



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/C.12/4/Add.13
24 de mayo de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 2003

**APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

**Cuartos informes periódicos presentados por los Estados
Partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto**

Adición

ITALIA*

[23 de abril de 2003]

* El tercer informe periódico relativo a los derechos consignados en los artículos 1 a 15 (E/1994/104/Add.19) presentado por el Gobierno de Italia fue examinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 22º período de sesiones (véanse E/C.12/2000/SR.6 a 8), celebrado en mayo de 2000.

ÍNDICE

	Párrafos	Página
INTRODUCCIÓN	1 - 27	4
A. Preparación del presente informe	1 - 3	4
B. El marco político	4 - 13	4
C. Principales elementos del criterio político general	14 - 24	6
D. Evolución demográfica de la población	25	10
E. El empleo	26	10
F. Educación	27	10
I. OBSERVACIONES DEL COMITÉ SOBRE EL TERCER INFORME PERIÓDICO DE ITALIA	28 - 72	11
A. Las sentencias judiciales y el Pacto	28	11
B. Problemas relativos a la población romaní	29 - 35	11
C. Accidentes laborales	36 - 48	13
D. Seguridad social	49	16
E. Desigualdades entre el norte y el sur de Italia	50	16
F. Deserción de la enseñanza secundaria - Analfabetismo funcional	51	17
G. Descentralización y sistema de inspecciones del trabajo	52 - 70	17
H. Discapacidades	71	22
I. Pobreza	72	22
II. APLICACIÓN DE ARTÍCULOS CONCRETOS DEL PACTO	73 - 285	22
A. Artículos 2 y 3 (Discriminación)	73 - 79	22
B. Artículo 6 (El derecho al trabajo)	80 - 113	24
C. Artículo 7 (El derecho a unas condiciones de trabajo justas y favorables)	114 - 121	33

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
II. (<i>continuación</i>)		
D. Artículo 8 (Los sindicatos)	122 - 125	35
E. Artículo 9 (La seguridad social)	126 - 150	37
F. Artículo 10 (Protección y asistencia a la familia)	151 - 165	48
G. Artículo 11 (Nivel de vida adecuado)	166 - 250	51
H. Artículo 12 (Salud física y mental)	251	72
I. Artículo 13 (Educación)	252 - 278	72
J. Artículo 15 (Vida cultural)	279 - 285	80

INTRODUCCIÓN

A. Preparación del presente informe

1. El presente informe, al igual que los informes precedentes, ha sido redactado como parte de las actividades interinstitucionales del Comité Interministerial de Derechos Humanos, creado por el Ministro de Relaciones Exteriores en 1978. Participan en el Comité representantes de los departamentos del Estado que se ocupan de los diferentes sectores de actividad, junto con organismos, asociaciones y profesores universitarios especializados en derechos humanos. El Comité creó un Grupo de Trabajo especial y la secretaría preparó un proyecto de informe que el Comité aprobó luego en sesión plenaria. El informe se distribuyó a diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) para que formulasen comentarios y observaciones.

2. En la redacción del presente informe se tuvieron en cuenta las observaciones y recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tras su examen del informe anterior.

3. Se ha estimado que el informe se debía dividir en dos partes, la primera de las cuales estaría dedicada al cumplimiento de algunas de las recomendaciones anteriores. Se juzgó útil en algunos casos remitir al lector al examen de las diferentes cuestiones en la segunda parte del informe, que contiene un marco ilustrativo de la aplicación de las disposiciones del Pacto en Italia durante el período comprendido entre 1998 y 2001. En esta segunda parte se ha hecho particular hincapié en el criterio de política adoptado por el Gobierno para los diferentes sectores que abarcan las disposiciones del Pacto, incluido el contenido de los diversos planes nacionales aprobados en 2001. También se ha tenido en cuenta la nueva legislación en la materia y las prácticas y los procedimientos administrativos.

B. El marco político

4. Las elecciones celebradas el 13 de mayo de 2001 invirtieron el anterior equilibrio de poder entre el centro-izquierda (conocido con el nombre de "Ulivo" o Coalición del Olivo) y la coalición del centro-derecha; ésta salió ahora victoriosa de las urnas y el resultado inmediato fue el segundo Gobierno Berlusconi. Despues de su nombramiento, el Gobierno presentó un programa de acción global que contenía un conjunto de medidas complejas y variadas y que recibió el nombre de los "Cien días".

5. En el sector económico, la Ley Nº 383 de 18 de octubre de 2001 relativa a las medidas iniciales para la reactivación de la economía (llamada Ley "Tremonti bis") tenía por objeto reactivar la economía gracias a ciertas medidas, que comprendían, entre otras cosas, los incentivos fiscales a la inversión. Entre estos incentivos a la inversión y al desarrollo figuraba un crédito fiscal equivalente a los impuestos que pagan las empresas por los beneficios distribuidos a los accionistas, que tenía por objeto favorecer la capitalización empresarial.

6. En materia de administración pública, sector que se consideraba estratégico para aumentar la competitividad económica internacional de Italia, el Gobierno se propone introducir una serie de principios fundamentales como la eficacia, la eficiencia, la simplificación, la accesibilidad, la transparencia y la calidad del servicio. Los elementos en torno a los cuales girará todo el

proceso de reforma son la innovación tecnológica, la reorganización de los procedimientos administrativos y las estructuras conexas y la formación del personal.

7. Con el proyecto de ley sobre delegación de poder en el Gobierno en materia de empleo y mercado del trabajo se persigue, con la participación de los interlocutores sociales, aumentar la tasa de empleo a los niveles acordados en el contexto de la Unión Europea mediante la modernización de los servicios públicos de empleo, con la finalidad primordial de obtener la convergencia con las normas europeas de garantía, flexibilidad y participación.

8. Una de las prioridades del plan gubernamental para facilitar el ingreso de los jóvenes en el mundo del trabajo es la aplicación de la Directiva N° 99/70/EC (en vigor desde el 24 de octubre de 2001), relativa al acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada. El instrumento de aplicación fue el Decreto legislativo N° 368/2001, en el que también se tomaba en consideración el acuerdo firmado por los interlocutores sociales el 4 de mayo de 2001.

9. Los poderes delegados en el Gobierno en lo relacionado con el mercado del trabajo permiten completar el proceso de armonización de Italia con sus asociados europeos mediante la aplicación de la Directiva N° 93/104/EEC sobre el horario de trabajo, la Directiva N° 94/45/EC sobre los consejos de empresa de Europa y la Directiva N° 1998/24/EC sobre la protección contra los riesgos relacionados con los agentes químicos. En este contexto, toda medida encaminada a resolver la espinosa cuestión del mercado del trabajo no oficial o "sumergido" tiene una importancia considerable.

10. Para dar solución concreta al problema moralmente inaceptable y pernicioso, en especial para el sur de Italia, de la economía sumergida, se promulgó la Ley N° 383 (título I) de 18 de octubre de 2001, en la que se prevenían incentivos fiscales y contributivos que aumentarían en proporción al volumen de trabajo que "emergiese". Los incentivos concebidos para regularizar las actividades económicas del sector no oficial pueden ofrecer una serie de ventajas, por ejemplo, desalentar las formas de competencia desleal que son perjudiciales para las empresas que funcionan con arreglo a la ley, ampliar estructuralmente la base imponible y garantizar que muchos trabajadores que actualmente quedan excluidos del sistema de seguridad social lo aprovechan plenamente.

11. También el sector del medio ambiente y los recursos naturales reviste un interés capital para el Gobierno, como demuestra el proyecto de ley relativo a la delegación de poderes en el Gobierno para que reforme la legislación aplicable al medio ambiente, en el que se especifican los sectores en que se considera necesario actual.

12. El objetivo estratégico del Gobierno en materia de investigación es armonizar las normas italianas con las normas de los principales países europeos.

13. Por último, en el sector de la salud, el Gobierno ha tomado disposiciones para hacer frente a las carencias de los servicios de salud en las regiones más desfavorecidas del país.

C. Principales elementos del criterio político general

1. Lucha contra la pobreza y la exclusión social

14. En Italia se considera que la lucha contra la pobreza y la exclusión social es uno de los elementos clave del progreso económico y del aumento del empleo. Las políticas de inserción parten del supuesto de que las condiciones de exclusión social comprenden formas de privación material y fragilidad social que van más allá de la pobreza económica material y la desventaja extrema y abarcan carencias en materia de lazos familiares y sociales, sistemas de vivienda, redes de apoyo y servicios de integración social, formación y empleo y marginación social. Ello permite comprender que, para combatir eficazmente los fenómenos relacionados con la pobreza y la exclusión social, es necesario aplicar medidas relacionadas con una gran variedad de políticas: la "asistencia social clásica"; políticas de lucha contra la pobreza; políticas modernas de protección social y de integración social y cultural; iniciativas para dar orientación profesional, formación y empleo a las capas más vulnerables de la población; políticas para el desarrollo de la economía social; armonización de los horarios y las necesidades de la vida familiar; políticas de vivienda, salud, deporte y ocio; y políticas relativas a la ampliación del conocimiento y a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

2. Planes nacionales

15. Teniendo en cuenta lo que antecede, Italia ha lanzado una serie de planes sectoriales durante los últimos años para combatir determinadas categorías precisas de exclusión social (programa de acción en favor de los discapacitados; plan de acción en favor de la infancia y la adolescencia; fondo nacional de lucha contra el problema de la droga; programa de intervención en favor de las personas de edad; y fondo en favor de las guarderías). A todos estos planes "verticales" se ha sumado una serie de planes nacionales que se ejecutan paralelamente: el Plan Nacional de Salud; el Plan Nacional del Empleo; el Plan Nacional de Educación y, sobre todo, el Plan Nacional de Acción y Servicios Sociales. Este último, que fue aprobado en abril de 2001 en aplicación de la Ley marco de asistencia social (Ley N° 328/2000), se caracteriza por una arquitectura de red fuertemente descentralizada que permite al sistema desarrollarse en el plano local a través de los planes regionales y de zona y que hace intervenir directamente a los interlocutores locales en la planificación, programación y ejecución de políticas y de medidas concretas. Este arquitectura permite destacar las diferencias que existen entre una y otra zona en cuanto al tipo de problemas existentes y adaptar en consecuencia las prioridades de intervención a estas distintas necesidades, todo ello dentro de un marco de referencia interregional.

3. El Plan Nacional de Acción y Servicios Sociales

16. El plan social aprobado en 2001 en aplicación de la Ley N° 328/2000 se estructura en torno a los siguientes objetivos clave:

- Ofrecer un sistema integrado de acción social y de servicios sociales a los particulares y a las familias;
- Garantizar la calidad de vida;
- Prevenir, reducir y eliminar las condiciones de la discapacidad;

- Promover la participación de los ciudadanos y la contribución de las organizaciones sindicales y de las organizaciones sociales y de protección del consumidor;
 - Dar realce y apoyo a las obligaciones familiares;
 - Intensificar las intervenciones para combatir la pobreza; y
 - Concebir medidas encaminadas a favorecer la inserción de la población inmigrante, la prevención de la dependencia y las actividades en favor de los adolescentes.
17. Las medidas y los objetivos previstos se centran en:
- Las políticas y los servicios en las diferentes esferas del terreno social;
 - Los servicios en favor de los particulares y las familias, completados con medidas económicas;
 - Soluciones activas para optimizar los recursos.
18. Se ha previsto adoptar las siguientes medidas prioritarias:
- Medidas económicas para fomentar las condiciones de vida autónomas y los cuidados en el hogar a las personas totalmente dependientes;
 - Medidas en favor de los menores;
 - Medidas en favor de las mujeres que viven en circunstancias difíciles;
 - Medidas para promover la plena integración de los discapacitados;
 - Medidas en favor de las personas de edad y discapacitadas de modo que puedan seguir viviendo en su hogar, con sus familias o en estructuras residenciales o semirresidenciales;
 - Servicios socioeducativos integrados para combatir la dependencia de la droga, el alcohol y los productos farmacéuticos, con medidas preventivas encaminadas a las recuperación y la reintegración;
 - Información y asesoramiento a particulares y familias de modo que puedan aprovechar los servicios y medidas de autoayuda;
 - Medidas para proporcionar a los particulares y a las familias un sistema integrado de servicios y de acciones sociales;
 - Medidas más incisivas para combatir la pobreza;
 - Actividades encaminadas a mejorar la calidad de vida;
 - Medidas para prevenir, eliminar o reducir las condiciones de la discapacidad, la necesidad y la desventaja;

- Medidas para promover la participación activa de los ciudadanos y la contribución de los sindicatos y de las organizaciones sociales y de protección del consumidor;
- Medidas para dar realce y apoyo a las obligaciones familiares;
- Afianzamiento de los derechos de los menores;
- Acciones más enérgicas para combatir la pobreza;
- Apoyo a las personas dependientes (en especial las gravemente discapacitadas) en forma de servicios prestados en el hogar;
- Concepción de medidas para favorecer la inserción de la población inmigrante, prevención de la dependencia e intensificación del esfuerzo para resolver los problemas con que tropiezan los adolescentes.

4. Plan Nacional de Acción para Combatir la Exclusión

19. Atendiendo la invitación formulada por los jefes de Estado y de gobierno en la cumbre de la Unión Europea celebrada en Niza en diciembre de 2000, en junio de 2001 Italia presentó su primer Plan Nacional de Acción para combatir la exclusión, que abarcaba un período bienal. Las prioridades, las principales orientaciones, las medidas y las acciones previstas en los distintos planes nacionales, sectoriales y regionales en marcha durante el período 2000-2003 se combinaron y resumieron en este Plan de Acción que, teniendo en cuenta los cuatro objetivos principales del Consejo de Niza, destaca las prioridades identificadas, las acciones planeadas y las medidas elaboradas para los siguientes sectores:

- Promoción de políticas directas y transversales en favor del empleo, mediante el reconocimiento de la innovación y el mejoramiento de los sistemas de enseñanza y formación profesional, no sólo como factores de desarrollo, crecimiento económico y empleo, sino también como elementos fundamentales para combatir las nuevas formas de exclusión social. Entre las prioridades esenciales cabe citar la necesidad de reforzar los mecanismos que actúan dentro del sistema para la interacción del empleo y el aprendizaje vitalicio, la introducción de medidas de apoyo a los ingresos con miras a la reintegración social y laboral y la concesión de realce y apoyo a las obligaciones familiares mediante una armonización mayor de las necesidades de la vida profesional y de la vida familiar.
- Promoción de la participación de todos en los recursos, derechos, bienes y servicios; el Plan prevé las siguientes medidas prioritarias: aplicación de la nueva Ley marco (Ley Nº 328/2000), que amplía y diversifica las medidas y los instrumentos disponibles para el acceso a los servicios sociales, con objeto de poner en práctica más políticas sociales que permitan ofrecer apoyo y protección a la persona a lo largo de la vida; el aumento de la autonomía decisoria de los usuarios de los sectores de salud y bienestar social y la reducción del desequilibrio informativo (con miras a la integración sociosanitaria); y el acceso garantizado (especialmente para las personas y categorías más expuestas al riesgo de exclusión) a los servicios públicos y privados más importantes.

- La elaboración de políticas para prevenir los riesgos de exclusión social mediante medidas y acciones encaminadas a combatir la exclusión social, ampliar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y proteger la solidaridad familiar.
- Medidas de lucha contra la pobreza y en favor de las personas más vulnerables, a saber, los niños y los adolescentes, las personas de edad (en especial las personas de edad que carecen de autonomía) y los discapacitados, y medidas encaminadas a la integración de los inmigrantes.
- Aplicación de una política general de complementariedad y federalismo basada en la solidaridad y realización de un sistema de asistencia social que se apoye en obligaciones fundadas en la fuerte participación de los ciudadanos, tanto en cuanto usuarios como en cuanto consumidores y protagonistas informados; en la transformación de las comunidades locales, las familias y los ciudadanos en agentes activos de la política social; en la colaboración de los diversos agentes (familias, redes de voluntarios, interlocutores sociales y autoridades locales); en la planificación y ejecución del sistema integrado de servicios y acciones sociales; y en la participación directa de las organizaciones sin fines lucrativos en la gestión de los servicios.

20. Para garantizar la coherencia y la uniformidad de las intervenciones en su conjunto, así como la eficacia de las medidas y la flexibilidad de los mecanismos de planificación, el Gobierno de Italia se ha fijado como objetivo la creación de un sistema general de supervisión y evaluación de la política social; este sistema se construirá en torno a un núcleo formado por el observatorio de política social previsto en la Ley marco N° 328/2000 y las estructuras de supervisión de la acción social financiadas con fondos estructurales. En cuanto a los instrumentos de medición, aunque Italia acepta los siete indicadores establecidos en Estocolmo, que son comunes a todos los Estados miembros, los toma sobre todo como punto de partida, aunque sea un punto esencial, para identificar las formas, los procesos y los contextos de las situaciones de inserción o exclusión social. Por lo tanto, en espera de que se defina un marco conceptual de referencia que se pueda someter a la atención de la Comisión y de los demás Estados miembros, ha tomado ya forma dentro del Plan una imagen más rica y más variada en la que se tienen en cuenta otros aspectos, como la zona geográfica de residencia, las condiciones de vivienda o la duración de la pobreza. También se incluyen algunos indicadores "subjetivos" (por ejemplo, los relacionados con la percepción de la pobreza).

21. El Plan social constituye el cimiento sobre el que se asentará en el futuro la asistencia social italiana; corresponde además, tanto por su finalidad como por su campo de intervención, a los objetivos de lucha contra la exclusión social aprobados en la Cumbre Europea de Niza. A veces, la correspondencia es directa (objetivos 2 a 4 de Niza) y a veces -especialmente en el caso del primer objetivo de Niza (promover la participación en el empleo)- la correspondencia es al mismo tiempo directa (promover el empleo a través de nuevos servicios personales) e indirecta (crear mejores condiciones para conciliar la vida familiar y laboral).

22. En el 40% de los hogares de Italia viven casi 10 millones de pensionados; unos 800.000, que tienen más de 65 años, cobran la pensión de la seguridad social. En 1999, el 4,8% de los hogares, que comprenden 1.038.000 personas aproximadamente, vivían en un estado de absoluta pobreza; en las regiones del sur de Italia esta cifra asciende al 11%.

23. La función del sistema de protección social -aparte de las pensiones- se limita esencialmente a la distribución de ingresos a los necesitados. Sobre la base de los datos de 1996, tras la intervención de mecanismos de protección distintos de las pensiones, el porcentaje de "pobres" disminuyó del 22 al 19%. Las pensiones de vejez y "antigüedad" (basadas en el número de años de empleo y en las cotizaciones a la seguridad social) desempeñan una función muy importante en la distribución de los ingresos.

24. La absoluta pobreza, término con el que se describe a quienes no puede comprar una "cesta" de productos considerados esenciales, afecta a una proporción menor de la población, porque el umbral fijado para la medición es inferior.

D. Evolución demográfica de la población

25. Italia es uno de los países donde el envejecimiento de la población es más importante. Entre 1980 y 1999, la esperanza de vida de los dos sexos aumentó en unos cinco años y llegó a 75,9 años en el caso del hombre y 82,3 años en el caso de la mujer. Durante el mismo período, el número medio de niños nacidos por mujer descendió de 1,68 a 1,20. El aumento de la tasa de supervivencia, junto con una tasa de fecundidad muy inferior a la tasa de sustitución de las generaciones, aumentó la proporción de personas de edad y de más de 80 años en el seno de la población a 18 y 3,9% respectivamente en el año 2000.

E. El empleo

26. El nivel de empleo ha aumentado: en enero de 2001 había 21.272.000 personas empleadas, un aumento de 656.000 (+3,2%) en relación con enero de 2000. La tasa de empleo de la población de 15 a 64 años era de 54%, 1,7 puntos porcentuales más que en enero de 2000. Ello obedece a una combinación del aumento del empleo de los hombres (de 66,4 a 67,7%) y también y en particular de las mujeres (de 38,3 a 40,3%). También en enero de 2001, la tasa de desempleo, ligeramente inferior en hombres y mujeres, fue de 10,1%, mientras que la tasa de jóvenes que buscaban trabajo era de 29,2%, en comparación con 32,3% en enero de 2000.

F. Educación

27. El nivel de instrucción condiciona fuertemente el acceso al conocimiento y la calidad de éste, importantísimo factor de inserción social. La tasa de escolarización en la enseñanza secundaria ha aumentado en los últimos años, de 68,3% en el bienio 1990-1991 a 82,3% en el bienio 1998-1999, un incremento achacable especialmente a las niñas. Sin embargo, el sistema de enseñanza y formación profesional de Italia es muy desigual. Aproximadamente el 5% de los jóvenes abandonan todos los años los estudios en la enseñanza secundaria inferior. El 3,3% de los jóvenes de 18 a 24 años sólo posee el certificado de enseñanza primaria; el 11,8% de los jóvenes que se inscribieron en las escuelas secundarias abandonó los estudios después del primer año y sólo el 38% de los matriculados en la universidad consigue terminar los estudios y obtener la licenciatura.

I. OBSERVACIONES DEL COMITÉ SOBRE EL TERCER INFORME PERIÓDICO DE ITALIA

A. Las sentencias judiciales y el Pacto

El Comité observa con preocupación la declaración del Estado Parte en sus respuestas por escrito a la lista de cuestiones, confirmada por la delegación durante su diálogo con el Comité, de que sólo en muy pocas sentencias judiciales se hace referencia expresa al Pacto

28. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es bien conocido en todos los ámbitos de la administración de justicia, pero sólo en muy pocas sentencias de los tribunales italianos se hace referencia explícita a sus disposiciones. Esto se debe a dos razones fundamentales. En primer lugar, la Ley de recepción del Pacto, que hace posible su aplicación por los tribunales, es la misma por la que se recibió en el derecho italiano el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por tanto, es difícil extraer de las sentencias de los tribunales las que hacen referencia explícita a las disposiciones del Pacto que aquí se examina. En segundo lugar, en las decisiones de los tribunales se hace referencia principalmente a las disposiciones del derecho interno, dictadas por el legislador italiano, que constituyen una aplicación o ampliación de los principios y disposiciones contenidos en el Pacto. Habida cuenta del largo período transcurrido desde la ratificación por Italia de este instrumento internacional, puede calcularse que actualmente hay cientos de leyes inspiradas en el Pacto. Por tanto, puede considerarse, sobre la base también de exhaustivos estudios e investigaciones realizados en Italia, que las obligaciones previstas en el Pacto se han transformado en un amplio y denso cuerpo legal. La importancia del Pacto ante los tribunales italianos asume un valor indicativo (en términos abstractos) sólo en los casos en que se invocan sus disposiciones como prueba de la ilegalidad de una disposición del derecho interno que contradice las disposiciones del Pacto.

B. Problemas relativos a la población romaní

Datos sobre algunas de las principales ciudades

29. Un breve censo inicial de la población romaní y sinte residente en Roma data de 1993, en cuyo momento su cifra era de aproximadamente 6.000. En noviembre de 1995 se llevó a cabo el primer censo general: se registraron 5.467 personas de estas comunidades (más del 50% de ellas eran menores); había 50 campamentos provisionales y un campamento equipado (abierto en 1994). Gracias a las medidas adoptadas para reorganizar estas áreas, actualmente hay 26 asentamientos, 5 de los cuales son aldeas nuevas, dotadas de viviendas, así como de servicios básicos y estructuras de servicios comunes. Otros 6 asentamientos cuentan con caravanas, agua corriente y letrinas químicas. Desde 1993, se han desmantelado un total de 25 asentamientos no autorizados. Se ha prestado una gran atención a las medidas de integración y protección social: la introducción de un programa de escolarización de los menores, que ha conducido a un constante aumento de la frequentación escolar en los últimos años; las medidas de atención sanitaria (equipos móviles de asistencia sanitaria, campañas de vacunación, acceso a servicios sanitarios); e introducción de servicios de integración (cursos de italiano para adultos, iniciativas de capacitación profesional).

Milán

30. En la ciudad de Milán, la población romaní representa el 1% de los residentes, mientras que en la provincia de Milán la cifra es de 0,5, con un total de 1.600 como máximo. La población romaní es muy variada y forma un "mosaico" de comunidades en cuanto a su origen, estilo de vida y religión, pero que comparten un fuerte sentido de identidad cultural y lingüística (entre estas comunidades se encuentran los khanjarja, khorakhané, ariija, rudara y rumuni). Más del 50% de estas comunidades son menores de 14 años, y sólo entre el 2 y el 3% tienen 60 años o más.

31. Los romaníes italianos han vivido en ciudades desde principios de la década de 1960, en zonas o "aldeas" que han sido parcialmente equipadas por las administraciones locales, en tierras alquiladas o de su propiedad, en caravanas o casas móviles o prefabricadas, en la difícil búsqueda de una relación más estable y segura con el medio urbano y su contexto social y cultural.

Turín y Piamonte

32. En el Piamonte, y especialmente en Turín, la población romaní puede dividirse en cuatro grupos: piamonteses sintes, romaníes "volacos", romaníes "balcánicos", romaníes "refugiados" y gitanos "rumanos". Justo cuando se creía que los flujos migratorios hacia Italia prácticamente se habían detenido, la evolución política en los países de Europa central y oriental ha venido a relanzar este proceso. La guerra en la antigua República Federativa de Yugoslavia ha causado una nueva oleada de migraciones a gran escala de romaníes procedentes de los Balcanes. La mayor afluencia de romaníes a Italia después de los "refugiados" de la antigua República Federativa de Yugoslavia está compuesta por gitanos rumanos (1998). Este éxodo del Este se está ampliando, con la constante entrada en Italia de albaneses y kosovares, entre los que hay un número nada desdeñable de personas pertenecientes a grupos étnicos romaníes.

Problemas de educación de los niños romaníes

33. Como parte de la iniciativa emprendida por el Ministerio de Educación, se ha elaborado un documento titulado "Transformaciones en la educación en una sociedad multicultural". Esta iniciativa puso de manifiesto las dificultades de integrar en la sociedad italiana a alumnos pertenecientes a comunidades "nómadas". Estos grupos plantean un problema específico que no puede equipararse con el de los extranjeros en general y debe estudiarse más a fondo. En vista de ello, a partir del año escolar 1999-2000 se ha intentado, a través de "encuestas complementarias", conocer el número de niños gitanos que asisten a las escuelas públicas y privadas de todos los niveles. La información obtenida de este modo fue procesada independientemente por el departamento que proporciona servicios de apoyo para las decisiones de política general del Ministerio de Educación y, de forma muy resumida, se presenta e interpreta en este documento. Constituye un intento de proporcionar un punto de partida para ulteriores estudios que podrían ser realizados por las escuelas frecuentadas por estos niños y jóvenes.

Análisis de la presencia de alumnos gitanos, por nivel y tipo de educación

34. Tras constatar que sólo 78 niños gitanos asistían a escuelas privadas de enseñanza primaria y secundaria (de ciclo medio y superior) y de que las únicas escuelas privadas que registran una cifra alta (523) de alumnos gitanos son las guarderías, ha hecho que nos concentremos únicamente en los datos de las escuelas públicas, donde están matriculados unos 9.000 alumnos de comunidades gitanas.

35. Como puede verse en el cuadro, en el año escolar 1999-2000, 8.982 gitanos siguieron el sistema de enseñanza pública. En cuanto a la población escolar en general, hay 1 gitano por 805 alumnos. La mayor concentración de niños romaníes se da en la enseñanza primaria con 5.100 alumnos, lo que corresponde a una media de 1 niño gitano por 483 alumnos. En la enseñanza secundaria de primer ciclo la proporción es de 1 por 943 alumnos, a pesar de que este nivel está incluido en la escolaridad obligatoria, mientras que, en la enseñanza secundaria de ciclo superior, la cifra es de 1 alumno romaní por 5.567. En el nivel de la enseñanza preescolar, al que asisten prácticamente todos los niños de Italia, hay 1 niño gitano por 506 niños.

C. Accidentes laborales

1. El Comité considera alarmante la elevada tasa de accidentes laborales y señala al Estado Parte la preocupación expresada por la Comisión de Expertos de la OIT que, en repetidas ocasiones, ha señalado a la atención del Gobierno la necesidad de adoptar una reglamentación y políticas sobre la prevención de accidentes laborales en particular en los puertos.

2. El Comité exhorta al Estado Parte a que adopte medidas eficaces para garantizar a los trabajadores condiciones de trabajo seguras. En particular, el Comité recomienda que el Estado Parte adopte medidas, incluidas disposiciones legislativas sobre la prevención de accidentes, en particular en los puertos, y ratifique el Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), de la OIT, de 1979 (Nº 152). El Comité también recomienda al Estado Parte que ratifique el Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, de 1993 (Nº 174), y el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial de 1994 (Nº 175).

36. En lo relativo a la prevención de los accidentes laborales, los textos fundamentales en virtud del sistema jurídico italiano son el Decreto Legislativo Nº 626/1994, enmendado y completado por el Decreto legislativo Nº 242/1996, que pone en práctica las directrices de la Unión Europea 89/391/EEC, 90/654/EEC, 89/656/EEC, 90/270/EEC, 90/394/EEC y 90/679/CEE, y 97/42/EC. Éstas conciernen a la mejora de la higiene y la seguridad de los trabajadores en el lugar de trabajo. Siguiendo fundamentalmente la tendencia registrada en los años anteriores, la cifra de accidentes laborales era a finales de 2001, ligeramente mayor que el año anterior, tanto en el total de accidentes registrados (poco menos de 6.000, un 0,6% más que en 2000) como en accidentes mortales (30 casos más que en 2000, con un aumento del 2,1%). Estas cifras son el resultado final de una situación mucho más diferenciada, en que el aumento en los sectores de la industria y los servicios (+1,2% en total y +3,1% de accidentes mortales) contrasta con un notable descenso en la agricultura (-6,5% en total y -4,7% en accidentes mortales). En el sector de la industria y los servicios, el aumento de los accidentes fue notablemente mayor entre las mujeres (+5,4%) que entre los hombres (+0,1%), mientras que en

la agricultura el descenso afectó prácticamente por igual a ambos sexos. En términos geográficos, el sector de la industria y los servicios experimentó un aumento general, con niveles máximos en el sur de Italia (+2,7%) y en las Islas (+3,3%); la reducción de los accidentes agrícolas está distribuida de manera más uniforme por todo el país.

37. Especialmente en lo relativo a los accidentes mortales, la situación en los sectores de la industria y los servicios fue claramente diferenciada, con una reducción en el noreste y en las Islas, ningún cambio en el sur, un aumento en el centro y otro aumento, mayor, en el noroeste del país. En este ámbito debe destacarse el considerable aumento en Lombardía, reflejo, al menos en parte, de la catástrofe en el aeropuerto de Linate el 8 de octubre de 2001, donde perdieron la vida 118 personas; posteriormente se han registrado otros 36 accidentes mortales en la región de Lombardía. El aumento de accidentes mortales en Apulia también fue considerable, y contribuyó a confirmar el hecho de que en ocasiones los datos revelan situaciones que deben examinarse y analizarse más a fondo, tanto en el plano central como local.

38. También debe decirse que los datos disponibles sobre los primeros meses de 2002, que son todavía provisionales, parecen indicar un cambio general que sólo podrá confirmarse tras un período de observación más largo y, lo que es más importante, con una base de información más estable y sólida. A este respecto, hay que subrayar que debería realizarse un análisis estadístico significativo y fiable de las tendencias actuales de los accidentes laborales a lo largo de un período más largo que los dos años anteriores. Una serie histórica a medio o largo plazo también haría posible utilizar la evolución de los accidentes laborales en el contexto de toda una serie de factores sociales, económicos, culturales y jurídicos estrechamente relacionados con el fenómeno en cuestión. A este respecto, las tendencias que revela el análisis de la serie histórica de 50 años descrita en el informe "Medio siglo de accidentes bajo el microscopio" muestran una reducción constante y continua de los accidentes, expresada en índices de frecuencia de accidentes (párr. 2.1.3).

39. Al margen de esta consideración, sigue siendo útil para interpretar el fenómeno un análisis a corto plazo en que se comparan los casos registrados en un año con los registrados el año anterior. Ahora bien, el análisis será más preciso si se relacionan los valores absolutos con una cifra de referencia que exprese el tamaño de la población activa en que se produce este fenómeno. En este sentido, si observamos la evolución de la población activa, no es difícil ver cómo la tendencia en los accidentes laborales en 2001 refleja bastante fielmente de las tendencias del empleo registradas en el mismo período. Según los datos más recientes del Instituto Nacional de Estadística (ISTAT), el número de ocupados aumentó un 2,1% en 2001, un aumento general del orden de 434.000 empleos respecto al año anterior. El aumento fue, de nuevo, más pronunciado entre las mujeres (296.000 unidades más, un aumento de 3,8%) que entre los hombres (un aumento de 138.000, es decir, 1%).

40. Los sectores que experimentaron los mayores aumentos fueron la construcción (+5,5%); el sector terciario, que con un aumento del 2,7%, consolida la tendencia al alza que ha seguido desde 1995; y la agricultura, que tras un enorme éxodo durante más de 50 años experimentó un modesto pero significativo aumento del 0,6%.

41. Como en anteriores ocasiones, los datos sobre empleo del ISTAT, convenientemente racionalizados por razones obvias de uniformidad, pueden servir como base para una indicación inicial, en términos relativos, de la variación general registrada en el número de accidentes

laborales en 2001 con respecto al año anterior. Los índices revelan un ligero descenso, de aproximadamente un punto porcentual, en los sectores de la construcción y los servicios, y un descenso más sustancial en la agricultura, de aproximadamente un 9,0%. La reducción afectó tanto a los hombres como a las mujeres. La cifra de accidentes mortales disminuyó también considerablemente en la agricultura (-7,69%) y aumentó ligeramente en la industria y los servicios (+1,64%).

42. Para los accidentes mortales los indicadores habituales los indicadores habituales se completaron con otros en que se relacionaba el número de empleados con el número de accidentes, sin contar los accidentes "*in itinere*", que en general no están relacionados estrictamente con el riesgo específico que entraña el trabajo realizado.

43. Debe señalarse a este respecto que en 2001 hubo un aumento considerable de los accidentes mortales "*in itinere*": en la industria y los servicios, su número pasó de 127 casos registrados en 2000 a 170 en 2001; en la agricultura el aumento fue de dos a cinco casos. En estos nuevos indicadores se aprecia claramente una tendencia a la baja del número de accidentes mortales, deducidos los que se producen "*in itinere*".

44. Finalmente, debe subrayarse que en esta evaluación deben tenerse en cuenta, no sólo los factores generales referentes al crecimiento de los niveles de empleo, sino también factores "endógenos" como el aumento de la población cubierta por el seguro del INAIL (el Instituto de seguros de accidentes y enfermedades del trabajo). Estos factores no pueden dejar de reflejar el "número de empleados", que es el parámetro que suele utilizarse como denominador de la relación que expresa la frecuencia de estos accidentes. En 2001 hubo un aumento considerable del número de categorías sometidas al seguro obligatorio a consecuencia de las disposiciones contenidas en el Decreto legislativo N° 38/2000; estas "nuevas" categorías incluyen al personal directivo, los deportistas profesionales, y los trabajadores con contratos laborales discontinuos (de éstos estaban asegurados 485.463 en 2001, para un total de aproximadamente 130 millones de días trabajados al año).

45. Según nuestra información, los datos sobre "empleados en 2001", calculados según la metodología del INAIL, utilizando las estadísticas de las nóminas declaradas por los empleadores, no están todavía disponibles, pero es probable que muestren de nuevo una mejora con respecto a los índices de frecuencia de accidentes, calculados utilizando las estadísticas de población activa del ISTAT. Esto significa que puede considerarse la situación como satisfactoria, dado que la disminución, si realmente la hay, no será grande, y sin duda no significará que debamos bajar la guardia.

46. Italia se está centrando en llevar a la práctica la planificación y aplicación de iniciativas cada vez más enfocadas hacia la higiene y la seguridad en el trabajo; a este respecto, los nuevos incentivos introducidos por el Instituto para la prevención de accidentes podrían conducir al salto cualitativo que se necesita para reducir significativamente los niveles de riesgo.

47. Sobre el tema de la prevención de los accidentes laborales, especialmente en los puertos, deben destacarse los siguientes decretos:

- Decreto legislativo N° 271/1999, que contiene unas disposiciones que rigen la higiene y la seguridad de los marineros a bordo de embarcaciones pesqueras mercantes

nacionales, de conformidad con la Ley N° 485/1998 sobre los poderes delegados en el Gobierno en asuntos de higiene y seguridad en los puertos, y la Ley N° 862/1984 sobre la ratificación y aplicación del Convenio N° 152 de la OIT, cuya ratificación fue presentada el 7 de junio de 2000;

- Decreto legislativo N° 272/1999, que contiene nuevas disposiciones que rigen la higiene y la seguridad de los trabajadores en la realización de operaciones y servicios portuarios, y de operaciones de mantenimiento, reparación y transformación de barcos en puertos, de conformidad con la Ley N° 485/1998 y la Ley N° 862/1984.

48. Finalmente, el Gobierno de Italia inició recientemente el procedimiento de ratificación del Convenio N° 174/1993 sobre la prevención de accidentes industriales graves.

D. Seguridad social

3. El Comité lamenta que el Estado Parte no haya facilitado suficiente información sobre el sistema de seguridad social, especialmente teniendo en cuenta que en las anteriores observaciones finales del Comité sobre Italia se había hecho referencia al carácter incompleto de la información sobre el artículo 9 incluida en el segundo informe periódico del Estado Parte (E/1993/22, párr. 188).

4. Si bien el Comité encomia al Estado Parte por las medidas adoptadas para combatir la violencia contra la mujer, sigue preocupado por el hecho de que el Gobierno aún no haya formulado una estrategia global, coordinada y concertada para abordar este grave problema.

49. Para una exposición completa del sistema italiano de seguridad social véase el comentario incluido en el presente informe respecto al artículo 9 del Pacto.

E. Desigualdades entre el norte y el sur de Italia

5. El Comité observa con preocupación que sigue habiendo entre el norte y el sur del país una considerable desigualdad en las esferas económica y social, que afecta negativamente a la situación de las mujeres, los jóvenes, los niños y los grupos desfavorecidos y marginados.

6. El Comité recomienda que el Estado Parte aborde seriamente el persistente problema de las disparidades económicas y sociales existentes entre el norte y el sur del país, que tienen efectos negativos sobre la situación de las mujeres, los jóvenes, los niños y los grupos desfavorecidos y marginados.

El Gobierno está elaborando actualmente un plan centrado en las necesidades de los jóvenes desempleados en el sur de Italia. Se prevé que el plan dure tres años y se concentre en difundir la tecnología de la información y la lengua inglesa entre los desempleados, con el objetivo de aumentar sus oportunidades de carrera.

Diferencias regionales

50. El proceso de desarrollo económico en Italia muestra notables diferencias regionales; esta diferenciación se refleja principalmente en los niveles de empleo, pero también en el desarrollo de los servicios personales y comunitarios. Los principales elementos de diferenciación son:

- La concentración de las posibilidades de empleo en zonas específicas del país;
- Las desigualdades entre diferentes partes de la población, desde la disparidad considerable en las posibilidades de acceder y permanecer en el mercado laboral hasta el desarrollo y el acceso a los servicios personales;
- Las variaciones en la concentración de la pobreza (aproximadamente el 65% de los hogares pobres se encuentran en el sur de Italia).

F. Deserción en la enseñanza secundaria - Analfabetismo funcional

7. **En lo que respecta a la educación, el Comité toma nota con preocupación del alto índice de deserción que se registra en la enseñanza secundaria en Italia. Además preocupa al Comité la difusión del analfabetismo funcional. El Comité lamenta no haber obtenido una respuesta clara a la pregunta que formuló sobre esta cuestión durante el diálogo.**

8. **El Comité recomienda que el Estado Parte elabore una estrategia nacional y un plan de acción para abordar los importantes problemas relacionados con la deserción escolar y el desempleo juvenil.**

51. En relación con las preocupaciones expresadas por el Comité, véanse los comentarios que figuran más adelante sobre los artículos 6 y 13 del Pacto.

G. Descentralización y sistema de inspecciones del trabajo

9. **El Comité exhorta al Estado Parte a que aplique las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos de la OIT con respecto a la descentralización de las funciones de inspección del trabajo. El Comité agradecerá que en el próximo informe periódico se facilite información detallada sobre el sistema de inspección del trabajo.**

Comentarios de introducción

52. Según la legislación italiana, las inspecciones del trabajo son uno de los instrumentos de que dispone el legislador para aplicar los principios constitucionales que rigen la protección del trabajo y la seguridad social y velar por que la actividad económica se realice con el debido respeto a la libertad, la seguridad y la dignidad humana. La importancia que la legislación italiana concede a los objetivos de las inspecciones del trabajo, es decir, la aplicación de la legislación sobre el empleo, la seguridad social y la higiene y la seguridad en el trabajo se deduce del hecho de que estos objetivos están reconocidos como elementos que legitiman la limitación del derecho a la inviolabilidad del domicilio personal, sobre la base del principio enunciado en el artículo 14 y en el párrafo 3 del artículo 41.

53. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha reconocido la legitimidad constitucional de todas las leyes ordinarias que autorizan a los funcionarios públicos responsables de la supervisión administrativa de cuestiones relativas al trabajo y la seguridad social acceder al domicilio de los ciudadanos, a pesar de las garantías derivadas de la protección de la libertad personal y el derecho a la defensa.

Funciones inspectoras del Ministerio de Trabajo

54. La Ley N° 628/1961 asignó la coordinación de las inspecciones del trabajo al Ministerio de Trabajo, que mediante el ejercicio de las facultades confiadas a la inspección del trabajo (actualmente, direcciones provinciales del trabajo) lleva a cabo en primera instancia la supervisión administrativa de la "aplicación de todas las leyes que rigen los asuntos del trabajo". Esto incluía originalmente la supervisión de la aplicación de las normas sobre higiene y seguridad en el trabajo, seguridad social y la observancia de los convenios colectivos de trabajo, así como actividades de asesoramiento sobre la aplicación de toda normativa. La referida ley asignaba también a los inspectores del trabajo una función supervisora de los órganos de seguridad social.

55. La función de supervisar la aplicación de las leyes que rigen las cuestiones del trabajo y la seguridad social (artículo 4 de la Ley N° 628/1961) consiste en general en velar por que se respete la ley en lo relativo al establecimiento de la relación de trabajo (artículo 9 *bis* de la Ley N° 608/1996), las horas de trabajo (RDL 692/1923, enmendada por el artículo 13 de la Ley N° 196/1997), el descanso semanal (Ley N° 370/1934), las vacaciones anuales (Convenio N° 132 de la OIT (1970), ratificado por la Ley N° 157/1981), la observancia de los convenios colectivos (Ley N° 741/1959), la protección del trabajo de menores (Ley N° 977/1967, enmendada por el Decreto legislativo N° 262/2000) y de las madres trabajadoras (Decreto legislativo N° 151/2001), la igualdad entre hombres y mujeres (Ley N° 903/1977; Ley N° 125/1991; Decreto legislativo N° 196/2000) y la correcta aplicación de la legislación sobre los contratos atípicos, como los contratos temporales (Decreto legislativo N° 368/2001), los contratos a tiempo parcial (artículo 1 de Decreto legislativo N° 61/2000; Decreto legislativo N° 100/2001), los contratos de aprendizaje (Ley N° 25/1955; artículo 21 de la Ley N° 56/1987; artículo 16 de la Ley N° 196/1997), los contratos de formación y de trabajo (Ley N° 863/1984; artículo 16 de la Ley N° 451/1994; Ley N° 196/1997), el trabajo en casa o a domicilio (Ley N° 877/1973), y el trabajo eventual (Ley N° 196/1997).

56. Asimismo, los inspectores del trabajo supervisan también la aplicación correcta de las leyes que rigen la seguridad social obligatoria y la higiene y seguridad en el trabajo, en lo cual conservan responsabilidades residuales de supervisión (en el sector de la construcción, en las obras de construcción, mantenimiento, reparación y demolición de estructuras de carreteras, de ferrocarriles e hidráulicas, los trabajos subterráneos y en túneles, particularmente los que conlleven la utilización de explosivos, o las obras en que se utilizan tanques de aire comprimido y las obras subacuáticas, como se estipula en el Decreto del Primer Ministro N° 412 de 1997).

57. En el artículo 8 del Decreto Presidencial N° 520/1955 se da a los inspectores de trabajo el estatuto de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley dentro de los límites del servicio para el que son nombrados y de acuerdo con las funciones y responsabilidades que les asignan las leyes y reglamentos específicos. Esto significa que, si en el desempeño de sus funciones ordinarias de supervisión administrativa, aparecen indicios de delitos que incumben a las

funciones administrativas de la inspección del trabajo, los inspectores pueden realizar pesquisas orientadas a determinar la solidez de dichos indicios sin tener que interrumpir el proceso de inspección. En estos casos, el inspector está obligado a informar del delito a las autoridades judiciales.

58. Los inspectores del trabajo ejercen estas funciones de aplicación de la ley en caso de violación de las normas de higiene y seguridad en el trabajo, de acuerdo con la competencia residual reconocida en el artículo 23 del Decreto legislativo N° 626/1994.

59. Los inspectores están facultados para:

- Visitar el local de la empresa (facultad de acceso, artículo 8 del Decreto Presidencial N° 520/1955);
- Buscar y obtener información y formular observaciones (artículo 4 de la Ley N° 628/1961);
- La facultad de formular una advertencia (artículo 9 del Decreto Presidencial N° 520/1955);
- La facultad de dictar disposiciones (artículo 10 del Decreto Presidencial N° 520/1955).

60. La facultad de acceso se traduce en la autorización de visitar, en cualquier momento del día o de la noche, cualquier parte de los talleres, fábricas, terrenos de construcción y obras, ya que éstos están sometidos a la supervisión de los inspectores, y de visitar los dormitorios y comedores anexos a las plantas. En caso de incumplimiento de las disposiciones legislativas, la facultad de advertencia autoriza a los inspectores del trabajo a conceder, en su caso, al infractor un plazo para poner fin a la eventual infracción administrativa o penal.

61. Las disposiciones son actos administrativos de carácter discrecional en cuanto a su oportunidad y contenido y tienen por efecto añadir nuevas obligaciones a las ya establecidas en la legislación. El artículo 10 del Decreto Presidencial N° 520/1955 limita estas actuaciones a la esfera de la higiene y seguridad en el trabajo.

62. La importancia de la facultad de formular advertencias y dictar disposiciones se redujo a consecuencia de la atribución casi exclusiva de la supervisión administrativa en cuestiones de higiene y seguridad en el trabajo a los organismos/unidades locales de salud y la introducción de la prescripción obligatoria en virtud del artículo 20 del Decreto legislativo N° 758/1994.

63. Para los inspectores del trabajo, estas facultades se circunscriben a la supervisión de las profesiones que implican niveles de riesgo especialmente altos, enumeradas en el Decreto del Primer Ministro N° 412/1997 (construcción, obras en que se utilicen tanques de aire comprimido, obras subacuáticas, etc.), en el que se desarrolla el artículo 23 del Decreto legislativo N° 626/1994, que establece la competencia residual de los inspectores del trabajo en cuestiones de higiene y seguridad en el trabajo.

Atribución a los organismos/unidades locales de salud de responsabilidades en materia de prevención, higiene en el trabajo y fiscalización en las esferas de salud y seguridad profesional

64. El traspaso de las funciones de asistencia sanitaria y hospitalaria (artículo 117 de la Constitución) a las regiones, que el Gobierno puso en práctica mediante el Decreto Presidencial N° 616/1977, también conllevó la descentralización de las competencias en cuestiones de higiene y seguridad en el trabajo. Cuando se creó el Servicio Nacional de Salud por Ley N° 833/1978, las funciones administrativas relativas a la prevención de las enfermedades profesionales y la protección de la salubridad, higiene y seguridad de las condiciones de vida y de trabajo fueron traspasadas a las regiones y eliminadas de la competencia del Gobierno central y, por tanto, del Ministerio de Trabajo.

65. A consecuencia de ello se crearon nuevos órganos, los organismos/unidades locales de salud, a los que se encomendaron las tareas anteriormente asignadas a la Inspección del trabajo con respecto a la supervisión del estado de salud de los trabajadores. Las facultades de acceso y de formular advertencias, anteriormente atribuidas a los inspectores del trabajo, se extendieron también a los organismos/unidades locales de salud. El ejercicio de estas facultades corresponde a la actividad, que según prevé expresamente la ley se atribuye a los funcionarios de los organismos/unidades locales de salud, de recomendar las medidas adecuadas para la eliminación de los factores de riesgo y la mejora de las condiciones de trabajo y de vida en aplicación de la legislación vigente (artículo 20 de la Ley N° 833/1978). Como se ha dicho más arriba, las funciones de prevención y supervisión en este ámbito se realizan principalmente a través de la prescripción obligatoria, introducida por el Decreto legislativo N° 758/1994 y que implica la facultad y la función del órgano supervisor (los inspectores de los organismos/unidades locales de salud y los inspectores del trabajo) de imponer a los infractores obligaciones específicas de poner fin a las infracciones de las normas de higiene y seguridad en el trabajo, enumeradas en el anexo 1 de dicho decreto legislativo.

66. Este procedimiento especial sustituye al ejercicio de las facultades de advertencia y de dictar disposiciones en caso de infracción, y establece la facultad y función de dictar, en el ejercicio de las funciones de administración de la ley, una prescripción especial en que se establece un plazo para subsanar la infracción. En caso de que no se respete la prescripción, el infractor deberá pagar una suma equivalente a un cuarto de la pena máxima prevista. La prescripción sólo puede ser formulada por el órgano supervisor en caso de infracciones relacionadas con la higiene y la seguridad en el trabajo que se castigan con pena de arresto como alternativa a la multa. La atribución a los funcionarios de los organismos/unidades locales de salud de las facultades ya concedidas a los inspectores del trabajo en cuestiones de higiene y seguridad en el trabajo plantea un problema de coordinación entre las funciones del Gobierno central y las de ejercen las regiones y ayuntamientos. El Decreto del Primer Ministro N° 412/1997 establece la coordinación entre los inspectores del trabajo y los inspectores de la autoridad de salud a este respecto, pues preceptúa que el departamento de prevención del organismo local de salud deberá ser informado de conformidad con los calendarios acordados periódicamente, de la actividad realizada por los órganos ministeriales a fin de evitar la concurrencia de funciones.

67. El artículo 27 del Decreto legislativo N° 626/1994 prevé la creación de un comité de coordinación regional, que proporcionará el enlace con los órganos inspectores del Ministerio de

Sanidad y del Ministerio de Trabajo, a fin de establecer los criterios adecuados para que las medidas de supervisión adoptadas por éstos en cuestiones de higiene y seguridad en el trabajo se basen en principios y criterios uniformes.

Atribución de facultades de inspección a los órganos de la seguridad social

68. El abandono de la función centralizada y exclusiva de los inspectores del trabajo en cuestiones relativas a la supervisión de las condiciones de trabajo se ha producido no sólo en el ámbito de la higiene y la seguridad en el trabajo, sino también en cuestiones de seguridad social, en las que los inspectores de los órganos que administran las contribuciones obligatorias a la seguridad social han adquirido facultades investigadoras más amplias, en virtud de la Ley N° 638/1983. El artículo 3 de ésta concede a los funcionarios de estos órganos (INPS, INAIL, ENPALS, etc.) con atribuciones supervisoras en asuntos contributivos las siguientes facultades: acceso a todos los puntos de los locales de la empresa... para examinar al personal y las nóminas... y cualquier otra documentación que tenga relación directa o indirecta con las obligaciones contributivas y el disfrute de prestaciones; expedición por los empleadores, trabajadores y representaciones sindicales de declaraciones sobre la existencia de la relación de empleo, el salario, los procedimientos contributivos y de seguros y el disfrute de prestaciones. El artículo 3 también atribuye a estos funcionarios las mismas facultades que a los inspectores de trabajo, con la excepción de la de imponer multas. Esta misma disposición estipula que la Dirección provincial del trabajo, previa consulta con los órganos de seguridad social pertinentes, ejercerá la facultad de coordinación, por ejemplo, elaborando programas anuales destinados a combatir la evasión de las contribuciones obligatorias a la seguridad social y a la asistencia social.

69. A tal efecto, se planifican cada año actividades de supervisión conjuntas, que serán realizadas por grupos de inspección integrados por personal de la Inspección del trabajo y de los órganos de seguridad social, a fin de combatir la evasión de contribuciones, como se menciona anteriormente. Esta disposición debe situarse en el mismo contexto que el artículo 5 de la Ley N° 628/1961, según el cual se encomienda a la Dirección provincial del trabajo la tarea de regular la actividad de asistencia y supervisión ejercida por el INAIL, a fin de evitar inspecciones múltiples y diferencias en el tratamiento de los casos.

70. También se ha dedicado un amplio espacio a la coordinación de las actividades de inspección en disposiciones legislativas recientes, como el artículo 79 de la Ley N° 448/1998, que contempla medidas destinadas a combatir el mercado de trabajo "informal" o "sumergido". Esta disposición atribuye a los Ministerios de Trabajo y Hacienda, así como a los institutos de seguridad social y los organismos/unidades locales de salud la tarea de coordinar sus actividades a la hora de realizar inspecciones y supervisar las obligaciones fiscales y contributivas, estableciendo proyectos integrados. Esta misma disposición asigna al Ministerio de Trabajo la iniciativa en estas actividades. Con este fin, el Ministerio ha creado una comisión a nivel central que establece los criterios para planificar cómo se llevarán a cabo dichas inspecciones integradas, incluso mediante el intercambio de datos e información sobre las iniciativas de supervisión de los diversos participantes.

H. Discapacitados

10. El Comité alienta al Estado Parte a que ratifique, según lo previsto, el Convenio sobre readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) de 1983 (Nº 159). El Comité agradecerá al Ministerio de Trabajo que en el próximo informe periódico facilite información sobre el número de casos examinados por los tribunales con arreglo a la legislación en materia de discapacidad.

71. Los problemas relativos a los discapacitados se exponen con todo detalle en los comentarios sobre el artículo 11 del Pacto.

I. Pobreza

11. El Comité recomienda que el Estado Parte acelere sus esfuerzos por ayudar a las personas que viven por debajo del umbral de pobreza, cuya mayoría son mujeres.

72. En el nuevo Plan Nacional de Integración Social se ha dado especial importancia al problema de la pobreza. Más adelante se proporciona información sobre este plan.

J. Privatización y costos de la asistencia sanitaria - Plan nacional

11. El Comité invita al Estado Parte a que, en su próximo informe periódico, aborde la cuestión del pago de los medicamentos en el sistema privatizado, así como las medidas que el Estado Parte adopta para compensar los efectos negativos que esto pueda tener en la salud de las personas pertenecientes a grupos vulnerables. El Comité también desearía que se facilitara más información sobre los resultados del Plan nacional de salud más reciente, especialmente en cuanto a las personas de edad y a los miembros de otros grupos vulnerables.

II. APLICACIÓN DE ARTÍCULOS CONCRETOS DEL PACTO

A. Artículos 2 y 3 (Discriminación)

La mujer - La economía sumergida

73. El principio de igualdad de trato para hombres y mujeres en la esfera laboral está previsto en la Constitución (arts. 3, 35 y 37) y está aplicado plenamente en la legislación italiana (Ley Nº 903/77 y disposiciones subsiguientes). Sin embargo, en la práctica los hombres y las mujeres siguen ocupando posiciones diferentes en el mercado laboral. La proporción inversa entre la formación y el empleo de la mujer en comparación con el hombre demuestra que el mercado laboral es el contexto en el que se considera verdadera igualdad entre la mujer y el hombre (en promedio, la mujer está mejor capacitada, aunque su tasa de empleo es inferior a la del hombre).

74. La evaluación de las consecuencias que tienen para la mujer las medidas económicas y laborales adoptadas para aplicar la política de integración que se definió como principal prioridad en la Conferencia Mundial celebrada en Beijing en 1995, y que fue introducida en Italia por la directiva Prodi/Finocchiaro de 1997, es una medida clave para mejorar la situación social y económica tanto de la mujer como del hombre. Aunque sigue habiendo desequilibrios entre las condiciones de empleo del hombre y la mujer, se ha registrado un aumento en el nivel de la actividad profesional de las mujeres. En el marco de una consolidación general del mercado laboral, la mujer representa el segmento más dinámico, aunque todavía frágil.

75. Según los datos del Instituto Italiano de Estadística (ISTAT), el número total de trabajadores aumentó en 1.168.000 entre 1997 y 2000, de los que más de 700.000 (es decir, el 61%), eran mujeres. Un análisis parcial de estas cifras puede llevar a la conclusión de que el empleo femenino ha alcanzado niveles aceptables acordes con los de otros países de la Unión Europea. Aunque se ha iniciado un proceso gradual de realineamiento entre las tasas de empleo masculino y femenino, el Informe sobre la Mujer para el Año 2000 de la Oficina del Primer Ministro, publicado cinco años después de la Conferencia de Beijing, revela que, en Italia, las tasas de empleo no han alcanzado todavía el promedio europeo, debido principalmente a que es menor la presencia de la mujer en el mercado de trabajo. Al paso que ha aumentado la tasa de empleo femenino se ha producido un aumento del desempleo entre las mujeres, lo que indica que ha aumentado también el número de mujeres que buscan trabajo.

76. Debe señalarse que el crecimiento del empleo femenino ha estado acompañado por un aumento de los llamados trabajos atípicos, es decir, empleo a tiempo parcial, contratos temporales y trabajo externo realizado de manera coordinada y continua. La mayor flexibilidad de estas formas de trabajo ha proporcionado a la mujer una verdadera oportunidad de entrar en el mundo laboral, a pesar de que esas modalidades de trabajo conllevan condiciones de precariedad y una disminución de los derechos, garantías y perspectivas profesionales.

77. Por último, debe señalarse que la evaluación de la situación comparativa entre el hombre y la mujer en lo que se refiere a oportunidades laborales, desarrollo profesional e iniciativa empresarial estaría incompleta si no se realiza un examen de las consecuencias más significativas en términos de empleo femenino de los acuerdos de 1993 y 1996.

Igualdad entre los géneros en la enseñanza

78. El Ministerio de Educación (Ministero dell'Instruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR) llevó a cabo diversas iniciativas entre 1997 y 2000 para apoyar y promover la igualdad entre los géneros.

79. Las principales características de estas iniciativas se pueden observar en los siguientes aspectos y decisiones

Estructura organizativa:

- El cierre de los institutos técnicos femeninos (Istituti Tecnici Femminili), que han sido sustituidos por los institutos técnicos de actividades sociales (Istituti Tecnici per le Attività Sociali), a los que pueden acceder estudiantes de ambos性 (Decreto ministerial N° 383, de 7 de octubre de 1998);

- La creación de dos comisiones en el Ministerio de Educación para tratar el tema de la igualdad entre los géneros en lo que respecta a la condición del personal administrativo y docente.

Directrices educativas:

- La adopción del Estatuto de los alumnos de la enseñanza secundaria mixta, que establece los principios que regulan el mundo escolar y subraya concretamente la importancia de la igualdad de derechos entre los géneros (Nº 249, de 24 de junio de 1998);
- La financiación del programa de investigación e intervención POLITE (Igualdad entre los géneros en las escuelas), cuyo objetivo es proponer directrices para que los libros de texto se elaboren de conformidad con los principios de la igualdad entre los géneros.

Aspecto operativo o práctico:

- La ejecución de proyectos que promueven la igualdad entre los géneros en la esfera educativa en el marco del Programa nacional "Escuela para el desarrollo" 2002-2006, que está financiado en parte por fondos estructurales de la Unión Europea -con una asignación económica total de más de 50 millones de euros- y cuyo propósito concreto es apoyar a las mujeres que deseen estudiar al tiempo que mantienen su empleo, para lo que se proporcionan, por ejemplo, servicios de guardería o incentivos económicos.

B. Artículo 6 (El derecho al trabajo)

La condición de desempleados

80. Mediante el Decreto legislativo Nº 181/2000 (promulgado en aplicación de los poderes delegados que otorga la Ley Nº 144/1999, anexo sobre el empleo a la Ley de presupuestos para 2000), se revisaron los criterios que dan derecho a acceder a medidas preventivas; en el decreto se determinaron los requisitos para obtener la condición de desempleado y se estableció que dicha condición debe estar sujeta a la inmediata disponibilidad para trabajar, de manera que el rechazo de una oferta de trabajo adecuada conlleva la pérdida de "antigüedad" en la condición de desempleado.

81. Los Servicios Públicos de Empleo desempeñan una función clave a este respecto. Estos servicios no sólo realizan la labor tradicional de determinación y supervisión de las condiciones de empleo, sino que también prestan servicios innovadores, por ejemplo "entrevistas de orientación" para jóvenes y adolescentes, que se realizan en un plazo de seis meses desde que se quedaron sin empleo, y "propuestas de participación en iniciativas de colocación en el mercado laboral o de capacitación y/o readaptación profesional" dirigidas a: a) mujeres que quieran volver a trabajar en un plazo no superior a seis meses desde que se quedaron sin empleo; b) desempleados de larga duración o personas no activas durante no más de 12 meses; y c) desempleados que hayan recibido subsidio durante no más de seis meses.

82. Debe señalarse que quienes no asistan a la "entrevista de orientación" perderán su condición de desempleado.

Experiencia laboral - Jóvenes

83. Siguiendo el ejemplo de iniciativas firmemente arraigadas en otros países, se ha puesto en práctica una serie de medidas para proporcionar experiencia laboral técnica y práctica en un marco no contractual. Entre esas medidas se incluyen las subvenciones al trabajo introducidas mediante la Ley Nº 196/1997 (el Programa Treu, que toma el nombre del Ministro de Trabajo de la época) y los Planes de Inserción Profesional (PIP) que, aunque estaban previstos desde 1994, no se pusieron en práctica hasta 1998. El objetivo de esos planes es promover períodos de capacitación y experiencia profesional para personas con calificaciones profesionales; tomando como base los acuerdos especiales suscritos con asociaciones de empleadores y asociaciones y/o colegios profesionales, la participación en el programa ha permitido que jóvenes en posesión de un certificado de aptitud profesional, diploma o licenciatura y con edades comprendidas entre los 19 y 32 años (hasta 35 años para desempleados incluidos durante al menos dos años en la categoría I del registro de desempleo) hayan obtenido una verdadera experiencia profesional en empresas o realizando prácticas laborales. La duración de las prácticas es de hasta seis meses o 960 horas anuales y los participantes reciben del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) un salario de 600.000 liras mensuales. Se han introducido incentivos especiales de en forma de reducción de cotizaciones para los empleadores que, una vez finalizado el plan de inserción profesional, ofrezcan al participante un contrato de formación en el empleo en el mismo sector profesional.

84. En ese mismo contexto, la orientación y los llamados *tirocini* (pasantías), que se han reformado recientemente de conformidad con el Programa Treu (art. 18), desempeñan una función importante. Ambas posibilidades han permitido que los servicios públicos de empleo (regionales y provinciales), las universidades, las instituciones públicas y las entidades y organizaciones privadas de finalidad no lucrativa dedicadas a la inserción laboral de personas especialmente desfavorecidas adopten iniciativas para que personas con niveles educativos comprendidos entre el nivel inferior de la enseñanza media y el postgrado conozcan mejor y de manera directa el mundo del trabajo mediante la experiencia laboral con empleadores de los sectores público y privado. La duración de las pasantías va de 4 a 24 meses, dependiendo del nivel educativo y del grado de desventaja (en términos del mercado laboral) del participante. No está prevista ninguna forma de pago para los participantes, a menos que el empleador decida por su propia iniciativa lo contrario. Tampoco se contemplan incentivos (por ejemplo, cotizaciones "reducidas") o subvenciones con cargo a fondos públicos para los empleadores que ofrezcan un puesto de trabajo a un participante.

85. Entre los instrumentos legislativos para la creación de condiciones que prevengan eficazmente el desempleo juvenil figuran también los siguientes contratos "mixtos" de tipo más tradicional, que se han actualizado y reformado recientemente:

- a) Contratos de capacitación y trabajo, previstos en el artículo 16 del Decreto legislativo Nº 299/1994 y modificados por el artículo 15 de la Ley Nº 196/1997. En mayo de 1999 la Comisión Europea adoptó una decisión sobre el procedimiento de infracción abierto contra Italia en julio de 1998 en relación con la legalidad de los incentivos de cotización y determinó que esas ayudas podrían considerarse legítimas únicamente si se diesen condiciones concretas, como la creación de nuevos puestos de trabajo y la contratación de trabajadores en situación de dificultad, por ejemplo jóvenes menores de 25 años (o de 29 si son licenciados) y desempleados de larga

duración (más de 12 meses). Por lo que se refiere al marco legislativo, en el párrafo 2 del artículo 15 se prevé que los contratos de capacitación y trabajo podrían estar dirigidos también alternativamente a: i) la adquisición de conocimientos profesionales intermedios; ii) la adquisición de conocimientos profesionales avanzados; y iii) facilitar la colocación gracias a una experiencia laboral que adecúe los conocimientos a los imperativos del entorno productivo y organizativo. En el párrafo 4 de esa disposición se establece que la duración máxima del contrato de capacitación y trabajo será de 24 meses para los casos incluidos en los puntos i) y ii), y de 12 meses para los incluidos en el punto iii). En el párrafo 5 se estipula que esos contratos deben prever también al menos 80 y 130 horas, respectivamente, de capacitación en el lugar de trabajo. En el caso del punto iii) la duración capacitadora debe ser de al menos 20 horas, dependiendo del tipo de relación de empleo, de la organización del trabajo y de las medidas ambientales y de prevención de accidentes.

- b) Los aprendizajes, que, de conformidad con el artículo 2 del Decreto legislativo Nº 25/1955, representan un tipo especial de relación laboral en la que los empleadores deben proporcionar en sus empresas a los aprendices, o adoptar disposiciones para que éstos reciban en la empresa, la instrucción necesaria, de manera que, al mismo tiempo que trabajan para ella, obtengan conocimientos técnicos requeridos para que puedan considerarse mano de obra calificada. Después de muchos años de funcionamiento este tipo de contrato se ha revisado también sustancialmente de nuevo mediante la Ley Nº 196/1997. El grupo de edad que puede acceder a este tipo de contratos, que anteriormente era el comprendido entre 15-20 años de edad, se ha ampliado a 16-24 años (el límite de edad se puede aumentar hasta 26 años en las áreas de los objetivos 1 y 2 del Reglamento Nº 208/1993 de la CEE, hasta 28 años, en las mismas áreas, para personas discapacitadas y 29 años en el sector de la artesanía. Se ha establecido también una duración mínima de 18 meses de modo que el programa se pueda gestionar y organizar adecuadamente tomando como base los requisitos concretos del sector industrial y las circunstancias locales, así como el carácter obligatorio de la capacitación fuera del lugar de trabajo durante un mínimo de 120 horas anuales en caso de que los empleadores quieran tener derecho a los incentivos de cotización. Los decretos de 8 de abril de 1998 y de 20 de mayo de 1999 del Ministerio de Trabajo establecen el contenido de las actividades de capacitación para aprendices. Se prevén dos tipos de actividades: i) formación general y transversal durante, al menos, el 35% de las 120 horas anuales en idiomas, administración y economía y reglamentación del contrato de empleo y medidas de prevención colectivas; y ii) capacitación técnico-científica y operativa durante, al menos, el 65% de las 120 horas anuales, sobre conocimientos profesionales relacionados con las actividades específicas que realice el aprendiz en su trabajo.

86. Por último, no cabe duda de que a este respecto son importantes las disposiciones del artículo 68 de la Ley Nº 144/1999 de reforma educativa y el principio de la escolaridad obligatoria o la formación profesional hasta los 18 años. El aprendizaje y otras opciones educativas y de formación son otras tantas maneras de cumplir ese principio.

Trabajo/capacitación

87. Garantizar el derecho al trabajo (estipulado en el artículo 4 de la Constitución), al tiempo que se promueven las condiciones para que ese derecho sea una realidad concreta, conlleva, en primer lugar y ante todo, la puesta en práctica de actividades concebidas para prevenir el desempleo. En la práctica, esas actividades adoptan la forma de políticas de trabajo activas. Dado que la capacitación es uno de los instrumentos de una política activa, gracias en gran medida a la reforma del sistema de educación escolar y universitaria, se ha decidido fijar como objetivo promover una mayor integración entre la escuela-formación profesional y el trabajo y esbozar un nuevo sistema de capacitación continua de interés colectivo (en la Ley N° 196/97, conocida como Programa Treu, se asignan nuevos recursos para capacitación). Desde este punto de vista, existirían dos prioridades comunes a todas las políticas de capacitación: aumentar el conocimiento de idiomas extranjeros y sentar las bases para la adquisición de conocimientos informáticos.

88. Se han emprendido numerosos programas e iniciativas para aumentar el conocimiento informático y de idiomas al tiempo que se amplían los recursos tecnológicos de las instituciones. Por lo que se refiere a las escuelas, se pueden mencionar las siguientes iniciativas: "Idiomas 2000" (para intensificar la enseñanza de idiomas en todos los niveles escolares); el programa de la Unión Europea "e-Europa" (entre cuyos objetivos figura el acceso a Internet en las escuelas); el "Plan para el desarrollo de tecnologías docentes" (orientado al mejoramiento de los recursos y conocimientos especializados en nuevas tecnologías en las escuelas); y el proyecto "Un ordenador para los estudiantes" (préstamos en condiciones ventajosas para la adquisición de ordenadores).

89. Por lo que respecta a la formación profesional el organismo público Italia-Lavoro promueve el "Plan para el desarrollo de conocimientos informáticos", que está dirigido a 60.000 jóvenes desempleados del sur de Italia; cabe señalar también las actividades de los centros territoriales permanentes, las actividades regionales cofinanciadas por los fondos estructurales de la Unión Europea, y la creación de una tarjeta de crédito para estudiantes (préstamos subvencionados para la adquisición de ordenadores y la realización de cursos para usuarios).

90. En cuanto al sistema universitario, se puede observar una demanda creciente de laboratorios informáticos y lingüísticos, que exige financiación e instalaciones adecuadas.

91. Se ha realizado un esfuerzo especial para establecer procedimientos simplificados destinados a personas cuyo acceso a la información es escaso. Este problema se ha abordado en parte en la Ley N° 53/2000, en la que se establece que los empleados (o las personas que buscan empleo o que todavía no han entrado en el mercado laboral) tienen derecho a realizar cursos de capacitación permanente para adquirir nuevos conocimientos y mejorar sus capacidades profesionales (por ejemplo, un permiso para formación de 11 meses). Además, mediante la Ley N° 338 de 23 de diciembre de 2000 se crearon fondos interprofesionales gestionados por los agentes sociales para la capacitación permanente de los trabajadores. La mayor utilización de los fondos estructurales, y, en particular, de los fondos estructurales de la Unión Europea, ha servido para fortalecer la intervención del sector público en la activación de los servicios de empleo.

92. Por último, debe recordarse que la liberalización del mercado de servicios telefónicos, que ha favorecido la disminución de los precios, ha conllevado el aumento y extensión de la utilización de Internet entre las familias.

Trabajo informal

93. Es evidente que cualquier reflexión sobre la defensa de los derechos de los trabajadores debe incluir el examen del trabajo en el sector informal, que, en Italia, ha alcanzado niveles que se encuentran entre los más elevados de los países industrializados (se calcula que representa un 15,4% del PIB) y que tiene importantes repercusiones en lo que se refiere a la seguridad en el trabajo y a la protección de los segmentos más débiles del mercado laboral (mujeres, menores, inmigrantes, trabajadores de temporada, trabajadores en el sur de Italia). En los últimos años se han mantenido numerosos debates que han puesto de relieve la dificultad de calcular el alcance del trabajo informal basándose exclusivamente en datos cuantitativos, ya que es necesario y aconsejable incluir análisis sobre el terreno. El resultado de ese enfoque integrado ofrece un panorama aún más preocupante del trabajo informal.

94. Italia es, junto con Grecia, el país de la Unión Europea con mayor índice de trabajo informal. Según los datos del Instituto Italiano de Estadística, el trabajo informal representaba en 1999 el 15,1% del trabajo total (es decir, 3.486.000 puestos de trabajo), lo que supone un aumento del 1,7% con respecto a 1992. La magnitud del trabajo informal se pone de manifiesto también en los resultados de las inspecciones llevadas a cabo durante los dos últimos años, que muestran el número de irregularidades detectadas en comparación con la cantidad de inspecciones llevadas a cabo y cuya cifra varía en función de la zona geográfica, el sector de producción y las dimensiones de las empresas inspeccionadas. El Ministerio de Trabajo informó de que, de las 118.638 empresas inspeccionadas, 51.965 mostraban irregularidades. Según el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), de los aproximadamente 1.495 billones de liras de fraude en la cotización a la seguridad social, 1.102 billones corresponden en sentido estricto al trabajo informal (73,72%), mientras que el Instituto Nacional de Seguros de Enfermedad y Accidentes de Trabajo (INAIL) detectó casos de trabajo informal en el 62,65% de las inspecciones realizadas.

95. Otro resultado significativo proviene de la comparación efectuada por el INAIL entre la fecha en la que se informa de los accidentes y la fecha en que se contrató al asegurado: el elevado porcentaje de accidentes que se producen durante los cinco primeros días de trabajo (6.399 casos de 92.474, lo que supone aproximadamente el 7% del total) es un indicador de los importantes niveles de trabajo informal durante los dos primeros días de actividad, lo que hace pensar que es probable que de muchas de las contrataciones sólo se informa en el caso de que se produzca un accidente. Además, el hecho de que 42 de los 135 accidentes mortales (más del 30%) se produzcan durante los cinco primeros días de trabajo respalda la suposición de que sólo se informa de las contrataciones cuando es inevitable (por ejemplo, cuando ocurren accidentes mortales).

96. Por lo que se refiere a la variedad de formas que este tipo de trabajo adopta en la práctica, se comprobó que el trabajo informal en sentido estricto prevalece en el sur de Italia, mientras que la forma más habitual en el centro y norte de Italia es el empleo asalariado camuflado, que se realiza mediante el recurso indebido a contratos de trabajo independiente, así como el pluriempleo y la realización de horas extras que no figuran en la remuneración. En este marco se

debe situar el trabajo de los menores: la cuantificación de su dimensión es una operación compleja que exige un análisis combinado de los diferentes grupos de datos. Se debe prestar atención en primer lugar a dos factores que están en aumento, a saber, el nivel de absentismo y fracaso escolar y los partes de accidentes en el lugar de trabajo.

97. Para determinar las condiciones que favorecen la expansión de la economía sumergida al tiempo que se lucha contra su alarmante extensión, se han puesto en práctica desde 1989 una serie de iniciativas cuyo objetivo es proporcionar incentivos a las empresas para que entren en la economía formal, fortalecer las actividades de inspección y control y atenuar las sanciones. Esta es la dirección adoptada por los textos siguientes

- Artículos 1, 6 y 7 del Decreto legislativo N° 338/1989 (reformado, con modificaciones, por el artículo 1 de la Ley N° 389/1989);
- Artículo 2 *bis* del Decreto legislativo N° 129/1990 (aplicado, con modificaciones, mediante el artículo 1 de la Ley N° 210/1990);
- Artículo 5 de la Ley N° 608/1996;
- Artículo 23 de la Ley N° 196/1997;
- Artículo 75, 78 y 79 de la Ley N° 448/1998 (Ley de presupuestos para 1999);
- Artículo 63 de la Ley N° 488/1999 (Ley de presupuestos para 2000);
- Artículos 5, 116 y 119 de la Ley N° 388/2000 (Ley de presupuestos para 2001);
- El capítulo titulado "Sacar a la luz el trabajo informal" del Acuerdo Laboral de 24 de septiembre de 1996;
- El punto 7 del capítulo 3 (Políticas de desarrollo y empleo) del Pacto Social para el Desarrollo y el Empleo de 1999.

98. Hasta ahora, el instrumento clave de esas políticas ha sido los contratos de reajuste que, aunque su uso es limitado en comparación con la enorme dimensión del trabajo informal, ha sido válido como enfoque inicial y sistemático del problema (por primera vez se ha añadido un enfoque promocional y basado en los incentivos a lo que era estrictamente un enfoque represivo y punitivo), ha ejercido una influencia positiva en las condiciones de trabajo y los salarios y ha afirmado los derechos tanto de los trabajadores como de las empresas.

99. Las iniciativas propuestas en los últimos años, aunque concebidas a la luz del ciclo económico, han contribuido a subrayar la importancia de la dimensión local y a promover la reformulación técnica y organizativa de las actividades de inspección; se pueden ofrecer los siguientes ejemplos: la creación del Comité para la Legitimación de las Actividades de la Economía Sumergida y de las Comisiones Locales, las medidas adoptadas para coordinar las actividades de los diferentes órganos de inspección y control (de conformidad con los artículos 78 y 79 de la Ley de presupuestos para 2000) y la institución de una tutoría para legitimar el trabajo informal y atenuar las sanciones (artículos 5, 116 y 119 de la Ley de presupuestos para 2001).

100. Esas iniciativas fueron continuadas por una actividad intensa de la administración pública, de las que las medidas más significativas son las siguientes:

- La creación en el Ministerio de Trabajo (de conformidad con el Decreto ministerial de 19 de marzo de 1999) de un grupo de trabajo encargado de fortalecer la función de inspección y de completar las actividades de los departamentos de trabajo provinciales, especialmente en casos de señalada gravedad o urgencia;
- La creación (resolución 246 del INPS, de 21 de julio de 1999,) de un Departamento de Supervisión de los Ingresos y la Economía Sumergida, cuyo objetivo es analizar y elaborar políticas para la legitimación de las actividades de la economía sumergida;
- Autorización del INPS (abril de 2000) para concluir protocolos de acuerdo con instituciones y organizaciones locales que se ocupan de estas cuestiones, con objeto de crear observatorios regionales del trabajo informal en relación con la economía sumergida y la evasión y fraude en el pago de cotizaciones a la Seguridad Social;
- Adopción por el INAIL (marzo de 2000) de un formulario único, en el que se consigna el nombre del asegurado o asegurados y que puede utilizarse para el pago de impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social, con la subsiguiente creación de un banco de datos de trabajadores y empresas, y la creación de secciones integradas de atención al público y tramitación del pago de impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social.

101. La experiencia de los contratos de reajuste llegó a su fin con la aprobación de la Ley N° 383, de 18 de octubre de 2001, que estableció nuevas condiciones favorables para los empleadores y la posibilidad de obtener una amnistía si se regularizaban los incumplimientos de cotización a la seguridad social y pago de impuestos y, en el caso de pequeñas empresas, las infracciones medioambientales. El INPS informa de que, por el momento, cuatro meses después de la introducción de la medida, ninguna empresa ha solicitado acogerse a la misma.

Flexibilidad

102. El objetivo de las nuevas modalidades de "tiempo de trabajo y horarios flexibles" es favorecer el crecimiento del empleo y aumentar la competitividad de las empresas. Esas medidas se ajustan a las que se están adoptando en el resto de Europa (desde el Libro Blanco de Jacques Delors hasta la Directiva N° 93/104/CE: semana laboral de 40 horas) y pretenden sacar el máximo partido de los progresos contractuales realizados, a fin de alcanzar una distribución equilibrada de ventajas entre las partes, tanto individual como colectivamente. Pero toda la cuestión puede depender, en términos generales, de los cambios en la articulación colectiva e individual de la vida urbana, situación que ha llevado al legislador a elaborar un procedimiento para la diversificación y personalización de los horarios de trabajo, sobre todo en las ciudades, prestando atención a las necesidades de los trabajadores y, en particular, a las de las mujeres (Ley N° 142/90).

103. Tal como se establece en la Constitución (artículo 36, recogido también en el artículo 2107 del Código Civil), la ley fija el máximo de horas laborables, aunque las empresas y los trabajadores pueden negociar el reparto de las horas de trabajo en días y semanas de acuerdo con sus necesidades. Hasta el último decenio, el objetivo del legislador en esta esfera fue limitar el

número de horas laborables para proteger la salud de los trabajadores. A partir de finales del decenio de 1980, en vista de las necesidades del sistema de producción y de la crisis del empleo, la tendencia a reducir el número de horas de trabajo pasó a ser un instrumento de la política social y de solidaridad para evitar los despidos colectivos, conseguir mayores niveles de empleo y evitar el recurso a las horas extra (Ley de presupuestos para 1996). Aunque no se dispuso de recursos económicos para su plena aplicación, estos mismos objetivos se encuentran esbozados en las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 13 del Programa Treu (Ley N° 196/97), que prevé incentivos para la reducción y reorganización de los horarios de trabajo para el trabajo a tiempo parcial, fija en 40 horas la semana laboral normal y establece que los convenios colectivos de ámbito nacional pueden establecer una semana laboral más reducida. En el caso de los funcionarios públicos, la semana laboral se ha fijado, atendiendo a una disposición diferente, en 36 horas (Ley N° 93/83).

104. Se ha establecido una duración distinta de la semana laboral para personas con edades comprendidas entre 14 y 18 años: 35 horas semanales para los más jóvenes y 40 horas semanales para los adolescentes (Ley N° 977/67). La principal fuente de decisiones en materia de horarios de trabajo sigue siendo la negociación, debido a la complejidad y diversidad de las necesidades, que deben atenderse con modelos flexibles. El análisis de la semana laboral contemplada en los contratos colectivos muestra que, para el 62% de los trabajadores, representa más de 39 horas, mientras que, para el 18%, es de 37-39 horas y, para el 20%, de hasta 36 horas.

Subvenciones laborales

105. Aunque ya no están en vigor, se deben examinar las "subvenciones laborales", que estaban destinadas a jóvenes del sur de Italia. En aplicación de las competencias delegadas al Gobierno en virtud del artículo 26 de la Ley N° 196/1997 sobre iniciativas para jóvenes desempleados en el sur de Italia, se aprobó el Decreto legislativo N° 280/1997. Este decreto introdujo el programa de "trabajos de utilidad pública" (asistencial) y las "subvenciones laborales". La intención del legislador era que al menos 100.000 jóvenes desempleados pudiesen encontrar empleo en las ocho regiones del sur de Italia y en las provincias que en 1996 tenían una tasa media anual de desempleo más elevada que la media nacional según la definición ampliada del Instituto Italiano de Estadística (Viterbo, Latina, Roma, Frosinone, Massa Carrara).

106. De conformidad con las disposiciones del decreto, podían participar en el programa jóvenes con edades comprendidas entre 21 y 32 años que hubiesen estado registrados durante más de 30 meses en la primera categoría de las listas de desempleo, que fue para quienes se concibió el plan especial de acción. Por lo que se refiere a las subvenciones, el decreto preveía que las empresas eligiesen directamente a los jóvenes a título individual en un plazo de 30 días a contar desde la fecha de notificación de admisibilidad para la inclusión en la lista de candidatos. La duración de la experiencia laboral -que no constituía una relación de empleo directa- no podía exceder de 12 meses. Los beneficiarios de las subvenciones recibían un estipendio mensual de 800.000 liras. Las empresas con menos de 2 o más de 100 empleados estaban excluidas de la participación en el programa, en el que sólo podían participar empresas que perteneciesen a ciertos sectores de actividad que se determinaron tomando como base la clasificación de 1991 del Instituto Italiano de Estadística.

107. Para animar a las empresas a que empleasen con carácter más permanente a los participantes en el programa, la disposición preveía que las empresas que ofreciesen empleos a

los jóvenes, ya fuera durante el período de la subvención o a la finalización del mismo, tendrían derecho a "descuentos" de cotización especiales (los mismos de que disfrutaban los empleadores que contratasen a desempleados de larga duración (párrafo 9 del artículo 8 de la Ley Nº 407/1990)).

Asistencia a la movilidad desde la Italia meridional a la Italia central y septentrional

108. Los períodos de formación y orientación, *tirocini* o períodos de prácticas, dirigidos a los jóvenes que poseen, al menos, el bachillerato elemental están destinados a facilitar sus decisiones laborales al brindarles la posibilidad de compaginar trabajo y estudio. A este respecto, el objetivo del Decreto Ministerial de 22 de enero de 2001 es ofrecer asistencia financiera a los jóvenes de Italia meridional que tiene intención de desplazarse a Italia central y septentrional para cumplir su período de prácticas. Este decreto estipula el reembolso de los gastos que supone para los empresarios de los sectores público y privado contratar a jóvenes de las regiones meridionales en proyectos de prácticas en distintas empresas de Italia central y septentrional, así como de las primas de los seguros de accidentes laborales contratados a favor de esos jóvenes.

109. En esos procedimientos de reembolso, en el Decreto ministerial Nº 142/1998 por el que se aplica el Programa Treu (Ley Nº 196/1997), se da prioridad a la financiación de los períodos de prácticas establecidos como parte de proyectos marco elaborados por las regiones. En la asignación correspondiente al año 2001, se indica expresamente que en estos proyectos se debe especificar el mecanismo para el reembolso, y se inventiva la movilidad geográfica de los jóvenes de Italia meridional a Italia central y septentrional, para lo cual se reserva el 85% de los recursos asignados al programa en 1998 y 2000. Una vez repartidos los recursos financieros entre las autoridades locales de las regiones de procedencia de los jóvenes en función de las tasas de desempleo regional y de la población residente, se incitó a las zonas de acogida a que suscribieran los proyectos para poder así recibir la máxima financiación. La transferencia de fondos del Gobierno central a las regiones de Italia central y septentrional está sujeta a la condición de que se concierten al menos dos acuerdos con una región de Italia meridional.

110. También se han previsto otras iniciativas para emplear estos fondos: se ha exhortado a las autoridades locales de Italia meridional a que empleen los fondos lo antes posible; de lo contrario corren el riesgo de que se vuelvan a repartir entre otras regiones meridionales; si las autoridades locales de Italia central y septentrional no utilizan esa financiación, se deben devolver los recursos en cuestión al fondo común del que provienen.

Planificación negociada

111. En el contexto de las iniciativas en favor del desarrollo social y económico de las zonas deprimidas, la planificación negociada desempeña un papel especial, no sólo por la cantidad de recursos que moviliza, sino también y, sobre todo, por la mayor importancia otorgada al objetivo de reducir las desventajas geográficas en lugar de sólo compensarlas, sino también por el impulso de un diálogo local sobre la planificación y la elaboración de proyectos entre los operadores públicos y privados, las autoridades locales y los agentes económicos y sociales. La aplicación de estas iniciativas se divide en cuatro fases: la asignación de los fondos a cada uno de los instrumentos por parte del CIPE (Comité Interministerial de Planificación Económica); la selección de las iniciativas mediante un proceso de evaluación a cargo de los departamentos

gubernamentales competentes; la entrega de los fondos; y la utilización de los ingresos por los operadores locales, sean privados o mixtos.

112. Por consiguiente, a corto plazo, surgirán nuevas posibilidades institucionales. En este ámbito se ha iniciado un proceso de descentralización administrativa mediante el reconocimiento del papel de la planificación regional. En el Decreto Legislativo N° 112/1998 se confía a las regiones la tarea de determinar los mecanismos para la aplicación de los instrumentos de la planificación negociada. En el caso que nos ocupa, revisten un interés especial los contratos zonales (véase el esquema *infra*). Algunos de los acuerdos logrados por los interlocutores sociales contienen innovaciones importantes sobre regímenes contractuales flexibles, especialmente en relación con los jóvenes, debido a que esos contratos permiten apartarse del marco legislativo en vigor en este ámbito.

113. A continuación se exponen brevemente las disposiciones que contenían los primeros acuerdos:

- Los contratos de formación y de trabajo tenían una duración máxima de 36 meses; además, en el período de vigencia de los contratos en cuestión y durante los 12 meses siguientes a su transformación en contratos de empleo permanente, se asignaron a los participantes grados que estaban dos niveles por debajo de los previstos para los empleados permanentes que desempeñaban las mismas tareas;
- En cuanto a los aprendizajes, la duración máxima era de cuatro años (el máximo previsto en la Ley N° 196/1997) y el sueldo inicial se situaba hasta un 60% por debajo del sueldo normal; también se preveían períodos de prácticas y planes de inserción profesional.

C. Artículo 7 (El derecho a unas condiciones de trabajo justas y favorables)

La seguridad en el trabajo

114. El Decreto legislativo N° 626/94 (por el que se aplican las Directivas de la CEE sobre la mejora de la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores en el lugar de trabajo), además de las medidas y la integración de normas posteriores, obligaba a las empresas a promover la salud y la seguridad los trabajadores de una manera global y dinámica, con la creación de una función empresarial específica (RSPP) para apoyar al empleador en la gestión y planificación de actividades de prevención dentro de la empresa. El Decreto Legislativo N° 626 contenía normas por las que se asignaba a los interlocutores sociales la tarea de elaborar procedimientos concretos para el ejercicio de los derechos estipulados en el decreto sobre la participación de los representantes de los trabajadores en el ámbito de la seguridad (RLS) en la evaluación y el análisis de riesgos, la formulación de programas de información y formación, así como en la investigación de medidas preventivas. A pesar del nuevo marco reglamentario y organizativo, los accidentes laborales todavía generan costos considerables por defunciones y discapacidad permanente.

115. Durante 2000 se produjeron más de un millón de accidentes de trabajo (informe del Censis, Centro de Estudios e Inversiones Sociales, de 2001), lo que representó un aumento del 0,6% respecto del año anterior. Rompiendo con las tendencias recientes, también se registró un

aumento (+4,3%) de las enfermedades profesionales. En gran parte, este aumento es imputable a la inclusión en el seguro obligatorio de nuevas categorías de trabajadores, en particular a los expuestos a mayores riesgos (trabajadores autónomos que tienen algún tipo de contrato, trabajadores de países no pertenecientes a la UE, amas de casa y estudiantes). A la luz de lo anterior, los datos disponibles (INAIL, INPS e ISTAT) muestran una tendencia a largo plazo que apunta claramente a un descenso (crecimiento en términos absolutos, pero descenso en términos relativos), especialmente en el sector agrario. En otras palabras, una evaluación más detenida de la situación debe tener necesariamente en cuenta otros elementos que caracterizan el sistema de producción del país. De hecho, un análisis más atento indica la existencia de un proceso significativo de trasferencia progresiva de los riesgos de accidente hacia hechos menos graves, como consecuencia de los esfuerzos realizados en el pasado para modernizar y mejorar los lugares de trabajo, mejorar las condiciones de trabajo, ofrecer formación y aumentar el grado de sensibilización a los problemas de la salud y seguridad en el trabajo.

116. En el 97% de los accidentes por los que el INAIL pagó indemnizaciones en 2000 intervenía una discapacidad temporal, mientras que los hechos graves (incluidos los que fueron causa de fallecimiento) representaron en total el 2,5%. En este mismo sentido, entre 1999 y 2000, los accidentes que ocasionaron discapacidades permanentes disminuyeron en casi el 60%, mientras que los accidentes mortales se redujeron en más del 28%. La dificultad de examinar la situación para aplicar políticas correctivas todavía está, en parte, vinculada a los esfuerzos precarios desplegados para organizar una función de vigilancia (los datos correspondientes al primer proyecto interregional de vigilancia y control incluidos en el Programa Especial del Ministerio de Salud son de 2001) que tenga en cuenta las profundas variaciones de los diversos sectores del sistema productivo italiano.

117. En primer lugar, nos referimos a la envergadura de las empresas del sector industrial, donde ha aumentado el número de pequeñas y muy pequeñas empresas, en particular en el sector de la alta tecnología, lo que ha tenido consecuencias en el modelo organizativo; esta situación muestra una marcada tendencia a asignar una parte de la función productiva a terceros (sistema de redes, sectores industriales). Las grandes empresas públicas y privadas han dejado de ocupar el primer plano, pues ahora el país tiene una densa red de pequeñas y medianas fuentes de producción, caracterizada por la flexibilidad, la creatividad y la competitividad, incluso a escala internacional, y han bajado también los niveles de formación y seguridad (se ha dado prioridad a los beneficios por encima del valor del trabajo y de la vida).

118. La lucha contra los accidentes profesionales ha sido, y sigue siendo, una de las prioridades de los gobiernos sucesivos, que han adoptado instrumentos de prevención (el proyecto "Carta 2000: Plan de acción contra los accidentes profesionales") y tomado medidas contra las conductas ilegales e ilícitas (un grupo de trabajo integrado por inspectores de trabajo y de *carabinieri*). Al mismo tiempo, esta actuación debe necesariamente contener medidas destinadas a favorecer la regularización del trabajo informar y los contratos de reajuste.

El derecho de huelga

119. Al presentar su informe anual de 2000, el Comité de Vigilancia para la aplicación de la ley de huelga en los servicios públicos esenciales señaló que el derecho de huelga, a pesar de que es uno de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución (art. 40), estaba sólo parcialmente regulado en la legislación, principalmente en la Ley N° 146/1990 que contiene las

disposiciones sobre el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos esenciales, posteriormente modificada por la ley N° 83/2000. Los servicios públicos esenciales son los destinados a proteger los derechos y las libertades individuales garantizados en la Constitución, como, por ejemplo, el derecho a la vida, a la salud y a la seguridad, la libertad de circulación, el derecho a la asistencia y a la seguridad social, el derecho a la enseñanza y la libertad de comunicación.

120. Si bien en los servicios públicos no está prohibida la huelga, la ley impone la obligación de que esta prerrogativa no menoscabe otros derechos consagrados por la Constitución. Para ello, se establece e impone el respeto de determinadas garantías específicas como, por ejemplo, un período mínimo de preaviso, indicar la duración de la huelga por adelantado, garantizar niveles indispensables (o mínimos) de servicio, indicar las razones de la huelga y la forma de llevarla a cabo, el recurso a procedimientos de negociación y conciliación antes de iniciar la huelga y un período mínimo entre una huelga y la convocatoria de la siguiente.

121. El Comité de Vigilancia fomenta los acuerdos entre los departamentos del Gobierno (o las empresas públicas que prestan los servicios) y los representantes de los trabajadores, ya que esta forma de negociación garantiza la conciliación del derecho de huelga con los demás derechos constitucionales. El Comité de Vigilancia se muestra especialmente activo en los sectores de las comunicaciones, la electricidad y la justicia, en los ministerios del Gobierno y en los sectores de la salud y del transporte. Desde un punto de vista puramente estadístico, el Comité informó de que en 2000:

- Se firmaron 5 acuerdos nacionales y 231 acuerdos locales sobre la autorreglamentación del derecho de huelga;
- Tuvieron lugar 287 huelgas, 179 sólo en el sector del transporte, 22 en el sector de las comunicaciones, 18 en el sector de la justicia, 10 en el sector de la salud y 5 en el sector de la educación;
- Respecto de la evaluación del grado de cumplimiento de la ley, que es el índice del grado de compatibilidad del derecho de huelga con los demás derechos constitucionales importantes, se registraron varias violaciones, que representaron el 37,6% del número total de huelgas.

D. Artículo 8 (Los sindicatos)

122. Las normas de derecho laboral son fruto de la legislación, las negociaciones colectivas y la jurisprudencia. Varias iniciativas legislativas, en las que se respeta la independencia y la autonomía de los sindicatos, generalmente han cumplido la función de garantías (establecimiento de los niveles mínimos obligatorios en los ámbitos económico y reglamentario, como es el caso de la Ley N° 83/00, que completa las normas que rigen el derecho de huelga en los servicios públicos esenciales, la Ley N° 146/90, que contiene normas destinadas a aumentar el nivel de protección de los ciudadanos que utilizan esos servicios) y han brindado apoyo y estímulo al proceso de negociación. El convenio colectivo, que representa la máxima expresión de la independencia de los sindicatos, constituye una fuente específica del derecho del trabajo. A pesar de que, como es sabido, la aplicación del artículo correspondiente de la Constitución (art. 39) todavía es incompleta, los sindicatos, que mientras tanto actúan como asociaciones

independientes de hecho (párrafo 1 del artículo 39 y artículo 18 de la Constitución) y firman acuerdos negociados por las partes de manera informal o en el marco de los convenios colectivos, han asumido un papel importante en el conjunto de la sociedad; además, los legisladores conceden gradualmente a los convenios colectivos (más o menos directamente, y parcialmente a tenor de resoluciones judiciales) una validez general (no limitada a los miembros de los sindicatos, sino *erga omnes*). Las referencias del legislador a la negociación colectiva suponen el reconocimiento permanente de una fuente de normas cuya flexibilidad las hace más idóneas para regir las relaciones laborales. El sistema de negociación (o de negociación estructurada en niveles diferentes), al basarse en prácticas establecidas, no queda circunscrito al convenio colectivo (las normas y reglamentos pertinentes y los que regulan la remuneración), sino que también engloba una parte mucho mayor de relaciones en los niveles central y empresarial de los distintos sectores de producción y las distintas categorías o tipos de trabajadores.

123. La participación y asunción progresivas de responsabilidad por parte de los interlocutores sociales en la situación nacional general, junto con otros factores más generales (la innovación de los modelos de producción; la crisis de los partidos políticos; la obsolescencia de la lógica empresarial; los imperativos de la Comunidad Europea; la nueva perspectiva política internacional), han contribuido a que se alcance un consenso sobre los objetivos colectivos destinados a apoyar el desarrollo socioeconómico del país, lo que ha desembocado en la firma de acuerdos bilaterales y trilaterales. La ampliación de la participación en el proceso de adopción de decisiones para incluir nuevas fuerzas y nuevos grupos mediante procedimientos de diálogo social, asociación y actuación concertada ha sido la piedra angular en esta nueva era de democracia social y civil.

124. El Pacto Social para el Desarrollo y el Empleo, firmado el 22 de diciembre de 1998, es un acuerdo interconfederal (en el que participan el Gobierno, las asociaciones empresariales y los sindicatos) y el paso más importante dado en esa dirección en los últimos cinco años. El Pacto consolida el sistema de relaciones laborales, las normas sobre la negociación colectiva y el conjunto de políticas adoptadas para el fomento del empleo que ya contenía el acuerdo de julio de 1993. Al reconocimiento de los resultados y de la validez del método de actuación concertada, que figura en la primera parte del acuerdo, siguen las directrices de la reforma destinadas a lograr los objetivos fijados para el fomento del empleo. "Las acciones concertadas" han resultado ser un método privilegiado de "adopción de decisiones" con el que se alcanzan los siguientes objetivos fundamentales: en primer lugar, la reducción de la inflación, que ha permitido la protección de los ingresos de las familias; la recuperación de las finanzas públicas, lo que ha posibilitado el cumplimiento de los objetivos de Maastricht, y el clima de cooperación que ha imperado en las relaciones laborales, que ha conducido al resurgimiento de la fuerza competitiva de las empresas italianas.

125. En este contexto, también ha aumentado la negociación colectiva descentralizada tanto a nivel de las empresas como territorial. Desde 2000, el Gobierno debe dar prioridad al imperativo de modernización del sistema italiano para ser más competitivo, lo cual reclama reformas orientadas a profundizar en la liberalización del mercado de trabajo, a reducir la presión fiscal y a modernizar el régimen de protección social. Al mismo tiempo, y en estrecha relación con una serie de cambios profundos acaecidos en las esferas económica y social, el último año ha sido testigo de la reconsideración del planteamiento de actuación concertada que caracterizó el decenio de 1990, lo que tuvo como consecuencia la suspensión de hecho del Pacto de 1998 y la

aparición de un vacío que dificulta las acciones concertadas. En ese sentido, no se puede negar que el proceso de actuación concertada aplicado en Italia se ha visto influido por los modelos de diálogo y colaboración de la Comunidad Europea. La evolución más reciente indica que los interlocutores sociales procuran alcanzar objetivos distintos de los que caracterizaron el decenio de 1990. Hasta cierto punto, los intentos de controlar las variables macroeconómicas han dado paso a nuevos retos como, por ejemplo, el fomento del empleo y el crecimiento empresarial, así como la protección simultánea, y posiblemente nueva, de los derechos de los trabajadores.

E. Artículo 9 (La seguridad social)

La seguridad social obligatoria y complementaria

126. En Italia, los pronósticos elaborados por el instituto de estadística, el ISTAT, sobre la evolución demográfica muestra la solidez de una tendencia que es común al resto de Europa. En concreto, el índice de dependencia de las personas de edad aumentará del 24,6% en 1996 al 57,6% previsto para 2050, lo que representa un incremento de aproximadamente el 134%. Por otra parte, el total de la población disminuirá aproximadamente en un 20% (de 57.333.000 en 1996 pasará a 45.997.000 en 2050).

127. Estimulada por estas fuerzas, Italia ha desplegado un esfuerzo considerable en los últimos años, en particular con la Ley N° 335/1995, por recuperar el equilibrio en el gasto de la seguridad social, pero sin perder de vista el objetivo de garantizar pensiones adecuadas a sus ciudadanos jubilados, como consagra la Constitución en su artículo 38.

128. La situación general todavía es fragmentaria, no solo por lo que se refiere a la estructura normativa, caracterizada por legislación todavía no coordinada completamente, además de varios mandatos todavía sin cumplir, sino también por lo que se refiere a la circulación de la información sobre la evolución de la seguridad social, lo que dificulta su seguimiento.

129. Respecto de la defensa de los derechos de los grupos más débiles de la población, cabe destacar que se mantienen regímenes de jubilación privilegiados en determinadas categorías o sectores. En el caso de los trabajadores inmigrantes, la fiabilidad de los datos disponibles plantea problemas. De hecho, existen discrepancias importantes en materia de porcentajes entre los trabajadores registrados en los archivos del Ministerio del Interior y los registrados en el Instituto Nacional de Previsión Social, el INPS. No obstante, a pesar de que el sistema todavía presenta algunas distorsiones, cabe destacar, como demostraron los trabajos de la comisión ministerial, que la reforma del sistema italiano de seguridad social llevada a cabo en los últimos años ha cumplido (con creces) las expectativas de un sector tan significativo como el de los estados financieros. El régimen complementario de pensiones está destinado a completar las prestaciones del régimen público con fondos de pensiones negociados, a los que se agregan fondos de inversión abiertos que, su vez, funcionan como instrumentos que garantizan niveles más altos de prestaciones.

130. El tratamiento de los fondos negociados debe establecerse claramente en la normativa central y regional; desde esta última perspectiva, el objetivo no consiste únicamente en evitar las discrepancias en el tratamiento dado a las pensiones y las modificaciones de las reglas del mercado, sino también en prevenir los desequilibrios entre las distintas regiones respecto de los recursos disponibles para la seguridad social complementaria. El reto radica en evitar la

fragmentación y superposición del sistema de seguridad social complementario, al tiempo que se mantienen las consideraciones actuales de eficiencia económica y las perspectivas de los fondos de pensiones.

Los fondos de pensiones negociados

131. Aproximadamente existen 1.700.000 (datos del *Mefop* del 30 de septiembre 2001) de participantes en los fondos negociados (incluidos los suscriptores de los fondos ya existentes antes del Decreto Legislativo N° 124/293), mientras que el total de participantes potenciales se eleva aproximadamente a 13 millones de trabajadores. Casi todos los fondos negociados permiten la participación de los aprendices, así como la de trabajadores con contratos de formación, contratos temporales y contratos estacionales. A ese respecto, y al contrario de lo ocurrido en la primera fase, la negociación colectiva nacional ha tenido como consecuencia la ampliación de este derecho. Se han observado dificultades en cuanto a la participación de los trabajadores asalariados de las pequeñas empresas y de las empresas de artesanado, sector en que surgieron problemas para llegar hasta las partes interesadas, empezando por la divulgación de información sobre este derecho. La distribución por edades de los participantes en los fondos de pensiones sigue mostrando una presencia limitada de los jóvenes. El rendimiento medio de los fondos durante el año 2000 fue del 3,6%; también se debe tener en cuenta el rendimiento anual de los fondos de indemnización por término de contrato, que fue del 3,5% en 2000. Una cuestión que merece tratarse por separado es la de los trabajadores eventuales, que no pueden suscribir los fondos negociados de las empresas que les emplean. Las instituciones con competencias en esta materia (el Gobierno, el Parlamento y los interlocutores sociales) deben reflexionar sobre la insuficiencia de los niveles de participación para encontrar soluciones adecuadas.

Los fondos de pensiones abiertos

132. Se han señalado varios aspectos normativos cuya solución se considera de importancia "crítica" para el desarrollo adecuado de este sector de la seguridad social complementaria. Se trata de la denominada "transferibilidad de los pagos de la seguridad social" (incluidos los efectuados por el empleador), que ofrece al trabajador que ha suscrito un determinado fondo negociado la opción de transferir, tras el período mínimo requerido de participación en ese fondo, su situación de reserva global a otro fondo abierto. Sin duda, esta posibilidad pertenece exclusivamente al ámbito de decisión del trabajador, y no está sujeta a ninguna aprobación o acuerdo bilateral o sindical. No obstante, en la situación actual, el problema estriba en determinar si esta transferencia modifica la obligación de la empresa de aportar al nuevo fondo la parte de las cotizaciones a la seguridad social que le corresponden, así como la aportación al fondo de indemnización por terminación de contrato. Esta cuestión es extremadamente importante, y se debe aclarar mediante una interpretación concertada de la normativa nacional e intersindical.

El régimen de pensiones

133. En el decenio de 1990 se aprobó un conjunto de medidas importantes sobre la seguridad social. En particular, una reforma inicial que data de 1992 impulsó un proceso de armonización progresiva que hacia extensiva a distintas categorías la reglamentación aplicada a los trabajadores asalariados, lo que posibilitó el logro de algunos resultados iniciales en la

disminución del gasto de la seguridad social gracias a un conjunto de innovaciones, entre las que se incluyen las siguientes:

- El aumento de la edad de jubilación y del número mínimo de años de cotización necesarios para tener derecho a una pensión de vejez;
- La indización de las prestaciones meramente en función del aumento de los precios.

El proceso de racionalización del gasto del régimen de pensiones continuó en el período de 1993 a 1994 con las siguientes medidas:

- La reducción de la pensión de jubilación de los empleados públicos de manera proporcional a la diferencia entre los años en activo y un límite mínimo de 35 años¹;
- La fusión y la reestructuración de algunos de los órganos de la seguridad social;
- La privatización de los fondos profesionales.

134. En 1995, aprovechando al máximo la participación generalizada de los interlocutores sociales y en consonancia con los procedimientos de concertación de la política de rentas, se tomaron varias medidas sobre el régimen de la seguridad social, que desembocaron en la aprobación de una ley (Nº 335/95) por la que se renovaba por completo el régimen de pensiones italiano y se pasaba de un método de cálculo vinculado al sueldo a otro basado en las cotizaciones. El nuevo régimen contributivo representó un paso fundamental hacia la estabilización del coeficiente "gasto en pensiones/PIB"; pero también fue un claro ejemplo de armonización de las normas que podía ir en beneficio de otras funciones del régimen de protección social. En la misma ley, también se establecen los requisitos para tener derecho a una pensión de jubilación mediante la determinación de la edad exigida (que se elevó progresivamente hasta alcanzar los 57 años) y del número de años de cotización requeridos, que quedó fijado en 35. Finalmente, en 1997 la Ley nacional de presupuestos (Nº 449/97) instituyó una serie de importantes medidas con objeto de dar mas homogeneidad a la reglamentación, entre las que se pueden destacar: la aplicación de los mismos requisitos para tener derecho a una pensión de jubilación a los empleados de los sectores público y privado, el aumento progresivo de la tasa de aportación de los trabajadores autónomos, el aumento de la edad requerida a los trabajadores autónomos para poder disfrutar de una pensión de jubilación (de 57 a 58 años) y la reducción del período de aplicación de la nueva exigencia sobre la edad requerida para tener derecho a una pensión de jubilación.

El nuevo método de cálculo

135. El nuevo régimen contributivo sigue basándose en el principio de prorratoe, lo que significa que las pensiones actuales se sufragan con las cotizaciones de los trabajadores activos,

¹ En el régimen obligatorio italiano, antes de las reformas, los trabajadores del sector privado tenían derecho a percibir una pensión de jubilación tras 35 años de cotización, a cualquier edad. Las categorías del sector público tenían que haber cotizado muchos menos años.

si bien el cálculo de las pensiones está basado en una capitalización simulada; por consiguiente, a los trabajadores en activo asegurados se les reconocen cotizaciones por el siguiente valor:

- El 33% de la remuneración bruta de los trabajadores asalariados (en realidad, la tasa de aportación se sitúa en el 32,7%);
- El 20% de los ingresos brutos de los trabajadores autónomos, incluidos los trabajadores atípicos que no disponen de otra cobertura (las tasas actuales son inferiores, pero se van acercando progresivamente al 19%).

La distinción entre la cotización desembolsada efectivamente y la cotización reconocida puede considerarse un medio para controlar las tendencias de los estados financieros, ya que la primera cumple las exigencias financieras del régimen, mientras que la segunda está destinada a mantener las tasas medias de sustitución a un nivel considerado socialmente adecuado. Las cotizaciones reconocidas se acumulan a lo largo de los años y se reevalúan en función del promedio quinquenal de las tasas de variación del PIB nominal.

136. Los trabajadores se pueden jubilar entre los 57 y los 65 años, siempre que hayan cotizado activamente al régimen obligatorio durante al menos cinco años y que la pensión a que tienen derecho rebase, como mínimo, el 20% del importe del subsidio social (actualmente 333 euros al mes). Cuando el trabajador se jubila, la pensión anual se calcula multiplicando el importe de la cotización por el coeficiente actuarial de transformación específica. Este coeficiente tiene en cuenta la esperanza de vida en el momento de la jubilación mediante la adopción de un valor medio para las mujeres y los hombres y la consideración de la probabilidad de que haya supervivientes. Su valor se obtiene aplicando una tasa de descuento del 1,5%, que representa una estimación de la tasa prevista de crecimiento real del PIB.

137. A los trabajadores que, a final de 1995, habían cotizado al menos durante 18 años, se les siguieron aplicando las normas de cálculo de la pensión del régimen anterior, mientras que a los que habían cotizado menos de 18 años, se les aplicó el nuevo método de cálculo basado en el principio de prorratoe teniendo en cuenta las cotizaciones satisfechas desde enero de 1996. La nueva ley elimina la pensión de jubilación generalizada para todos los afiliados. No obstante, los trabajadores que habían empezado a trabajar antes del final de 1995 mantuvieron la posibilidad de disfrutar de esta pensión de jubilación, posibilidad que estaba supeditada al aumento de la edad mínima (actualmente 55 años, que progresivamente aumentaría hasta alcanzar la edad de 57 años entre 2002 y 2006). Como ya se ha dicho, el objetivo consistía en lograr que los efectos de la reforma en los trabajadores activos que estaban muy cerca de la edad de jubilación fueran graduales.

Excepciones

138. En relación con la reglamentación general, la ley de la reforma estableció algunas excepciones, en su mayor parte, inspiradas en consideraciones de solidaridad. Se pueden destacar las siguientes:

- Los trabajadores que hayan cotizado 40 años como mínimo pueden jubilarse incluso antes de haber cumplido los 57 años con una pensión calculada en función del mismo coeficiente de transformación que se aplica a quienes han cumplido los 57 años.

Además, el valor de las cotizaciones satisfechas antes de alcanzar la edad de 18 años se incrementa en un 50%.

- Los trabajadores empleados en actividades extremadamente duras y arriesgadas (los denominados empleos penosos) tienen derecho a un trato favorable, lo que supone un incremento de un año en el coeficiente de transformación por cada seis años de trabajo en dicha actividad.
- Las mujeres trabajadoras con hijos tienen derecho a un incremento del coeficiente de transformación a razón de un año por uno o dos hijos y de dos años por tres hijos o más.
- A ambos padres trabajadores se les reconocen las excedencias relacionadas con la educación y el cuidado de los hijos (hasta los 6 años) hasta 170 días por hijo como máximo.
- Se reconocen las excedencias tomadas por los miembros de la familia para cuidar de parientes que viven en el mismo hogar hasta 25 días por año durante 24 meses como máximo.

El desarrollo de la seguridad social complementaria e individual

139. Las recientes disposiciones reformadoras brindaron nuevas posibilidades de desarrollo de diversas formas de seguridad social complementaria e individual. De hecho, en el decenio de 1990 se recurrió cada vez con mayor frecuencia a los regímenes de protección individual. El importe de las primas de los seguros de vida directos pasó de 5.473 millones de euros en 1991 a 35.592,2 millones de euros en 1999, lo que supuso un aumento nominal del 550,3% por ciento. En el contexto de la seguridad social complementaria, y además de las formas de seguridad social colectiva (fondos de pensiones), las nuevas normas dispusieron la creación de regímenes de pensiones individuales que entrañan la participación en un fondo de pensiones abierto o la suscripción de una póliza de seguro de vida en que se prevé el pago de una renta vitalicia, con posibilidades limitadas de percibir una suma en capital. En virtud de estas pólizas, sólo se permiten anticipos de los fondos a partir de 2000 para hacer frente a los gastos soportados durante períodos de formación profesional. Además, en estos seguros se prevé incluso el rescate parcial del capital cuando el interesado incurre en gastos médicos extraordinarios o compra una casa o renueva su hogar. En materia fiscal, la nueva norma prevé que se deduzcan de la renta los importes abonados a la seguridad social complementaria colectiva (fondos de pensiones) e individual hasta un límite del 12% de la renta total, siempre que no rebase los 5.164,57 euros.

140. Varias disposiciones aprobadas en 1999 amplían la seguridad social obligatoria a las personas que trabajaban en organismos estatales, en las empresas de la seguridad social obligatoria y de gestión de seguros privatizadas, así como a los trabajadores asalariados del sector agrario que tienen contratos temporales. Como medida provisional, en los cuatro años comprendidos entre 1999 y 2002, el Gobierno brindó la posibilidad de que, con el consentimiento previo de las empresas y los trabajadores, las partes alicuotas de la indemnización por terminación de contrato fueran asignadas a los fondos de pensiones como reconocimientos de deuda financiera a cargo de las empresas. Finalmente, en 1999 también se

impulsaron, con el acuerdo de los sindicatos, mecanismos para el establecimiento de regímenes de seguridad social complementaria incluso para los funcionarios públicos.

141. Los esfuerzos realizados por establecer una seguridad social complementaria en nuestro país están empezando a dar los primeros resultados. El número total de las personas que han suscrito los casi 705 fondos de pensiones existentes desde el 30 de septiembre de 2000 asciende a 1.695.682, lo que indica un incremento del 17,3% respecto del final de 1999. La tasa de suscripción, que es la relación entre suscriptores efectivos y suscriptores potenciales, se sitúa en el 30,5%, 4 puntos por encima de la de diciembre de 1999. El número de suscriptores de fondos abiertos está aumentando, pero sigue siendo considerablemente inferior al de suscriptores de fondos de tipo contractual. Los datos disponibles todavía indican que, a final de 1999, el 78,8% de los suscriptores eran trabajadores que, en el momento de la reforma de 1995, habían cotizado menos de 18 años y, por consiguiente, trabajadores que se verán afectados por la reducción de la cobertura de las pensiones públicas. Por otra parte, es escasa la presencia de jóvenes y mujeres trabajadoras.

Las medidas de protección social

142. En esta sección se enumeran únicamente las principales medidas nacionales de protección social que benefician a las personas desfavorecidas, y se establece una distinción entre las medidas de seguridad social y las de asistencia social, principalmente en función de que las primeras se financian principalmente con las cotizaciones, mientras que las últimas se financian con los impuestos. El derecho de un individuo a disfrutar de prestaciones de la primera categoría depende principalmente de su vida laboral.

Las medidas de seguridad social

143. Entre estas medidas, aplicadas por el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), se cuentan las siguientes:

- a) El subsidio familiar (*assegno per il nucleo familiare*): asignación mensual de cuantía variable en función de los recursos económicos de los interesados, reservada a las familias de trabajadores asalariados o ex asalariados con cargas familiares. El importe de la prestación es directamente proporcional al tamaño de la familia e inversamente proporcional a su renta. Desde 1999, los trabajadores independientes pueden solicitar este subsidio, si bien los criterios de concesión son más estrictos que los que se aplican a los trabajadores asalariados.
- b) Los complementos de pensiones (*trattamento minimo delle pensioni*): se trata de una prestación concedida a los beneficiarios de una pensión contributiva que perciben una prestación inferior al mínimo establecido por la ley, alrededor de 5.100 euros en 2002². La percepción de la prestación complementaria está subordinada a cierto nivel de ingresos imponibles del beneficiario potencial (más, en el caso de quienes solicitaron esta prestación después de 1994, los del cónyuge, si el beneficiario está

² La Ley de presupuestos de 2002 ha aumentado a 6.710 euros la prestación anual que reciben los beneficiarios mayores de 70 años.

casado) y a varias condiciones sobre las cotizaciones (15 años de cotización). Quienes hayan entrado en el mercado de trabajo después del 1º de enero de 1996 no tienen derecho a percibir esta prestación, ya que, como se ha pasado a un sistema de prestación calculada sobre la base de las aportaciones, la pensión será una fracción de las cotizaciones aportadas, sin más prestaciones complementarias. Entre las medidas examinadas aquí, las prestaciones complementarias a las pensiones son las que cuentan con el mayor número de beneficiarios: más de 4.400.000 en 2000.

- c) Las pensiones de invalidez (*pensione di inabilità y assegno ordinario di invalidità*): se benefician de esta prestación los trabajadores que han cotizado al menos cinco años (tres de los cuales en los últimos cinco años). Su percepción está sujeta a un reconocimiento médico y a cierto nivel de ingresos; además, el importe de la prestación puede complementarse hasta alcanzar el mínimo si es necesario.

Medidas de asistencia social

144. En esta categoría de medidas se incluyen las siguientes:

- a) Las pensiones de invalidez civil (*pensione di inabilità civile y assegno di assistenza*): estas prestaciones no contributivas se reservan a las personas con discapacidad y son compatibles con el ejercicio de una actividad profesional. La evaluación de los ingresos es estrictamente individual, independientemente del tamaño de la familia del beneficiario. A partir de 1984 estas prestaciones han sustituido a las pensiones de invalidez del Instituto Nacional de Previsión Social. En 1999, disfrutaron de estas prestaciones alrededor de 1.260.000 personas.
- b) La pensión social (*pensione sociale*): esta pensión se concede a las personas mayores de 65 años que no tienen ningún ingreso o perciben pensiones, prestaciones o rentas cuyo importe no rebasa el de la pensión social. A partir de 1996, esta pensión sustituida por el subsidio social, aunque se sigue pagando a quienes habían adquirido el derecho a percibirla antes de aquella fecha. Para poder percibir la pensión social, el beneficiario debe residir en Italia. En 2000 la pensión social ascendió a 274,2 euros al mes. No obstante, si los ingresos son extremadamente bajos o no existe ningún ingreso, se paga una prestación adicional, llamada complemento de pensión social. Se concede a las personas mayores de 65 años que no tengan ningún ingreso o perciban pensiones, prestaciones o rentas cuyo importe no rebasa el de la pensión social, incluida la prestación complementaria. Los residentes perciben 13 mensualidades al año, y esta prestación no está sujeta a ningún procedimiento de reajuste automático ni puede exceder de 64,56 euros al mes³, si bien el importe efectivo varía en función de los ingresos individuales. También perciben la pensión social las personas con discapacidad y los inválidos civiles (con invalidez total o parcial), así como los sordomudos que hayan cumplido

³ Con la Ley nacional de presupuestos de 2000 (Nº 388/2000), la asignación adicional se ha incrementado en 12,91 euros al mes para las personas menores de 75 años y, en 20,66 euros, para los mayores de 75 años.

los 65 años en 1995 o con anterioridad a esta fecha; además, esta prestación sustituye a las asignaciones específicas a las que tenían derecho hasta llegar a esa edad.

- c) El subsidio social (*assegno sociale*): es una prestación establecida por la ley de reforma de 1995 en favor de las personas mayores de 65 años cuyos ingresos sean inferiores al importe del subsidio. Desde 1996 ha sustituido a la pensión social (y a su prestación complementaria). Para poder percibir el subsidio social, el beneficiario debe residir en Italia. Este subsidio social también se concede a las personas con discapacidad y a los inválidos civiles (con invalidez total o parcial), así como a los sordomudos que hayan cumplido los 65 años, ya que reemplaza a las prestaciones específicas a las que tenían derecho hasta alcanzar esa edad. Si el interesado tiene otras fuentes de ingresos, el subsidio social es pagadero parcialmente hasta concurrencia del límite establecido. El importe mensual del subsidio se fijó en un principio en 248 euros y se reajusta en función del coste de la vida. En 2000, por efecto de diversas normas, el importe mensual se fijó en aproximadamente 333 euros.⁴
- d) El subsidio de asistencia (*indennità di accompagnamento*): esta prestación se concede a quienes necesitan asistencia constante y no pueden valerse por sí mismos. Está condicionado a reconocimiento médico de los solicitantes, pero no a cierto nivel de recursos económicos por parte del interesado. A lo largo de los años, ha adquirido cada vez más importancia como medio de protección social de las personas de edad que requieren asistencia.

Cuadro 1

Prestaciones sociales en favor de los pensionistas

	Social		Social		Social		Pensión	
	Mensualmente							
Y	Liras	Euros	Liras	Euros	Liras	Euros	Liras	Euros
1	357	1	482	2	-	-	62	32
1	376	1	501	2	48	24	66	34
1	390	2	515	2	49	25	68	35
1	397	2	522	2	50	26	69	36
1	504	2	629	3	61	31	71	36
2	530	2	655	3	64	33	72	37

145. En junio de 1998 un decreto legislativo estipulaba la introducción experimental del *Reddito minimo di inserimento* (ingreso mínimo de inserción), cuyo nombre recuerda claramente a la figura francesa *Revenue minimum d'insertion*, vigente desde 1998. A tenor del decreto que lo estableció (Decreto Legislativo N° 237/98), el *Reddito minimo di inserimento (Rmi)* tiene por objeto garantizar una red de seguridad no basada en categorías para combatir la pobreza y la

⁴ En la Ley nacional de presupuestos de 2000 se prevé un complemento de subsidio social equivalente al de la pensión social.

exclusión social, mediante el apoyo económico y social a las personas expuestas al riesgo de la marginación social y que no pueden mantenerse ni mantener a sus hijos por motivos psicológicos, físicos o sociales. Este régimen tiene dos componentes: el pago de una cantidad efectiva y un programa de inserción. El objetivo de esta figura consiste en lograr la inserción social y la independencia económica de los individuos y familias beneficiarios mediante programas personalizados y el pago de prestaciones que constituyen el ingreso mínimo.

146. El ingreso mínimo de inserción es una medida destinada directamente a reducir la pobreza y la exclusión social y se compone de una prestación económica y de un elemento de "activación": el derecho de un beneficiario potencial a percibir la prestación económica está sujeto a la condición de su participación en programas de inserción concebidos sobre la base de su situación específica de necesidad o exclusión. Las familias unipersonales reciben un ingreso mínimo de inserción que equivale a la diferencia entre el umbral establecido (268 euros en 2000) y la renta mensual disponible del beneficiario, mientras que las familias de dos o más personas perciben una prestación que se calcula con referencia a la escala de equivalencias del ISE (indicador de la situación económica). Los programas de reinserción son programas personalizados y están destinados a recuperar y promover las capacidades personales y a reconstruir las relaciones sociales; además deben participar todos los miembros de la familia. El ingreso mínimo de inserción se introdujo a título experimental en 39 municipios seleccionados en función de indicadores socioeconómicos por un período de dos años, desde el final de 1998 hasta el 31 de diciembre de 2000⁵. Entre 1998 y 2000, participaron en la experiencia del ingreso mínimo de inserción, más de 34.000 familias, y el gasto en concepto de prestaciones ascendió a 220 millones de euros aproximadamente. De los 39 municipios escogidos, 5 eran del norte, 10 del centro y 24 del sur del país.

147. El decreto legislativo preveía la evaluación de la experiencia; así, por primera vez en Italia, se evaluó una medida de protección social. En 2001 una asociación de centros de investigación independientes⁶ elaboró un informe de evaluación de la experiencia de los dos primeros años del ingreso mínimo de inserción. Posteriormente, en la Ley N° 328/2000 se estableció que, a mediados de 2001, el Gobierno debía informar al Parlamento sobre esta experiencia y su evaluación, con objeto de adoptar el ingreso mínimo de inserción como sistema estable con vocación de integrar otras soluciones como, por ejemplo, las pensiones sociales. No obstante, incluso antes de que concluyera el plazo a mediados de 2001, y cuando todavía proseguía la experiencia, la Ley de presupuestos de 2001 (aprobada en diciembre de 2000) dispuso que la experiencia del ingreso mínimo de inserción se prorrogara dos años más, hasta el 31 de diciembre de 2002 y se estableció una consignación total de 402.840.000 euros para esos dos años, de los que 220 millones de euros correspondían sólo a 2002). Con esta ley, ha aumentado

⁵ En el Decreto legislativo N° 237/98 se especificaba que, al seleccionar los municipios, se debían tener en cuenta los siguientes factores: a) niveles de pobreza; b) diferencias en cuanto a las condiciones económicas, demográficas y sociales; c) variedad de medidas de asistencia social en vigor en cada municipio; d) distribución territorial adecuada de los municipios que participan en la experiencia; y e) deseo del municipio de participar.

⁶ Los centros de investigación son los siguientes: *Istituto per la Ricerca Sociale (IRS)* de Milán, *Centro Studi e Formazione Sociale Fondazione Emanuela Zancan* de Padua y *Centro di Ricerche e Studi sui Problemi del Lavoro, dell'Economia e dello Sviluppo (CLES)* de Roma.

el número de municipios participantes y se ha incluido en esta prueba a todos los municipios que, el 30 de junio de 2000, formaban parte de los pactos territoriales que incluían uno de los 39 municipios participantes en la primera fase de la experiencia⁷. La justificación de la participación de los municipios vinculados mediante un pacto territorial a un municipio en que se aplica el ingreso mínimo de inserción está relacionada con la hipótesis de que los programas de inserción son más eficaces cuando existen redes de relaciones territoriales entre las oficinas encargadas de administrar el programa, otras instituciones públicas locales, los interlocutores sociales y las organizaciones sin fines de lucro. La ampliación de la experiencia del ingreso mínimo de inserción afectará a más de 260 municipios, principalmente de Italia meridional, y se alcanzará la participación total de 306 municipios. Esta ampliación también se evaluará al final del período de dos años; un resultado interesante de esta evaluación podría ser la aportación de pruebas que demuestren la hipótesis expuesta anteriormente.

La estrategia de Italia contra la pobreza y la exclusión social

148. Durante la reforma del sector de asistencia social en Italia también se ha intentado elaborar una estrategia general contra la pobreza y la exclusión social en el marco de la Ley N° 328/2000. A raíz de la aprobación de esta ley, en abril de 2001⁸ se aprobó un plan maestro general (plan social) para el período de 2001 a 2003. La estrategia diseñada en la ley marco y el plan social se fundió posteriormente con la parte italiana del proceso de inserción social, la nueva estrategia de la UE contra la pobreza y la exclusión social; esta dinámica dio como primer resultado el Plan Nacional de Integración Social (Nap/incl) que Italia presentó en julio de 2001⁹.

⁷ En el decenio de 1990 se elaboraron nuevas políticas de desarrollo local: los denominados *pactos territoriales*. Su objetivo consiste en la creación de una red de políticas locales específicas, construida por los interlocutores sociales, instituciones locales y asociaciones. La red de políticas se encarga de fijar objetivos de desarrollo (en particular, la creación de nuevos puestos de trabajo mediante la financiación de iniciativas empresariales innovadoras) que una o más instituciones públicas locales (habitualmente municipios o provincias) aplican en el marco de un "pacto territorial". El enfoque ascendente que subyace a estas políticas es especialmente innovador en comparación con las anteriores políticas italianas de desarrollo local.

⁸ *Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2001-2003*.

⁹ El proceso de integración social, que es la aplicación del método abierto de coordinación de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, se compone de dos elementos. Por una parte, un programa de acción plurianual destinado a fomentar la cooperación entre los Estados miembros para combatir la exclusión social. Por otra parte, un proceso en que, cada dos años, los Estados miembros presentan Planes Nacionales de Acción que evalúan la Comisión y el Comité de Protección Social, y después Consejo y la Comisión presentan un informe conjunto. El programa de acción quinquenal comenzó el 1º de enero de 2002 y concluirá el 31 de diciembre de 2006, y tiene un presupuesto de 75.000.000 euros para todo el período. La primera ronda de este proceso se inició en junio de 2001, cuando se presentó el primer Plan Nacional de Integración Social en que se establecían las estrategias nacionales para el período de 2001 a 2003. El primer informe conjunto sobre la integración se publicó en diciembre de 2001. Todo este proceso se inspira en los objetivos de la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

149. La estrategia italiana de integración se basa en el establecimiento de un sistema integrado de intervenciones y servicios sociales, en consonancia con los principios generales en que se inspira la ley marco: acceso universal, integración de políticas, colaboración, creación de redes, vigilancia y evaluación. En el contexto italiano de las políticas contra la pobreza, el principio de acceso universal es pionero. En virtud de este principio, se da prioridad a lo individuos y a las personas económicamente necesitadas y con discapacidades físicas y psíquicas. Tradicionalmente, esas políticas se han basado en categorías y han sido muy injustas, ya que las personas más necesitadas quedaban desprotegidas con facilidad.

150. Tras la aprobación de la ley marco, el sistema italiano de planificación de políticas puede describirse como un sistema de múltiples niveles, múltiples agentes y múltiples sectores. Se dice que esta planificación abarca múltiples niveles en el sentido de que se basa en un reparto de tareas bastante detallado entre el Gobierno central, las regiones y los municipios (o varios municipios agrupados en "zonas"). Se afirma que en esta planificación participan múltiples agentes porque los interlocutores sociales y las ONG colaboran en la fijación de las prioridades y en la aplicación de las medidas en la realidad. Se dice, por último, que la planificación social en Italia engloba múltiples sectores debido a la presencia simultánea de varios planes de acción en varios niveles; los planes principales son el Plan Social (presentado cada tres años), el Plan Nacional de Acción sobre el Empleo, el Plan de Enseñanza (2000-2006) y el Plan de Atención Médica (presentado cada tres años), además de otros planes más delimitados (sobre la discapacidad, el niño y el adolescente, la drogodependencia, las personas de edad). Todos estos planes contienen medidas que abordan la exclusión social¹⁰. En este sentido cabe destacar el Plan Social para el período de 2001 a 2003, aprobado en abril de 2001¹¹. Se indican cinco prioridades en las políticas: el apoyo a las responsabilidades familiares, la promoción los

aprobados por el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000. Estos objetivos son los siguientes:

- a) El fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos;
- b) La prevención de los riesgos de exclusión;
- c) La actuación en favor de los más vulnerables;
- d) La movilización de todos los agentes.

¹⁰ El Plan de Atención Médica, por ejemplo, hace referencia expresa en uno de sus objetivos al fortalecimiento de la protección de los individuos débiles, mediante actuaciones dirigidas a categorías de individuos más propensos a ser víctimas de la exclusión social: los inmigrantes, los drogodependientes, los individuos con enfermedades mentales, las personas de edad y las que se encuentran en la última etapa de su vida.

¹¹ En la Ley N° 328/2000 se establece que el Gobierno debe preparar un Plan Nacional de Intervenciones y Servicios Sociales cada tres años. En este plan se determinan, entre otras cosas, las prioridades, los objetivos de los proyectos y los indicadores con los que se miden los niveles de integración social.

derechos del niño, la lucha contra la pobreza, el apoyo a las personas dependientes (especialmente las personas con discapacidad grave) mediante servicios de asistencia a domicilio y la promoción de la integración de grupos concretos con dificultades (inmigrantes, drogodependientes, adolescentes). Todas estas características del nuevo sistema de planificación de políticas se ponen de relieve en el Plan Nacional de Integración Social. Como ha dicho la Comisión, el Plan Nacional de Integración Social de Italia contiene "elementos de una estrategia nacional que se está mejorando para que refleje las nuevas realidades o sea más coherente"¹².

F. Artículo 10 (Protección y asistencia a la familia)

151. En los últimos años se han puesto en práctica tres nuevos mecanismos: protección a las familias en forma de ayuda a los padres y licencia parental, un fondo nacional de ayuda a las familias que habitan viviendas de alquiler, ayudas a las familias con tres hijos o más, un premio de maternidad y un ingreso mínimo de inserción.

152. Las ayudas a las familias con tres hijos o más tienen por objeto mitigar la pobreza en las familias numerosas, que son precisamente las que tienen un alto riesgo de padecer pobreza, como indican los datos ya examinados. Esta medida fue implantada en 1999 para las familias italianas con tres hijos o más (menores de 18 años)¹³. En 2002, la ayuda económica mensual para una familia de cinco personas se eleva a 13 mensualidades de 110 euros, con posibilidad de renovación. El método utilizado para determinar la situación financiera de una familia potencialmente beneficiaria, es el Indicador de la situación económica (ISE), establecido en 1998. En 2002, el nivel mínimo fijado por el ISE era de 19.904 €. En 2000, percibieron esta ayuda 377.000 familias (el 1,7% de las familias italianas). Los beneficiarios se concentran principalmente en las regiones meridionales (aproximadamente el 80% se halla en seis regiones: Campania, Sicilia, Apulia, Calabria, Basilicata y Cerdeña). Como se indica en la sección correspondiente a las tendencias de la pobreza, gracias a esta ayuda la tasa de pobreza de las familias numerosas del sur se redujo en tres puntos porcentuales entre 1999 y 2000.

153. La prima de maternidad fue implantada por la misma ley que las prestaciones para las familias numerosas, y la pueden solicitar las madres que no tienen derecho al subsidio de maternidad de la seguridad social. Para percibir esta ayuda, se requiere la nacionalidad italiana o de un país de la Unión Europea o un permiso de residencia. El derecho se adquiere no sólo con el nacimiento de un hijo, sino también con la custodia previa a la adopción y la adopción propiamente dicha. Pagadera por cinco meses, la prestación mensual se elevaba en 2002 a 265€. El pago de esta prima está supeditado a la presentación de un certificado de los medios económicos: el nivel mínimo fijado por el ISE para una familia compuesta por el padre, la madre y un hijo es de 27.645€. En 2000, 177.000 madres solicitaron esta prima.

154. En la sección siguiente se describen los elementos principales de las disposiciones legislativas más importantes.

¹² Proyecto de informe conjunto sobre la integración social (CEC 2001), pág. 22.

¹³ Se introdujo en realidad a fines de diciembre de 1998 (Ley N° 448, de 23 de diciembre de 1998, y se empezó a aplicar en 1999).

Responsabilidades familiares

Decreto legislativo N° 151/2001 - texto unificado que contiene disposiciones sobre la maternidad y la paternidad.

155. A fin de fomentar la participación del padre y la madre en las responsabilidades familiares, especialmente las relacionadas con el cuidado de los hijos, se han establecido o regulado más detenidamente los siguientes mecanismos de asistencia y apoyo:

- Licencia por maternidad/paternidad, licencia para ambos padres hasta que el hijo cumpla 8 años, licencia por enfermedad de un hijo, períodos de descanso y permiso por motivos familiares (computado por horas);
- Prohibición de turnos de noche durante el embarazo y hasta que el hijo cumpla un año de edad; posibilidad de exención del trabajo nocturno en determinadas circunstancias familiares, por ejemplo, hijos menores de 3 años o asistencia a familiares discapacitados a cargo.

156. Se ha hecho especial hincapié en la ayuda a las familias con familiares discapacitados a cargo. La ayuda adopta la forma de regímenes de trabajo especiales, como licencia para el cuidado de niños menores de 3 años, licencia por días y horas y, de ser posible, traslado a un lugar de trabajo más próximo al hogar durante toda la vida laboral de los padres o del familiar que proporciona la asistencia.

Formas de ayuda económica

157. Deben citarse las siguientes:

- Subsidios para familias numerosas (Ley N° 448/1998, art. 65, enmendado). Tienen derecho a estos subsidios las familias italianas (y de residentes de la U.E.) con tres hijos menores o más, con ingresos familiares inferiores a 38.540.204,352 liras o 19.904,35 €. El subsidio se abona en 13 mensualidades y se eleva a 214.112,041 liras o 110,58 €;
- Subsidio de maternidad (Ley N° 448/1998, art. 66) que se eleva a 513.500 liras o 265,20 €, y es pagadero durante cinco meses, por un total de 2.567.500 liras (1.326€) a las mujeres italianas, ciudadanas de la U.E. o titulares de permiso de residencia, sin trabajo y con ingresos por unidad familiar no superiores a 53.528.061,60 liras (27.644,94 €). El subsidio se duplica en el caso de mellizos;
- Subsidio de maternidad que concede y abona el Instituto Nacional de Previsión Social (Ley N° 448/1998, art.49.8): subsidio de 3 millones de liras (1.549,70 €) por el nacimiento de un hijo, custodia previa a la adopción y adopción a partir del 2 de julio de 2000 pagadero a ciudadanas italianas o de la U.E. o con permiso de residencia, que hayan trabajado con anterioridad. En el caso de mellizos, el subsidio se duplica;
- Subsidio mínimo de inserción (Decreto legislativo N° 237/1998): los beneficiarios deben carecer de ingresos o percibir un ingreso per cápita no superior a 500.000 liras (258,230 €). La cuantía de esta prestación equivale a la diferencia entre el nivel

mínimo de 500.000 liras, revisado anualmente, y el ingreso mensual del beneficiario. Los programas de integración social exigen que los menores cumplan con la enseñanza obligatoria, y reciban una formación posterior.

Promoción de los derechos y oportunidades del niño

158. La Ley N° 285/1997 se ocupa de este aspecto que prevé la financiación de proyectos de ayuda a las familias en dificultades, así como de proyectos de lucha contra la pobreza y la violencia doméstica y el fomento de la integración social y educativa de los menores.

Plan Nacional de Acción y Servicios Sociales, 2001-2003

159. Este Plan se basa en el Decreto presidencial del 3 de mayo de 2001 que aplica la Ley N° 328/2000 (Ley marco de asistencia social). El sistema integrado de acción y servicios sociales prevé una serie de actuaciones en favor de las personas y familias, diversificadas y flexibles sobre la base de planes personalizados; los objetivos prioritarios comprenden el fortalecimiento y apoyo a las responsabilidades familiares y la ayuda a los menores.

Aspectos innovadores

160. Estos aspectos son los siguientes:

- a) Fortalecimiento del principio de subsidiariedad vertical y horizontal, mediante la participación directa del Gobierno central, las regiones y las administraciones locales, así como de los organismos no lucrativos que actúan en el ámbito social, las cooperativas, las asociaciones y otras organizaciones sociales, fundaciones y organismos de asesoramiento a los ciudadanos, asociaciones benéficas e instituciones religiosas que actúan en este sector;
- b) Abandono del planteamiento centralizado, mediante el aumento de las responsabilidades locales y la capacidad de las familias y las asociaciones familiares;
- c) Aplicación de medidas sustitutorias de las ayudas que antes se prestaban por grupos, y que prevén medidas diferenciadas en torno al individuo y la familia, cuyas necesidades evolucionan en las distintas etapas de la vida;
- d) Abandono de las prestaciones en dinero y mayor insistencia en las medidas integradas con las prestaciones económicas, los servicios en red (formación, salud, sociales; primer trabajo; problemas de vivienda);
- e) Criterio flexible y personalizado que exigirá un nivel de calidad de las administraciones locales a fin de conseguir la igualdad de oportunidades para los ciudadanos de todas las regiones de Italia.

Apoyo financiero y reducción de impuestos

Enmienda a la ley del impuesto sobre las personas físicas para la unidad familiar. Artículo 2 de la Ley N° 448/2001

161. Por esta disposición se elevó la suma que se puede deducir del impuesto por hijos a cargo, incluidos los hijos adoptivos o niños en hogares de guarda, en el caso las familias con ingresos inferiores a 100 millones de liras.

Servicios para la infancia

Red de guarderías municipales - Ley N° 1044/1971, enmendada y completada

162. Se han implantado guarderías municipales para niños hasta los 3 años de edad. El número de guarderías es insuficiente para responder a la demanda y sigue habiendo una gran diferencia entre el número de guarderías en la región centro-norte y en el sur del país.

Financiación de las guarderías

Ley N° 448/2001 (Ley de presupuestos, artículo 70)

163. A fin de ofrecer acceso a este servicio a un número cada vez mayor de familias en todo el país, el Ministerio ha establecido un fondo para las guarderías que se reparte anualmente entre las regiones.,

164. Los departamentos del gobierno y los organismos públicos, en el marco de sus presupuestos ordinarios, pueden establecer "microguarderías" en sus locales, a fin de compatibilizar el trabajo con las responsabilidades familiares y las necesidades de los padres que trabajan. Los costos de estas guarderías del centro de trabajo se pueden deducir del impuesto sobre la renta de los padres y los empleadores en la medida que determine el Ministro de Economía y Hacienda.

Iniciativas regionales

165. Las regiones han aprobado diversos textos legales sobre las medidas de protección de la familia, con contribuciones financieras del Gobierno central.

G. Artículo 11 (Nivel de vida adecuado)

El Plan italiano de integración social

166. En junio de 2001, se aprobó el Plan Nacional de Integración Social, elaborado sobre la base de las prioridades, líneas de actuación, medidas y acciones reflejadas en diversos planes nacionales, sectoriales y regionales para 2002-2003. Los elementos transversales que estructuran el Plan responden fundamentalmente al criterio multidimensional, las diferencias geográficas, la perspectiva de desarrollo integrado del sistema social y el abandono del modelo asistencial a favor de políticas de integración.

El carácter multidimensional de las políticas de integración

167. Los factores de base que contribuyen a las diversas formas de desigualdad pueden ser objetivos y subjetivos, como la edad, el sexo, el nivel de instrucción, los ingresos, el consumo, la actitud respecto de la búsqueda de trabajo, la situación de desventaja social, etc., o locales, de naturaleza espacial (en el caso del sur y de algunas zonas urbanas del centro y el norte de Italia estos factores ocupan el primer lugar), y pueden facilitar o dificultar la integración social.

Teniendo esto presente, y a fin de elaborar el plan, se consideró que la pobreza y la exclusión social eran fenómenos complejos y multidimensionales en los que inciden campos de acción vinculados a una vasta gama de políticas: las que se pueden considerar como "asistencia social clásica", la reducción de la pobreza, la protección social moderna y las políticas sociales y culturales de integración, las iniciativas sobre la orientación, la formación y el empleo de los grupos más vulnerables, las políticas del fomento de la economía social, las políticas orientadas a armonizar los horarios y las necesidades de la vida familiar, el desarrollo de redes, las políticas de vivienda y el fomento de los servicios sociales, las políticas de salud, justicia, deporte y esparcimiento, etc., hasta llegar a las políticas de desarrollo del conocimiento y de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

168. Por lo tanto, las políticas del plan del Gobierno italiano, conforme al análisis presentado, no abordan únicamente la cuestión de la "vulnerabilidad de los grupos de bajos ingresos", sino que abarcan la totalidad del aspecto multidimensional, que comprende no sólo el acceso al mercado laboral, sino también disposiciones para luchar contra los distintos tipos de carencias y sobre todo los obstáculos que, individual o colectivamente, impiden la plena participación en las siguientes esferas:

- Complementos de ingresos;
- Educación y formación;
- Medio ambiente;
- Vivienda;
- Cultura;
- Acceso a los servicios sociales;
- Acceso a oportunidades de formación y de empleo;
- Acceso a las nuevas tecnologías.

Diferencias geográficas

169. La economía italiana se ha desarrollado a distintos ritmos, determinados por las circunstancias geográficas. Esta diferencia se refleja fundamentalmente en el empleo, pero también en el desarrollo de servicios personales y comunitarios. Los principales elementos de diferencia se refieren a:

- La concentración de las oportunidades de trabajo en determinadas zonas del país;

- Las desigualdades entre los distintos sectores de la población, desde la notable diferencia de oportunidades a la hora de acceder y mantenerse en el mercado laboral, hasta el desarrollo y el acceso a los servicios personales;
- Distintos niveles de concentración de la pobreza (aproximadamente el 65% de las familias pobres están en el sur de Italia).

170. En lo que respecta a la desventaja social, en su sentido más amplio, cabe señalar que las distintas partes del país se caracterizan por desventajas de tipos específicos, que varían de una a otra región. Además, el mismo tipo de exclusión social puede tener distintas características e incluir a diversos grupos sociales, desde el punto de vista del género, nivel de instrucción, edad y redes familiares, a la hora de acceder a los servicios, tanto sociales como culturales. Los análisis estadísticos del plan toman en consideración las diferencias de género, nivel educativo y acceso a los servicios, además de las variaciones cualitativas en el nivel de exclusión. No obstante, también y por encima de todo, destacan las diferencias inter e intrarregionales, como se indica en los cuadros del presente informe, diferencias que se consideran fundamentales para el análisis y la planificación de actuaciones concretas.

171. A este respecto, es importante que Italia formule una política de desarrollo social, en armonía con los planes nacionales de actividades, que opere en el marco de los criterios de referencia de los países europeos, así como de criterios interregionales.

Pobreza relativa, absoluta y subjetiva, elementos relacionados con las circunstancias subjetivas y las condiciones objetivas

172. Desde 1984 existe en Italia una Comisión de investigación de la pobreza (también denominada Comisión de investigación de la exclusión social). La Comisión es nombrada por el Primer Ministro y tiene por objeto llevar a cabo estudios sobre la pobreza y la exclusión social y formular evaluaciones y propuestas de políticas. Esta Comisión, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT), realiza un estudio anual para calcular la extensión y el grado de pobreza en Italia, aplicando un índice de pobreza relativa que, desde 1993, se combina también con una cuantificación de la pobreza absoluta basada en la cesta de bienes y servicios que se definen como básicos. Se utilizan en ambos casos la encuesta de consumo de la unidad familiar que realiza el ISTAT; en el estudio se toma en consideración el consumo, pero no los ingresos.

Pobreza relativa

173. En 1999, vivían en la pobreza 2.666.000 familias italianas, es decir, 7.508.000 personas. El 11,9% de las familias y el 13,1% de la población se catalogaba como pobre. Esta última cifra es más alta, porque las familias pobres suelen ser más numerosas. La tasa de pobreza extrema en 1999 era del 22,9%.

174. La singularidad de la pobreza en Italia reside en el desequilibrio agudo entre las regiones del centro y el norte del país y las del sur. El 67,1% de las familias italianas reside en las primeras, de las que el 34,1% se consideran pobres, mientras que viven en el sur el 32,9% de las familias, de las que el 65,98% son pobres.

175. Un estudio de las características de la pobreza indica que las familias numerosas (más de cinco miembros) son las más propensas a ser pobres; a nivel nacional muestran una tasa de pobreza del 22,9%.

176. La presencia de hijos menores en la familia está relacionada con un aumento de la pobreza: en las familias con un solo hijo, la proporción es del 10,8%; en las familias con dos, la cifra es del 16,4% y, en las de tres o más hijos, sube al 27%, lo que también explica que la incidencia de la pobreza entre los menores (16,2%) sea tan alta como entre las personas de edad, el otro sector de población con alto riesgo de pobreza (16,1%).

177. En lo que respecta a la tipología de las familias, surgen algunos elementos significativos. El 10,1% de las familias unipersonales se clasifica como pobre, pero esta cifra se reduce al 3,2% si la persona es menor de 65 años y sube al 15,4% si sobrepasa esa edad. Incluso en el caso de las parejas, si la persona que se toma como referencia es menor de 65 años, entonces el 5,1% de los hogares son pobres, pero la cifra aumenta al 16,1% cuando esa persona es mayor de 65 años.

178. Con respecto a la edad de la persona indicada, el riesgo de pobreza es similar para todos los grupos de edad hasta los 64 años, oscilando entre el 8,5 y el 10,9%, pero se eleva considerablemente, al 16,4%, cuando se trata de personas mayores. La incidencia de la pobreza en los hogares donde es una mujer la persona tomada como referencia es levemente superior (12,6% en comparación con el 11,7%). También se puede observar una clara correlación entre el nivel de instrucción y la extensión de la pobreza: a medida que el nivel de educación aumenta, decrece la incidencia de la pobreza.

179. En cuanto a la situación profesional o laboral, la mayor incidencia de la pobreza aparece en las familias donde la persona que se toma como referencia está desempleada (28,7%); el sur de Italia es donde más se observa este fenómeno. También cuando dicha persona es un jubilado son elevados los valores en el conjunto nacional (13,5%); una vez más, esta situación es más marcada en el sur. En las familias donde la persona de referencia tiene trabajo, bien sea como asociado o autónomo, las cifras son más bajas.

Pobreza absoluta

180. La pobreza absoluta, que se define en relación con un gasto en consumo inferior al valor monetario de la cesta de bienes y servicios básicos, afecta a una proporción menor de la población, puesto que el nivel mínimo, en este caso, es más bajo. En 1999, el 4,8% de las familias italianas vivía en la pobreza absoluta, es decir 1.038.000 habitantes, un aumento de más de 70.000 personas en comparación con las cifras de 1998. También en el caso de la pobreza absoluta se puede observar una mayor concentración en las regiones del sur de Italia, donde la cifra es del 11% en comparación con el 1,4% en el norte y el 2,6% en el centro.

Protección social

181. El sistema de protección social (excluidas las pensiones) en la redistribución del ingreso a las personas económicamente desfavorecidas tiene un papel un tanto limitado. Tomando como base los datos de 1996, el número de "pobres" se redujo del 22 al 19% tras la intervención del sistema de protección social (aparte de las pensiones). Las pensiones, por lo tanto, desempeñan un papel muy importante en la redistribución del ingreso e incluyen las pensiones de vejez y las

jubilaciones, que se basan en los años de trabajo y en las cotizaciones aportadas. En el 40% de los hogares italianos viven aproximadamente 10 millones de pensionistas, para los que la principal fuente de ingresos suele ser la pensión.

182. El sistema italiano ofrece también pensiones sociales de las que se benefician unas 800.000 personas mayores de 65 años y que actúan como una especie de ingreso mínimo garantizado para la vejez; un complemento salarial del nivel mínimo para los trabajadores; subsidios por discapacidad y pensiones de guerra. Las iniciativas en estas esferas están dirigidas principalmente a determinados grupos específicos: las personas mayores, los pobres, las mujeres con hijos discapacitados, las familias con hijos a cargo y los ciudadanos con ingresos inferiores al umbral de pobreza.

183. Los instrumentos de protección social para luchar contra la pobreza son:

- Las pensiones sociales:
para las personas mayores con bajos ingresos e insuficientes derechos adquiridos en la seguridad social;
- Las pensiones mínimas:
para los jubilados que han aportado menos del nivel mínimo de cotizaciones;
- Pensiones de incapacidad permanente:
para las personas que, cumpliendo las condiciones de cotización, padecen una enfermedad grave y crónica que les impide trabajar;
- Las pensiones ordinarias de discapacidad:
para las personas que, cumpliendo las condiciones de cotización sufren una discapacidad que reduce de forma permanente su capacidad para trabajar por lo menos en dos tercios;
- Los subsidios familiares:
para los trabajadores y pensionistas que trabajan por cuenta ajena, con familiares a cargo y que cumplen determinadas condiciones en cuanto a ingresos;
- Los subsidios familiares para los trabajadores autónomos:
para los trabajadores afiliados a la seguridad social como autónomos, que tienen familiares a cargo y cumplen determinadas condiciones en cuanto a ingresos;
- Los subsidios familiares:
para los agricultores y trabajadores agrícolas y pensionistas afiliados a sistemas de seguridad social, con familiares a cargo y que cumplen determinadas condiciones en cuanto a ingresos;

- El fondo nacional de acceso a viviendas de alquiler:
 - para las personas que habitan en viviendas de alquiler, con ingresos por debajo de un nivel mínimo determinado;
- Las deducciones fiscales:
 - para las personas que habitan en viviendas de alquiler, con ingresos por debajo de un nivel mínimo determinado;
- Los subsidios de discapacidad civil:
 - para las personas con invalidez total, o con un 74% de invalidez, con ingresos por debajo de un nivel mínimo determinado;
- Los subsidios por maternidad:
 - para las madres que no perciben prestaciones por maternidad, con ingresos por debajo de un nivel mínimo determinado;
- Los subsidios para familias con tres o más hijos:
 - para las familias con tres o más hijos menores, con ingresos por debajo de un nivel mínimo determinado;
- El subsidio mínimo de inserción (introducido con carácter experimental en algunas partes del país):
 - para los ciudadanos de esas partes, con ingresos por debajo de un nivel mínimo determinado.

184. A estas modalidades nacionales de protección deben sumarse otras prestaciones a nivel local para los grupos necesitados. Estas prestaciones también se hacen extensivas a los grupos no incluidos en la cobertura nacional.

Subsidio mínimo de inserción

185. El subsidio mínimo de inserción fue implantado de forma experimental por el Decreto legislativo N° 237/1998. Se trata de una medida para luchar contra la pobreza y la exclusión social que también prevé programas personalizados y complementos de ingresos en forma de ayudas económicas. Teniendo en cuenta el carácter experimental del subsidio, su aplicación está limitada en el tiempo y en el espacio. Se da prioridad al sur de Italia, aunque el plan se ha ampliado (siempre en relación con la duración y las zonas abarcadas).

186. Los órganos que intervienen en este plan experimental son las autoridades municipales, seleccionadas sobre la base de criterios como el nivel de pobreza de diversas localidades de la zona, la extensión de la zona objeto del plan y la buena disposición de las autoridades municipales que intervienen. Respecto de la financiación necesaria para hacer frente a los costos del plan, se ha estipulado que los gastos corrientes serán cubiertos por las entidades municipales,

al paso que el Estado se hará cargo del 90% como mínimo del costo del complemento de ingreso para los beneficiarios.

187. La etapa siguiente consiste en establecer los criterios para poder percibir el subsidio mínimo de inserción. Entre ellos figuran la residencia, los ingresos y el patrimonio, aunque el decreto reconoce expresamente que el criterio prioritario debe ser que los beneficiarios del subsidio sean familias con hijos menores o que tengan a cargo familiares con discapacidad grave. En lo que respecta a los bienes, los beneficiarios deben tener unos ingresos inferiores a 520.000 liras mensuales (en 2000) y no poseer bienes inmuebles u otros bienes aparte de su casa, cuyo valor, sin embargo, no debe ser superior a un nivel mínimo que determinan las autoridades municipales. Para calcular el nivel mínimo de ingresos, se aplica una escala móvil, a fin de tomar en consideración a las familias numerosas.

188. Al complemento de ingresos se suman los "planes de inserción" personalizados, que las autoridades locales establecerán para cada beneficiario, a fin de contribuir a superar la situación de marginación de individuos y familias, fomentando las aptitudes y la autonomía económica de la persona. Los beneficiarios deben respetar las obligaciones asumidas en el marco de estos programas.

189. La Ley N° 328/2000 (Ley marco para la realización del sistema integrado de acción y servicios sociales) preveía que el subsidio mínimo de inserción se implantaría en todo el país tras un período de prueba, pero ello dependerá de la evaluación de sus resultados.

190. La Ley de presupuestos de 2001 (Ley N° 388/2000) preveía la ampliación de la experiencia en cuanto a su duración y cobertura geográfica. Se destinó un total de 350.000 millones de liras en 2001 y 430.000 millones de liras en 2002 y se autorizó a 39 municipios ya participantes a que prosiguieran la experiencia. Los municipios que concertaron los pactos territoriales aprobados hasta el 30 de junio de 2000 también participan, tanto si fueron ya seleccionados como si están a la espera de serlo, conforme al Decreto legislativo N° 237.

El derecho a una alimentación adecuada

191. La cuestión de la inocuidad de los alimentos afecta a diferentes sectores y a los intereses de más de una categoría. Existe el derecho inalienable de todos los ciudadanos, en su calidad de consumidores, a recibir productos que respeten plenamente las normas de higiene y seguridad sanitaria para la defensa de la salud, tal como se establece y garantiza en el artículo 32 de la Constitución de Italia. En este sentido, cabe recordar que las crisis recientes (en particular la detección de la EEB, que afectó a toda la Unión Europea) ha socavado la confianza de la gente en la capacidad de la industria alimentaria y el poder público para garantizar la inocuidad de los alimentos. Como consecuencia directa de esta situación, la seguridad es ahora para los consumidores el ingrediente más importante de los alimentos. Sin embargo, la inocuidad de los alimentos no es un problema importante para los consumidores solamente. De hecho, los fabricantes y los diversos operadores del sector alimentario también estiman necesario que los alimentos y productos sean seguros en vista del papel fundamental que desempeña este factor en el sistema de producción moderno.

192. La aparición de la cuestión de la inocuidad de los alimentos debe verse como una oportunidad invaluable para aumentar la madurez del sistema de producción en general. Para

lograrlo, la interacción entre las entidades públicas y los operadores privados del sector es de importancia fundamental. La decisión de las entidades públicas de establecer normas de supervisión de la seguridad que sean obligatorias para todos los operadores del sistema debe ir acompañada de la elaboración de una serie de instrumentos y normas voluntarias adicionales y diferenciados que definan procedimientos de producción para alcanzar el nuevo objetivo de ofrecer productos de calidad. Se debe considerar que la calidad es el resultado final de diversos elementos, entre ellos la ética, las preocupaciones sociales, la cultura, el medio ambiente y la economía: una serie de consideraciones que sirven para dar una forma concreta al derecho expresado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

193. En el caso de Italia, este enfoque ha hecho que se eligiera el Consejo Nacional de Economía y Trabajo (CNEL) como centro institucional para la promoción, firma y supervisión de acuerdos voluntarios alcanzados entre las diferentes asociaciones profesionales del sector alimentario con miras a garantizar la calidad y transparencia de los procesos de producción en gran número de ramos. Los resultados de estas iniciativas se comunicarán mediante los instrumentos de información adecuados.

194. Con tal fin, las organizaciones que representan a las empresas y los sindicatos independientes en el CNEL firmaron en 2001 con dicho organismo una "declaración de intenciones" en que se comprometen a firmar "acuerdos voluntarios de los sectores de la industria". Tras esta iniciativa adoptada en el CNEL, se organizaron cuatro mesas redondas para diversas ramas de la industria (por el momento el pescado, la leche y los productos lácteos, las frutas y hortalizas frescas y la carne, pero se acordó que otras ramas podrán ser objeto de acuerdos posteriores) y se redactaron los acuerdos ya mencionados. Otro resultado de esta iniciativa fue la negociación de un acuerdo voluntario titulado "Pacto nacional de inocuidad y calidad de los alimentos", que proporcionará directrices generales para los acuerdos marco que se elaborarán con las distintas ramas a fin de que pueda seguirse la pista de los alimentos "desde los campos y el mar hasta la mesa del consumidor".

El derecho a una vivienda adecuada

Vivienda

195. En 1999, más de dos tercios de las familias italianas eran propietarias de sus viviendas. La propiedad de la vivienda está relativamente más extendida en los pueblos pequeños (más del 70% de propietarios en municipios de menos de 10.000 habitantes). En las zonas metropolitanas, 57,3% de las familias son propietarias de su vivienda principal. El porcentaje de familias que estima que el gasto en materia de vivienda es muy elevado aumentó del 52,4% en 1995 al 58,5% en 1999. El problema más grave en este campo es la calidad y regularidad del abastecimiento de agua potable: 46,2% de las familias desconfían de la calidad del agua potable de la red y 14,9% afirman que sufren interrupciones en el servicio.

Las personas sin techo

196. Las características de esta condición son la falta de una vivienda estable y regular y las formas de marginalización multidimensionales que experimentan las personas sin techo. Esto significa que principalmente carecen de un lugar donde vivir, pero que su condición se

caracteriza por una suma de factores de vulnerabilidad social (algún tipo de toxicomanía, inexistencia de una red de relaciones, problemas psiquiátricos) que son consecuencia de experiencias vitales negativas (violencia, prisión, malos tratos, abandonos).

197. Es sumamente difícil determinar el número de personas sin techo. La Comisión de Investigación de la Exclusión Social intentó por primera vez estimar la magnitud del fenómeno mediante un estudio específico realizado en 2000, en el que se obtuvo la cifra de 17.000 personas sin techo en todo el país. La mayoría de estas personas (80%) son hombres de edad media (54% tienen entre 28 y 47 años); sólo la mitad son italianos. La mayoría llevan viviendo de esta manera tres años o menos, pero 12,1% viven en estas condiciones desde hace más de diez años.

Medidas de ayuda en favor la vivienda

198. En Italia un 70% de la población es propietario de su vivienda. No obstante, la compra o el alquiler de la vivienda sigue siendo un problema para algunos segmentos de la población de bajos ingresos, así como para los jóvenes que quieren independizarse de sus padres o fundar una familia. En los últimos años, se han adoptado 37 medidas destinadas a brindar ayuda para el alquiler, la compra y la renovación de la vivienda. Al mismo tiempo, se ha reducido la carga fiscal sobre la "primera" vivienda propia (es decir la vivienda donde se reside). El Parlamento examina en la actualidad un proyecto de ley que dará incentivos a las parejas jóvenes o a las familias monoparentales que deseen alquilar o comprar una vivienda. En Italia, se considera que la lucha contra la exclusión social y la pobreza es un factor fundamental para promover el progreso económico y el desarrollo del empleo.

Repercusiones demográficas

Diferencias de género

199. El aumento de las tasas de actividad y empleo de la mujer señalan la presión creciente que ejercen en el mercado laboral algunas categorías, como las mujeres casadas, las mujeres que vuelven al mercado laboral después de haber criado a los hijos o de haberse visto obligadas a interrumpir su trabajo por alguna razón y las inmigrantes, que en todos los casos estaban subrepresentadas hasta hace unos diez años. A pesar de la creciente presencia de la mujer, la estructura de la participación en el sistema económico sigue caracterizándose por la segregación por motivo de género, tanto vertical como horizontal, en términos del empleo. Las variables geográficas tienen una influencia significativa en el acceso de las mujeres al mercado laboral y acentúan sus dificultades con respecto a las de los hombres.

200. El mercado laboral en las regiones de la Italia meridional está marcado por una alta tasa de desempleo, una tasa de actividad femenina de aproximadamente la mitad de la masculina, falta de transparencia en los mecanismos de contratación y colocación porque no existen servicios para los que buscan empleo, una marginalización y subutilización de los recursos humanos, una disparidad aún significativa en los niveles de sueldo, una escasa presencia de la mujer en los puestos de responsabilidad y el predominio de la mujer en el mercado laboral "informal".

201. El carácter tradicionalmente "temporal" del empleo femenino va desapareciendo poco a poco: en el último decenio no ha dejado de aumentar la tasa de mujeres con hijos que trabajan. No obstante, este aumento no se ha visto acompañado de una distribución más equitativa de las

responsabilidades familiares: las tareas no remuneradas de este ámbito son asumidas casi exclusivamente por la mujer, cuyo horario de trabajo, remunerado y no remunerado, es en promedio 28% superior al del hombre. Un 35,2% de los hombres que trabajan no dedican tiempo alguno a las tareas relacionadas con la familia. De esto es posible inferir que las mujeres que tienen un empleo además de su función en el hogar, eligen situaciones laborales que les brinden toda la flexibilidad posible para organizar y gestionar su horario de trabajo. Además, en la Italia meridional, las mujeres ocupan a menudo puestos de dedicación parcial; la proporción allí es del 11,3%, mientras que en el centro y en el norte es del 14,8%. La aparición de nuevas formas de contratación, como la jornada parcial, ha promovido una mayor presencia de la mujer en el sector público y en los servicios de atención personal.

202. La cuestión de la compatibilidad de las responsabilidades familiares con el tipo de trabajo realizado sigue siendo un problema fundamental. Esas responsabilidades son la principal razón de que las mujeres renuncien a trabajar. Incluso aunque se tomen en cuenta sólo las generaciones más jóvenes (de 25 a 34 años), se puede estimar que más de una cada cuatro mujeres con dos hijos han interrumpido temporal o definitivamente el trabajo como resultado directo del nacimiento del primero o del segundo hijo. Baste con considerar que el 57,7% de las trabajadoras con hijos de entre 3 y 13 años trabajan 60 horas o más por semana, si se toman en cuenta las tareas del hogar y el trabajo remunerado, mientras que la cifra es del 21,9% para los hombres en las mismas condiciones. Además, son principalmente las mujeres las que asumen las tareas asistenciales, incluso fuera del propio hogar. En 1998 la cuarta parte de las mujeres, frente a la quinta parte de los hombres, brindaban alguna forma de ayuda gratuita (asistencia a ancianos o niños, ayuda en casos de problemas de salud, compañía, etc.) a personas ajenas a su familia, con un total de 2.849 millones de horas por año. Dos tercios del total de horas de ayuda fueron resultado de la entrega de las mujeres a estas tareas.

Distancia del mercado laboral

203. La distancia que separa a las personas del mercado de trabajo va unida a situaciones materiales de desventaja económica. Esta consideración, en términos de desigualdad, se traduce en verdaderas disparidades entre los que tienen acceso al mercado laboral y permanecen en él y los que tienen dificultades para acceder al mercado o permanecen al margen.

204. Por otra parte, a la desigualdad de oportunidades de empleo imputable a los orígenes geográficos debe añadirse una serie de factores de disparidad que son responsables en diferente medida de la exclusión de ciertas categorías sociales del mercado laboral. Se trata de factores objetivos - como el género y la edad- que van acompañados de toda una serie de factores subjetivos y sociales, como el nivel de educación, la existencia de alguna forma de desventaja social, etc. que, en sus diversas combinaciones, determinan los grados de resistencia del mercado laboral a la entrada de ciertos grupos de personas. La distancia del mercado, por consiguiente, está determinada por la acumulación de varios estratos de factores de desigualdad que alcanzan un valor máximo negativo, es decir la distancia más grande, cuando existe también alguna forma de desventaja social, como en el caso de los discapacitados, los toxicómanos, los reclusos, los inmigrantes, etc. a los que el mercado laboral y el mundo del trabajo oponen la mayor resistencia.

Acceso a la red de servicios

Servicios de asistencia y bienestar social

205. En años recientes se ha producido una reestructuración profunda del estado del bienestar en Italia. Entre otras cosas, se trata de la reforma del sistema de jubilaciones y de los servicios de salud, el desarrollo del federalismo administrativo y la introducción experimental de nuevos instrumentos de política social. La oferta de servicios ha aumentado para todas las categorías de usuarios: el aumento más marcado se ha registrado en los servicios de atención a alcohólicos y toxicómanos (los servicios disponibles se han duplicado aproximadamente entre 1991 y 1997), y para los reclusos y ex reclusos, inmigrantes y enfermos mentales, así como para los discapacitados (69% de los municipios proporcionan apoyo y asistencia educativos, 63,4% servicios de transporte escolar y 60,4% servicios de ayuda a domicilio).

206. Los servicios más generalizados son la asistencia y la ayuda domiciliaria a las personas de edad, que se ofrecen en el 84 y 73,2% de los municipios, respectivamente; residencias geriátricas (60,4 a 36,3%), centros comunitarios (58,7 a 28,5%) y cantinas escolares (88,1 a 72,5% de los municipios), seguidos del transporte (83,2%) y guarderías (22,8%). En Italia, sólo 140.000 niños asisten a guarderías (de los cuales una tercera parte a guarderías privadas). Esta cifra representa el 6% de los niños de hasta 2 años, porcentaje que indica que el cuidado de los niños se realiza en gran parte dentro de la red familiar o mediante servicios privados remunerados. Es necesario proseguir las actuaciones en este ámbito.

207. Con respecto a las guarderías y los centros preescolares y escolares, hay aún un déficit de estructuras en los pueblos y aldeas (es raro encontrar guarderías en pueblos de menos de 5.000 habitantes). También existe una marcada división geográfica entre el centro y el norte por un lado y el sur por otro, aunque la diferencia se reduce en los pueblos grandes y en las ciudades. En este marco, el recurso a la red de ayuda informal y a los servicios remunerados es de importancia capital.

Servicios de comunicación

208. Al aplicar las directivas de las UE en materia de telecomunicaciones, la legislación italiana ha definido el concepto de "servicio universal" que en el artículo 3 se refiere a las conexiones básicas para el acceso de los usuarios normales. Se contemplan arreglos especiales sobre precios del servicio y de conexión, así como acceso gratuito a los servicios de emergencia. Las leyes estipulan que los servicios que se consideran universales deben ser accesibles para todos los usuarios en sus propias zonas geográficas, independientemente de su situación exacta y, habida cuenta de las condiciones específicas imperantes en Italia, a precios asequibles. Existen tarifas especiales para los usuarios de las zonas rurales así como los de categorías vulnerables como las personas de edad, los discapacitados y otras personas con necesidades especiales. Aunque la mayoría de la población tiene acceso a los servicios básicos de comunicación, aún quedan algunos focos de exclusión. Si bien sólo 5,7% de los hogares de todo el país carecen de conexión telefónica (fija o móvil), en Campania, Calabria y Sicilia la cifra se eleva al 10%.

Bienes y servicios para el bienestar y la calidad de vida

Bienes de consumo

209. Una alta proporción de los hogares tiene ahora acceso a los principales servicios y bienes de consumo. En 1999, 96,1% de los hogares italianos tenía lavadora, 96,4% televisor en color y 78% por lo menos un automóvil (32,2% tenían dos o más). También son muy corrientes los magnetoscopios (63,7%) y los equipos de música (50,1%), mientras que una de cada cinco familias italianas posee en la actualidad una cámara de vídeo. Entre 1997 y 1999 se registró un aumento del número de teléfonos móviles (de 27,3 a 55,9%), contestadores telefónicos (de 12,4 a 14,5%) y aparatos de fax (de 3,8 a 6%). En 1999, 20,9% de los hogares poseían una computadora, frente al 16,7% en 1997. También se ha registrado durante el mismo período un aumento significativo en los abonos a internet que pasaron del 3,5 al 7,6%. No obstante, la proporción de hogares italianos que carecen de al menos uno de los bienes y servicios esenciales para la vida cotidiana (agua potable, agua caliente, baño, electricidad, frigorífico y lavadora) es del 6%, cifra nada despreciable, especialmente si se considera que llega al 11% en Calabria, Sicilia y Cerdeña.

Necesidades sociales de categorías especiales

210. Algunas personas tienen necesidades especiales que, de no satisfacerse, crean situaciones de exclusión social. Entre ellas cabe mencionar a las personas especialmente desfavorecidas que sufren la mayor discriminación en el mercado, por ejemplo, los discapacitados, los inmigrantes, los toxicómanos, los reclusos y los enfermos mentales. Cada parte del país tiene su propio cupo de ciudadanos desfavorecidos, pero los tipos de exclusión difieren de una región a otra. Por ejemplo, los inmigrantes son más numerosos en el norte y el centro. La misma tendencia puede observarse en los toxicómanos, que también son más frecuentes en el centro y el norte del país.

Los ancianos no autosuficientes

211. El aumento de la esperanza de vida y de la proporción de ancianos entre la población, así como la transformación de la estructura familiar, han creado la necesidad de un sistema de protección social que tenga especialmente en cuenta a las personas de edad y utilice los recursos que éstas representan, satisfaciendo al mismo tiempo sus necesidades mediante el desarrollo de servicios sociales y de salud, en particular para las que no son autosuficientes. Alrededor de 7,4 millones de hogares incluyen entre sus miembros a un anciano, mientras que más de 2,6 millones de personas de más de 65 años viven solas. Algunas de estas personas necesitan asistencia y servicios a domicilio, además de ayuda en forma de medidas de prevención, atención y rehabilitación.

Los discapacitados

212. Hay 2.686.000 discapacitados en Italia (5% de la población de más de 6 años), de los cuales 754.000 viven solos. Un 26,7% de los discapacitados tiene menos de 65 años, 20% tiene entre 65 y 74 y 53,3% tiene 75 ó más. Alrededor de 30.000 personas tienen discapacidades profundas. Estas cifras representan una gran proporción de la población y las personas afectadas tienen aspiraciones y necesidades concretas que, de no satisfacerse, crean situaciones de marginalización y exclusión social. Las necesidades abarcan ámbitos como la educación y la

formación, la colocación en el mercado laboral, la vivienda, los deportes, el turismo, el esparcimiento, el acceso a la información y servicios de ayuda y asistencia a los interesados o a sus familias.

213. En los últimos decenios las instituciones públicas y la sociedad civil italianas, como en muchos otros países, han hecho hincapié en particular en los discapacitados y sus necesidades, factor que ha mejorado considerablemente sus condiciones de salud, independencia e integración social. La respuesta a la discapacidad ha aumentado cuantitativa y cualitativamente en todos los contextos sociales. Existe la tendencia a abandonar las políticas de institucionalización y simple asistencia para adoptar otras que promueven las oportunidades y las buenas prácticas, con una mayor conciencia y responsabilización por parte de las instituciones, las asociaciones de voluntarios y los agentes sociales privados.

214. Respetando plenamente los principios defendidos por los organismos internacionales, las políticas sociales elegidas por el país han ayudado a elevar la calidad de vida general de los discapacitados y su integración en la educación, el empleo y las relaciones sociales.

215. Hace diez años el Parlamento aprobó la ley que forma la base de la legislación italiana en esta esfera: la Ley N° 104/1992, denominada Ley marco de asistencia, integración social y derechos de los discapacitados. En ella se establecen principios, se reconocen los derechos de los ciudadanos, se señalan actuaciones y se contemplan servicios para promover la autonomía y la participación de todos los discapacitados. También se contemplan instrumentos y mecanismos prácticos de ayuda a las familias y de promoción de la independencia de los discapacitados, en particular los que viven situaciones especialmente difíciles. La coordinación y colaboración interinstitucionales respecto de las crecientes responsabilidades de las autoridades municipales, junto con el reconocimiento del papel activo que pueden desempeñar las familias y la actuación de las organizaciones de voluntarios, son elementos señalados como estrategias prioritarias para el logro de los objetivos fijados. La aplicación de esta ley ha permitido avanzar más rápidamente hacia el pleno reconocimiento de los derechos civiles de los discapacitados. No obstante, ha sido un proceso muy complejo y se han debido establecer vínculos multifacéticos entre las necesidades de las personas y las soluciones que aporta la red de servicios, que espera ahora nuevas soluciones adecuadas para hacer frente a los procesos de cambio que vivimos en la actualidad.

216. Los progresos logrados hasta el presente han permitido alcanzar metas importantes en muchos ámbitos, pero aún se necesitan considerables esfuerzos en lo atinente a la cultura, la legislación, la administración y la vida práctica. La definición y aplicación de políticas centradas más directamente en la relación entre salud y discapacidad no pueden dejar de lado conceptos y parámetros culturales compartidos, cuya eficacia se ha demostrado científicamente. Por consiguiente, para elaborar políticas sociales y de salud satisfactorias respecto de los discapacitados debemos superar las ambigüedades culturales que aún se observan, junto con criterios especiales y sectoriales, y volver a poner a la persona y sus derechos y necesidades en el punto de mira. Debemos alejar la mirada de la patología, con sus características especiales, y observar a la persona, con sus dificultades, recursos y potencial concretos. Desde hace ya varios años, una de las cuestiones cruciales de la política social en favor de los discapacitados es el análisis de los criterios que definen la discapacidad.

217. El artículo 24 de la Ley Nº 328/2000, titulada "Ley marco para la realización de un sistema integrado de acción y servicios sociales", dispone que se autorizará al Gobierno para que revise las prestaciones pagadas a los inválidos civiles, los ciegos y los sordomudos.

218. Otro factor característico fundamental del estado de las políticas en favor de los discapacitados son los enfoques diferentes adoptados para planificar y administrar las iniciativas sociales y los servicios de atención social y de salud. Las leyes que incluyen objetivos novedosos no siempre se aplican en su totalidad y no es seguro que todos los beneficiarios previstos van a recibir los servicios que se contemplan en ellas.

219. Las autoridades municipales desempeñan un papel decisivo en la planificación y administración de políticas para los discapacitados. También se les ha confiado un papel más activo en la promoción de un diálogo constructivo y una colaboración eficaz con las organizaciones de voluntarios, los actores del sector privado y la sociedad civil. Esta consideración ha impulsado la aprobación del Decreto ministerial Nº 470/2001 que reglamenta los criterios y mecanismos de concesión y entrega de los fondos destinados a financiar iniciativas en favor de las personas con discapacidades profundas y sin ayuda familiar. Estas normas prevén la transferencia de los recursos a las regiones, que deben adoptar disposiciones para la concesión de fondos a las organizaciones sin fines de lucro que deseen crear estructuras regionales para los discapacitados profundos que ya no tienen familiares que los ayuden.

220. El Estado sigue promoviendo y coordinando las políticas sociales y de salud y también continuará proporcionando ayuda económica para que las nuevas medidas que se han adoptado puedan aplicarse plenamente.

Ley Nº 284/1997 y Ley Nº 162/1998: iniciativas para los ciegos con discapacidad grave y los discapacitados profundos

221. En 2001 se ultimaron los procedimientos contemplados para la plena aplicación de los programas plurianuales y los proyectos experimentales incluidos en dos normas legislativas (la Ley Nº 284/1997 y la Ley Nº 162/1998) sólo con respecto a los ejercicios financieros de 1999 y 2000. Se financiaron proyectos experimentales para ciegos con discapacidad grave y se aportó una contribución a la Federación Nacional de Institutos para los Ciegos, además de proyectos experimentales para los discapacitados profundos. Desde 2001 todos los recursos destinados a estos fines se canalizan a través del Fondo Nacional de Política Social y se distribuyen cada año por decreto ministerial a las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano.

Sitio web www.handicapincifre.it

222. Según las disposiciones de la Ley Nº 162/1998 para la promoción de estudios estadísticos sobre la discapacidad, se concertó un acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT) para crear un sistema de información sobre el tema. El objetivo del proyecto es poner en marcha, con la mayor brevedad, un sistema integrado de fuentes de información sobre la discapacidad basado en una serie de instrumentos, métodos y procedimientos para adquirir, en diversos niveles geográficos y administrativos, los datos necesarios para analizar las necesidades y condiciones sociales y de salud de los discapacitados; planificar, gestionar y evaluar los servicios proporcionados; y supervisar la cantidad y eficacia de las iniciativas ejecutadas por las diversas instituciones intervenientes. En 2001 se creó el sitio web www.handicapincifre.it, al que

se puede acceder a través del sitio www.minwelfare.it del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales.

223. En el sitio *handicapincifre* se incluyen datos sobre los discapacitados en Italia y aspectos de la discapacidad extraídos o elaborados a partir de las fuentes de información disponibles en todo el país (las encuestas del ISTAT y los archivos y sistemas de información de ministerios y otros organismos públicos). También pueden usarlo los discapacitados, que tienen acceso a cuadros concebidos especialmente a tal efecto. Los datos contenidos en el sitio se actualizan constantemente con material sobre cuestiones conexas, como por ejemplo el tercer sector, los servicios sociales y de salud, las discapacidades permanentes resultantes de accidentes laborales o deportivos y la integración en la escuela y la universidad. El sitio "*handicapincifre*" no es sólo un producto del Sistema de Información sobre la Discapacidad, como se había pensado en un comienzo, sino un instrumento clave para la difusión de información precisa sobre los problemas de la discapacidad.

Ley Nº 328/2000: iniciativas de atención social y de salud y disposiciones para su aplicación

224. También se han promulgado disposiciones sobre los servicios de atención social y de salud y normas de aplicación de la Ley Nº 328/2000, la "Ley marco para la realización de un sistema integrado de acción y servicios sociales" que se centran específicamente en los problemas de la discapacidad. Se ha promulgado un decreto que contiene directrices y modalidades de coordinación de los servicios sociales y de salud. En él se definen los diferentes tipos de servicio, diferenciando los servicios de salud de gran significado social, los servicios sociales de gran significado sanitario y los servicios sociosanitarios que están muy integrados en el sistema de salud. Se indica cuáles quedarán, en términos de responsabilidades y costo, en el ámbito de los organismos locales de salud y cuáles correrán a cargo de los municipios. El decreto tiene un anexo en el que se establecen los diferentes servicios y criterios de financiación según las esferas de intervención, incluidas las relativas a la discapacidad.

225. Otra iniciativa es el Plan Nacional de Acción y Servicios Sociales 2001-2003. En él se establecen los criterios de planificación de los servicios sociales, se señalan los objetivos prioritarios y se hacen recomendaciones para el desarrollo del sistema integrado de acción y servicios sociales. También se establecen los mecanismos e instrumentos la supervisión y evaluación de los procesos existentes y los resultados alcanzados. Los objetivos prioritarios del Plan Social Nacional incluyen el apoyo a las responsabilidades familiares y a las personas con discapacidades profundas y las personas de edad no autónomas.

226. Se ha promulgado un reglamento sobre "Requisitos estructurales y de organización mínimos para la autorización de servicios y estructuras para las personas alojadas en instituciones en forma permanente o parcial de conformidad con el artículo 11 de la Ley Nº 328/2000" (Decreto Nº 308/2001), por el cual se fijan los requisitos estructurales y de organización mínimos para autorizar los centros de atención diurna y de internado ya existentes o de nueva creación. Entre los servicios se cuentan la asistencia social y las iniciativas sociales y de salud destinadas a los discapacitados, que tienen por fin ayudarlos a mantener o recuperar la independencia personal y brindar apoyo a las familias, así como las destinadas a los niños, las personas de edad, las personas con SIDA y las personas con problemas psicosociales.

227. Con referencia a los diversos problemas, en 2001 se pusieron en práctica las disposiciones promulgadas de conformidad con el artículo 81 de la Ley N° 388 de 23 de diciembre de 2000. Dichas disposiciones preveían la asignación de recursos por valor de 100.000 millones de liras para elaborar un programa de iniciativas a cargo de asociaciones de voluntarios y otras organizaciones sin fines de lucro, orientado a ofrecer atención y asistencia a los discapacitados profundos sin apoyo familiar. El 20% de dicha financiación se repartirá por partes iguales entre todas las regiones y las provincias autónomas y el 80% se repartirá en proporción al número de habitantes. Según el reglamento, pueden solicitar financiación las organizaciones sin fines de lucro de utilidad social (ONLUS), cooperativas, organizaciones de voluntarios, asociaciones sociales, fundaciones, órganos de asesoramiento a los ciudadanos y otros actores del sector privado.

228. Las regiones establecerán los criterios para la selección de los proyectos que van a obtener financiación para la compra, renovación o alquiler de edificios; la adquisición de equipo o la iniciación y ejecución de actuaciones de asistencia durante un año. Las estructuras deben ser pequeñas para garantizar la recepción e integración de los discapacitados en un ambiente de estilo familiar, y cumplir con las normas de higiene de los hogares comunes. Las actividades financiadas deben terminarse en un plazo de dos años a partir del desembolso de los fondos. La subvención máxima para cada proyecto es de 1.032.000 euros (2.000 millones de liras).

Otras disposiciones especiales y licencia para los empleados que deben atender a hijos discapacitados profundos

229. El Decreto legislativo N° 151/2001, que es un texto refundido de disposiciones sobre la protección y el apoyo a la maternidad y paternidad, contiene nuevas normas sobre licencias laborales, con o sin goce de sueldo, para las personas que atienden a familiares que son discapacitados profundos. Según el párrafo 6 del artículo 42 del decreto legislativo sobre los períodos de descanso y ausencia para atender a hijos que son discapacitados profundos, el derecho a estas condiciones especiales existe con independencia de que el otro progenitor la tenga o no.

Pensiones sociales y otras disposiciones previstas en la Ley N° 488/2001 (Ley de presupuestos de 2002)

230. La Ley N° 488/2001, que contiene disposiciones relativas al presupuesto anual y plurianual del Estado, estipula que, a partir del 1º de enero de 2002, los beneficiarios de jubilaciones inferiores a 516 euros y de más de 70 años de edad cuyos ingresos personales sean inferiores a 6.713,98 euros, además de cualquier ingreso derivado del hogar, percibirá un complemento hasta concurrencia del monto indicado. Si el beneficiario está casado, el ingreso de la pareja no deberá exceder de 6.713,98 euros más el monto anual pagado como pensión social. La Ley N° 488/2001 dispone que percibirán también el complemento hasta 516,89 euros los discapacitados totales, los sordomudos y los ciegos. El límite de los ingresos personales es el mismo de 6.713,98 euros y la edad límite es de 60 años.

231. La suma fiscalmente deducible por hijo discapacitado es 774,69 euros.

232. La Ley de presupuestos de 2002 también preceptúa que se podrá deducir el 19% de los gastos por servicios de interpretación para los sordomudos. De acuerdo con el párrafo 3 del

artículo 80 de la Ley N° 388/2000 (Ley de presupuestos de 2001), a partir del 1º de enero de 2002 los trabajadores sordomudos y aquellos con una discapacidad superior al 74% pueden obtener, a instancia propia, el reconocimiento de un período de aportes hipotéticos al seguro nacional equivalente a dos meses por año de trabajo efectivo, hasta un máximo de cinco años.

Actividades e iniciativas en curso

233. Las diversas iniciativas que está poniendo en marcha el Gobierno incluyen también un servicio telefónico de llamada gratuita al Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales (teléfono 840002244) que ofrece asesoramiento y otros servicios a los órganos públicos y municipales, asociaciones, actores sociales privados, familias y particulares.

234. Con respecto a los aspectos más directamente relacionados con el empleo y la protección de la igualdad de oportunidades de los discapacitados, cabe destacar las siguientes actividades e iniciativas normativas:

Disposiciones y procedimientos

En cumplimiento de la Ley N° 68/1999, titulada "Disposiciones sobre el derecho al trabajo de los discapacitados", se han adoptado las siguientes medidas:

- Acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, las comunidades de montaña y los municipios para la definición de los convenios
- Proyecto de ley de julio de 2001 titulado "Reparto entre las regiones de los recursos financieros del Fondo para el derecho al trabajo de los discapacitados, creado por el párrafo 4 del artículo 13 de la Ley N° 68/1999, Año 2001"

Circulares

- *Nota de 11 de octubre de 2001* sobre "Contrataciones obligatorias. Ley N° 68/1999. Solicitud de compensación geográfica y exención parcial".
- *Nota de 10 de octubre de 2001* sobre "Respuestas a la pregunta sobre los convenios. Ley N° 68/1999, artículo 11 2)".
- *Circular N° 77 de 6 de agosto de 2001* sobre "Contrataciones obligatorias. Empresas de servicios de limpieza e integrados".
- *Nota de 20 de julio de 2001* sobre "Ley N° 68/1999, art. 4. Institutos de seguridad privados".
- *Circular N° 66 de 10 de julio de 2001* sobre "Contrataciones obligatorias. Asesoramiento operativo sobre controles de salud y subvención por contratación imposible".
- *Carta circular de 28 de mayo de 2001* sobre "Ley N° 113/1985. Contrataciones obligatorias de telefonistas ciegos".

- *Nota de 8 de mayo de 2001* sobre "Decreto Legislativo N° 468/1997, art. 2, Ley N° 68/1999, art. 6. Composición de las comisiones de colocación de los discapacitados".
- *Nota de 23 de abril de 2001* sobre " Decreto Legislativo N° 468/1997, art. 6 2), Ley N° 68/1999, art. 6. Composición de las comisiones de colocación de los discapacitados".
- *Nota de 23 de abril de 2001* sobre "Reglamento N° 357/2000. Exención parcial. Respuestas a las cuestiones relativas a la interpretación".
- *Nota de 3 de abril de 2001* sobre "Ley N° 68/1999, art. 5 3). Exenciones parciales. Empresas que emplean entre 15 y 35 personas".
- *Circular N° 23 de 16 de febrero de 2001* sobre "Disposiciones relativas al derecho al trabajo de los discapacitados (Ley N° 68/1999) y reglamento de aplicación correspondiente (Decreto Presidencial N° 333/2000): aspectos relacionados con las penalidades. Aclaraciones operativas".
- *Carta circular de 22 de febrero de 2001* sobre "Ley N° 68/1999. Policía municipal. Cálculo del contingente de reserva".

Fondo para el derecho al trabajo de los discapacitados

235. En el párrafo 4 del artículo 13 de la Ley N° 68/1999 se dispone la creación de un fondo para el derecho al trabajo de los discapacitados. Se han asignado a dicho fondo 60.000 millones de liras que se distribuirán entre las regiones el 1º de marzo de cada año. En total se ha contratado a 1.697 trabajadores discapacitados mediante programas especiales que han permitido a los empleadores obtener una reducción total o parcial de las cotizaciones a la seguridad social.

Integración en el empleo

236. En cumplimiento del artículo 19 de la Ley N° 104/1992, al 31 de diciembre de 2001 se había contratado a 40.908 discapacitados en virtud de la nueva legislación de contratación selectiva (Ley N° 68/1999). A fin de completar la información, cabe señalar también que se realizan encuestas anuales a nivel regional para recabar datos sobre la situación del empleo de los trabajadores pertenecientes a las categorías protegidas.

Iniciativas de la UE

237. El Gobierno de Italia participó en un proyecto de investigación sobre políticas destinadas a apoyar e integrar a los discapacitados en edad de trabajar, promovido por la Organización de Cooperación Económica y Social, cuyo objetivo era promover la realización de un estudio comparativo de las políticas aplicadas en los países participantes en favor de los discapacitados. Al finalizar el estudio, se elaboró un informe que se presentará en 2003, designado Año Internacional de los Discapacitados.

Datos estadísticos

238. Con referencia en particular a los cambios que se están produciendo y que afectan a la discapacidad y a los discapacitados como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva legislación sobre contrataciones selectivas, y habida cuenta de la necesidad de señalar cualitativa y cuantitativamente los parámetros de referencia sobre la situación del empleo de los discapacitados, se están realizando estudios para crear una página en el sitio web www.minwelfare.it, que proporcionará acceso a una serie de datos estadísticos sobre los ámbitos de mayor interés relacionados con la mencionada legislación.

Observaciones y propuestas

239. En vista del nuevo marco legislativo sobre las contrataciones selectivas, y teniendo en cuenta las disposiciones que rigen la descentralización administrativa de los servicios de empleo y los considerables progresos tecnológicos que se observan en el sector de las telecomunicaciones, se introducirán las enmiendas necesarias en la Ley N° 113/1985 sobre la colocación de telefonistas ciegos, a fin de actualizar las disposiciones y aplicarlas más eficazmente para atender las necesidades actuales del mercado laboral. Al respecto, se deberán estudiar y analizar los factores más significativos que surgen en el contexto mencionado, en el que se debe seguir aplicando la Ley N° 113/1985. Serán definidos de forma periódica en colaboración con las asociaciones más representativas que trabajan en favor de los ciegos y con los órganos institucionales locales. El examen se referirá en particular a los siguientes aspectos:

- Redefinición de las competencias para la inscripción de los telefonistas ciegos en el registro profesional nacional y sus ramas locales;
- Examen de la composición de las juntas examinadoras regionales de telefonistas con el fin de reconocer también las nuevas calificaciones equivalentes establecidas en el Decreto Ministerial de 10 de enero de 2000, publicado en el *Boletín Oficial* (N° 37 de 15 de febrero de 2000);
- Examen de los criterios para definir las obligaciones de contratación una vez que Telecom ya no detenta el monopolio del sector y, como resultado de la liberalización del mercado telefónico, ya no es el único operador de servicios telefónicos.

240. Para adoptar un criterio más uniforme y sistemático en las disposiciones que rigen la contratación obligatoria de ciegos, sería oportuno adoptar medidas análogas respecto de la Ley N° 686/1961 sobre la colocación de masajistas o masajistas/fisioterapeutas ciegos.

Situación de la legislación regional de aplicación de la Ley N° 68/1999, titulada "Disposiciones sobre el derecho al trabajo de los discapacitados"

241. La nueva reforma del derecho al trabajo de los discapacitados no sólo crea un marco de referencia legislativo que es novedoso y diversificado con respecto al anterior, sino que, tomando en cuenta también las disposiciones del Decreto legislativo N° 469/1997 sobre la descentralización administrativa, dispone que las administraciones regionales crearán nuevas estructuras institucionales locales de gestión de los procedimientos de colocación selectiva. Al respecto, este Departamento supervisa constantemente (como se resume en el cuadro adjunto) la

situación de la normativa que deben promulgar los órganos institucionales regionales y provinciales en aplicación de la Ley N° 68/1999.

Recursos nacionales y municipales

242. Durante el período 1995-1999 el gasto social aumentó en alrededor de un 1% con respecto al PIB, con un ligero aumento medio de las jubilaciones y un aumento un poco mayor en el sector de la salud. El gasto en bienestar social, tras mantenerse relativamente sin cambios en el último decenio, registró un marcado aumento entre 2000 y 2002. En esta categoría hubo algunos cambios importantes en la modalidad del gasto: mientras que se redujeron las transferencias de dinero, se observó un aumento en partidas relacionadas más estrechamente con la asistencia. Éstas aumentarán aún más cuando entre en vigor la ley marco de asistencia social.

243. Desde 1996 el gasto general se mantiene estable con respecto al PIB en los tres sectores que se examinan (salud, seguridad social, asistencia) y se sitúa algunos puntos por debajo del promedio de la UE. La mayor parte es absorbida por la seguridad social, un 70% del total, ya que las jubilaciones representan casi todo el gasto en seguridad social. Esta característica es la anomalía más evidente del sistema de protección social italiano, que presenta un notorio desequilibrio hacia el gasto en jubilaciones y pensiones en detrimento de la asistencia social (ayuda a las familias y las personas de edad, complementos de ingresos, políticas de vivienda, políticas de integración social). Si bien el gasto relativo en bienestar social se ha mantenido prácticamente sin cambios en los cinco años que se examinan, sí ha habido cambios en el peso relativo de sus componentes. Esta situación puede explicarse en primer lugar por el aumento del valor de las prestaciones sociales y las pensiones de los italianos residentes mayores de 65 años sin ingresos y, segundo, por la aplicación progresiva, a partir de 1999, de una serie de medidas relativas al Fondo para la Infancia y la Adolescencia, el subsidio mínimo de inserción, el subsidio por maternidad y el subsidio para las familias con tres hijos a cargo. Sin embargo, también se ha observado una reducción en la importancia relativa de las transferencias de dinero en forma de pensiones de guerra y pensiones para los discapacitados civiles (en 1996 ascendieron a 66% del gasto de bienestar social). Al mismo tiempo, se han introducido partidas de gastos más orientadas a la asistencia social. En el futuro, esta tendencia debería acentuarse aún más como resultado de la plena entrada en vigor de la licencia parental de la ley marco para la realización de un sistema integrado de acción y servicios sociales.

244. El gasto de los municipios en asistencia más en forma de servicios -principalmente para los niños y las personas de edad- que de transferencias de dinero, se ha mantenido casi invariable. Tomado en valores absolutos, ascendió a unos 34 billones en 2000. Alrededor de una quinta parte del total fueron transferencias a nivel local, aunque se llega a esta cifra de manera indirecta, ya que se deben tomar también en cuenta los pagos especiales de los municipios que a menudo se contabilizan en otras partidas y son difíciles de cuantificar.

245. La situación en términos de gasto per cápita demuestra un gran desequilibrio regional; los estudios realizados señalan que los niveles de gasto per cápita en algunas provincias septentrionales pueden ser cuatro veces más altos que en algunas zonas de la Italia meridional. Esta situación se debe en gran medida a los márgenes de maniobra que tienen algunas regiones del norte a la hora de utilizar los recursos transferidos por el Gobierno central en forma de servicios adicionales prestados a categorías especiales de personas socialmente desfavorecidas (por ejemplo las personas de edad no autónomas). Y, si se considera la tendencia actual del

gasto social, estos desequilibrios no parecen reducirse. De hecho, la tendencia del gasto social siempre ha sido sumamente desfavorable para las regiones y provincias ya atrasadas.

Recursos del sector de actividades sin fines de lucro

246. A las transferencias incluidas en las cuentas públicas debemos añadir otros grupos importantes de transferencias en dinero y en servicios equivalentes. Se trata principalmente de contribuciones de fundaciones bancarias, donaciones y servicios proporcionados por el tercer sector.

247. Los siguientes datos sobre el referido ámbito son altamente indicativos:

- Los ingresos totales de las organizaciones de voluntarios aumentaron de 1.306.000 millones de liras en 1997 a 1.840.000 millones en 1999 (un aumento del 40,9%); se ha recurrido más a la financiación exclusiva o predominantemente privada de proyectos públicos (casi 60% de estas organizaciones utilizan este tipo de financiación, mientras que el 8% recurre exclusivamente a fondos públicos).
- El total de donaciones para iniciativas de utilidad social y organizaciones de voluntarios se estima en 2 billones de liras
- También van en aumento las transferencias totales de las fundaciones de los bancos para financiar actividades de utilidad social, en particular los centros de servicios para el sector voluntario.

248. No debe subestimarse la contribución total del tercer sector: un estudio reciente calculó que este sector empleaba en total a 750.000 personas (en 1998, el 3,5% de todos los empleados y el 5,1% de los empleados del sector servicios) y que su cifra de negocios estaba en alrededor de 75 billones de liras o el 2,7% del PIB, también en 1998.

249. Tomadas en conjunto, estas cifras apuntan a una nueva forma de planificar los recursos financieros; ha adquirido una importancia vital realizar experimentos con mecanismos de "Fundación Comunitaria" que comprenden la asignación de recursos provenientes del sector privado para que actores públicos y privados puedan negociar a nivel local. La dimensión local debe ser el ámbito al que se dirigen las iniciativas y la fuente de la que se alimentan. Es importante mencionar en este contexto el papel que desempeñan en Italia las "empresas sociales" que han sido el instrumento por el que se ha rediseñado el sistema de bienestar social para movilizar a los actores, mejorando su capacidad y creando nuevas iniciativas.

250. Los grupos que operan en el tercer sector pueden trabajar productivamente con estas empresas para promover programas sociales y definir nuevos modelos que incluyan el desarrollo de nuevas ideas, tecnologías e inversiones a más largo plazo. La reciente evolución de los mecanismos de planificación locales y regionales constituye un nuevo y prometedor terreno para la introducción de autonomías funcionales también en el sector social. En los últimos años, la modernización general del sistema reclama mayor autonomía en la toma de decisiones; así, poseen autonomías funcionales órganos cuyo mandato exige la actuación autónoma y la asunción de nuevas responsabilidades en el ámbito público (por ejemplo fundaciones bancarias, las nuevas agencias locales de salud, las nuevas autonomías educativas).

H. Artículo 12 (Salud física y mental)

251. En 1998 el mayor gasto público per cápita en el sector de la salud se registró en la región de Trentino Alto Adigio -2.350.000 liras- mientras que el más bajo fue en Apulia, con 1.712.000 liras. El número total de camas disponibles en los hospitales públicos y residencias asociadas era de 33.453 en 1998. Esta cifra representa 5,4 por 1.000 habitantes en las regiones del norte, 5,7 en el centro y 4,9 en Italia meridional.

I. Artículo 13 (Educación)

Derecho a la educación

252. A finales del decenio de 1990 la educación básica se había hecho realidad para la práctica totalidad de la población italiana. De hecho, alrededor del 95% de los niños en edad preescolar reciben hoy enseñanza y atención de algún tipo, y casi el 100% de los niños de 6 a 14 años reciben enseñanza oficial en escuelas primarias y de primer ciclo de secundaria. Esta generalización de la educación básica es el principal resultado de la política educativa seguida durante los últimos decenios. En los últimos años de dicho decenio, la política de educación básica se centró en tres objetivos principales, el más importante de los cuales fue combatir el fracaso escolar, en particular el fenómeno de abandono escolar.

253. En cuanto a los niños de 0 a 3 años, la Ley N° 285 de 28 de agosto de 1997 añadió a los *Asili nido* (guarderías) otros tipos de servicios socioeducativos que pueden organizar y facilitar las propias familias o asociaciones y grupos privados. Dichas iniciativas cuentan con ayudas de fondos públicos en el marco de un Fondo Nacional para la Infancia. En 2000 casi todos los niños de 3 a 5 años recibían educación preescolar o asistían a centros de atención (la proporción era del 95,1% en 1998) y la tasa de abandono en las escuelas primarias y de primer ciclo de secundaria debería ser insignificante. En 1999, la escolarización obligatoria se prolongó hasta los 15 años, lo que da una duración total de 9 años (Ley N° 9 de 20 de enero de 1999). Al mismo tiempo, se introdujo la formación profesional y el aprendizaje obligatorio hasta edad los 18 años para quienes no prosigan los estudios después de la enseñanza obligatoria (Ley N° 144 de 17 de mayo de 1999).

Mejora de la calidad de la educación a todos los niveles

254. Se intenta atender a esta prioridad mediante una serie de iniciativas que se exponen a continuación.

La reforma de la organización y de los programas escolares

255. En la Ley N° 59 de 5 de marzo de 1997 se estableció el principio de la autonomía de las escuelas, que otorga personalidad jurídica a todas las instituciones educativas con autonomía didáctica y organizativa. Dicha ley entró en vigor con la publicación del reglamento en marzo de 1999. El principal objetivo de la autonomía escolar es flexibilizar más los programas escolares y adaptarlos mejor a las necesidades reales de la comunidad. En este marco, las instituciones educativas colaboran entre sí y con las autoridades locales y promueven una vinculación más estrecha entre las necesidades y las capacidades individuales, por una parte, y los objetivos nacionales del sistema educativo, por otra.

256. El nuevo Gobierno constituido tras las elecciones de junio de 2001 cambiará radicalmente la reforma de los ciclos educativos aprobada en febrero de 2000 por el anterior Parlamento (un ciclo de enseñanza básica de siete años seguido de un ciclo de escuela secundaria de cinco años). El nuevo proyecto de reforma mantendrá la antigua estructura de cinco años de enseñanza primaria y tres años de enseñanza secundaria de primer ciclo, reduciendo de cinco a cuatro años la educación secundaria superior e introduciendo la obligación de elegir a los 14 años entre la enseñanza normal y la formación profesional.

Nuevo plan de formación de docentes

257. Se estableció un nuevo sistema de formación de docentes de nivel preescolar y de escuela elemental que fue aplicado a partir del año escolar 1998/99, de conformidad con el Decreto presidencial N° 471 de 31 de julio de 1996 y con el Decreto Interministerial de 10 de marzo de 1997. Los maestros de preescolar y de primaria tienen que cursar una carrera universitaria de cuatro años. La misma legislación introduce un nuevo principio en la formación de profesores de enseñanza secundaria, a saber, que una vez obtenida su licenciatura en la disciplina que quieran enseñar, deben seguir dos años de estudios postgrado especializados, al final de los cuales recibirán un diploma que les permitirá concursar a puestos de titulares en las escuelas públicas.

Establecimiento del Instituto Nacional de Evaluación del Sistema Educativo y del Instituto Nacional de Documentación para la Innovación y la Investigación Pedagógica (Decreto legislativo N° 258 de 20 de julio de 1999)

Ofrecer educación básica a los adultos que no la recibieron en edad escolar.

258. Un programa nacional denominado Centri Territoriali Permanenti (Centros Territoriales Permanentes), iniciado en 1998, tiene por objeto dar a los adultos analfabetos la posibilidad de adquirir educación básica y de mejorar sus conocimientos y capacidades básicos.

259. En el decenio de 1990, el sistema educativo italiano resultó muy afectado por varios factores, entre ellos el desarrollo demográfico y económico que tuvo una influencia considerable en la política educativa.

260. La repercusión en el sistema escolar de la disminución de la tasa de natalidad resultó evidente durante el decenio de 1990, con una disminución patente de la población joven, en particular la de edad preescolar, escolar primaria y de primer nivel de secundaria. Aún no ha desaparecido esta tendencia, ya que la tasa de fecundidad siguió disminuyendo durante el decenio, llegando a 1,19 en 1999. La disminución de la población escolar es significativa en todos los niveles de la educación, en particular en la enseñanza primaria obligatoria (-8,3% desde el curso escolar 1990-91 al de 1997-98) y en el primer nivel de escuela secundaria (-20,1% durante ese mismo período). En paralelo con la disminución de la población escolar, se ha reducido de manera evidente el número de escuelas, clases y profesores. El número de escuelas disminuyó un 14,7% entre 1990 y 1998, mientras que el de clases se redujo en un 16% y, el de profesores, en un 6,6%. La disminución gradual del número de escuelas, clases y profesores también va ligada a la actual política determinada por el Decreto ministerial de 24 de julio de 1998, que tiene por objeto "racionalizar" la red de escuelas agrupando los centros

pequeños, aumentando el número de alumnos por clase y reduciendo, por tanto, el número de profesores.

261. El gasto público en educación ha ido variando de estructura durante el decenio en curso en función de la evolución ya mencionada de población escolar. Por ejemplo, la construcción de escuelas es una de las partidas que prácticamente ha desaparecido del presupuesto, sustituida por la reforma y la adaptación de los edificios existentes, la renovación del mobiliario y el equipo escolar, suministro de TIC, mejora de las bibliotecas escolares, etc. Por último, se está produciendo un cambio significativo en cuanto a la proporción de gasto dedicada a personal docente y no docente y la que se destina a otro gasto corriente en la enseñanza primaria y secundaria (94,6% para el personal en 1992 frente al 5,4% para otro gasto corriente, mientras que en 1998 fue del 89 y del 11%, respectivamente). Esto significa que se han dedicado más recursos a actividades no docentes como la formación continua de los profesores, la experimentación, material didáctico y equipo, etc.

262. En cuanto a los libros de texto, en virtud de un decreto del Presidente del Consejo de Ministros (27 de agosto de 1999) se asignaron 200.000 millones de liras (alrededor de 100 millones de euros) en el curso 1999-2000 en concepto de subvención a las familias pobres con ingresos anuales inferiores a 30 millones de liras (alrededor de 15.000 euros). Esta subvención tiene por objeto ayudar a las familias pobres a comprar libros de texto para sus hijos que siguen el primer ciclo de secundaria obligatoria y el primer curso de enseñanza secundaria superior (normalmente los libros de texto son gratuitos para todos los alumnos de la enseñanza primaria).

Cuadro 2

Presupuesto nacional - Gasto público en educación

(Años 1990-2000)

Año	Gasto público (educación, miles de millones de liras)	Presupuesto nacional (miles de millones de liras)	Gasto como porcentaje del PNB
1990	64.358.860	1.300.438.000	4,95
1994	78.650.613	1.621.445.000	4,85
1995	82.710.706	1.756.933.000	4,71
1996	90.148.554	1.896.022.000	4,75
1997	90.721.823	2.034.380.000	4,46
2000	63.015.71	-	-

Fuente: MIP - Ufficio SISTAN.

Derecho a la educación

263. Aún no están disponibles los estados financieros consolidados de 1998 y 1999, ya que todavía no ha acabado el plazo necesario para registrar definitivamente los gastos. Las cuentas de 2000 no son comparables directamente con los datos de los estados financieros consolidados.

Una de las razones es la manera de calcular las distintas partidas. No obstante, los datos muestran que el gasto en educación representa en términos absolutos la mayor partida del presupuesto del Estado, pues asciende al 8,72% del total y al 46,7% del presupuesto del Gobierno central (ministerios), en comparación con el 3,4 y el 18,22%, respectivamente, para el Ministerio de Defensa, que es el siguiente en términos cuantitativos.

264. El gasto público en educación incluye también los recursos asignados por las autoridades locales a la educación y la formación, tal y como se indica en el cuadro siguiente.

Cuadro 3

Gasto público en educación, 1993-1997

(Miles de millones de liras)

Administraciones locales	1993	1994	1995	1996	1997
Regiones y provincias autónomas	4.353,1	4.483,8	3.880,7	4.814,7	5.225,2
Provincias	3.162,1	3.298,1	3.223,9	3.251,3	3.789,7
Municipios	12.618,0	13.024,4	13.045,2	13.268,0	15.071,8
Totales	20.133,2	20.806,3	20.149,8	21.334,0	24.086,7

Fuente: Preparado por el MIP - Informe Censis 1999.

Cuadro 4

Población escolar, por nivel escolar y sexo

Escuelas	Sexo	1990-91	1995-96	1997-98	1999-2000*
Parvularios	MF	1.575.234	1.582.020	1.588.020	915.011
	F	788.832	757.931	765.426	441.035
	% F/M	48,8	47,9	48,2	48,2
Escuelas primarias	MF	3.069.767	2.816.128	2.820.919	2.570.064
	F	1.493.325	1.360.754	1.362.504	1.241.341
	% F/M	48,6	48,3	48,3	48,3
Escuelas secundarias	MF	2.261.569	1.901.208	1.809.059	1.585.408
	F	1.072.024	901.207	855.685	797.671
	% F/M	47,4	47,4	47,3	47,3
Escuelas secundarias superiores	FM	2.856.328	2.693.328	2.597.449	2.419.409
	F	1.426.347	1.343.578	1.290.932	1.202.446
	% F/M	48,9	49,9	49,7	49,7
Totales	FM	9.762.898	8.993.220	8.815.447	7.590.892
	F	4.760.528	4.363.470	4.274.547	3.382.493
	% F/M	48,8	48,5	48,5	48,5

La enseñanza de los derechos humanos en el sistema educativo italiano

Información y promoción

265. Las iniciativas adoptadas por el Ministerio de Educación para informar a estudiantes y profesores y concienciarles más acerca de los derechos recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pueden dividirse, para analizarlas más fácilmente, en tres categorías. En 1997-2000 el Ministerio desarrolló iniciativas de los tipos descritos a continuación.

Legislativas

266. Cabe mencionar a este respecto:

- El Decreto presidencial N° 249/1998 relativo al "Estatuto de los alumnos de la enseñanza secundaria" que, con referencia a los principios de la Constitución italiana y a los de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece el marco de derechos sociales y culturales de los jóvenes. Se hace particular hincapié en el respeto y la valoración de la identidad de género, la libertad de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión y el respeto mutuo entre todas las personas, independientemente de su edad o condición, rechazando cualquier tipo de obstáculos ideológicos, sociales o culturales. Los alumnos tienen derecho a participar de manera activa y responsable en la vida escolar y a ser informados de las decisiones y las normas que la rigen. El estatuto reitera la necesidad de respetar la diversidad cultural y religiosa de los alumnos y de la comunidad a la que pertenecen. Las escuelas promueven y fomentan iniciativas de reconocimiento y protección de la lengua y cultura de origen de sus alumnos y de promoción de la dimensión intercultural de la educación.
- El artículo del Decreto presidencial N° 384/1999, que aplica la Ley N° 40/1998 relativa a la inmigración y al estatuto de los extranjeros en Italia establece las normas que rigen el derecho general a la educación, tanto de los italianos como de los extranjeros, sin cortapisas administrativas (lo que significa que no se exige permiso de residencia ni certificado oficial de escolarización anterior, etc.), ni de naturaleza cultural o social. Este texto también impone la obligación de respetar la identidad lingüística y religiosa de los alumnos y de facilitar el proceso de integración.

Operacionales y organizativas

267. El Ministerio de Educación ha forjado un amplio programa para informar al personal docente de la dimensión intercultural de la educación, mediante diversos programas operacionales. Algunos de los más importantes son:

- La información general sobre cuestiones relativas a la nacionalidad, la identidad lingüística y religiosa y el pluralismo cultural. Esta información se facilita a todo el personal docente de las escuelas italianas mediante un proyecto de enseñanza nacional a distancia desarrollado en colaboración con la RAI-Radio Televisión Italiana, que está actualmente en su etapa final (véase la circular N° 17 de 14 de enero de 2000).

- La introducción de un programa nacional específico de cursos de perfeccionamiento para profesores de arte y de idiomas sobre temas relativos a la mediación cultural y lingüística y la enseñanza del italiano como idioma extranjero (véase el contrato nacional de empleo del personal docente, artículo 19 de la Directriz ministerial N° 210/1999), destinado a todos los profesores.
- La publicación con ocasión del 50º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de un número especial de la revista oficial del Ministerio de Educación ("Annali della Pubblica Istruzione", Nos. 5 a 6/1999) dedicado al problema de los derechos, y distribuido a todas las escuelas italianas.

Pedagógico-cultural

268. Hay que tener presente que una de las actividades del programa escolar a cargo del Ministerio de Educación consiste en facilitar información y formación en materia de derechos humanos a todos los alumnos a todos los niveles y en todo tipo de escuelas, mediante el Programa de Educación Cívica, integrado en la enseñanza de la historia y materias afines. El programa se refiere expresamente a los derechos económicos, sociales y culturales, presentando información sobre los principales acuerdos y convenciones internacionales en este ámbito.

269. El Ministerio de Educación también lleva a cabo una intensa actividad institucional:

- Mediante la creación de un comité ministerial de educación intercultural, que ha llevado a cabo actividades de estudio, información y asesoramiento acerca de todas las disposiciones legislativas relativas a los derechos, y que, al mismo tiempo, ha puesto en marcha dentro y fuera del sistema educativo una serie de actividades de divulgación sobre los principales aspectos de los derechos humanos (nacionalidad, derecho general a la educación, análisis y promoción de acuerdos sobre derechos en materia de religión, idioma, etc.);
- Promocionando y apoyando, incluso económicamente, programas transnacionales de cooperación educativa (programa mediterráneo, programas europeos como Sócrates, Leonardo, Juventud para Europa, etc.), destinados a informar y promover los derechos culturales, no sólo de los jóvenes, sino de todas las personas pertenecientes a minorías o que se encuentran en condiciones de marginación, pobreza, etc.

270. También se ha reconocido el papel estratégico de la innovación y la mejora de los sistemas educativos y de formación profesional no sólo como factores de desarrollo, crecimiento económico y empleo, sino también como medios importantes para combatir las nuevas formas de exclusión social. El Gobierno, que considera la mejora de la calidad, la diversidad y la integración de la educación y la formación como uno de los puntos principales de su labor política y administrativa, ha puesto en práctica una serie de iniciativas que han permitido, entre otras cosas, cumplir la mayoría de los compromisos asumidos con los interlocutores sociales en el Pacto de 22 de diciembre de 1998.

Las reformas actuales

Capacitación técnica y profesional

271. En Italia el sistema de capacitación de técnicos especializados se ha basado tradicionalmente en dos pilares: la enseñanza secundaria de orientación técnica y la capacitación profesional dependiente de las regiones. En 1999 se introdujo una importante reforma para ampliar y diversificar el segundo pilar: la capacitación de técnicos especializados de nivel medio y superior, mediante un sistema que integra la educación, la capacitación y el trabajo. Así se sentaron las bases del Sistema de Enseñanza y Capacitación Técnica, cuya finalidad es dotar a Italia de una red de capacitación profesional homologable en la de otros países europeos.

Educación universitaria

272. Se ha ideado un sistema "europeo" de educación universitaria diversificada que permite aumentar la eficacia del sistema, reducir considerablemente la tasa de abandono y desarrollar calificaciones intermedias útiles en el mercado laboral, y reducir, por tanto, el desempleo juvenil. El Decreto N° 509/1999 promulgado por el Ministerio de Universidades e Investigación Científica y Técnica permitió reorganizar la enseñanza universitaria. Estaba previsto que el nuevo sistema entraría en vigor en el curso académico 2001-2002, pero la mayoría de las universidades optaron por su introducción experimental sobre todo en ramas como economía e ingeniería, a partir del curso 2000-2001.

Las prioridades del sistema de educación y capacitación en la lucha contra la exclusión

273. Las políticas ideadas para abrir salidas orientadas hacia el empleo y dirigir la oferta de capacitación con ese objetivo forman parte de un contexto más amplio de reformas de fondo que han creado una serie de intersecciones entre los sistemas de educación y capacitación profesional y el mercado laboral.

274. El Gobierno ha establecido las siguientes prioridades al respecto:

- Mejorar el nivel y la calidad de la enseñanza académica, en vista de su gran influencia en la posibilidad de encontrar trabajo;
- Reducir de la brecha entre los mercados laborales del centro-norte de Italia y los de la Italia del sur, ya que uno de los principales obstáculos para el empleo en el sur es el retraso y el desfase que afectan a muchas de sus regiones;
- Dar acceso al mercado de trabajo a los jóvenes y a quienes presentan un alto riesgo de exclusión, como los discapacitados, los inmigrantes y los adultos sin calificación;
- Aumentar las posibilidades de acceso de los ciudadanos de todas las edades a la educación y la capacitación profesional;
- Intervenir de manera preventiva y paliativa para atajar los problemas del abandono de los estudios;
- Reducir la marginación social.

Enseñanza y formación de niños y adultos no italianos

275. En la Ley N° 40/1998 se prevé la promoción de cursos de capacitación y de lengua italiana para niños y adultos extranjeros, cursos de alfabetización para adultos extranjeros y oportunidades para que éstos obtengan el certificado de educación escolar obligatoria. Para los inmigrantes, el mero hecho de aprender italiano y de participar en la educación multicultural ya debe considerarse un primer nivel de "capacitación" importante.

Las iniciativas

276. Las nuevas medidas de educación y de capacitación pueden situarse en un marco de políticas (destinadas a crear oportunidades educativas y de formación más variadas que correspondan a las necesidades de las distintas etapas de la vida y sean accesibles para todos) que se han establecido mediante la participación a distintos niveles de las instituciones y los interlocutores sociales. Tienen por objeto desarrollar:

- Nuevas posibilidades de capacitación integradas para el después de la escolarización obligatoria y de la obtención del diploma, a fin de que las personas obtengan calificaciones profesionales y técnicas utilizables en la producción de bienes y servicios de alta complejidad tecnológica y organizativa.
- El desarrollo de los aprendizajes, que representan un cauce importante para mejorar las calificaciones y las posibilidades de empleo. Esta iniciativa también extenderá el ámbito de aplicación, la duración y el grupo de edad abarcado (en 2000, se incorporaron 73.000 aprendices).

277. El programa nacional operacional elaborado por el Ministerio de Educación para 2000-2006 incluye los aspectos siguientes:

- Evaluación personalizada de los alumnos nuevos y redefinición de los mapas cognitivos en relación con la experiencia concreta de los individuos y sus antecedentes y entorno familiares;
- Soluciones educativas extraescolares (experiencia de integración de estudios y prácticas);
- Soluciones educativas extraescolares (experiencia extraescolar, talleres, incentivos para las cantinas, transporte);
- Asesoramiento personalizado de cara a decisiones en materia de estudios y capacitación y para facilitar la incorporación a la vida activa, estudio y práctica integrados;
- Intensificación del recurso a diversos tipos de experiencia laboral;

- Sensibilización y participación de las familias en la vida escolar;
- Introducción de créditos de formación;
- Desarrollo de infraestructura de apoyo.

Infraestructura de apoyo

278. La construcción y mejora de la infraestructura de apoyo es presupuesto del fortalecimiento de la integración social y del apoyo a toda iniciativa destinada a reducir la tasa de abandono escolar. Por consiguiente es fundamental reforzar las iniciativas que tienen por objeto crear la infraestructura adecuada para la formación de los jóvenes. Se trata, por ejemplo, de los "centros de recursos para reducir la tasa de abandono" (por ejemplo, cursos prácticos de orientación científica y tecnológica, cursos prácticos de análisis ambiental o de simulación de procesos de producción, estructuras para el estudio de idiomas o de expresión) y "centros de recursos para la incorporación e integración sociales en las áreas periféricas" (por ejemplo, talleres de artesanía, tecnologías de la información y sistemas de conexión a distancia, estructuras "ligeras" de recreo y socialización).

J. Artículo 15 (Vida cultural)

279. Las actividades culturales propiamente dichas dependen en Italia del Ministerio de Bienes Culturales y Ambientales y, en parte, de los organismos públicos locales (los servicios culturales de las administraciones regionales y locales). No obstante, éstas afectan únicamente a una pequeña parte de la amplia gama de iniciativas, intervenciones y financiación administradas o coordinadas por otras áreas de la administración central o local, que no se identifican necesariamente como actividades culturales, ya que se incluyen en otras partidas de gastos (el derecho a estudiar; iniciativas de ordenación arquitectónica y urbana; financiación de manifestaciones teatrales, musicales, etc., específicas; financiación de estudios y proyectos de investigación y publicación de libros, revistas, etc.).

280. El Ministerio de Bienes Culturales y Ambientales casi ha duplicado los recursos disponibles durante los últimos dos años, pues pasaron de 2,6 billones de liras en 1998 y 1999 a 4,8 billones en 2000. A estas cifras se deben añadir los recursos facilitados por el eje de recursos culturales del Plan de desarrollo de la Italia meridional, financiado por partes iguales por los fondos estructurales europeos y el Fondo rotatorio nacional, que ascendieron a 5,2 billones de liras en siete años.

281. Los datos disponibles sobre el gasto de las regiones en actividades culturales indican una ligera tendencia a la baja hasta 1995, seguida por un aumento en los últimos años.

Cuadro 5

Gasto en actividades culturales por regiones, 1993-1997

(En miles de millones de liras)

Año				
1993	1994	1995	1996	1997
1.564	1.474,2	1.145,6	1.425,4	1.570,2

282. Entre las iniciativas más importantes del Gobierno en el período 1996-2000 está la reforma radical del sistema de gestión de los museos, con ampliación del horario de apertura (durante la noche y días festivos); la reorganización y modernización de almacenes, cafeterías, información, servicios de apoyo, venta de billetes; y la introducción de nuevos precios de las entradas con descuentos para jóvenes y tercera edad.

283. En el siguiente cuadro figuran las cifras de la frecuentación de los museos.

Cuadro 6

Visitas de museos

Año	Número total de visitantes	Porcentaje en comparación con el año anterior	Visitantes de pago	Porcentaje en comparación con el año anterior
1990	25.737.239	-	8.881.242	-
1994	23.790.876	-	9.785.688	-
1995	24.717.807	3,9	10.587.348	8,19
1996	25.167.106	2,10	11.366.184	7,36
1997	25.709.397	5,99	12.003.158	5,60
1998	27.729.369	7,28	13.871.465	15,57

Fuente: Ministerio de Bienes Culturales y Ambientales, marzo de 2000.

284. Un indicador importante es la tendencia del gasto familiar en actividades recreativas y culturales durante los últimos años, que muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 7**Gasto en actividades recreativas y culturales**

(En miles de millones de liras)

Tipo de gasto	1992	1995	1996	1997	1998	1999	Porcentaje de aumento
							1999-1992
Alimentación	156.975	190.580	186.966	185.009	185.699	187.156	16,13
Ropa y calzado	83.786	101.301	102.206	102.306	104.636	106.269	21,16
Vivienda							
Energía/electricidad	121.715	201.163	206.887	210.572	209.874	211.222	42,38
Mobiliario, etc.	79.394	97.769	101.828	102.436	104.790	105.910	25,04
Transportes y comunicaciones	100.120	147.675	152.330	154.384	171.853	178.569	43,93
Salud	56.328	30.076	33.496	33.681	34.897	34.965	-61,10
Ocio y cultura	74.694	86.645	88.561	90.772	93.559	94.466	20,93
Hoteles y servicios públicos	80.573	90.779	93.136	94.389	95.314	97.019	16,95
Otros bienes y servicios	64.343	77.842	81.126	78.628	78.976	82.845	22,33

Acceso de los jóvenes, personas de la tercera edad y discapacitados a las actividades culturales

285. Las cifras oficiales de que disponemos se refieren al acceso a los museos y galerías abiertos al público e indican un aumento constante de visitas de estudiantes menores de edad y de personas mayores de 60 años que son los principales beneficiarios del acceso gratuito.

Cuadro 8**Número de visitantes que disfrutan de gratuidad (jóvenes, tercera edad y discapacitados) en los museos y galerías abiertos al público, 1994-1998**

Año	Porcentaje año anterior	Visitantes en gratuidad
1994	-	15.761.654
1995	13,77	17.386.164
1996	9,56	17.440.408
1997	12,64	20.101.154
1998	0,64	22.022.650

Fuente: Ministerio de Bienes Culturales y Ambientales.