros productos y prestaciones, en comisiones sobre los acuerdos comerciales concluidos, o en la propiedad conjunta con el empleador. Los elementos esenciales de la remuneración son el salario básico, la asignación por costo de la vida y las asignaciones adicionales. Los sistemas de remuneración pueden basarse en el tiempo, en el trabajo realizado o en incentivos: en general la remuneración se define con respecto a un año completo de trabajo, aunque se paga a intervalos semanales, quincenales o mensuales.

75. El sistema de ajuste de los salarios mediante la asignación por costo de la vida dejó de aplicarse el 31 de diciembre de 1991 (Ley de 26 de febrero de 1986 y Ley Nº 1991/1990): sin embargo, como principio general, esta modificación de la forma de calcular la remuneración ha sido desestimada por un fallo reciente del Tribunal Constitucional (fallo Nº 243/43) que, de hecho, reitera que el ajuste de los salarios a las variaciones del costo de la vida es esencial para satisfacer la condición de proporcionalidad entre la remuneración y la calidad y la cantidad del trabajo estipulada en el artículo 36 de la Constitución de Italia.

76. La cuestión de la remuneración se recoge tanto en la Constitución de Italia (artículos 36 y 37) como en la legislación italiana de carácter ordinario (artículo 2013 del Código Civil). Habida cuenta del carácter sumario de las disposiciones constitucionales relativas a la cuestión, el Tribunal Supremo de Apelación ha desempeñado una función decisiva, por lo que algunos de sus fallos más significativos merecen examinarse brevemente:

- fallo Nº 3888, de 1º de abril de 1993: esta decisión se refiere al servicio de comedor y a la paga y los suplementos por trabajo nocturno. Además de abordar esos aspectos concretos, el fallo enuncia una serie de principios de carácter más general:
 - a) por lo que respecta al trato económico general, los requisitos de proporcionalidad y suficiencia sólo afectan al ingreso, es decir a la remuneración directa, y no al parámetro de remuneración;
 - b) la regulación de las relaciones laborales depende tanto de la ley, que puede intervenir en aspectos relacionados con el parámetro de remuneración, y de la negociación colectiva;
 - c) el fallo confirma la importancia del principio de generalidad (véase supra).

El fallo aborda también la delicada cuestión del derecho a una remuneración suficiente y adecuada, que no puede por menos de considerarse fundamento de la estructura económico- jurídica de un Estado que, como el caso de la República Italiana, se basa en el trabajo;

- fallo Nº 6031, de 25 de septiembre de 1993: esta decisión examina la presencia en el ordenamiento jurídico italiano del principio de paridad, que el fallo rechaza, en general, porque "produciría efectos perturbadores en la totalidad del complejo cuerpo legislativo relacionado con los contratos de capacitación en el empleo, efectos que perdurarían posteriormente en los aspectos doctrinales, jurisprudenciales y sindicales";
- fallos Nos. 1438, de 5 de febrero de 1993, y 4301, de 9 de abril de 1993, de la Sección de Trabajo del Tribunal de Apelación: esos fallos abordan la cuestión de la eficacia del acuerdo colectivo en el derecho común, que hasta la fecha había sido rechazada incluso

por los propios trabajadores alegando que podía dar lugar a un deterioro de las condiciones contractuales.

Seguridad e higiene en el trabajo

77. El Decreto Ley N° 626, de 1994, reviste especial interés en relación con el problema de la seguridad y la higiene en el trabajo. El decreto aborda la cuestión siguiendo las líneas de acción ya fijadas en tres decretos anteriores del Presidente de la República, a saber, los Nos. 547/55, 303/56 y 164/56.

78. Sin embargo, a diferencia de esos instrumentos legislativos anteriores, el nuevo decreto modifica algunos principios clave: redefine las obligaciones impuestas al empleador, los cargos ejecutivos y los órganos de la jerarquía ejecutiva cuando estos existen (artículo 4), especifica el ámbito de acción del servicio de prevención y protección, especialmente las tareas confiadas a la administración pública a ese respecto (artículo 8), el ejercicio de las funciones de supervisión (artículo 23), los servicios de información, consultoría y asistencia (artículo 24), y la función y competencias del Comité Consultivo Permanente de higiene y prevención de accidentes laborales (artículo 26).

79. Otras modificaciones introducidas por el nuevo texto normativo se refieren más específicamente a la indicación de los lugares de trabajo (artículo 31) y la estipulación de los requisitos de sanidad y seguridad que deben cumplirse en ellos (artículo 33), la aplicación de medidas más adecuadas en el ámbito de la supervisión sanitaria (artículo 70), y la imposición de sanciones a los empleadores y cargos ejecutivos que infrinjan esas normas (artículo 89).

80. Con miras a completar las medidas adoptadas en Italia a fin de lograr una intervención más eficaz en todo lo que respecta al artículo 7 de la Convención, se ha llevado a cabo un estudio de los accidentes laborales y las enfermedades relacionadas con la profesión, así como de las garantías de la seguridad en los lugares de trabajo. Los datos comprenden información sobre la víctima, el puesto que ocupaba en el momento de producirse el accidente o declararse la enfermedad, el lugar y el año en que ello se produjo, las consecuencias (baja temporal, invalidez permanente o fallecimiento), la actividad económica desarrollada por el empleador y el tipo de suceso (en función de la forma, el agente material, la localización y el carácter de la lesión y el código de la enfermedad).

81. Durante el período abarcado por el estudio, es decir, 1990-1995, cabe observar lo siguiente:

- por lo que respecta a los accidentes laborales, se registró una disminución general del número de casos en todos los sectores de actividad económica, tanto agrícolas como industriales (en este último sector, el mayor porcentaje de casos de fallecimiento o invalidez permanente correspondió al sector de la construcción); los agentes materiales que con mayor frecuencia han intervenido en los accidentes han sido los "materiales, las sustancias y las radiaciones" (25 por ciento) y el "entorno laboral" (23 por ciento); el grupo de edad más afectado ha sido el comprendido entre los 30 y los 59 años (71 por ciento de los casos);

- por lo que respecta a las enfermedades derivadas de la ocupación, los datos que se examinan son las "pensiones pagadas a las víctimas", que ascendieron a 280.860 para ambos sectores (industrial y agrario), datos que se complementan con información sobre el tipo de enfermedad y la distribución por grupos de edades (véanse los cuadros del apéndice).

82. Además de la preparación de normas nacionales y del estudio estadístico mencionado, cabe destacar aquí algunos decretos ley que adaptan al ordenamiento jurídico italiano las directivas de la comunidad relativas a la seguridad y la salud en el trabajo. Mediante este procedimiento, Italia prosigue el proceso de armonizar la política nacional en materia de higiene y seguridad en el trabajo con las medidas y procedimientos en vigor en los territorios de otros miembros de la Unión Europea.

83. Entre los decretos mencionados figuran: uno relativo a la modificación del registro de accidentes laborales en el caso de los accidentes que entrañan bajas temporales, haciendo especial referencia a los casos en los que la ausencia del trabajo debida al accidente dura al menos un día además del día en que el accidente se produjo (5 de diciembre de 1996); uno sobre la adopción de procedimientos normalizados para la cumplimentación de formularios, ya modificado e integrado en virtud del Decreto Ley N° 242, de 19 de marzo de 1996, en virtud del cual las empresas pequeñas y medianas tienen que utilizar el formulario anexo al decreto en caso de que un trabajador sufra un accidente en el lugar de trabajo (5 de diciembre de 1996); uno sobre la identificación del representante del empleador que se encargará de las funciones de la oficina de prevención y protección (16 de enero de 1997); y el decreto por el que se reduce a una vez al año la frecuencia con la que el funcionario médico competente visita los lugares de trabajo (16 de enero de 1997).

Descanso, tiempo libre y vacaciones anuales

84. La regulación de las horas de trabajo ha sido recientemente objeto de debates tanto a nivel nacional como en el marco de la Comunidad. El Gobierno italiano ha considerado adecuado armonizar sus disposiciones con las profundas reformas estructurales que han tenido lugar en otros Estados miembros de la Unión Europea. Así se hizo, en primer lugar, cuando se recibió la Directiva 93/104/EC hecha pública por el Consejo de la Unión Europea el 23 de noviembre de 1993. La directiva prevé la aplicación de unos requisitos mínimos de sanidad y seguridad por lo que respecta a las horas de trabajo (artículo 1), un período mínimo de descanso diario con una duración de 11 horas consecutivas, un período de descanso semanal que se calculará a partir de un mínimo de 24 horas, y unas vacaciones anuales pagadas de un mínimo de cuatro semanas.

85. Todavía quedan por establecer las modalidades de aplicación de la directiva mencionada por lo que respecta a la pausa semanal y a la duración máxima de la semana de trabajo, así como algunos aspectos relacionados con el trabajo nocturno (que no debe exceder de ocho horas diarias), los turnos de trabajo y el ritmo de trabajo en los distintos sectores de la actividad pública o privada. Las excepciones son el transporte aéreo, marítimo, por carretera y por ferrocarril, la navegación en aguas continentales, la pesca de altura y otras actividades en alta mar, así como las actividades de los médicos en etapa de formación.

Artículo 8

86. La cuestión de la libertad sindical a que se hace referencia en el artículo 8 de la Convención no ha sufrido, el menos en los últimos años, ninguna modificación sustancial por lo que respecta al sistema de organización de los sindicatos ni a la legislación y reglamentación de los derechos, actividades y libertad de los sindicatos. Sin embargo, resulta interesante examinar brevemente los puntos esenciales de la estructura de las organizaciones sindicales a fin de entender todo el valor que se les atribuye en el ordenamiento jurídico italiano. Solicitamos la comprensión del lector si, al tratar de facilitar una visión completa de la cuestión, nos vemos obligados a avanzar y retroceder en el tiempo.

El derecho de libertad sindical

87. Después de sancionar, en su primer párrafo, el principio de libertad de organización sindical, el artículo 39 de la Constitución establece que:

- las organizaciones sindicales no están sujetas a más obligación que la de registrarse en las oficinas pertinentes;
- la condición esencial para que una organización sindical pueda registrarse es que en su estatuto se establezca un ordenamiento interno de carácter democrático; y
- una vez registrada, la organización sindical adquiere personalidad jurídica.

88. Sin embargo, el sistema previsto en el artículo 39 nunca se ha aplicado plenamente en el ordenamiento jurídico italiano porque no se ha aprobado ninguna ley para su aplicación; el obstáculo principal para satisfacer ese requisito sería el control que, con arreglo al texto de la Constitución italiana, el Gobierno ejercería tanto sobre la estructura interna de las organizaciones sindicales como sobre el número de sus miembros.

89. Después de que los órganos legislativos adoptaran una posición neutral desde el decenio de 1950 hasta finales del de 1970, aparecieron sindicatos autónomos y se creó la Confederación Unitaria de los Sindicatos CGIL, CISL y UIL, cuya misión era adoptar nuevas directrices comunes para todos los sindicatos.

90. Tras la entrada en vigor del denominado Estatuto de los Trabajadores (20 de mayo de 1970), se definió la figura del representante sindical en la empresa (véase el artículo 19), que, a petición de los trabajadores, podía instituirse en cada unidad de producción, aunque sólo en el ámbito de las confederaciones sindicales más representativas a nivel nacional (párrafo a) o de las organizaciones sindicales que fueran signatarias de acuerdos colectivos de ámbito nacional o provincial aplicados en la unidad de producción en cuestión (párrafo b).

91. Este artículo dio lugar a una objeción de inconstitucionalidad, de manera que el Tribunal Constitucional tuvo que intervenir emitiendo el fallo N° 54, de 16 de marzo de 1974. En dicho fallo, el Tribunal afirmaba que el legislativo

"había tratado de evitar una situación en la que personas aisladas o grupos pequeños y aislados de trabajadores, constituidos como sindicatos sin ser realmente representativos a nivel de la empresa, pudieran atribuirse el derecho a desempeñar esa función, desarrollaran en el ámbito de la empresa actividades indiscriminadas y no idóneas que no redundaran en favor de los trabajadores, lo que daría lugar a la aparición de un número imprevisible de órganos que, interfiriendo en la vida de la empresa en defensa de los intereses individuales más diversos y, en algunas ocasiones, incluso contrapuestos, tuvieran la capacidad de reclamar la aplicación de normas que tienen una finalidad mucho más amplia, comprometiendo así, o al menos obstaculizando, el funcionamiento de la empresa y del empresario e incluso los intereses colectivos de los propios trabajadores".

92. El instrumento legislativo más reciente relacionado con la libertad sindical es el Decreto Nº 312 del Presidente de la República, de fecha 28 de julio de 1995. El decreto supone la aprobación parcial del mencionado artículo 19, del que suprime la frase "de las asociaciones pertenecientes a las confederaciones más representativas a nivel nacional" del párrafo a, y la frase "no afiliadas a dichas confederaciones" y las palabras "nacional o provincial" del párrafo b; esta intervención legislativa fue sancionada inmediatamente por el Tribunal Constitucional, que confirmó la validez del artículo 19. De hecho, el Tribunal dictaminó que "aun cuando se había suprimido la expresión 'confederaciones más representativas a nivel nacional', el criterio del grado de representatividad seguía siendo pertinente en virtud de otros criterios establecidos en la norma sometida a examen, a saber, el relativo a las asociaciones sindicales signatarias de los acuerdos colectivos aplicados en la unidad de producción".

Federaciones y confederaciones

93. Cabe señalar que, aunque respetan plenamente el principio del pluralismo, las estructuras de las organizaciones sindicales que existen actualmente en Italia presentan algunas características comunes. En general, las organizaciones sindicales presentan estructuras verticales y horizontales: en el primer caso, los sindicatos de ámbito municipal están organizados por categorías comerciales o económicas y se agrupan en el sindicato provincial del sector de la categoría correspondiente. De ahí, siguiendo una proyección vertical, se pasa a las federaciones nacionales que, a su vez, dan lugar a las confederaciones. No obstante, los sindicatos provinciales también se agrupan horizontalmente en los denominados sindicatos territoriales, que pueden recibir distintas denominaciones según la confederación concreta a la que pertenezcan a nivel nacional. Por otra parte, las organizaciones de empleadores suelen consistir en asociaciones provinciales que cuentan con subdivisiones o secciones internas de ámbito territorial más limitado; esas asociaciones se agrupan en federaciones y éstas, a su vez, en confederaciones.

Libre ejercicio de actividades sindicales

94. En la situación actual, las organizaciones sindicales tienen la condición jurídica de órganos de facto dado que la incapacidad del Parlamento para aplicar el artículo 39 de la Constitución ha dado lugar a que los sindicatos se rijan por el derecho común, en particular por los artículos 36, 37 y 38 del Código Civil. Por consiguiente, se trata de asociaciones no reconocidas, es decir,

órganos de facto que son libres de actuar y de organizarse como consideren pertinente.

El derecho de huelga

95. El derecho de huelga tiene su fundamento jurídico tanto en la Constitución (artículo 40) como en el derecho ordinario, concretamente en las Leyes N° 604, de 1966, y N° 146, de 1990, que regulan específicamente el derecho de huelga en el ámbito de los servicios públicos esenciales.

96. Sin embargo, en general, el contenido de la reglamentación desarrollada en Italia sobre el derecho de huelga pone de manifiesto la importancia que se otorga a la garantía de ese derecho, que excluye la posibilidad de limitarlo, y destaca varios principios fundamentales con él relacionados, a saber:

- la afiliación a un sindicato y la participación en actividades sindicales, incluidas las huelgas, no puede ser causa de despido;
- si se despidiera a un trabajador por esa razón, éste deberá ser readmitido inmediatamente;
- en los casos en los que actitudes o comportamientos antisindicales puedan redundar en detrimento de las relaciones laborales, la organización sindical puede presentar una demanda ante el tribunal administrativo regional competente.

97. El principio que sustenta e inspira las salvaguardias acordadas al derecho de huelga, a saber, la conservación del puesto de trabajo independientemente de cuáles hayan sido los motivos de la acción colectiva, se reiteró en la Ley N° 146, de 12 de junio de 1990, ya mencionada, relativa al derecho de huelga en los servicios públicos esenciales. La ley en cuestión establece normas y reglamentos destinados a conciliar el derecho de huelga en los servicios públicos esenciales con el ejercicio de los derechos de la persona, también salvaguardados por la Constitución italiana.

98. A fin de determinar las medidas que es preciso adoptar, el legislativo ha optado por la autonomía colectiva, estableciendo que la administración y las empresas que proporcionan servicios públicos esenciales deben llegar a un acuerdo con sus interlocutores sindicales sobre las modalidades de una posible huelga en el marco de los acuerdos colectivos, teniendo en cuenta las opiniones manifestadas por las asociaciones de usuarios. El procedimiento convenido siempre debe respetar y cumplir dos normas fundamentales: un aviso previo, con al menos 10 días de antelación, y la determinación previa de la duración de la huelga. No obstante, esas normas no se aplican a las huelgas cuya finalidad es defender el orden constitucional o protestar por sucesos graves que supongan un perjuicio para la integridad física y la seguridad de los trabajadores.

99. La ley establece también un complejo mecanismo de sanciones (artículo 4) que se aplicará en caso de que los trabajadores, las organizaciones sindicales, los empleadores privados y los funcionarios encargados de los servicios públicos en el ámbito de la administración pública, no cumplan las normas de conducta acordadas o establecidas por ley.

100. Por lo que respecta a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de la persona, protegidos por la Constitución, la Comisión de Garantías, encargada de supervisar la aplicación de esta ley, debe emitir un fallo de idoneidad. La ley establece que dicha Comisión, en su calidad de órgano imparcial, debe ser totalmente independiente del poder ejecutivo y responder directamente ante los presidentes de las dos cámaras del Parlamento. La Comisión debe evaluar la idoneidad de las labores definidas en los acuerdos colectivos con el fin de conciliar los intereses en conflicto de los trabajadores y sus organizaciones, por una parte, con los de los usuarios de los servicios públicos, por otra.

101. Al evaluar la idoneidad de los acuerdos que se le someten, la Comisión debe formular propuestas sobre las tareas que considera indispensables. El valor que se atribuye a esas evaluaciones de idoneidad de los acuerdos colectivos no está especificado expresamente en la ley en cuestión. A ese respecto, se han manifestado dos interpretaciones muy distintas y contradictorias:

- la interpretación de los sindicatos, que tiende a dar primacía a los actos de autonomía colectiva sobre las valoraciones de la Comisión, considerando que estas últimas son meras opiniones sin carácter vinculante cuyo fin es sólo estimular a las partes; y
- la interpretación que considera que las evaluaciones de la Comisión son un requisito para la eficacia de los servicios públicos indispensables. La Comisión de Garantías para la aplicación de la ley, tiene que actuar con arreglo a los principios de imparcialidad. Su misión es evaluar la idoneidad de las labores definidas en los acuerdos colectivos con el fin de conciliar los intereses en conflicto de los trabajadores y sus organizaciones por una parte, con los de los usuarios de los servicios públicos, por otra.

102. Los artículos 8, 9 y 10 de la Ley Nº 146 asignan al Gobierno autoridad especial en los casos en los que exista un riesgo de perjuicio grave inminente a los derechos de la persona protegidos por la Constitución como resultado de la falta de servicios públicos debida a una huelga. Dicha autoridad puede ejercerse mediante un procedimiento de intervención bastante complejo: el Primer Ministro o algún otro ministro por él designado, en caso de conflicto de ámbito nacional o interregional, o el prefecto o el órgano correspondiente en las regiones con estatuto especial, en los casos de conflictos de ámbito meramente local, deben invitar a los interlocutores sociales a deponer su actitud cuando ésta entrañe situaciones de peligro. Se iniciará y concluirá en el plazo más breve posible un procedimiento de conciliación y, en caso de que no tenga éxito, las partes se atenderán a las propuestas formuladas por la Comisión de Garantías.

103. Si la situación no cambia, los órganos mencionados, después de escuchar, siempre que sea posible, las alegaciones de las organizaciones de trabajadores promotoras de la huelga y de los encargados de la gestión y administración de los servicios y, en caso de huelga de carácter meramente local, después de haber consultado al presidente de la administración regional y a los alcaldes competentes, deben emitir órdenes destinadas a garantizar la realización de las labores indispensables y a imponer al empleador medidas adecuadas para garantizar un nivel suficiente de funcionamiento de los servicios en cuestión.

Ello debe permitir conciliar el ejercicio del derecho de huelga con el de los derechos de la persona protegidos por la Constitución.

104. El contenido de la orden emitida puede ser de diversos tipos: siempre debe especificar el plazo durante el que las partes están obligadas a cumplir las medidas que impone, pero también puede limitarse a imponer un aplazamiento de la huelga a fin de evitar que ésta se produzca al mismo tiempo que otras huelgas que afecten a servicios del mismo sector.

105. Se puede solicitar protección jurídica contra las órdenes en cuestión presentando una reclamación ante el tribunal administrativo regional competente en un plazo de siete días a partir de la fecha en que la orden se publica o se fija en el tablón de anuncios del lugar de trabajo. Esa protección se complementa con una salvaguardia provisional. En el momento de la primera audiencia y con sujeción a la existencia de motivos suficientes, el tribunal puede suspender la orden contra la que se ha recurrido o, cuando lo considere pertinente, alguna parte de ella que vaya más allá de la necesidad de salvaguardar los derechos de los usuarios protegidos por la Constitución.

Coordinación con los convenios de la OIT

106. En Italia, el Comité Consultivo Tripartito es el órgano encargado de la aplicación del contenido de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo con respecto a la libertad sindical y de representar al país en las distintas actividades de la OIT. El órgano se creó en virtud de un decreto ministerial de fecha 21 de abril de 1993 y depende de la Dirección General de Relaciones Laborales. Sus tareas son las siguientes: el Comité emite opiniones (en aplicación del artículo 5 del Convenio 144 de la OIT - Consultas tripartitas sobre normas laborales internacionales) sobre las iniciativas legislativas encaminadas a aplicar los convenios de la OIT y sobre las propuestas para retirarse de dichos convenios; también se ocupa de formular propuestas sobre cuestiones prioritarias que han de ser objeto de futuros convenios o recomendaciones, así como de presentar propuestas e iniciativas destinadas a garantizar la concertación de las partes a fin de cumplir los plazos para la presentación de proyectos a la OIT.

Artículo 10

107. En Italia se está prestando actualmente especial atención a las políticas de bienestar. Evidentemente, en el marco de esa atención también se tiene en cuenta la dinámica de los ciclos económicos vinculada a las políticas con el fin de limitar la deuda pública, y se está haciendo todo lo posible por lograr una mayor eficacia en el sistema público en los ámbitos social, económico y cultural. En primer lugar, el objetivo es satisfacer las necesidades que se han hecho más patentes en grupos sustanciales de la población. En ese marco general y con el fin de comprobar la situación por lo que respecta a la aplicación de la Convención, los aspectos fundamentales son sin duda los relacionados con la escasez de vivienda, las deficiencias económicas y culturales y las deficiencias en las políticas de apoyo a la familia.

108. Con el fin de ilustrar las políticas adoptadas por el Gobierno de Italia con el fin de atender a esas cuestiones y de describir brevemente el marco propuesto de intervenciones estructurales que, en el plazo de unos meses,

incrementará considerablemente las exigencias a las que tendrán que responder las instituciones italianas, el examen más detallado que figura a continuación se centrará ante todo en la escasez de vivienda y, por consiguiente, en los temas más importantes relacionados con este aspecto.

109. Uno de los indicadores del bienestar en el sector es el índice de hacinamiento en las viviendas en las que habitan padres con sus hijos y con otras personas. El índice de hacinamiento es un elemento importante no sólo para evaluar la precariedad de la vivienda, sino también para determinar las desigualdades que siguen existiendo por lo que respecta a la cantidad y la calidad del espacio vital a disposición de las familias y de sus miembros. Ello es especialmente importante en el caso de los niños (en el apéndice al presente informe figuran algunos cuadros estadísticos pertinentes). Si se compara con la de 1984, la situación de los menores y de sus familias por lo que respecta a la vivienda ha registrado una clara mejora; en particular, se ha producido una disminución del porcentaje de personas que viven en condiciones de "gran hacinamiento". Sin embargo, para numerosos grupos familiares la situación ha empeorado. Por ejemplo, entre 1984 y 1993, el número de personas en familias compuestas por dos adultos y dos niños que viven en condiciones de hacinamiento aumentó de un 62,9 por ciento a un 83 por ciento y, en ese mismo período, las personas en familias con dos adultos y tres niños pasaron de un 59,3 por ciento a un 88,5 por ciento. En otras palabras, se puede observar que la situación de la vivienda sólo ha mejorado en el extremo más precario de la escala.

110. Cuando se examina la situación en términos de distribución territorial y se considera el total de las familias, el porcentaje de personas que viven en condiciones de hacinamiento aumenta a medida que se pasa del Norte (1,3 por ciento de población) al Sur (5,1 por ciento). Sin embargo, es interesante observar que en los grupos familiares pequeños (un adulto y un niño) el porcentaje de personas que viven en condiciones de hacinamiento o gran hacinamiento es superior en las regiones septentrionales del país (31,8 por ciento), que en las meridionales (5,9 por ciento). La situación se invierte cuando la atención se concentra en las familias más grandes (tres o más miembros). La mayor diferencia porcentual se da en el caso de las familias con muchos hijos, es decir, las familias con cinco miembros, de los que tres son niños. De hecho, en el Norte, el 14,2 por ciento de los miembros de esas familias viven en condiciones de habitación normales, frente a un 2,4 por ciento en el Sur. Sin embargo, si sólo se tienen en cuenta las familias de este tipo que viven en situación de hacinamiento, la situación se invierte una vez más, ya que la descripción corresponde al 13,3 por ciento del total de personas de esta categoría en el Norte, pero sólo un 5,1 por ciento en el Sur.

111. En resumen, aunque cabe afirmar que es más probable que un niño viva en viviendas con gran hacinamiento en el Sur, también es verdad que, para algunos tipos de familia, las condiciones de gran hacinamiento están más generalizadas en el Norte del país (cinco miembros) y en el la región central (tres a cuatro miembros).

112. El índice de hacinamiento es sólo un indicador de las condiciones en las que un niño pasa la mayor parte de su vida. En primer lugar, el índice se basa en la consideración de a los adultos y los niños como "iguales", en el sentido de que no tiene en cuenta el hecho de que el espacio a disposición de la familia no se distribuye necesariamente por igual entre los adultos y los niños. De

hecho, los adultos se reservan mucho más espacio del que dejan para los niños. Para nuestros fines inmediatos, las cifras que distinguen el espacio en el que vive un niño del espacio que ocupan efectivamente sus mayores sería un indicador más válido.

113. El hacinamiento en la vivienda es sólo uno de los aspectos de la calidad de vida. Siempre se debe considerar conjuntamente con la existencia en la vivienda de servicios idóneos. Por ejemplo, en uno de los cuadros del apéndice figura el porcentaje de personas que en 1993 vivían en viviendas equipadas con un sistema de calefacción. Puede observarse que las familias con niños tienen más probabilidades de habitar una vivienda con sistema de calefacción que las familias integradas exclusivamente por adultos. Cuando la familia consta sólo de dos adultos, el porcentaje de personas que disponen de calefacción se sitúa en un 91 por ciento, cifra que aumenta a un 94 por ciento cuando la familia está integrada por un adulto y un niño. Ocurre lo contrario en el caso de las grandes familias: son las familias con niños las que tienen menos probabilidades de disponer de una vivienda con calefacción (en efecto, en el caso de las familias compuestas por cinco personas las proporciones respectivas son 91,5 por ciento y 87,5 por ciento).

114. También surgen disparidades cuando se analizan las cifras desglosadas a nivel territorial: si se tienen en cuenta todos los tipos de familias, el porcentaje de miembros de familias que habitan en viviendas con calefacción es claramente mayor en las regiones septentrionales y centrales del país. Si sólo se tiene en cuenta a las familias con niños, las diferencias entre esas zonas geográficas suelen ser del orden de un 17 a un 20 por ciento, cualquiera que sea el tamaño de la familia. En otras palabras, al menos por lo que respecta a este servicio concreto, la situación de las familias de la parte meridional de Italia, y de los niños que viven en ellas, es, sin lugar a dudas, menos satisfactoria que la de las familias que viven en las regiones central y septentrional. No obstante, una vez más, no pueden sacarse conclusiones definitivas por lo que a las condiciones de las viviendas en que habitan niños respecta, aunque es cierto que esa diferencia (que se ha reducido en los últimos años) es consecuencia de que en las regiones meridionales del país son menos frecuentes las viviendas nuevas que cumplen las normas de los edificios modernos - también es verdad que las condiciones climáticas de algunas zonas del Sur hacen menos indispensable que en el Norte la instalación de calefacción para el bienestar de los habitantes de una vivienda.

Artículo 11

115. Por lo que respecta a las viviendas en alquiler, cabe subrayar que el Gobierno italiano ha adoptado recientemente medidas con el fin de abordar el problema de la creciente dificultad con que los grupos familiares, especialmente las parejas jóvenes y las familias con un único progenitor, experimentan para alquilar o adquirir una vivienda, dificultades que se han hecho especialmente graves en las zonas más densamente pobladas de los principales centros urbanos. Esa situación ha hecho urgente una intervención encaminada a superar el que se considera el mayor obstáculo para la formación de nuevas familias: la imposibilidad de alquilar o comprar un hogar.

116. El 31 de octubre de 1996 el Gobierno presentó al Parlamento un proyecto de ley que se considera el principal instrumento para alcanzar los siguientes objetivos:

- ayudar a los jóvenes suprimiendo complejos procedimientos burocráticos y preparando listas de espera y con un compromiso económico limitado por parte del Estado en apoyo de la política de vivienda;
- promover la movilidad laboral facilitando el intercambio y la redistribución de las viviendas existentes; y
- estimular la vuelta al mercado de las viviendas vacías.

117. Como ya se ha indicado, los beneficiarios de la medida legislativas mencionada serían los grupos familiares compuestos por jóvenes (menores de 32 años) y familias con un solo progenitor y uno o más hijos (artículo 2). Los beneficios previstos se otorgarán con la condición esencial de que la superficie de la vivienda no sea superior a 70 metros cuadrados (artículo 3).

118. Una estimación aproximada sugiere que la aprobación de dicho proyecto de ley haría posible que cada año alquilaran una vivienda unas 27.000 personas y que a éstas se añadirían otras 13.000 si se tuviera también en cuenta la posibilidad de adquirir la vivienda. La pérdida de ingresos derivada de esas medidas se repartirá a partes iguales entre la hacienda pública y los municipios afectados (párr. 3 del artículo 4).

119. Cabe facilitar aquí algunas explicaciones sobre la posibilidad de adquirir la vivienda: 65.000 grupos familiares jóvenes podrán gozar de ciertas facilidades, incluidos préstamos hipotecarios a 20 plazos con intereses inferiores a los del mercado y de hasta un máximo de 105 millones de liras.

Artículo 12

120. Las cuestiones relacionadas con la sanidad han empezado también a desempeñar un papel fundamental en los proyectos preparados y la orientación política particular adoptada por el Gobierno de Italia, especialmente en los últimos años.

121. En los dos últimos decenios, los principales factores que han impedido garantizar una programación adecuada de la sanidad han sido la complejidad intrínseca del sector y la insuficiencia de los recursos económicos para hacer frente a la creciente demanda de prestaciones sanitarias. Desde que se aprobó la primera ley de planificación de la sanidad (Nº 833, de 1978) y hasta las intervenciones de carácter normativo de 1985 (Ley Nº 595) y 1991 (Ley Nº 412), las medidas adoptadas por el Gobierno se limitaron en general a intervenciones relacionadas con la organización hospitalaria.

122. El Plan Nacional de Sanidad para el trienio 1994-1996 constituye uno de los documentos principales del período; se trata del primer documento en el que se habla de la solidaridad entre los distintos elementos que intervienen en este sector, se establece una división precisa de competencias entre el Estado y las regiones y se valoran los poderes intermedios como medio de hacer que la

estructura empresarial sea también operativa en la esfera de la salud, junto con las unidades sanitarias locales y los hospitales, y la valoración de la función irremplazable que desempeñan los ciudadanos en un proceso sistemático y permanente de educación sanitaria.

123. El plan se hizo operativo mediante la aprobación del Decreto Ley N° 502, de 1992, en el que se fijaron los siguientes objetivos:

- la realización de una actividad de programación precisa con miras a alcanzar los objetivos de salvaguardar la salud a nivel nacional mediante los denominados niveles de asistencia sanitaria uniforme, es decir, el conjunto de actividades y prestaciones sanitarias previstos en el plan, y a nivel internacional;
- la identificación de las limitaciones relacionadas con los objetivos de la planificación socioeconómica nacional y los recursos financieros asignados a cada proyecto; y
- la definición de las competencias centrales y regionales en las cuestiones relacionadas con la planificación de la sanidad.

124. El plan sirve como punto de referencia para alcanzar varios objetivos fundamentales:

- la igualdad en el acceso a los servicios;
- la promoción de las actividades preventivas;
- la participación de los ciudadanos en general en el establecimiento de las prioridades;
- la integración de las prestaciones sanitarias en la asistencia social a fin de abordar desde una perspectiva global los problemas sociales y sanitarios de los estratos más desfavorecidos de la población;
- el desarrollo de la medicina básica; y
- el fomento de la cooperación internacional.

125. En el plan se establecen también las principales líneas de desarrollo del sistema mediante el fortalecimiento y la mejora de los distritos sanitarios básicos, las estructuras de emergencia, las actividades de rehabilitación y la puesta en marcha de un sistema de indicadores para evaluar y controlar las actividades sanitarias. En el plan se sientan las bases para la protección de los sectores más débiles de la población mediante la introducción de un instrumento técnico, los "proyectos objetivos", en la esfera de la salud maternoinfantil (véase el apéndice 2), así como en cuestiones relacionadas con los adolescentes, los ancianos, los enfermos mentales (véanse los apéndices 3 y 4), los enfermos de sida (véanse los apéndices 5 y 6), los enfermos de cáncer y los enfermos con nefropatías crónicas. Asimismo, el plan introduce el método de la "acreditación" de estructuras o servicios individuales, tanto de carácter público como privado, que se presten a desarrollar actividades sanitarias en

el ámbito del Servicio Nacional de Sanidad. Sólo se acreditarán las estructuras o servicios que dispongan de instrumentos, equipo técnico y personal profesional a la altura de lo establecido en las normas pertinentes que se fijan a nivel nacional.

126. Al igual que en muchos otros países del mundo, en los últimos 15 años se ha registrado en Italia un aumento constante del gasto sanitario tanto en términos absolutos como en porcentaje del producto interior bruto (PIB). Sin embargo, a ese aumento constante hasta 1991 ha seguido una considerable disminución en los últimos años, y se puede afirmar que actualmente los gastos sanitarios en Italia están bajo control a niveles algo inferiores a los de la mayor parte de los países industrializados. En la actualidad los gastos de la sanidad pública italiana representan el 5,4 por ciento del PIB, es decir, menos que en los demás miembros de la CE, con la excepción de Dinamarca y Portugal.

127. Es sabido que los gastos sanitarios van a registrar un aumento, debido principalmente al envejecimiento de la población y al aumento consiguiente de la necesidad de servicios médicos. Las transformaciones demográficas han sido en Italia especialmente marcadas en los últimos decenios, en los que se ha registrado tanto una considerable disminución de la tasa de natalidad como un aumento de la esperanza de vida. Actualmente, el fenómeno del envejecimiento es más rápido y notable en Italia que en otros países y será inevitable que vaya acompañado de una tendencia al alza en la demanda de servicios sanitarios.

128. Actualmente se están realizando experimentos con miras a contener los costos de esos servicios (un ejemplo importante de la contención de costos es el del gasto en medicamentos, que en 1991 había alcanzado los 13.585 millones de liras y se redujo a 9.772 millones en 1994) y a reducir el número de servicios o prestaciones individuales. Esto último puede lograrse mediante una demanda cualificada y la selección de los servicios más eficaces, junto con la supresión de la superabundancia de servicios, con frecuencia inútiles o incluso perjudiciales. Para ello, es preciso identificar los tipos de prestación realmente adecuados con arreglo a unos protocolos diagnósticos y terapéuticos idóneos para las prestaciones individuales (Ley N° 662, de 23 de diciembre de 1996, Ley presupuestaria de 1997).

129. Varios decretos ley, sobre los que se facilitarán detalles más adelante, constituyen la novedad del nuevo sistema de financiación de los hospitales: el mayor porcentaje de gastos sanitarios, alrededor del 60 por ciento del total, corresponde a actividades hospitalarias, y cualquier mecanismo encaminado a reducir esa partida de los gastos tendrá efectos considerables en los gastos en su conjunto. La introducción de una clasificación por pronósticos provocó el cambio de un sistema de gastos por día de hospitalización a un sistema en el que se asigna un costo fijo a cada tipo de hospitalización (convalecencia). Habida cuenta de que el elemento más uniforme y constante en los gastos es la duración de la hospitalización, se prevé que el nuevo sistema dé lugar a una reducción del número de días que el paciente pasa en el hospital. El nuevo sistema empezó a aplicarse en enero de 1996, por lo que es demasiado pronto para evaluar su eficacia: existe el riesgo de que reduzca la duración de la convalecencia en el hospital pero aumente el número de hospitalizaciones (al dar lugar, por ejemplo, a una segunda hospitalización) y haga que una parte considerable de los servicios se presten fuera de los hospitales.

130. En la ley presupuestaria de 1997 y en los reglamentos de ella derivados se prevé un conjunto de medidas importantes relacionadas con la sanidad, y en particular con cuatro problemas concretos:

- la reducción del número de camas de hospital: las medidas tienen la misma orientación que medidas adoptadas anteriormente con el fin de reducir el número de camas de hospital y de poner en marcha formas alternativas de asistencia;
- la incompatibilidad entre el trabajo en hospitales y el ejercicio independiente de la profesión médica. Mediante estas normas, el Gobierno prevé resolver el problema de la incompatibilidad, regulado en parte mediante un reglamento que nunca llegó a aplicarse, que se hace también aplicable al personal universitario y que fomenta la actividad profesional independiente;
- el cierre de los hospitales psiquiátricos: la ley establece una serie de disposiciones para el cierre de dichos hospitales, como ya se preveía en la ley presupuestaria de 1995;
- la intervención en los gastos sanitarios: la adopción de una serie de reglamentos destinados a contener los gastos sanitarios, contando, entre otras cosas, con la participación de la profesión médica, y una definición más específica de las responsabilidades de los directores generales, partiendo también de la definición de unas secuencias diagnósticas y terapéuticas adecuadas. Los nuevos reglamentos prevén también nuevas medidas para limitar los gastos en medicamentos.

131. A continuación se indican, de manera más detallada, las medidas legislativas relacionadas con la sanidad en Italia.

132. La Ley Nº 421, de 23 de octubre de 1992, de inspiración neoliberal, dio lugar a los Decretos Ley Nos. 502, de 1992, y 517, de 1993, cuyos aspectos principales pueden resumirse de la siguiente forma:

- la regionalización de la planificación y la organización de la asistencia sanitaria, aunque el Estado se reserva la definición de unos niveles uniformes de asistencia y de las cuotas per cápita (existen seis niveles uniformes de asistencia: la asistencia sanitaria general en el ámbito de la vida cotidiana y del trabajo, la asistencia básica, la asistencia especializada, la asistencia hospitalaria, la asistencia doméstica, y los gastos de apoyo epidemiológico y otros gastos similares);
- la conversión de las unidades sanitarias locales (*unità sanitarie locali* - U.S.L.) en empresas sanitarias locales (*aziende sanitarie locali* - A.S.L.) con personalidad jurídica propia. Su número se redujo de 659 a 228, y la administración de cada una de ellas se confió a un director general, que cuenta con la asistencia de un director sanitario y un director administrativo;

- la creación de los departamentos de prevención y las unidades multizonales de prevención;
- cada estructura debe cumplir los requisitos de acreditación;
- la supresión, a partir del 1º de enero de 1994, del *Prontuario Terapeutico Nazionale*, que fue sustituido por una lista positiva en la que la Comisión de Medicamentos ha reclasificado en tres categorías (A, B y C) los productos farmacéuticos disponibles en función de su eficacia farmacológica, de la importancia de la patología y del precio;
- la introducción de distintos tipos de participación ciudadana con miras a salvaguardar los derechos de la colectividad ante el servicio nacional de sanidad y el uso de indicadores de calidad de los servicios para evaluar la calidad humana de la asistencia, y el derecho a la información y a servicios de hospital;
- la financiación de las estructuras sobre la base de los servicios que prestan actualmente y con tarifas calculadas a nivel regional (clasificación por diagnósticos).

133. También cabe mencionar las siguientes medidas introducidas en los últimos cinco años:

- Ley N° 492, de 4 de diciembre de 1993, que regula la construcción de hospitales y prevé la aprobación de la Ley Mariotti sobre organización hospitalaria a partir del 31 de diciembre de 1996;
- Ley N° 549, de 1995 (ley presupuestaria), que requiere que la unidad sanitaria regional y la unidad sanitaria local lleguen a un acuerdo sobre un plan de prestación de servicios para esta última;
- Decreto del Primer Ministro de 19 de mayo de 1995 por el que se instituyen las Cartas de Servicios Públicos;
- Ley N° 382, de 18 de julio de 1996, por la que se establecen los principios para la reestructuración de la red de hospitales antes de diciembre de 1999;
- Ley N° 662, de 1996, en la que se prevé la reducción del número de camas de hospital en las unidades operacionales cuya tasa de ocupación en los últimos tres años haya sido inferior al 75 por ciento.

134. La evolución constante y gradual del sector sanitario se pone también de manifiesto en datos concretos relacionados con varios aspectos importantes: la reducción del número de nacidos muertos y de la mortalidad infantil, la mejora de la salud infantil en general, la mejora de la higiene ambiental e industrial, y la profilaxis, la cura y el control de las enfermedades epidémicas, endémicas, ocupacionales y de otra índole, que garantizan la disponibilidad de asistencia a servicios médicos en caso de enfermedad.

135. En el apéndice figuran varios cuadros estadísticos que ilustran los aspectos mencionados.

Mortalidad infantil

136. Las estimaciones sobre mortalidad infantil preparadas por la Organización Mundial de la Salud indican que para el año 2000 el número de nacidos muertos en el mundo será inferior a 20 por cada 100 nacidos vivos.

137. Por lo que respecta a Italia, los datos registrados hasta la fecha indican que el país se encuentra bastante por encima de la media mundial: entre 1980 y 1995 las tasas de mortalidad perinatal e infantil pasaron respectivamente de un 17,5 por ciento a un 9,4 por ciento y de un 14,4 por ciento a un 6,2 por ciento; no obstante, esas estadísticas ponen también claramente de manifiesto el desequilibrio existente entre los porcentajes registrados en las regiones septentrionales y las regiones meridionales del país.

138. Con el fin de garantizar una intervención más eficaz en relación con la mortalidad infantil, el mencionado Plan Nacional de Sanidad para el trienio 1994-1996 dispone la preparación de un proyecto objetivo idóneo, conocido con el nombre de "protección maternoinfantil". En la fase preparatoria del proyecto se tuvieron debidamente en cuenta los diversos tipos de datos registrados entre 1980 y 1995: la tasa de mortalidad de mujeres en el parto pasó de un 13,3 por ciento a un 4,5 por ciento, la tasa de fecundidad disminuyó de un 48,1 por ciento a un 38,3 por ciento, y el promedio de hijos por mujer bajó de 1,68 a 1,19.

139. El proyecto se propone alcanzar objetivos generales tales como la prevención y la educación sanitaria, la prevención y el control de patologías genéticas (junto con los tumores infantiles, las leucemias, las insuficiencias renales crónicas, las inmunodeficiencias y el hipotiroidismo), el buen funcionamiento de los servicios ordinarios y de urgencia en todo el país, la mejora de los servicios ambulatorios y a domicilio, y la deshospitalización de los servicios pediátricos mediante la mejora general de la red de consultorios clínicos.

140. Uno de los primeros logros relacionados con el proyecto es la creación en el Ministerio de Salud de una Comisión de Estudio para la asistencia durante el embarazo, el parto y el período perinatal. Además, cabe también mencionar varias medidas de carácter más general relacionadas con la información y la educación sanitaria en el sector maternoinfantil; el programa destinado a la infancia, cuya finalidad es proteger la salud del niño mediante la atención prioritaria a tres cuestiones - los malos tratos, la obesidad infantil y las vacunas no obligatorias -, y el programa de bienestar de la mujer, cuyo fin es proteger la salud de la mujer en aspectos relacionados con los métodos anticonceptivos, el embarazo, la prevención de tumores del aparato reproductivo femenino y la menopausia.

Higiene ambiental e industrial; enfermedades epidémicas, endémicas, ocupacionales y de otra índole

141. Las medidas gubernamentales destinadas a mejorar diversos aspectos de la higiene ambiental e industrial y, más en particular, a prevenir y curar

determinadas patologías, se han basado en los datos relativos a la población italiana recogidos en el primer compendio del Servicio Nacional de Sanidad para el período 1991-1995.

142. Se ha prestado especial atención a las necesidades sanitarias relacionadas con determinadas patologías y distintas formas de drogadicción. En este sector, desempeña una función fundamental la Oficina de Prevención y Tratamiento de la Drogadicción y el Sida creada en virtud de la Ley N° 612, de 26 de junio de 1990, con el fin de recoger información sobre los aspectos epidemiológicos de la drogadicción y las patologías conexas, así como sobre las actividades que realizan los servicios públicos correspondientes por lo que respecta al tratamiento y la rehabilitación de las personas adictas a las drogas.

143. Por lo que respecta al sida, que tras la aprobación del Decreto ministerial N° 288, de 28 de noviembre de 1986, se convirtió en enfermedad infecciosa objeto de notificación obligatoria, los datos indican que entre 1982 y 1995 se registraron 31.819 casos. El 3,5 por ciento de los enfermos eran extranjeros y el 79 por ciento de ellos hombres; el 64,5 por ciento de los casos correspondían a drogadictos, que habían contraído la enfermedad por utilizar jeringuillas infectadas y consumir drogas, un 26,2 por ciento de los casos se debía a transmisión sexual y otro 2 por ciento a transfusiones sanguíneas.

144. El servicio público pertinente (denominado SERT) recoge datos relativos a la drogadicción. El análisis de las cifras muestra que el número de personas que accedió a esos servicios fue de 121.667, y que el principal grupo de edad afectado por el fenómeno es el comprendido entre los 20 y los 34 años (82 por ciento), y que las drogas de consumo más frecuente son la heroína (85,95 por ciento), los derivados del cannabis (7,98 por ciento) y las anfetaminas (0,29 por ciento) (véanse los cuadros del apéndice).

145. Cabe mencionar también algunas iniciativas interesantes que han surgido en ese ámbito entre 1995 y 1996. Se trata de la quinta campaña de información y de educación, realizada conjuntamente con la puesta en marcha de un servicio telefónico gratuito conocido como DROGATEL, con el que se conecta marcando el 167-16600, la publicación de cuatro números del "Boletín sobre drogadicción y alcoholismo" con artículos que abordan los aspectos sociales, médicos y normativos de la cuestión y, por último, las actividades de evaluación de la ya mencionada Oficina de Prevención y Tratamiento de la Drogadicción y el Sida, destinadas a comprobar la funcionalidad y la eficacia de las distintas comunidades terapéuticas registradas a nivel regional que desarrollan actividades en las distintas zonas del país.

146. Por último, cabe hacer referencia en este apartado al procedimiento para la conversión del Decreto Ley N° 20, de 18 de enero de 1996, en una ley titulada "Disposiciones urgentes para la aplicación de la Ley de consolidación N° 309/1190 sobre drogadicción". Una disposición especialmente importante de dicha ley es la transferencia a las regiones del 75 por ciento de las sumas asignadas previamente en función de los medios de que disponga el Fondo Nacional de Intervención de Lucha contra la Drogadicción; la distribución se basa en dos indicadores principales, a saber, el número de habitantes de la región y la incidencia de la drogadicción.

Asistencia y servicios médicos en caso de enfermedad

147. Los órganos y estructuras encargados de garantizar la asistencia técnica han sido objeto de una revisión a fondo en el marco de las nuevas modalidades y medidas previstas en el Plan Nacional de Sanidad para el trienio 1994-1996. En dicho plan se establecen, en primer lugar, dos elementos fundamentales que deben caracterizar y servir de base a la prestación de servicios en el sector de la salud:

- el distrito, es decir, el órgano encargado de prestar una asistencia permanente a los ciudadanos a lo largo de toda su vida; su misión principal es administrar los siguientes servicios básicos: apoyo al médico de cabecera, asistencia integrada en el hogar, actividades hospitalarias en el hogar, gestión coordinada del acceso a los servicios, y
- servicios de urgencia, que se prestan a través de una red territorial convenientemente organizada, con el fin de garantizar una respuesta eficaz a las necesidades sanitarias perentorias de los ciudadanos.

148. Además de estos tipos de intervención, el plan prevé actividades de rehabilitación, que se desarrollarán con arreglo a una escala de tres niveles, y un experimento administrativo consistente en modalidades de pago y remuneración de los servicios sanitarios en funcionamiento. Entre las medidas previstas en relación con el tratamiento de determinadas patologías, cabe mencionar la prevención y el tratamiento de las enfermedades oncológicas, el trasplante de órganos y tejidos, y la asistencia a los pacientes con nefropatías crónicas, que, sin lugar a dudas, confieren mayor valor al contenido del plan y constituyen un instrumento indispensable para hacer frente a la evolución de las patologías y a las necesidades y demandas de los ciudadanos que desean que se proteja y salvaguarde su salud para poder alcanzar una elevada calidad de vida, tanto física como mental.

149. Por lo que respecta a la asistencia y los gastos hospitalarios, los datos recogidos en el primer compendio del Servicio Nacional de Sanidad para el período 1991-1995 han demostrado ser especialmente útiles. Esos datos estadísticos ofrecen una imagen suficientemente completa de la cuestión, que puede resumirse en los dos aspectos siguientes:

- oferta hospitalaria: en el territorio nacional están en funcionamiento 990 hospitales públicos, 65 clínicas privadas y 68 instituciones psiquiátricas, las últimas de las cuales están destinadas a cerrarse o reconvertirse antes del 31 de diciembre de 1996, con un total de 375.000 camas públicas y privadas (es decir, 5,4 camas por cada 100 habitantes);
- demanda hospitalaria: las estimaciones arrojan una cifra de alrededor de 9 millones y medio de hospitalizaciones al año, es decir un promedio de 27.000 casos diarios, o 154 hospitalizaciones por cada 1.000 habitantes en centros públicos y otras 18,9 por 1.000 habitantes en centros privados aprobados, con un total de 98 millones de días paciente en el hospital y casi 3 millones de

operaciones quirúrgicas al año, lo que equivale a unas 8.000 al día. Por lo que se refiere a los gastos, el Decreto Ley N° 502, de 1992, estableció que la financiación correría en parte a cargo del Fondo Nacional de Sanidad, es decir del presupuesto del Estado, y que el resto se cubriría en parte con cargo a las contribuciones asistenciales, que a partir del 1° de enero de 1993 corresponderían a las regiones, y en parte mediante autofinanciación regional, procedimiento que prevé también una contribución de los ciudadanos interesados.

150. Además del programa establecido en el plan, durante el período sometido a examen empezaron a aplicarse también otras importantes medidas legislativas en un sector que ha de ser objeto de constantes revisiones y transformaciones para garantizar un servicio óptimo a los usuarios. Entre las principales medidas figuran las siguientes:

- el Decreto del Presidente de la República, de fecha 7 de abril de 1994, por el que se aprobó el proyecto objetivo "Protección de la salud mental, 1994-1996". Con el fin de abordar las diferencias regionales características de la situación en el ámbito de la salud mental, el decreto propone modalidades de intervención destinadas a racionalizar la utilización de los recursos sectoriales y a poner en marcha mecanismos idóneos de control del ejercicio profesional de las personas que trabajan en este sector, así como a crear una red estructural adecuada integrada por varias dependencias: el Departamento de Salud Mental, el Centro de Salud Mental, el Servicio de diagnóstico y tratamiento psiquiátrico, las estructuras residenciales del hospital y el Centro de cuidados diurnos;
- el programa de supervisión preparado por el núcleo SAR: tras analizar la configuración normativa y de programación, se prevé emplear este elemento para intervenir en la organización de los departamentos de los servicios psiquiátricos territoriales y en la aplicación de la reconversión propuesta de las instituciones psiquiátricas en residencias sanitarias asistenciales y comunidades de rehabilitación terapéutica dentro de los plazos fijados por la Ley N° 724/1995;
- la publicación por el Ministro de Sanidad de un documento de orientación y coordinación relativo a las tareas de las unidades locales de sanidad con respecto a determinados tipos de personas con discapacidades (Decreto del Presidente de la República de fecha 24 de febrero de 1994, en aplicación de la Ley N° 104, de 5 de febrero de 1992, relativa a la asistencia a las personas con discapacidades, a su integración social y sus derechos). En los documentos se describe con precisión cuál debe ser la participación de las unidades locales de sanidad en la preparación de los denominados diagnósticos funcionales, los perfiles dinámicos funcionales y los planes de educación individualizados para pacientes discapacitados que serán integrados en una estructura escolar;

- las órdenes del Ministro de Sanidad, de fecha 15 de noviembre de 1996 y 7 de febrero de 1997. La primera se refiere a las prestaciones sanitarias que se ofrecerán a los extranjeros que se encuentran temporalmente en Italia, y la segunda hace posible ampliar a 90 días el plazo durante el que se ofrecen esos servicios.

Artículo 13

151. En relación con las disposiciones del artículo 13 del Pacto, conviene señalar ante todo que, a pesar de los numerosos proyectos de reforma elaborados recientemente por el Parlamento y por el Gobierno, no se ha modificado la estructura originaria del sistema educativo italiano. Los proyectos de reforma tienen por objeto principal actualizar todo el sistema de enseñanza, otorgando particular importancia a una reducción gradual del número de profesores, como aconseja la situación demográfica, que conlleva una disminución inevitable de la población estudiantil.

152. El actual sistema de enseñanza italiano se caracteriza por su organización en los siguientes ciclos:

- parvulario (tres años, para niños de 3 a 6 años de edad);
- escuela primaria o elemental (cinco años, de los 6 a los 11 años de edad);
- primer nivel de la escuela secundaria (tres años, de los 11 a los 14 años de edad);
- segundo nivel de la escuela secundaria, o educación secundaria superior (de tres a cinco años, según el tipo de estudios elegidos).

153. Además, cabe señalar que el sistema escolar italiano se basa en tres principios fundamentales:

- obligatoriedad de la enseñanza primaria y del primer nivel de la enseñanza secundaria (en el apéndice se incluye un diagrama que ilustra el funcionamiento del actual sistema escolar italiano);
- gratuidad, regida por el Decreto Ley N° 297, de 16 de abril de 1994 (Ley de Consolidación de las disposiciones legislativas relativas a la enseñanza), en el que se estipuló el principio de que "no podrán cobrarse tasas ni solicitarse otras contribuciones" en relación con la matrícula o la asistencia a escuelas primarias o secundarias (artículos 143 y 176). En lo que se refiere a la escuela primaria, en particular, en la mencionada Ley de Consolidación se estipula que "los libros de texto para los estudiantes, incluidos los especiales para ciegos, serán suministrados gratuitamente por los ayuntamientos con arreglo a modalidades que se establecerán en leyes regionales" (artículo 156);
- accesibilidad: en el artículo 34 de la Constitución se consigna el principio de que el sistema educativo está abierto a todos, incluidos los extranjeros. Se prevé que los niños de extranjeros

residentes en Italia que sean ciudadanos de un Estado miembro de la Comunidad Europea y que estén en edad de escolarización obligatoria puedan incorporarse a un grado inmediatamente posterior al que hayan cursado en su país de origen (artículo 115 de la Ley de Consolidación). Las escuelas que reciban a esos estudiantes han de planear sus programas de manera que comprendan actividades adecuadas de integración y de apoyo con miras a:

- adaptar la enseñanza del idioma italiano y de las demás materias a las necesidades especiales de esos estudiantes; y
- promover la enseñanza del idioma y de la cultura del país de origen, coordinándola con la enseñanza de las materias obligatorias incluidas en los planes de estudios.

154. También se prevén mecanismos de integración escolar para estudiantes de fuera de la Comunidad, a los que se impartirá "enseñanza especial integradora en su idioma y cultura de origen" (artículo 116 de la Ley de Consolidación).

155. A ese respecto, tiene asimismo particular importancia la Circular Ministerial N° 205, de 26 de julio de 1990, sobre la inserción de los estudiantes extranjeros en el sistema de escolarización obligatoria, en la que se introdujo el concepto de educación intercultural. En efecto, en la circular se indica que "el objetivo principal de la educación intercultural puede definirse como la promoción de la capacidad de convivir constructivamente en un contexto social y cultural multiforme" y que toda intervención en ese ámbito, "aun en ausencia de estudiantes extranjeros, tiende a tratar las diversas disciplinas de manera que se evite la formación de estereotipos y prejuicios contra personas y culturas y se elimine toda forma de etnocentrismo, realizando una actividad educativa que dé forma concreta a los derechos humanos por medio de la comprensión y la cooperación entre los pueblos en su común aspiración al desarrollo y a la paz".

156. A esa circular siguieron otras dos: la N° 138, de 27 de abril de 1993, sobre "Educación intercultural como medio de prevenir el racismo y el antisemitismo", y la N° 73, de 2 de marzo de 1995, sobre "Diálogo intercultural y convivencia democrática: aportación del sistema escolar". En ambas circulares se destaca la conveniencia de introducir en la escuela el concepto de tolerancia interracial para que los estudiantes comprendan tempranamente la importancia que en una sociedad moderna tiene la solidaridad entre diferentes culturas y tradicionales.

Educación básica

157. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 137 y 169 de la mencionada Ley de Consolidación de 1994, en el año académico de 1995-96 se impartieron en todo el territorio nacional 460 cursos de alfabetización y alrededor de 2.000 cursos experimentales de enseñanza secundaria para trabajadores adultos que querían obtener un certificado escolar, así como 78 clases de enseñanza primaria en 19 hospitales. Lamentablemente, no se dispone todavía de los datos relativos a los cursos de enseñanza secundaria, pero conviene añadir que, aun antes de la entrada en vigor de la Ley N° 104, de 1992, la Dirección General para el Primer Nivel de Enseñanza Secundaria ya había

organizado cursos experimentales de enseñanza secundaria en diversos hospitales importantes (en el año académico en curso se imparten cursos experimentales de esa índole en nueve hospitales).

158. Conviene mencionar asimismo que en la Ley N° 104/1992 (Ley marco para los discapacitados) se prevé la organización de clases de enseñanza primaria y secundaria en hospitales entre cuyos pacientes se encuentren temporalmente menores discapacitados, y se estipula asimismo que podrán asistir a esas clases menores sin discapacidades que estén hospitalizados por un período superior a 30 días lectivos.

159. Examinando la situación desde un punto de vista más general, el desarrollo del sistema de enseñanza no debe quedar anclado en meras proclamaciones de principio: el sistema escolar italiano ha de definirse como "una comunidad en interacción con la comunidad cívica y social más amplia", y, por consiguiente, como una institución que se propone transmitir y elaborar cultura y promover la participación de los jóvenes en ese proceso.

160. El sistema escolar ha de ofrecer al estudiante la posibilidad de convertirse en parte de un proyecto de formación social en el sentido más genuino del término (artículo 3 de la Constitución), mediante la introducción en los planes de estudios de la enseñanza secundaria de materias tales como educación sanitaria (Ley N° 162/1990), educación sobre comportamiento en carretera, tráfico y seguridad (Ley N° 285/1992) y educación cívica (Directiva N° 58, de 8 de febrero de 1996). La adopción de ese último texto legislativo representa sin duda una confirmación del valor de la escuela como instrumento para mejorar el conocimiento y la comprensión de la estructura del Estado italiano, pues prevé la inserción en los planes de estudios de ambos niveles de la enseñanza secundaria de la asignatura de educación cívica y de todas las diversas iniciativas surgidas del Instituto de Proyectos de Educación en relación con esa materia, de conformidad con programas específicos que formulará oportunamente un comité de estudio.

161. Otra medida tendente a promover el desarrollo del sistema escolar, especialmente en lo que se refiere a la enseñanza obligatoria, fue la promulgación del Decreto Ley N° 297 de 1994, que preveía el establecimiento de cursos de enseñanza primaria y secundaria en instituciones correctivas y prisiones (artículos 135 y 171); según los datos de la Dirección General, durante el año de 1995-96 se impartieron cursos de enseñanza primaria en 10 instituciones penales para menores, y cursos de enseñanza secundaria en 19 instituciones; además, se establecieron 250 puestos de profesores de enseñanza para adultos en prisiones.

162. Las estadísticas reproducidas en el apéndice ilustran diversos otros aspectos del sistema escolar italiano.

163. Merece una mención especial el contenido del tercer párrafo del artículo 13, que aborda la cuestión de la libertad de los padres para escoger el tipo de educación moral y religiosa que han de recibir sus hijos. La legislación italiana más reciente sobre esa cuestión garantiza plenamente que los padres puedan dar a sus hijos una educación moral y religiosa acorde con sus propias convicciones. Además de que la Constitución garantiza la libertad de conciencia, religión y creencias para todos (artículos 3, 19 y 21), todas las

reglamentaciones pertinentes se conciertan con las confesiones religiosas directamente interesadas. En particular, el concordato con la iglesia católica estipula que el Estado garantizará que todos los estudiantes que, directamente o a través de sus padre o tutores, expresen la voluntad de recibir instrucción en la religión católica tengan la oportunidad de asistir a clases adecuadas en forma voluntaria. Los acuerdos concertados con las otras religiones (waldenses, metodistas, adventistas, pentecostales, baptistas, luteranos y judíos) estipulan que la República, para garantizar el carácter pluralista del sistema educativo, permitirá a representantes de esas confesiones atender a las solicitudes de los estudiantes y de sus progenitores "en relación con el estudio del hecho religioso y sus consecuencias", pero también se reconoce el derecho de los estudiantes de todas las escuelas públicas a no recibir ninguna enseñanza religiosa (Leyes N° 206/1985, N° 449/1984, Nos. 516 y 517/1998 y N° 101/1989, y Decretos Presidenciales N° 751/1985, N° 350/1987 y N° 202/1990).

Artículo 15

164. En cuanto al muy amplio contenido del artículo 15 del Pacto hay un aspecto que merece ser destacado: el Gobierno italiano adoptó recientemente una iniciativa tendente a garantizar la salvaguardia efectiva del patrimonio cultural de interés religioso cuando el Ministro del Patrimonio Cultural y el Presidente de la Conferencia Episcopal Católica firmaron un importante "entendimiento". En ese documento se prevé una colaboración más estrecha entre el Estado y la iglesia para la conservación, la protección y la utilización del muy importante patrimonio histórico, artístico y documental de la iglesia; se están preparando entendimientos paralelos con las otras confesiones religiosas. Italia es el único país de Europa (y quizás del mundo) que protege ese tipo de patrimonio de valor excepcional, colaborando con las partes interesadas y armonizando los fines de protección con las necesidades culturales, religiosas y de culto de las iglesias y confesiones.

Apéndices estadísticos*

1. Estructura por edades de la población al 1º de enero de 1995.
2. Niños nacidos muertos y mortalidad perinatal e infantil en Italia, 1983-1992.
3. Interrupciones voluntarias del embarazo en el período 1982-1994.
4. Promedio de años de vida, por sexo.
5. Personas inscritas en las agencias de colocación durante más de 12 meses al 30 de abril de cada año, 1988 a 1996.
6. Desglose regional de las relación entre población residente en edad laboral y personas inscritas en las agencias de colocación, septiembre de 1994 a septiembre de 1996 (cifras y representación gráfica).
7. Personas inscritas en las agencias de colocación, desglose por grandes regiones geográficas y categorías de inscripción, porcentaje de variación, junio de 1995 a junio de 1996. Desglose por grupo de edad y sexo, porcentaje de variación, junio de 1995 a junio de 1996.
8. Jóvenes empleados con contratos de capacitación en el trabajo, 1987 a 1995.
9. Supervisión del trabajo de menores, resumen nacional, 1995.
10. Supervisión del trabajo de menores, resumen nacional, 1994.
11. Accidentes en la industria y la agricultura que dieron lugar a una indemnización antes del 31 de diciembre del año posterior a la fecha en que ocurrieron.
12. Pensiones por enfermedades ocupacionales en la industria a 31 de diciembre de 1995, desglose por tipo de enfermedad.
13. Autorizaciones de entrada concedidas para la reunión de familias, enero a octubre de 1996.
14. Regularizaciones con arreglo al artículo 10 del Decreto Ley N° 477, de 13 de septiembre de 1996.
15. Servicio para los problemas de los trabajadores inmigrantes procedentes de fuera de la Comunidad y de sus familias, tercer trimestre de 1995.
16. Índice de hacinamiento: desglose por composición de la familia, Italia, 1984 y 1993.

* Los apéndices pueden consultarse en los archivos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

17. Sistema de calefacción en la casa: desglose por composición de la familia, conjunto del país y distribución territorial, 1993.
18. Gastos actuales de salud como porcentaje del PIB, 1989 a 1995.
19. Gasto neto por habitante en medicamentos en Italia y en sus regiones, 1994. Gastos en medicamentos en Italia, 1989 a 1995, en liras constantes de 1995.
20. Distribución regional de los hospitales, 1995.
21. Ingresos en hospitales públicos y privados (excluidos los hospitales psiquiátricos residuales) en 1993, días/paciente en 1993 y variación con respecto a 1983, duración media de la estancia en 1993 y variación con respecto a 1983.
22. Las tres causas principales de mortalidad entre los varones: desglose por grupo de edad, en valores absolutos y en porcentajes del total de muertes de cada grupo, Italia, 1992.
23. Las tres causas principales de mortalidad entre las mujeres: desglose por grupo de edad, en valores absolutos y en porcentajes del total de muertes de cada grupo, Italia, 1992.
24. Población residente en Italia: desglose por regiones y principales áreas geográficas, a 1º de enero de 1995.
25. Estudiantes extranjeros en las escuelas primarias italianas (estatales y de otro tipo): desglose por región de inserción, años académicos de 1991-92, 1992-93 y 1993-94.
26. Distribución regional de las clases de enseñanza primaria con estudiantes extranjeros y presencia media por clase.
27. Estudiantes extranjeros en escuelas secundarias italianas (estatales y de otro tipo): desglose por región de inserción y continente de origen, años académicos de 1992-93 y 1993-94, valores absolutos.
28. Estudiantes extranjeros en escuelas secundarias italianas (estatales y de otro tipo): desglose por región de inserción y continente de origen, años académicos de 1992-93 y 1993-94, porcentajes.
29. Estudiantes extranjeros en instituciones italianas de enseñanza superior (estatales y de otro tipo): desglose por región de inserción, años académicos de 1992-93 y 1993-94.
