



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/1978/8/Add.34
2 febrero 1982
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCES

APLICACION DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

Informes presentados de conformidad con la resolución 1988 (LX)
del Consejo por los Estados Partes en el Pacto sobre los
derechos reconocidos en los artículos 6 a 9

Adición

ITALIA

[23 septiembre 1981]

NOTA

Italia concede importancia especial a los Pactos internacionales de derechos humanos y al compromiso asumido por los Estados Miembros de presentar periódicamente a las Naciones Unidas informes relativos a su realización.

Con el fin de cumplir este compromiso de la mejor manera posible, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó en 1978 un comité especial, el Comité Interministerial de Derechos Humanos, presidido por un Subsecretario de Estado de Relaciones Exteriores, que en esta función actúa en cooperación con un Secretario General experto en la materia.

Son miembros permanentes del Comité los representantes de los Ministerios competentes en los sectores de aplicación de los Pactos (Relaciones Exteriores, Interior, Gracia y Justicia, Instrucción Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social) y, cuando el asunto considerado así lo exige, representantes de otros Ministerios.

Son también miembros permanentes del Comité expertos de la Comisión Italiana de la UNESCO, de la Sociedad Italiana para la Organización Internacional, del Comité Consultivo de Derechos Humanos y dos juristas elegidos entre los profesores de derecho internacional o de organizaciones internacionales.

Este documento, primer informe de Italia sobre los derechos económicos que figuran en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fue preparado por un grupo de trabajo designado por el Comité y formado por representantes de los ministerios que lo integran en forma permanente. El Comité debatió y aprobó después el informe, durante una sesión plenaria.

*
* *

El informe fue preparado siguiendo las directivas establecidas por la Secretaría de las Naciones Unidas para cada artículo del Pacto sobre derechos económicos (artículos 6 a 9).

Las condiciones básicas y los programas principales, así como las instituciones que actúan en la esfera de los derechos económicos se describen en la parte introductoria correspondiente a cada derecho.

Como proemio al informe completo se adjuntan informaciones de carácter general sobre la organización italiana y los principios que sirven de base a la protección de todos los derechos humanos. Ello se hace con el fin de facilitar una estimación de conjunto de la importancia que el reconocimiento de los derechos humanos, incluidos los económicos, asume en el contexto más general del sistema democrático italiano.

Parte de los datos estadísticos se halla incorporada al texto y parte figura en el anexo.

/...

INFORMACIONES DE CARACTER GENERAL

A. Elementos generales de la organización de la República italiana

La organización política, económica y social de Italia está fijada por la Constitución de la República, que fue promulgada poco después del fin de la segunda guerra mundial, después de la caída de un régimen dictatorial que había imperado durante más de 20 años y del fin como consecuencia de un referéndum, del Estado monárquico establecido en 1861 a raíz de la unificación de los distintos Estados en que se hallaba dividida Italia.

Con la entrada en vigor de la Constitución, el 1° de enero de 1948, Italia se convirtió en una república democrática en la que la soberanía pertenece al pueblo (artículo 1° de la Constitución) que la ejerce de distintas maneras: mediante la elección por sufragio universal y directo o la elección indirecta de los diferentes órganos del Estado - parlamento bicameral, Presidente de la República, gobierno, órganos regionales, etc.; mediante la participación en la formación, supresión o modificación de las leyes; mediante la participación en la administración de justicia, que se realiza en nombre del pueblo (artículos 55 a 60; 71, segundo párrafo; 75; 83 a 85; 102, último párrafo).

La magistratura constituye una organización autónoma e independiente de cualquier otro poder y comprende, además de los magistrados, que sólo están sujetos a la ley y son inamovibles, órganos de la justicia administrativa (artículos 101, 103, 104).

Las garantías constitucionales tienen vigencia mediante la institución del Tribunal Constitucional, cuyas decisiones son inapelables, y mediante normas relativas a las leyes de revisión de la Constitución y otras leyes constitucionales, que pueden someterse a referéndum popular (artículos 134 a 139).

La República se divide en regiones, provincias y municipios. Las regiones constituyen entidades autónomas con poderes propios y funciones legislativas, administrativas y de justicia administrativa de primera instancia de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución. Las provincias y los municipios son también entidades autónomas dentro del ámbito de los principios establecidos por las leyes generales de la República. Son también circunscripciones de descentralización estatal y regional (artículos 114 a 118; 125; 128; 129).

B. Principios y orientaciones en la esfera de los derechos humanos

El reconocimiento y la protección de los derechos humanos tiene lugar en el marco de la organización de la República. Tiene considerable importancia, no sólo porque la Constitución establece al respecto algunos principios fundamentales de carácter general y normas obligatorias detalladas o de programa sobre cada derecho, sino también porque su disfrute es promovido por dos características esenciales del sistema democrático italiano.

a) La existencia, garantizada por la Constitución, de un pluralismo político, económico y social que se materializa en la pluralidad de los partidos, los sindicatos y las asociaciones;

/...

b) El libre ejercicio, también garantizado por la Constitución, de todas las libertades fundamentales, como condición necesaria para la participación efectiva de todos los ciudadanos en las actividades políticas, económicas y sociales.

El conjunto de derechos humanos se basa en dos principios fundamentales de la Constitución, que reconocen y garantizan como inviolables tales derechos (artículo 2) y que atribuyen a todos los ciudadanos la misma dignidad social y la igualdad ante la ley sin distinción alguna (artículo 3).

En virtud de estos principios fundamentales y de normas más específicas de la Constitución relativas a cada artículo sobre los derechos humanos, la legislación en la materia no debe contener disposiciones que se opongan a los mencionados principios. La Constitución misma establece que, en caso contrario, el Tribunal Constitucional entiende en las controversias relativas a la legitimidad constitucional de las leyes y de los actos con fuerza de ley (artículo 134) y, cuando el Tribunal declara la ilegitimidad constitucional de una norma legal o de un acto con fuerza de ley, deja de tener eficacia al día siguiente de hacerse pública la decisión (artículo 136).

Asimismo, dentro del marco de la Constitución, la protección de los derechos humanos se lleva a cabo mediante dos sistemas de democracia directa:

a) El del "referéndum" popular, con el fin de uniformar la organización jurídica en la conciencia popular, eliminando las instituciones jurídicas que ya no se adaptan a las necesidades y que, por consiguiente, son contrarias a la mejor protección de los derechos del ciudadano; el referéndum no puede llevarse a cabo para las leyes fiscales y de presupuesto, de amnistía y de indulto y de autorización para ratificar tratados internacionales;

b) El de la propuesta de ley por iniciativa popular, con el fin de dar al pueblo la iniciativa de proponer al Parlamento un proyecto de ley (artículo 71).

La protección primaria de los derechos humanos se realiza, pues, a partir del juicio sobre el caso concreto, ya que actúa sobre la totalidad de la organización jurídica, para eliminar las normas que parecen contrarias o insuficientes para la protección misma.

La protección de todos los derechos humanos en relación con cada caso se realiza dentro del marco de la organización jurisdiccional, a través de los tribunales ordinarios generalmente y de los administrativos en los casos en que estos tienen competencia exclusiva.

Los tribunales administrativos - el Consejo de Estado (que no es solamente un órgano de consulta jurídicoadministrativa, sino también de salvaguardia de la justicia en la administración) y los tribunales administrativos regionales tienen jurisdicción respecto de la protección de los intereses del ciudadano en su calidad de miembro de la colectividad en relación con la administración pública y en cuestiones específicas indicadas por la ley, y también de los derechos reconocidos a toda persona.

La organización jurisdiccional italiana tiene tres instancias de jurisdicción: primera instancia, apelación y recurso de casación. Las dos primeras se expiden sobre el mérito y el derecho, en tanto se considera que el recurso de casación es de puro derecho.

C. Importancia de los Pactos internacionales respecto de los derechos humanos en el sistema jurídico interno.

Entre los principios fundamentales, la Constitución establece que: "El orden jurídico italiano se adecúa a las normas de derecho internacional generalmente reconocidas" (artículo 10). Ese principio de carácter general se aplica plenamente a los derechos humanos que la comunidad internacional ya ha definido y continúa definiendo, no sólo como expresión de fe concreta en la dignidad y el valor de la persona humana, sino también como condición esencial de coexistencia pacífica entre todos los pueblos.

La ratificación por Italia de los Pactos Internacionales de derechos humanos, mediante la Ley de 25 de octubre de 1977, No. 881, aprobada por unanimidad por las dos ramas del Parlamento, ha permitido insertar los Pactos en el orden jurídico interno italiano. Por consiguiente, el ciudadano puede invocar las normas de esos pactos ante la autoridad jurídica. La ratificación fue precedida por un detallado examen de cada artículo de los Pactos. Los relativos a los derechos económicos se consideraron conformes a los principios de la Constitución y la legislación en vigor. Ello hizo innecesario formular declaración interpretativa o reserva alguna sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Pese a la gran concordancia que existe entre los principios y las normas del Pacto y los de la Constitución y la legislación italiana, no puede excluirse la posibilidad de una oposición eventual entre una norma del Pacto y su correspondiente norma interna. En ese caso, puede estimarse que, en presencia de un caso concreto, el Juez se sentirá inclinado a decidir en favor del Pacto, como ha ocurrido en otras oportunidades, en relación con otros tratados ratificados por Italia.

ARTICULO 6. DERECHO AL TRABAJO

A. El derecho al trabajo en la Constitución

La Constitución italiana afirma en el artículo 1 que: "Italia es una República Democrática fundada sobre el trabajo". La jurisprudencia del Tribunal constitucional subraya que este principio constituye la base del orden económico y social del país e inspira todas las normas sobre la protección del trabajo.

Otros artículos de la Constitución traducen dicho principio en normas más específicas obligatorias o de programación cuya sustancia no solamente se ajusta al artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sino que es más amplia que dicho artículo.

El artículo 4 de la Constitución dice:

"La República reconoce a todos los ciudadanos el derecho al trabajo y promueve las condiciones que hagan efectivo este derecho.

Todo ciudadano tiene el deber de desarrollar, según sus propias posibilidades y su propia elección, una actividad o una función que coopere al proceso material y espiritual de la sociedad."

Leyendo este artículo de la Constitución, paralelamente al párrafo 1 del artículo 6 del Pacto, es fácil observar cómo en el primero el trabajo se considera no solamente como un derecho sino también como un "deber" proporcional a las "posibilidades" de cada individuo.

También más amplio con relación al segundo párrafo del artículo 6 del Pacto, es el inciso segundo del artículo 3 que está concebido en los siguientes términos:

"Es misión de la República remover los obstáculos de orden económico y social que ... impidan la participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país."

Consecuencia necesaria de los artículos citados 1, 3 y 4 de la Constitución es el párrafo primero del artículo 35, el cual, al precisar los elementos que constituyen el derecho de cada individuo al goce de condiciones equitativas y satisfactorias (parte tratada con referencia al artículo 7 del Pacto), afirma en términos generales que:

"La República tutela el trabajo en todas sus formas y aplicaciones."

Resumiendo, en la Constitución italiana el trabajo está concebido explícitamente como un derecho-deber del individuo, como un medio de participación en la organización de la sociedad y, por tanto, está salvaguardado en interés del individuo y de la sociedad.

La norma constitucional que afirma el derecho al trabajo, así como la norma correspondiente del Pacto, tiene un carácter indicativo en la medida en la que compromete al Estado a alcanzar niveles cada vez más altos de empleo, pero no garantiza a cada ciudadano el derecho a un empleo. El Tribunal Constitucional

/...

se ha pronunciado en ese sentido. La citada norma impone al Estado la obligación de "dirigir la acción de todos los poderes públicos y del propio legislador por el camino de la creación de condiciones económicas, sociales y culturales que permitan el empleo de todos los ciudadanos aptos para el trabajo" (sentencia No. 45, año 1965).

El objetivo del pleno empleo dirige la acción del Estado en la esfera de la economía en la que la iniciativa privada es libre (apartado primero del artículo 41 de la Constitución), pero en la que el propio Estado puede intervenir mediante sus propias iniciativas productoras (empresas públicas), y merced al apartado tercero de dicho artículo a través de "los programas y los controles pertinentes a fin de que la actividad económica, pública y privada, pueda ser dirigida y coordinada a los fines sociales".

Como veremos a continuación, esta voluntad de alcanzar el objetivo del pleno empleo ha encontrado y encuentra aún dificultades importantes que se deben sobre todo a la estructura de la economía nacional caracterizada por la presencia de una amplia zona en vías de desarrollo a saber: el Mezzogiorno. La política de pleno empleo coincide, por tanto, en gran parte con la política de desarrollo de esta zona, con resultados que, pese a los esfuerzos sostenidos y a los progresos realizados, no permiten aún considerar resuelto el problema.

Además, a los desequilibrios internos de la estructura económica del país se agregaron durante el decenio de 1970 otros factores negativos. Un descenso sensible de la tasa de desarrollo y un proceso de inflación agravado que han aumentado la demanda de trabajo, determinando así una agravación ulterior de los problemas del empleo.

Garantías contra las discriminaciones en el acceso al trabajo

La garantía primera y más general contra toda discriminación en el acceso al trabajo dimana del artículo 3 de la Constitución cuyo párrafo primero estipula que "Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, de raza, de lengua, de religión, de opiniones políticas, de condiciones personales y sociales".

Las limitaciones preexistentes sobre el acceso de la mujer a ciertas funciones públicas fueron eliminadas por la Ley No. 66 de 9 de febrero de 1963 que admitió a las mujeres en las carreras que hasta entonces estaban reservadas exclusivamente a los hombres, tales como la magistratura, la carrera diplomática, la de la administración local, etc., sin limitación alguna de los deberes o del desenvolvimiento de las carreras. No obstante, quedan vigentes algunas exclusiones particulares habida cuenta de la naturaleza particularmente pesada de la actividad tal como la carrera militar y la policía. Ahora bien, la mujer puede acceder a esta última mediante el desempeño de funciones administrativas, así como en la carrera directiva.

Un alcance más general con respecto al acceso de la mujer al trabajo en el sector privado que durante largo tiempo ha estado limitado es la Ley No. 903 que eliminó del ordenamiento italiano toda diferenciación entre el hombre y la mujer en el plano del trabajo y derogó todas las disposiciones contrarias al principio de la igualdad sin distinción de sexo.

/...

Por lo que concierne en particular al acceso al trabajo, la ley prohíbe toda discriminación de la mujer de la misma manera que en la atribución de calificaciones y funciones. La ley ha regulado también otros aspectos del trabajo femenino, a saber: la igualdad de retribución, la edad de jubilación, la previsión social, etc.

La prohibición establecida por la ley que impide toda diferenciación es absoluta (la ley declara nulos y sin efecto todos los pactos y actos discriminatorios) y los derechos que derivan de ella están salvaguardados por medio de la justicia mediante un procedimiento rápido y mediante sanciones penales contra las transgresiones. La mujer víctima de una discriminación puede recurrir a la acción del juez de primera instancia quien, por vía de urgencia, resuelve mediante una disposición temporalmente ejecutiva. El empleador puede recurrir frente a esa disposición dentro de un plazo determinado. En tal caso, el fallo de fondo sigue las normas del proceso laboral del que se hablará ulteriormente en relación con el artículo 7 del Pacto Internacional. La desobediencia a las decisiones del juez está penada por el artículo 650 del Código Penal.

Estos importantes progresos en el plano legislativo se han realizado gracias a la presión ejercida por un largo debate desarrollado en el interior del país, particularmente en el último decenio, por las iniciativas de las asociaciones femeninas, de los partidos políticos, de las organizaciones sindicales y de los medios de comunicación social. No obstante, en el plano material, los prejuicios contra la mujer y las discriminaciones derivadas de ellos aún no se han eliminado totalmente.

Por lo que concierne al acceso al trabajo de los trabajadores extranjeros debe ante todo observarse que la Comunidad Económica Europea (CEE), de la que Italia es miembro, ha adoptado desde hace varios años un reglamento que establece la libre circulación y la igualdad de trato para todos los trabajadores de la Comunidad. De esta forma, toda discriminación basada en la nacionalidad en materia de contratación de trabajadores, de retribución o de cualquier otra condición de trabajo está prohibida en todos los países miembros de la Comunidad. Tal reglamentación preferencial opera en la fase anterior a la constitución de la relación de trabajo en cumplimiento del principio de la libre circulación; durante la relación de trabajo todos los trabajadores de los países comunitarios gozan de los mismos derechos garantizados por el orden jurídico del país de inmigración, incluido el derecho a afiliarse a los sindicatos.

Tales son las normas del reglamento de la Comunidad Económica Europea a las que todos los países de la Comunidad están más o menos adaptándose.

Para los ciudadanos de los países no comunitarios existe una reglamentación diferente, que mantiene la preferencia establecida para los trabajadores ciudadanos de los países de la Comunidad Económica Europea. Esta reglamentación les permite obtener el permiso de estancia por razones de trabajo y acceder a puestos de trabajo que sean ofrecidos por empresarios que pidan mano de obra extranjera. Además, están vigentes normas particulares cuyo objeto es facilitar el empleo de los refugiados que han sido reconocido como tales sobre la base de las normas internacionales vigentes en la materia (Convención del Consejo de 28 de julio de 1951, ratificada por Italia por la Ley No. 722 de 24 de julio de 1954).

/...

Pese a esto, numerosos extranjeros entran en Italia pretextando razones de turismo o de estudio, pero en realidad con el propósito de desarrollar una actividad lucrativa sin poseer el permiso obligatorio de trabajo, circunstancia que determina fenómenos de "trabajo negro" que las autoridades competentes combaten con mucha determinación. Tales trabajadores, que provienen en la mayoría de los países en desarrollo, se insertan en diferentes tipos de actividades en las que se manifiesta una falta de mano de obra italiana y, por lo que concierne a la retribución, trabajan a menudo en condiciones diferentes de las previstas en los contratos colectivos de trabajo. Además, respecto de ellos surge frecuentemente la falta por parte del empresario de las contribuciones a la previsión y asistencia sociales. Por estas razones, y debido a la importante movilidad que caracteriza esta corriente de inmigración a Italia, la evaluación del número de trabajadores extranjeros presenta importantes dificultades. Los cálculos elaborados por los institutos de investigación y sindicatos son muy divergentes a este respecto. El cálculo más detallado indica la presencia en Italia de aproximadamente medio millón de trabajadores extranjeros. El Parlamento está examinando un proyecto de ley que tiene por objeto regular el conjunto del problema.

En 1979 se estableció una reglamentación particular mediante una disposición administrativa del Ministerio de Trabajo relativa a los trabajadores extranjeros dedicados al servicio doméstico. Tal disposición hace obligatoria la obtención de una autorización especial para la contratación y para el pago de las contribuciones de la seguridad social.

En el ordenamiento jurídico italiano, la colocación de los trabajadores en las empresas es una función pública ejercida directamente por el Estado y regulada por:

a) La Ley No. 264 de 29 de abril de 1949 que prohíbe la mediación de los particulares en la contratación, incluso también en los casos en que ésta no se efectúa con fines lucrativos;

b) La Ley No. 1369 de 23 de octubre de 1960 que invalida todos los acuerdos que tienen por objeto la transformación de la relación bilateral entre trabajador y empresario en una relación trilateral en la que interviene una tercera persona; esto tiene por objeto eludir las obligaciones establecidas por la ley respecto del que realmente aprovecha las prestaciones del trabajador. Esta ley se aplica también a todas las empresas que ejecutan trabajos públicos. Por tanto, esta disposición puede aplicarse también a los organismos públicos (sentencia de Tribunal de Casación No. 5019 de 1979).

El carácter inderogable de la función de la colocación de los trabajadores ha sido confirmado por el Tribunal de Casación, por la sentencia No. 592 de 1976 y por una amplia jurisprudencia relativa a la sentencia de ese tribunal, de otros tribunales y de los tribunales de apelación. Esta disposición de la legislación tiene por objeto asegurar a los trabajadores una relación directa con la empresa en lo que concierne a la contratación, la retribución y las condiciones de trabajo.

La contratación del personal de las oficinas públicas está regulada por una reglamentación amplia y minuciosa. Se efectúa a través de concursos públicos competitivos. Actualmente se está llevando a cabo un proceso de reforma de la administración pública; se prevé la unificación de las calificaciones para todas las administraciones y la unificación de los concursos.

/...

B. Medidas encaminadas a asegurar la plena realización del derecho al trabajo

Política de desarrollo y política de empleo

Como ya indicamos anteriormente los desequilibrios internos de la estructura económica del país han llevado, a través de varias fases de programación indicativa, a identificar la política de desarrollo con la del empleo en cuanto a componentes indisociables de la política económica nacional.

No han faltado programas que tienen por objetivo específico aliviar el desempleo en algunos sectores al mismo tiempo que facilitar la formación profesional de los trabajadores no calificados mediante la iniciativa del Estado; por ejemplo, se ha asumido la función de organizar "escuelas de aprendizaje" en el sector de la construcción y "talleres de repoblación forestal" en el sector de la agricultura y los bosques. Igualmente no han faltado vastos programas encaminados a resolver problemas de diferente naturaleza, tales como el desarrollo de la construcción de edificios populares que, si bien de forma indirecta, han contribuido a hacer frente parcialmente al desempleo. No obstante, se trata de programas sectoriales que no tenían ni tienen por objeto modificar sustancialmente los desequilibrios de la estructura económica del país.

Más recientemente, como se verá luego, se han adoptado medidas legislativas de carácter general que tienen por objeto facilitar el empleo de los jóvenes. Estas medidas han dado resultados modestos, confirmando así la necesidad de una política global de desarrollo capaz de "crear" nuevos puestos de trabajo.

Limitándonos a un examen más analítico de los últimos diez años, la situación italiana puede resumirse así: la política de desarrollo, objetivo permanente, se ha visto profundamente influida no solamente por los factores estructurales sino también por las modificaciones ocurridas en los equilibrios internacionales respecto del deterioro de la relación de intercambio con los países productores de petróleo.

Este fenómeno ha afectado a todos los países industrializados, determinando una baja general de la tasa de desarrollo agravada por un proceso de inflación elevado. Pero en Italia esto ha repercutido en la situación económica general en una medida particularmente acentuada. La baja tasa de desarrollo se ha manifestado en formas dramáticas causadas por la existencia de desequilibrios estructurales permanentes; el bajo nivel de la productividad ha determinado una devaluación de la moneda, perjudicando así a los sectores económicos más adelantados que dependen del extranjero respecto de la tecnología y las patentes; además, se ha acentuado la tendencia de la población, especialmente la femenina, hacia actividades laborales, lo que ha determinado graves problemas para el empleo.

En las condiciones que acabamos de describir, el sector industrial se ha visto en la imposibilidad de absorber la nueva mano de obra y se ha limitado al recambio natural de sus propias fuerzas de trabajo, manteniendo de hecho estable el empleo. El aumento del empleo, en la medida de lo posible, se ha operado por tanto a través de la ampliación del sector terciario, público y privado. Sin embargo, éste no ha sido suficiente para impedir un aumento de los niveles de desempleo particularmente entre los jóvenes y las mujeres.

/...

A este respecto, son significativos los datos de la encuesta por muestreo de las "fuerzas de trabajo" realizada por el Instituto Central de Estadística (INSTAT). Entre 1971 y 1979 el número de empleados ha pasado de 20,6 millones a 20,37 millones; las personas que buscan trabajo han pasado de 1,54 millones a 1,70 millones; entre éstas, las que buscan trabajo por primera vez han pasado de 0,7 millones a 0,86 millones. En números relativos, la tasa de empleo ha aumentado ligeramente (de 38,9 a 39,4) y la tasa de desempleo ha aumentado de 7,2 a 7,7.

Según la misma encuesta, la condición de la mujer que busca empleo aparece aún más desfavorecida. La tasa de actividad ha permanecido prácticamente inalterada durante este período, en tanto que la tasa de desempleo ha aumentado del 12,5 al 13,3.

El aumento del número de personas que buscan empleo que acabamos de indicar halla su confirmación en los datos obtenidos por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social sobre la base de las inscripciones en las oficinas de empleo. En efecto, en 1979 hubo en promedio 1,73 millones de inscritos, de los cuales 0,74 millones eran jóvenes menores de 21 años y los demás personas que buscaban empleo por primera vez. Una analogía concordante entre los datos del Instituto y los del Ministerio se manifiesta en el plano de las mujeres que buscan empleo. El número de las mujeres inscritas en las listas de colocación registró entre 1978 y 1979 un aumento del 13% con relación al 7% para el total de las personas que buscan empleo.

Las inscripciones en las listas de colocación ha aumentado en todos los distritos geográficos del país. No obstante, el mayor número de inscripciones continúa registrándose en el Mezzogiorno: 0,85 millones de personas con relación al total de 1,3 millones.

Por lo que concierne a las categorías profesionales, las inscripciones en las listas de colocación indican que la concentración mayor de desempleados corresponde al sector industrial (0,55 millones), de empleados (0,40 millones) y de la mano de obra en general.

Como hemos mencionado, se han adoptado medidas especiales para hacer frente al desempleo de los jóvenes que buscan empleo por primera vez. Por la Ley No. 285 de 1° de julio de 1977 se establecieron las "listas especiales de colocación" en las que pueden inscribirse todos los jóvenes de hasta 29 años cumplidos y, por la Ley No. 479 de 4 de agosto de 1978, se estableció una derogación a la norma por la cual los empresarios pueden efectuar solamente demandas numéricas de las personas inscritas en las listas de colocación. En efecto, a los empresarios que emplean hasta diez empleados se les ha dado la posibilidad de hacer peticiones nominativas de las personas inscritas en las listas de colocación.

La afluencia de los jóvenes para inscribirse en las listas especiales de colocación ha sido considerable, especialmente en el Mezzogiorno. Un año después de la aparición de la primera ley en 1977 se efectuaron aproximadamente 725.000 inscripciones (de las cuales 447.000 correspondían al Mezzogiorno) que un año después aumentaron hasta 841.000 (de las cuales 533.000 correspondían al Mezzogiorno). Estas cifras se aproximan mucho a las de las personas que buscan empleo por primera vez calculadas por el INSTAT mediante una encuesta sobre la fuerza de trabajo para el año 1979.

La estimación de lo conseguido por la legislación sobre el empleo de los jóvenes indica que no ha obtenido más que resultados modestos. Solamente 75.000 jóvenes han encontrado efectivamente un empleo y de éstos 60.000 lo han encontrado en la Administración Pública.

Organización de los servicios del empleo

Los servicios de empleo están a cargo de los órganos centrales y periféricos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Su órgano central es la Comisión Central para la preparación al trabajo y la asistencia a los desempleados. Los órganos periféricos ubicados en cada provincia y región se denominan Oficinas provinciales y regionales del trabajo y del máximo de empleo. Estas oficinas se articulan también en una sección de zonas y una sección comunal. Tienen las funciones siguientes:

Inscripción y colocación de la mano de obra;

Conciliación de las controversias individuales y colectivas que surjan en el marco de la región o de la provincia;

Reunión de los datos necesarios para el examen de la situación del desempleo;

Contratación de los trabajadores que emigran y asistencia a los mismos y a sus familias, y preparación en los centros de emigración;

Orientación y formación profesionales;

Gestión de los centros de trabajo y de repoblación forestal en cuanto aspectos de la asistencia profesional y económica a los desempleados;

Creación de algunas prestaciones de previsión y de asistencia como la indemnización de desempleo y el subsidio extraordinario a los trabajadores en desempleo involuntario;

Adjudicación de las viviendas construidas específicamente para los trabajadores;

Iniciativas que tienen por objeto el pleno empleo y cualquier otra función que les sea pedida por el Ministerio.

Las principales tareas de las oficinas de colocación, que consisten en la inscripción de listas apropiadas de los desempleados y en la preparación para el trabajo, se desarrollan sobre la base de criterios obligatorios, con objeto de evitar que se conceda preferencia alguna a una persona para su colocación. Así:

a) Para cada función se establece una graduación sobre la base de la antigüedad de la inscripción; todas las graduaciones son públicas; la Oficina de Colocación no tiene ningún poder discrecional en la preparación para el trabajo de los inscritos en las listas;

b) El empresario puede efectuar solamente peticiones "numéricas" de los inscritos en las listas; no puede individualizar por nombre a ningún inscrito y debe aceptar al trabajador que le envíe la Oficina de Colocación; puede rechazarle solamente en el caso de que se trate de una persona que él ha despedido anteriormente por motivos justos derivados de incumplimientos importantes de las obligaciones contractuales en el sentido de la Ley No. 604 de 1966 que regula los despidos individuales de los trabajadores, y que trataremos ulteriormente.

Las peticiones "nominativas" (además de las admitidas por la ley sobre el empleo de los jóvenes de las que se habló en el párrafo 9) se admiten también para los miembros del núcleo familiar del empresario, para el personal con funciones directivas, para los trabajadores calificados, para los trabajadores sumamente especializados, para los trabajadores a domicilio, los porteros, el personal dedicado al mantenimiento de la vivienda y los trabajadores destinados a empresas que tengan hasta tres empleados. También hay normas particulares que regulan la contratación de personal cuando se requieren particularidades físicas o profesionales para el trabajo.

La preparación para el trabajo se efectúa teniendo en cuenta la antigüedad de inscripción en la lista de colocación. No obstante, los trabajadores despedidos a raíz de crisis económicas locales o sectoriales, o debido a una reestructuración y reorganización de la empresa, tienen derecho de preferencia en la preparación para el trabajo en las empresas que localmente ejercen una actividad industrial sustitutiva de las empresas en que estaban empleados los trabajadores despedidos.

Se reconoce un derecho análogo de preferencia durante el plazo de un año a los trabajadores despedidos por una empresa por reducción de personal; se les permite gozar de este derecho si esa empresa efectúa nuevos contratos de personal, así como a los trabajadores que hayan obtenido una calificación profesional en escuelas o institutos profesionales, talleres, escuelas para desempleados, centros de repoblación forestal, etc.

Actualmente, se está preparando un proyecto de reestructuración de los servicios del empleo que tiene por objeto favorecer la movilidad del trabajo y una distribución más equilibrada del empleo a nivel nacional.

Además, se examina la oportunidad de establecer con carácter experimental y sobre una base local un "observatorio" centrado en los problemas del trabajo, sin limitaciones de orden burocrático, que desempeñe la tarea de enlazar la oferta y la demanda de trabajo, en el plano material y en el plano intelectual, llenando así la falta de homogeneidad de las estadísticas disponibles sobre el tema.

Orientación técnica y profesional

La definición y la realización de una política orgánica de orientación técnica y profesional que tenga por objeto dirigir a los jóvenes a funciones hechas para cada uno de ellos y que al mismo tiempo correspondan a las posibilidades reales de aumento del empleo ha encontrado y sigue encontrando dificultades que se deben a tres tipos de causas: primera, el desequilibrio existente entre la demanda y la oferta de trabajo; segunda, el proceso de reforma de las instituciones escolares, particularmente de la enseñanza secundaria, cuya renovación siguiendo las

exigencias actuales de la ciencia y de la técnica hace mucho tiempo que está en estudio pero que aún no se ha definido y, tercera, la cuestión aún no resuelta de saber si la orientación técnica y profesional se desenvuelve en el marco de las instituciones escolares o a través de servicios relacionados con ellas pero externos.

Varios proyectos de reforma relativos a la escuela secundaria y la universidad, la formación profesional, el aprendizaje y el empleo de los jóvenes contienen referencias a la orientación técnica y profesional, pero se proponen resolver problemas propios de cada sector y no prevén una acción preventiva general encaminada a orientar las opciones escolares y profesionales de los jóvenes. Igualmente, diversas leyes, decretos y reglamentos promulgados en los últimos diez años hacen referencia, entre otras cosas, al problema de la orientación técnica y profesional, pero no de una forma sistemática y no contienen indicaciones que permitan precisar las competencias para una acción orgánica y general.

Debido a la falta de una política orgánica y de una definición clara de las competencias, diversos ministerios - instrucción pública, trabajo y sanidad - hasta 1972 se encargaron de efectuar directamente o de promover actividades de orientación que frecuentemente han estado asociadas a verdaderas finalidades de capacitación y formación profesional. Se trata en particular de:

Los institutos profesionales del Ministerio de Instrucción Pública por un período de tres años y con diferentes orientaciones: industria y artesanía, comercio, hostelería, agricultura, etc.;

Los centros de formación profesional para aprendices, reconocidos por el Ministerio de Trabajo;

Las escuelas de preparación para las artes y las profesiones sanitarias auxiliares, a cargo del Ministerio de Salud.

Como se verá ulteriormente, en 1972, en aplicación de los artículos 117 y 118 de la Constitución que establecen el principio de la descentralización administrativa y atribuyen a las regiones funciones legislativas y administrativas respecto de numerosos asuntos, entre otros, la instrucción artesanal y profesional, todos los cursos de formación profesional han pasado a ser responsabilidad de las regiones. No obstante, la organización técnica y profesional aún no se ha reglamentado de una forma orgánica.

Para paliar la falta de legislación en la esfera tratada, el Consejo Nacional de Economía y Trabajo (órgano consultivo del Parlamento y del Gobierno sobre la base de la Ley institucional No. 33 de 5 de enero de 1957 y de la Ley No. 1246 de 4 de noviembre de 1975) preparó y presentó al Parlamento un proyecto de ley sobre "la orientación escolar y profesional" que tiene en cuenta también la necesidad de hallar una solución justa al desequilibrio existente entre la demanda y la oferta de trabajo, operando no solamente sobre el aspecto "cuantitativo" de la demanda, sino también sobre el aspecto "cualitativo" de la oferta.

Tal proyecto de ley supone "como finalidad de la orientación escolar y profesional" permitir que cada persona adquiriera una conciencia apropiada de sus propias inclinaciones y capacidades proporcionándole indicaciones lo más completas posibles, según su formación, de las posibilidades de trabajo, a la luz de la realidad de la situación del mercado del trabajo y de su evolución previsible cuantitativa y cualitativamente en el marco de la programación económica.

Al establecer esta finalidad de servicio, que la propuesta de ley considera "de interés público", los destinatarios del servicio son sobre todo los jóvenes en edad escolar, los adultos y los inválidos civiles o por accidentes de trabajo. A los que quieran acogerse a dicho servicio se les proporcionará, con plena imparcialidad y sin distinción alguna, información y consejos de orientación no obligatorios y exclusivamente indicativos con objeto de facilitar decisiones autónomas y elecciones conscientes. El servicio sería desempeñado por "consejeros de orientación" que tuvieran una habilitación profesional específica.

La competencia para la organización del servicio correspondería a las regiones que deberían establecer "centros de información y de orientación" especiales que dispusieran de todos los conocimientos necesarios sobre las instituciones escolares, sobre los cursos de formación profesional, sobre las becas, los concursos, los perfiles profesionales, y sobre la situación y la evolución previsible de la demanda y de la oferta de trabajo.

El proyecto de ley define también los medios de información del público sobre las actividades de los centros y los enlaces necesarios con el sistema escolar, con los órganos establecidos para la salvaguardia del trabajo, las oficinas de colocación, los sindicatos, etc.

Por último, se establecería un "Comité nacional para la orientación escolar y profesional" como órgano consultivo de la presidencia del Consejo, y un "Instituto nacional para la información y la orientación escolar y profesional", con funciones de asistencia técnica de estudio y de investigación sobre los métodos más eficaces de obtención y difusión de información.

No cabe dudar del carácter exhaustivo y de la sistematización del proyecto de ley que, a reserva de aprobación, determinaría un giro decisivo de la acción pública encaminada a mejorar, dentro de lo posible, la respuesta del Estado a la exigencia de actuar teniendo en cuenta el aspecto "cualitativo" de la oferta de trabajo. Ya se ha iniciado el debate sobre la propuesta y no faltan otras indicaciones tales como la que prevé la elaboración de una ley marco que indique los criterios generales en vez de normas muy detalladas. No obstante, cualquiera que sea el resultado de esta iniciativa, es cierto que pone sobre el tapete directamente la cuestión de una sistematización normativa de la orientación técnica y profesional.

Formación técnica y profesional

El apartado 2 del artículo 35 de la Constitución establece que el Estado se encarga de la formación y la elevación profesional de los trabajadores.

El desempeño de esta función se atribuyó inicialmente al Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Ley No. 456 de 1951) que desempeñó esta función a través de sus órganos periféricos.

/...

Posteriormente, como ya hemos mencionado, se atribuyó la competencia a las regiones (Decreto del Presidente de la República No. 10 de 15 de enero de 1972) de conformidad con el ordenamiento jurídico regional establecido por la Constitución.

Sobre la base de la Constitución, al Estado le incumbe el deber de definir los principios fundamentales en que debe inspirarse la política nacional de formación profesional y, tras siete años de debate sobre los complejos problemas de organización y de función que presenta esta materia, se promulgó una "ley marco" que establece esos principios (Ley ES 845 de 21 de diciembre de 1978).

Esta ley marco persigue efectivamente las finalidades siguientes:

a) Tomar a cargo la formación profesional de los ciudadanos mediante el establecimiento en todo el territorio nacional de estructuras públicas ("centros de formación profesional") de acceso libre y gratuito, y mediante la participación de las empresas en los procesos de capacitación mediante convenciones;

b) Enlazar la formación profesional con el sistema escolar mediante el uso recíproco de las estructuras de los centros de formación profesional y los institutos profesionales del Estado ya existentes (la ley cuadro prevé también la delegación de estos institutos en el futuro a las regiones) y a través de la posibilidad de reintegrarse en la escuela secundaria;

c) Enlazar la formación profesional con las políticas de empleo teniendo en cuenta las orientaciones de la programación y el desarrollo económico y las establecidas por la Comunidad Económica Europea;

d) Realizar experimentos de investigaciones coordinados por el Ministerio de Trabajo.

La promulgación de la ley marco inmediatamente estimuló a las regiones a preparar proyectos de ley regionales encaminados a incorporar a las actividades de formación profesional los principios establecidos por la ley marco. Un primer examen de estos proyectos ha puesto de manifiesto varias tendencias: la descentralización de las funciones mediante la delegación a las comunas, las provincias y los organismos regionales, creando así un pluralismo de instituciones que operan en la esfera de la formación profesional; la codificación de los principios de participación democrática en el establecimiento y la gestión de los centros (comités consultivos, comités de gestión, etc.), la prestación de servicios sociales para los alumnos (cantinas escolares, transporte, etc.) homogenizando en el marco regional los programas de enseñanza.

Considerando que la política de formación profesional definida por la ley marco es relativamente reciente y que, por tanto, se halla en una primera fase de realización, aún no es posible hacer un balance preciso de las actividades en marcha. No obstante, una primera evaluación ha dado los resultados siguientes (provisionales):

a) Están funcionando más de 1.600 centros de formación profesional, de los cuales unos 750 corresponden al Mezzogiorno;

- b) En su mayoría los centros imparten un solo tipo de formación (centros monosectoriales) y de éstos la parte más importante corresponde a los centros de orientación industrial y comercial;
- c) Los centros dictan cuatro a cinco cursos anuales en promedio;
- d) El personal está formado por unos 25.000 individuos aproximadamente, de los cuales unos 18.000 son profesores, quienes, en la mayoría de los casos, tienen un contrato de trabajo por tiempo indeterminado;
- e) El número de alumnos ha rebasado la cifra de los 200.000, de los cuales un poco menos de la mitad corresponde al Mezzogiorno; dado que la mayoría de los alumnos son jóvenes, estos frecuentan los centros con dedicación plena; un número limitado de ellos tienen alguna actividad generalmente provisional o precaria.

En Italia está bastante difundido el fenómeno de "aprendizaje" en base al cual el empresario da al aprendiz, utilizando su trabajo, la enseñanza práctica que necesita para obtener la capacidad técnica para convertirse en trabajador calificado.

La Ley No. 25 de 19 de enero de 1955 estableció las modalidades (concesión por parte de las oficinas periféricas del Ministerio de Trabajo de una autorización especial para el empresario que quiera contratar aprendices; la inscripción del aprendiz en las listas especiales de la oficina comunal de colocación) y las condiciones (el aprendiz debe tener por lo menos 15 años, la duración del aprendizaje debe ser como máximo de dos años, los criterios para la determinación de las retribuciones, el pago de las contribuciones de la seguridad social, etc.).

En 1977 leyes recientes establecieron nuevos tipos de formación profesional que se realizan por medio de "contratos de formación profesional" con objeto de permitir que los jóvenes obtengan una formación profesional a fin de que puedan ocupar un puesto más rápidamente en la empresa. No obstante, la mayor parte de los empresarios prefiere el sistema de aprendizaje.

En efecto, esta forma tradicional de formación profesional ocupa aún un lugar importante en las zonas en las que la escolarización después de la escuela obligatoria es limitada. Además, en algunas regiones el aprendizaje práctico está formado por cursos de enseñanza técnica complementaria.

El aprendizaje es bastante frecuente en las empresas artesanales, en las que se ha alcanzado el nivel anual aproximado de 470.000 aprendices y, en particular, en las empresas de manufacturas. En las empresas no artesanales los aprendices son aproximadamente 270.000, de los cuales unos 140.000 corresponden a las empresas de manufacturas y 83.000 al sector del comercio, el turismo y las obras públicas.

Protección contra el despido arbitrario

El contrato de trabajo por tiempo indeterminado puede rescindirse mediante renuncia unilateral del empresario (despido) o del trabajador (dimisión) en la medida en que la parte renunciante comunique a la otra el "preaviso" de su voluntad de poner término al contrato en los términos y condiciones previstos por los contratos colectivos, la costumbre o según la equidad (artículo 2118 del Código Civil).

/...

La facultad del empleador de poner término al contrato no constituye un principio general del ordenamiento jurídico italiano, dado que, como veremos, el alcance de este artículo del Código Civil ha quedado reducido de forma importante por los contratos sindicales o por diversas leyes, con objeto de asegurar al trabajador la mayor salvaguardia posible frente al despido.

El despido sin preaviso es ilícito y comporta para el empresario la obligación de reembolsar los daños que deriven de ello para el trabajador, mediante el abono de una "indemnización sustitutiva" proporcional al monto de la retribución y de cualquier otra compensación de carácter continuo que hubiera debido abonársele al trabajador durante el período de preaviso. Al trabajador despedido debe abonársele también la indemnización de despido o de antigüedad en el trabajo (artículos 2120 y 2121 del Código Civil).

Las leyes fundamentales relativas a los despidos individuales son en la actualidad las siguientes:

a) La Ley No. 604 de 15 de julio de 1960 que tiene gran importancia en la medida en la que asegura la exclusión de la terminación del contrato de trabajo de forma absolutamente discrecional por parte del empresario.

Esta ley se aplica a las empresas de todos los sectores que tengan más de 35 empleados; esta ley rige también respecto de los aprendices y se caracteriza por las innovaciones siguientes:

- i) El empresario tiene la obligación de comunicar al trabajador por escrito los motivos del despido;
- ii) Se efectúa un control de fondo sobre las motivaciones del despido indicadas por el empresario;
- iii) El empresario tiene la obligación de contratar nuevamente al trabajador que haya sido injustamente despedido.

Por lo que concierne a los motivos del despido, la ley reconoce como legítimas solamente "la causa justa" o la "motivación justificada". En el primer caso, se trata de la situación del empresario o del trabajador que no permita la continuación de la relación de trabajo y la colaboración entre ambas partes y, en el segundo caso, se trata del comportamiento del trabajador que, a juicio del empresario, tenga consecuencias negativas y determinantes sobre las exigencias de la producción.

El control de la validez de las motivaciones puede efectuarse por vía sindical y por vía administrativa en las formas en que se indicará ulteriormente en el marco de los derechos sindicales, entre ellos el artículo 8 del Pacto internacional. Ahora bien, en el caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, el trabajador tiene derecho a recurrir a la autoridad judicial, quien tiene la competencia de comprobar de forma definitiva la legitimidad o ilegitimidad del despido.

En cualquier caso, incluso en las empresas de menos de 35 empleados, el despido es nulo si viene determinado por razones de orden político o religioso o de participación en actividades sindicales. Esto se ajusta al artículo 2 de la Constitución relativo a los derechos individuales e inviolables y con el artículo 39 relativo a la libertad sindical.

La obligación de recontractar al trabajador sigue siendo efectiva en el caso de despidos sin justa causa o por motivación injustificada, y en el caso de que el trabajador no sea contratado nuevamente, el empresario está obligado a abonar al trabajador una indemnización proporcional a la retribución, a las dimensiones de la empresa y a la duración de la relación de trabajo.

b) Ley No. 300 de 20 de mayo de 1970 denominada "Estatuto de los trabajadores"

Esta ley ha limitado más la autonomía de los empresarios en la medida en que excluye, en el caso de las empresas industriales y comerciales de más de 15 empleados y en el de las empresas agrícolas de más de cinco empleados, la alternativa entre la recontractación del trabajador y el pago de la indemnización prevista por la ley precedente de 1960. Por tanto, el empresario está obligado no solamente a indemnizar al trabajador sino también a contratarlo de nuevo cuando se certifique la ilegitimidad del despido por falta de causa justa o de motivación válida.

Las leyes aquí expuestas no se aplican a los dirigentes, a los trabajadores que reúnan los requisitos requeridos para la pensión de vejez, y en el caso de despido colectivo por reducción del personal.

Además, los trabajadores del sector público gozan de una situación jurídica totalmente diferente que, entre otras cosas, garantiza la estabilidad del puesto de trabajo.

Se establecen otros límites al despido en el Código Civil, las leyes o las sentencias del tribunal constitucional relativas a las condiciones particulares subjetivas del trabajador. En particular:

a) En caso de enfermedad o de accidente, el trabajador tiene derecho a conservar el puesto de trabajo (artículo 2110 del Código Civil) y si estos casos se producen durante el período de preaviso del despido, éste quedará suspendido hasta que se restablezca el trabajador (sentencia del Tribunal Constitucional No. 2863 de 13 de octubre de 1961);

b) La mujer no puede ser despedida durante el período que va desde el comienzo del embarazo hasta la terminación del primer año de edad del niño (Ley No. 1204 de 30 de diciembre de 1971);

c) Es nulo el despido de la mujer que contrae matrimonio hasta después de transcurrido un año después de la celebración del matrimonio (Ley No. 7 del 9 de enero de 1973);

d) Para determinadas categorías de personas, refugiados, inválidos civiles o de guerra, inválidos por accidentes de trabajo o sus viudas y huérfanos, está prevista la contratación obligatoria proporcional al número total de empleados.

/...

La Ley No. 604 de 1966 no se aplica a los despidos colectivos por reducción del personal que estén regulados por el Decreto del Presidente de la República No. 1019 de 24 de junio de 1960 y por el convenio sindical interconfederal para la industria de 1965.

Estas disposiciones establecen que el empresario, antes de proceder a los despidos, debe advertir a las organizaciones sindicales a través de su propia asociación. Entre ambas partes se intentarán a continuación procedimientos por vía de conciliación con objeto de evitar los despidos o de limitar su número y, al mismo tiempo, con objeto de hallar nuevas soluciones a los problemas técnicos o económicos de la empresa. Al concluir las tentativas de conciliación, incluso si el resultado ha sido negativo, el empresario puede proceder a los despidos, invocando la reducción de personal y teniendo en cuenta ciertos criterios preferenciales para la conservación del empleo (exigencias técnicas, antigüedad en el servicio, cargas familiares, etc.).

La inobservancia por parte del empresario de los procedimientos que acabamos de exponer no invalida el despido, sino que concede al trabajador despedido el derecho a la indemnización por el lucro cesante proporcional al período en que hubiera debido efectuarse el procedimiento de conciliación.

Igualmente, el despido de los miembros de las comisiones internas y de los delegados de empresas de que se tratará en la parte relativa a los derechos sindicales (artículo 8 del Pacto) es objeto de otro acuerdo interconfederal para la industria de 1966. Este acuerdo establece que los individuos citados hasta el final del año siguiente al término de su cargo, no pueden ser licenciados o trasladados sin la autorización de las organizaciones sindicales a que pertenezcan.

El artículo 22 de la Ley No. 300 de 1970 garantiza también la misma salvaguarda en relación a la simple mutación.

Protección contra el desempleo

Paralelamente a lo que se ha señalado para la protección contra el despido arbitrario, la iniciativa sindical ha estimulado la protección en el plano legislativo y en el plano de la protección contra el desempleo.

Hay numerosas leyes que regulan la materia. El sistema actual prevé tres formas principales de protección:

a) La garantía contra el desempleo involuntario que derive de la terminación de una relación de trabajo;

b) El sistema de integración salarial (es decir, la caja de integración) que tiene por objeto abonar a los trabajadores empleados de las empresas industriales una integración del salario en caso de reducción o de suspensión del trabajo;

c) El mantenimiento del puesto de trabajo al empleado que haya trabajado durante un período mínimo de tres meses y que sea llamado para cumplir sus obligaciones del servicio militar, y también la prohibición de despedirlo después de la reanudación del trabajo antes de que hayan transcurrido tres meses (artículo 2110 y 2111 del Código Civil y Ley No. 307 de 3 de mayo de 1955).

/...

En el primer caso, es decir, la garantía contra el desempleo involuntario, el asegurador es un organismo público ad hoc, el Instituto Nacional de Previsión Social, controlado por el Ministerio de Trabajo; el empresario está obligado a ello por la ley y al trabajador se le asegura que en el momento en que se verifique la terminación de una relación de trabajo recibirá una indemnización salarial de modesta importancia, de duración diferente según el sector laboral, por un período mínimo de 120 días hasta uno máximo de 360 días (para los trabajadores del sector de la construcción).

Se han establecido tratos más favorables en los casos siguientes:

a) Los trabajadores despedidos por empresas industriales que demuestren que han trabajado durante 13 semanas por lo menos sobre la base de un contrato de trabajo de carácter fijo. Para éstos la indemnización salarial es igual a dos tercios de la retribución salarial del último mes de trabajo; esta indemnización se abona durante un período de 180 días (Leyes No. 1115 de 5 de noviembre de 1968 y No. 464 de 8 de agosto de 1972);

b) Los trabajadores del sector de la construcción que perciben una indemnización igual a dos tercios de la retribución ordinaria por un período máximo de 90 días en caso de despido por suspensión de la actividad de la empresa o por conclusión de los trabajos de la obra (Ley No. 427 del 6 de agosto de 1975).

Evidentemente, dado el carácter del seguro de protección contra el desempleo, el pago de la indemnización salarial está subordinado al abono de una determinada cuota de las contribuciones por parte del empresario que varía según las categorías de trabajadores o la importancia de las prestaciones del seguro.

Las tres formas descritas de seguro no se aplican a los trabajadores empleados para trabajos anuales por un período inferior a seis meses y a los trabajadores cuya retribución consiste exclusivamente en la participación en las utilidades o en el producto.

En el segundo caso, es decir, el sistema de integración salarial que se aplica en el caso de una reducción del horario de trabajo o de la suspensión temporal del trabajo, la protección de los trabajadores, inicialmente establecida solamente para los trabajadores del sector industrial, se extendió en 1972 a los trabajadores del sector agrícola (Ley No. 457 de 8 de agosto del mismo año). El sistema de protección a que nos referimos fue reestructurado por la Ley No. 164 de 20 de mayo de 1975; está financiado con las contribuciones de las empresas y también con el concurso del Estado.

La gestión de esta protección se ha confiado al INPS, que la efectúa a través de dos órganos especiales, a saber: la Caja nacional para la integración de los salarios de los obreros de la industria y la Caja para la integración de los salarios de los obreros de las empresas agrícolas.

Para los obreros industriales existen dos formas de integración salarial:

a) La primera, es decir, la integración salarial ordinaria, se abona a los obreros cuyo trabajo se ha suspendido o que trabajan un horario reducido como consecuencia de una contracción de la actividad productiva debida a acontecimientos

/...

transitorios y no imputables ni a la empresa ni a los trabajadores. La integración salarial abonada asciende al 80% de la retribución global a la que tendría derecho el trabajador por las horas de trabajo no realizadas, durante un período de tres meses prorrogables hasta un máximo de 12 meses. Se prevé un sistema análogo para los trabajadores del sector de la construcción y similares;

b) La segunda forma, es decir, la integración salarial extraordinaria, que se abona en la misma medida que la ordinaria, pero durante un período de tiempo más largo (en algunos casos hasta dos años), está subordinada a la existencia de "crisis" económicas, sectoriales o locales o a la exigencia de reestructuraciones, reorganizaciones o conversiones de la empresa que hayan sido declaradas por decreto ministerial, tras celebrar consultas con las organizaciones sindicales nacionales (Ley No. 675 de 12 de agosto de 1975).

Para los trabajadores agrícolas con un contrato de tiempo indeterminado y que trabajen por lo menos 180 días al año, se prevé una forma única de integración salarial, que en caso de suspensión del trabajo por razones climatológicas transitorias o por otras causas que no sean imputables al trabajador ni al empresario asegura una integración salarial del 80% de la retribución durante un período de hasta 3 meses.

Según la Ley No. 55 de 23 de abril de 1981, el trato extraordinario de la integración salarial previsto para los trabajadores de la industria se ha extendido también a los empleados de empresas prestadoras de servicios y de comedores, y a los empleados de empresas comerciales que tengan más de 1.000 dependientes.

**ARTICULO 7. EL DERECHO A CONDICIONES DE TRABAJO
EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS**

A. Derecho a la remuneración

Remuneración justa y suficiente

Las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias establecidas en el inciso a) del párrafo 7 del Pacto Internacional - salario equitativo que asegure condiciones de existencia dignas para el trabajador y su familia - hallan una respuesta completa en el primer párrafo del artículo 36 de la Constitución italiana, cuyo texto es el siguiente:

"El trabajador tiene derecho a una retribución proporcionada a la cantidad y calidad de su trabajo y, en cualquier caso, suficiente para asegurar a él y a su familia una existencia libre y digna."

Conforme a la doctrina y la jurisprudencia italianas, esta norma constitucional no tiene por objeto afirmar la "paridad de las prestaciones" en la ejecución del contrato de trabajo, sino el "valor intrínseco" del trabajo. A este respecto, es especialmente significativa la sentencia No. 75 de 1964.

El criterio de la equidad de la remuneración a la que hace referencia el Pacto Internacional está especificado ulteriormente en la norma constitucional en términos de "proporcionalidad" respecto de la cantidad y calidad del trabajo efectuado, para tener en cuenta el diferente valor que el trabajo puede tener en función de la competencia y de la contratación del trabajador. En consecuencia, un abanico poco abierto del nivel de las retribuciones, ya sea hacia arriba o hacia abajo, sería contrario a la Constitución.

El concepto de remuneración suficiente está también mejor especificado en la norma constitucional que hace referencia expresa a una existencia "libre" y no solamente digna. Además, la doctrina italiana ha indicado que el criterio de una retribución suficiente integra y corrige el de la proporcionalidad, en el sentido de que, cualquiera sea el trabajo ejecutado, la remuneración no puede estar por debajo de un mínimo que permita al trabajador una existencia libre y digna.

Con el correr de los años, el Tribunal de Casación ha precisado progresivamente, como sigue, la naturaleza de la norma constitucional que nos ocupa, refiriéndose tanto a disposiciones del Código Civil como a las características del derecho a la remuneración.

a) La norma es de carácter perceptivo y no simplemente programático y, en consecuencia, la determinación consensual de la remuneración en el caso de una actividad continua y principal es nula si no asegura el respeto de los dos criterios establecidos por la Constitución (sentencia No. 1412 de 1967);

b) La norma confiere al trabajador un derecho subjetivo que puede invocar por vía judicial (sentencia No. 4035 de 1954);

c) La no observancia del artículo 36 de la Constitución puede invocarse también respecto de un contrato colectivo cuando éste resulte inadecuado en relación con los criterios establecidos por la norma constitucional (sentencias No. 2275 de 1979 y No. 467 de 1970);

d) El derecho a una remuneración justa y suficiente puede ser invocado por el trabajador cuando estime que el salario fijado es inadecuado en relación con el trabajo efectuado (sentencia No. 1145 de 1964);

e) El derecho a la remuneración es irrenunciable conforme al primer párrafo del artículo 2113 del Código Civil, que establece en forma general el principio de la invalidez de la renuncia de los derechos del trabajador y de las transacciones respecto de ellos (sentencia No. 2015 de 1966).

También se reconoce, en virtud de su carácter inderogable, el derecho a la remuneración para los aprendices, los artesanos dependientes y los trabajadores retribuidos por medio de una participación en los beneficios.

En lo que concierne en especial a los aprendices, el Tribunal de Casación ha precisado, sin embargo, que la relación de aprendizaje no es totalmente comparable con las relaciones laborales ordinarias, no sólo porque está sujeta a un rendimiento variable, sino también y especialmente porque el trabajo se realiza, no sólo para recibir un salario, sino también para adquirir una calificación profesional (sentencia No. 66 de 1966).

Para los trabajadores remunerados mediante una participación en los beneficios, el Tribunal de Casación decidió que el trabajador tiene derecho a una integración del salario establecido por el contrato si el empresario ha obtenido beneficios tan reducidos que no aseguran concretamente el mínimo de remuneración suficiente (sentencia No. 2928 de 1966).

Salario igual por trabajo de igual valor

El único caso en que el principio del salario igual por trabajo de igual valor ha necesitado en Italia disposiciones jurídicas suplementarias es el del salario de la mujer trabajadora.

La existencia misma de una norma constitucional precisa (primer párrafo del artículo 37 de la Constitución, en virtud del cual la mujer trabajadora tiene los mismos derechos y, igualdad de trabajo, las mismas retribuciones que corresponden al trabajador, no ha sido suficiente en el sector privado para eliminar las discriminaciones existentes (1948) y asegurar la igualdad de las remuneraciones.

La acción sindical corrigió gradualmente, pero no en forma total, esta situación hacia el decenio de 1960 y el mantenimiento de la discriminación de distintos tipos contra la mujer indujo a los legisladores, en 1977, a aprobar la Ley No. 903. Esta ley elimina del orden jurídico italiano toda diferenciación entre el hombre y la mujer en materia de trabajo, establece sanciones para los transgresores de esta norma y abroga explícitamente toda disposición que se oponga a ella.

En lo que se refiere en especial a la remuneración, la ley dispone que:

- a) La trabajadora tiene derecho al mismo salario que el trabajador cuando la labor requerida sea igual o de valor equivalente;
- b) El sistema de clasificación profesional destinado a determinar el salario debe adoptar criterios comunes para hombres y mujeres.

De importancia particular son también las normas que prohíben toda discriminación entre la mujer y el hombre en lo que se refiere a la asignación de calificaciones, tareas y ascensos en su carrera y que permiten que la mujer trabaje hasta el mismo límite de edad establecido para el hombre.

Métodos utilizados para fijar los salarios

El salario básico establecido por contratos colectivos y, en el sector público, por la ley, está integrado mediante dos sistemas fundamentales:

a) El del ajuste por costo de vida, que tiene por función garantizar, mediante el instrumento denominado "escala móvil", la adecuación constante del valor nominal del salario al valor real, en función de la variación del poder adquisitivo de la moneda. Este sistema fue introducido inicialmente en los contratos colectivos y más tarde se extendió al sector público (Ley No. 324 de 27 de mayo de 1959). Trimestralmente se calcula el ajuste por costo de vida tomando como base la variación del costo de la vida determinado por el Instituto Central de Estadística. Hacia 1975, año en que se concertó un acuerdo interconfederal, el ajuste por costo de vida variaba según las categorías. Actualmente, se observa una tendencia a la uniformidad para todos los sectores.

b) El de las prestaciones familiares, que consiste en asignar al trabajador jefe de familia, incluso si es aprendiz, sumas determinadas, calculadas en relación con los salarios básicos y conforme al número de personas a cargo del trabajador. Estas prestaciones se pagan junto con el salario básico y tienen siempre una finalidad de protección social. Conforme a las disposiciones de la mencionada ley sobre igualdad del trabajo de la mujer, las prestaciones familiares también pueden abonarse a las trabajadoras. Se suministrarán informaciones más completas al hacer mención del derecho a la seguridad social.

A los elementos fundamentales que componen el salario básico y que acabamos de indicar, se añaden formas de indemnización relativas a la naturaleza del trabajo, como por ejemplo la indemnización por función; la actividad de trabajo especialmente intensa, como por ejemplo las primas al rendimiento; las características particulares del trabajo, como por ejemplo un puesto especialmente incómodo, rotaciones de trabajo; momentos particulares de la relación laboral, tales como traslados o misiones.

Estas indemnizaciones se pagan a todos los trabajadores que se hallan en las condiciones que acabamos de indicar. Para las indemnizaciones abonadas solamente a cada trabajador, como por ejemplo las prestaciones ad personam, el "Estatuto de los Trabajadores", ya citado, prohíbe todo trato preferencial que esté determinado por

/...

razones políticas, sindicales, etc. Conforme a una sentencia del Tribunal de Casación, todos los tratos diferenciales deben tener un motivo objetivo, como por ejemplo la ejecución de un trabajo altamente especializado (sentencia No. 1676 de 11 de junio de 1973).

La remuneración comprende, por último, honorarios diferentes que, incluso si corresponden durante el curso del trabajo, se abonan ulteriormente. Se trata en especial del "aguinaldo" o "gratificación de Navidad" y de los aumentos de la remuneración conforme a la antigüedad y de la indemnización abonada al término de la relación laboral.

Posibilidades de ascenso

El principio de ascenso a la categoría superior y, por consiguiente, de aumento de la remuneración correspondiente, se efectúa en relación exclusivamente con la antigüedad en el servicio y las aptitudes personales, principios establecidos por el inciso c) del artículo 7 del Pacto Internacional. Este principio se aplica al sector privado en forma indirecta, a través de disposiciones legislativas, que tienen por finalidad evitar toda discriminación contra el trabajador.

La norma más reciente y general es establecida por "el Estatuto de los trabajadores" que prohíbe y declara nulo todo acto discriminatorio de naturaleza sindical, política o religiosa, durante todo el período de la relación laboral, y por consiguiente también en el caso del ascenso, y de las etapas que la preceden (contratación) o que la concluyen (terminación de la relación laboral).

El principio es establecido en forma más explícita y directa, respecto de la mujer trabajadora, por la mencionada ley de 1977, que prohíbe toda forma de discriminación fundada en el sexo, así como en las "posibilidades de progreso en la carrera".

En el sector público, las posibilidades de ascenso dependen solamente de la disponibilidad de vacantes de nivel y calificación superiores y en muchos casos se dictan cursos de perfeccionamiento y se realizan concursos internos para la promoción de los empleados que son considerados más aptos.

También en el sector público, una ley muy reciente de 1980 determinó la forma de ingreso de los jóvenes contratados mediante contratos de formación, en virtud de la ley ya citada sobre empleo de los jóvenes en la administración pública. Esta disposición prevé que parte de los empleos vacantes en los diferentes niveles se reserven para los jóvenes, conforme a escalas establecidas especialmente.

Acciones judiciales

El análisis que acabamos de efectuar de las finalidades de la protección del trabajador, inspirada por el artículo 36 de la Constitución y las frecuentes referencias a la jurisprudencia y la doctrina en la materia podrían inducir a creer que los litigios que tienen por objeto la determinación de la remuneración son escasos en Italia. Por el contrario, de hecho son frecuentes, dado que tratan también de elementos paralelos del salario, así como de las indemnizaciones por despido y la jubilación.

/...

Por esta razón, y como otra forma de protección del trabajador, en 1973 se aprobó una ley sobre litigios laborales y de previsión, que establece formas especiales para hacer más rápidas las causas judiciales y disminuir los gastos judiciales (Ley No. 533 de 11 de agosto de 1973).

Antes de exponer las normas establecidas por esta ley, es oportuno recordar que la jurisprudencia tiende a considerar las remuneraciones fijadas por los contratos colectivos de trabajo conforme a las exigencias de proporcionalidad y de suficiencia establecidas por la Constitución. El juez, en la determinación de la retribución, toma como criterio básico, normalmente, la retribución establecida por el contrato colectivo de trabajo del sindicato que representa la categoría a que pertenece el trabajador, sin considerar si el trabajador está inscrito o no en ese sindicato.

El trabajador que desea cuestionar la retribución que se le ha otorgado tiene tres posibilidades:

Por vía sindical, utilizando los procedimientos de conciliación previstos en el contrato colectivo de la categoría de trabajadores a la que pertenece;

Por vía administrativa, tratando también, por intermedio de una asociación sindical, de lograr una conciliación ante un órgano provincial instituido especialmente, la comisión de conciliación, integrada por el director de la Oficina Provincial del Trabajo, que la preside, y por cuatro representantes de los empleadores y cuatro de los trabajadores (artículo 410 del Código de Procedimiento Civil);

Por vía judicial en la primera instancia de la magistratura (juez de primera instancia) cualquiera sea el monto de la suma pedida por el trabajador.

Para esta tercera posibilidad, la ley ya citada en 1973 busca asegurar la rapidez del proceso, la simplificación de los procedimientos y la reducción de los gastos. A falta de un ejemplo detallado, indicaremos las principales innovaciones introducidas por esta ley en relación con el juicio civil ordinario.

a) Rapidez del juicio: el juez fija la audiencia de discusión entre las partes dentro de los cinco días a partir de la presentación del recurso del trabajador, emitiendo un decreto, que debe notificarse al empleador; dentro de los 10 días, este último debe presentar ante los servicios del Ministerio de Justicia una memoria defensiva detallada y documentada. Si en la audiencia no se resuelve el diferendo, el juez fija, para la presentación de nuevas pruebas, otra audiencia, dentro de los 10 días; la sentencia debe depositarse en los servicios del Ministerio de Justicia dentro de los 15 días de pronunciada;

b) Disposiciones adoptadas en favor del trabajador: puede autorizarse el pago de sumas no impugnadas, en todo momento del proceso, por disposición del juez y a pedido del trabajador. El juez también puede autorizar el pago de una suma a título provisional, cuando este pago es de derecho, y dentro de los límites previstos. Las disposiciones transitorias, así como la sentencia, dictadas por el juez, son provisionalmente ejecutivas;

c) Reducción de los gastos: el trabajador y el empleador pueden actuar personalmente en el juicio, sin la asistencia de un abogado, cuando la suma en juicio no exceda una cantidad determinada; toda la documentación relativa a los juicios individuales de carácter laboral está exenta de impuestos y gastos. Es importante el otorgamiento de asistencia jurídica gratuita, en la estimación del estado de necesidad económica, así como en el procedimiento a seguir para ganar el pleito.

En otras palabras, puede decirse que el "nuevo juicio del trabajo" permite al trabajador lograr una decisión sobre su demanda en un lapso razonable, pero debe destacarse que el número de pleitos aumenta considerablemente, dada la multiplicación de las relaciones de trabajo, así como de los mayores medios de protección puestos a disposición del trabajador por la ley. Esta situación ha determinado que las oficinas judiciales de los centros más densamente poblados se encuentren en la imposibilidad real de cumplir con los plazos previstos por la ley. Sin embargo, es visible una importante mejora respecto de la duración que tenían anteriormente los juicios de este tipo.

B. La seguridad y la higiene en el trabajo

Reformas en ejecución

La acción del Estado en materia de seguridad e higiene en el trabajo es objeto en la actualidad de profundas innovaciones en el marco de una importante reforma que, mediante la institución del Servicio Sanitario Nacional interesa a todo el sector de la protección de la salud. Esta reforma fue decidida en sus líneas generales por la Ley No. 833 de 23 de diciembre de 1978, y entró en vigor el 1° de enero de 1979, después de un largo y complejo trabajo preparatorio de las infraestructuras necesarias. Respecto de la seguridad y la higiene en el trabajo, se proyecta la publicación de nuevos reglamentos que en la actualidad todavía se hallan a estudio.

Una descripción detallada del Servicio Sanitario Nacional, que tiene como finalidad la protección de la salud de "todos" los ciudadanos en "todos" los niveles de la vida y del trabajo, se ofrecerá en el marco de las informaciones relativas a la seguridad social (artículo 9 del Pacto Internacional).

Por consiguiente, nos limitaremos a indicar las principales innovaciones que el establecimiento del Servicio Sanitario Nacional representa en el sector examinado:

a) El deber de ocuparse de la higiene y la medicina del trabajo, así como de la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales se asigna a las dependencias sanitarias locales, que ya funcionan en todo el territorio nacional, en zonas delimitadas, no por las circunscripciones administrativas existentes sino sobre la base de grupos demográficos de población determinada, que varían entre los 50.000 y los 200.000 habitantes, conforme a la densidad demográfica y las características socioeconómicas de cada zona;

b) La administración de los servicios prestados hasta la actualidad por el Ministerio de Trabajo por intermedio de las inspecciones del trabajo, se asigna en lo sucesivo a las regiones;

/...

c) Se crea un Instituto Superior para la prevención de accidentes y la seguridad en el trabajo, órgano técnicocientífico que funciona en las dependencias del Ministerio de Salud.

El Instituto ya fue creado por el Decreto del Presidente de la República No. 619 de 31 de julio de 1980. Estará formado por dos comités (uno administrativo y el otro técnicocientífico) e integrarán estos comités delegaciones de las organizaciones sindicales y los empleadores, así como de las regiones y los organismos locales. El Comité técnicocientífico también tendrá funciones consultivas en materia de organización del trabajo y de la protección del trabajo de la mujer y de menores.

Principios y normas fundamentales en vigor

Recordemos en primer lugar que Italia ratificó el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo y adhirió a la Carta Social Europea.

En el orden jurídico interno, el principio fundamental de la seguridad y la higiene en el trabajo es parte de una norma constitucional más amplia y general, el artículo 41, conforme al cual la iniciativa económica privada es libre pero "no puede desarrollarse contrariamente a la utilidad social o de manera que atente contra la seguridad, la libertad, la dignidad humanas".

A esta norma constitucional corresponde el artículo 2087 del Código Civil, conforme al cual "el empresario debe adoptar, para el funcionamiento de la empresa, las medidas que, conforme a las características del trabajo, la experiencia y la técnica, sean necesarias para proteger la integridad física y la personalidad moral del trabajador".

La amplitud de esta norma es tal que hace a todos los empresarios responsables de la violación o de las obligaciones previstas por leyes especiales para las diferentes clases de empresas y de riesgos y, por consiguiente, también los hace responsables de los daños que un comportamiento imprudente pueda hacerles cometer en perjuicio de los trabajadores. Así se ha pronunciado el Tribunal de Casación (sentencia No. 522 de 1965), que además ha establecido la obligación del reembolso de los daños también por encima de los límites previstos, mediante el seguro obligatorio contra accidentes de trabajo, del que se tratará más adelante, en relación con el artículo 9 del Pacto Internacional (sentencia No. 1799 de 1970).

La legislación relativa a la seguridad en el trabajo, que traduce las normas prescriptivas ya citadas para las diferentes clases de empresas, es muy amplia y detallada. El hecho mismo de que la primera ley en la materia (abrogada ya) se remonte a 1899, evidencia la constante preocupación del legislador de proteger al trabajador en su ambiente de trabajo, así como de adaptar progresivamente la legislación a las exigencias determinadas por el progreso de la ciencia y la técnica.

Nos limitaremos aquí a indicar las principales leyes que se hallan en vigor en la actualidad (y seguirán en vigor hasta la publicación del texto único ya citado).

a) Los Decretos del Presidente de la República de 27 de abril de 1955 y 19 de marzo de 1956, que contienen las normas generales en materia de prevención de accidentes, y No. 1124 de 30 de junio de 1976, que aprobó el texto único en vigor sobre la higiene en el trabajo;

b) La Ley No. 628 de 22 de julio de 1901, que rige la actividad de las inspecciones del trabajo establecidas en cada provincia y cada región con la función de velar sobre la aplicación de todas las normas que protegen al trabajador, incluida la seguridad en el trabajo. Las atribuciones futuras se definirán en relación con los deberes de las dependencias sanitarias locales;

c) La Ley No. 300 de 20 de mayo de 1970, en la que figura el Estatuto de los Trabajadores. Esta ley establece, entre otras cosas, que los trabajadores tienen el derecho de controlar, por intermedio de sus delegados, la aplicación de las normas relativas a la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, así como de fomentar la investigación, elaboración y aplicación de todas las normas destinadas a proteger su salud e integridad física.

Asimismo, la legislación sobre la higiene en el trabajo es también muy amplia y detallada y sus normas se aplican a todas las actividades de los trabajadores "dependientes", tanto respecto de las actividades desarrolladas por el Estado y todos los organismos públicos así como por las instituciones de beneficencia y las sociedades cooperativas. Se entiende por trabajadores dependientes a los que, fuera de su domicilio, arriendan su trabajo a otro, con o sin remuneración, incluso con el único fin de aprender un oficio, arte o profesión.

Las normas generales en la materia fueron establecidas a comienzos de 1927 y reemplazadas y ampliadas después por el Decreto del Presidente de la República No. 303 de 19 de marzo de 1956. Paralelamente a este decreto, se promulgaron otros decretos presidenciales para la higiene en el trabajo de categorías especiales de empresas (Decretos Nos. 320, 321 y 322 de 20 de marzo de 1956).

Asimismo, dada la dificultad de adaptar al trabajo a domicilio la reglamentación general que protege a los trabajadores dependientes, una ley más reciente prohibió el empleo de sustancias nocivas o peligrosas para la salud en el marco del trabajo, con el fin de proteger la salud del trabajador y de su familia (Ley No. 877 de 18 de septiembre de 1973).

Medidas de protección y vigilancia respecto de su aplicación

Las medidas de protección e higiene, previstas por las leyes que acabamos de mencionar se refieren al marco de trabajo que debe responder a ciertas exigencias de carácter general y, para trabajos especiales, a otras exigencias específicas, los medios de trabajo y su ubicación, los materiales empleados y los efectos del trabajo, la entrega de ropas o accesorios que sirvan para la protección personal de los trabajadores en los casos en que el trabajo y las condiciones en que se realiza así lo requirieren, la asistencia sanitaria y las visitas médicas en los casos previstos por la ley.

La no observancia de estas medidas acarrea la aplicación de sanciones a los responsables.

La vigilancia corresponde generalmente a las Inspecciones del Trabajo, que pueden efectuar libremente controles e inspecciones y cuyas disposiciones tienen carácter ejecutivo de aplicación inmediata.

Numerosos órganos que tienen funciones de carácter general participan en la vigilancia conforme a su propia especialización. Son, en particular: la administración comunal que, por intermedio de sus propios órganos sanitarios, ejerce funciones de control preventivo y vigilancia sobre las condiciones higiénicas de los locales; el Ministerio de Agricultura y el Cuerpo Forestal, que velan sobre las empresas agrícolas y forestales; los bomberos encargados de la prevención de incendios en determinadas empresas y trabajos peligrosos; la Inspección de Motorización, a quien se ha confiado la vigilancia sobre los trabajos de los ferrocarriles; el Cuerpo de Minas, que tiene a su cargo velar por la seguridad y la higiene en las minas.

Accidentes de trabajo y morbilidad profesional

Las informaciones disponibles sobre accidentes de trabajo y morbilidad profesional, especialmente las relativas a los servicios de vigilancia, indicaron en los últimos años, en relación con los riesgos de cada clase de trabajo, una situación menos peligrosa respecto de las condiciones higiénico-sanitarias, sobre todo en empresas industriales, en las que hay un elevado riesgo de intoxicación, y en las agrícolas, en donde está cada vez más difundido el empleo de productos químicos.

Por consiguiente, ha sido necesario intensificar la acción de control preventivo de todos los órganos competentes mediante la creación de "grupos operativos" y la adopción de las disposiciones requeridas por "las relaciones de verificación" efectuadas. También se han adoptado medidas para intensificar el control del empleo con fines pacíficos de la energía nuclear, establecido por un decreto del Presidente de la República de 1964. Asimismo, la acción de represión de los delitos es especialmente severa y se evidencia en la frecuente intervención de la magistratura.

Un examen más detallado de las clases de accidentes y de la morbilidad profesional, así como de las infracciones descubiertas y las medidas adoptadas requeriría un espacio que excede la estructura de este informe.

Nos parece importante destacar que, por una parte, el control preventivo es solicitado a menudo por los trabajadores mismos y, por la otra, durante las inspecciones se aplica generalmente el principio de celebrar reuniones, en cada empresa, con los delegados sindicales y comunicarles las infracciones verificadas y las medidas adoptadas.

La jurisprudencia en la materia es de importancia tal que no permite una selección de las sentencias especialmente significativas. Por consiguiente, debe destacarse que la magistratura ha interpretado siempre en forma muy rigurosa las disposiciones de la ley y en sus dictámenes a menudo se ha expedido respecto de la importancia del accidente de trabajo, el carácter de rigor de las enfermedades profesionales y de los trabajos que pueden producirlas, y la determinación de las personas responsables.

C. Duración del trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas

El artículo 36 de la Constitución establece la duración máxima de la jornada de trabajo (segundo párrafo), así como el descanso semanal y las vacaciones pagadas (tercer párrafo), reagrupando así todos los aspectos del artículo 7 del Pacto Internacional; no menciona el disfrute del tiempo libre, que por lo tanto queda librado a la elección del trabajador, sin excluir empero la posibilidad de que el empleador pueda organizar y ofrecer a los trabajadores servicios de disfrute del tiempo libre en forma colectiva.

Duración máxima de la jornada de trabajo

El segundo párrafo del artículo 36 declara que la duración máxima de la jornada de trabajo es establecida por la ley. Fundado en esta norma, el Tribunal Constitucional ha establecido que el horario de trabajo puede ser diferente, habida cuenta de las diversas clases de trabajo así como del carácter continuo y las condiciones en que se desarrollan ciertas actividades laborales (sentencia No. 99 de 1977).

La disciplina legislativa del horario de trabajo - que el trabajo debe respetar conforme a los términos del artículo 1107 del Código Civil - se remonta a 1929; es diferente para las empresas industriales y comerciales, para las agrícolas y para algunas categorías de trabajadores (mineros, aprendices, etc.).

La duración máxima de la jornada de trabajo, establecida por las leyes y reglamentos de 1923, no puede exceder las ocho horas diarias ni las 48 semanales. Los contratos colectivos de trabajo, sin embargo, han derogado las disposiciones de la ley en favor del trabajador previendo reducciones de la jornada de trabajo diaria y semanal, así como del número de días laborales. Viceversa, la duración máxima establecida por la ley puede ser superada en razón de exigencias técnicas y estacionales, para la realización de trabajos preparatorios o complementarios, la recuperación de pausas debidas a causas imprevistas y en casos de fuerza mayor no previsible. Además, las limitaciones a la duración máxima de la jornada de trabajo no se aplican al personal directivo, de vigilancia, a los viajantes de comercio y corredores, a los encargados de trabajos no continuos, a los trabajadores a domicilio y al personal de servicio doméstico.

Con respecto en especial al personal directivo, el Tribunal constitucional afirmó la necesidad de mantener la jornada de trabajo dentro de ciertos límites para no perjudicar su salud y su integridad física o psíquica (sentencia No. 101 de 1975). Este principio debe aplicarse naturalmente a todas las categorías de trabajadores para quienes no rige el límite de la duración máxima de la jornada de trabajo.

La jornada máxima de trabajo establecida por la ley es menor para las siguientes categorías de trabajadores:

a) Menores de 15 años: siete horas diarias y 35 semanales; para adolescentes de 15 a 18 años: ocho horas diarias y 44 semanales (Ley No. 3977 de 15 de octubre de 1967);

/...

b) **Aprendices:** 44 horas semanales, incluyendo en ellas las dedicadas a la enseñanza complementaria (Ley No. 424 de 2 de abril de 1968);

c) **Estudiantes-trabajadores:** los trabajadores que siguen cursos no universitarios tienen derecho a trabajar en turnos que les permitan asistir a los cursos y prepararse para los exámenes, así como a tomar uno o más días de licencia con sueldo para dar examen; esta última facilidad se extiende también a los trabajadores que son estudiantes universitarios (Ley No. 300 de 20 de mayo de 1970);

d) **Trabajadoras madres de familia:** tienen derecho a dos períodos extraordinarios de descanso diario durante el primer año de vida del niño (Ley No. 1204 de 30 de diciembre de 1971);

e) **Los cuadros de delegaciones sindicales:** tienen derecho a licencias con sueldo, en proporción a la magnitud de la empresa y también a no menos de ocho días anuales de licencia sin sueldo para participar en actividades sindicales (Ley No. 300 de 20 de mayo de 1970);

f) **Los consejeros comunales y provinciales** tienen derecho a licencia con sueldo para el desempeño de sus funciones; los alcaldes y asesores comunales tienen derecho a licencia sin sueldo durante no menos de 30 horas mensuales (Ley No. 300 de 20 de mayo de 1970).

El trabajo de horas extraordinarias, es decir, que supera la jornada de trabajo máxima prevista por la ley y los contratos colectivos de trabajo, es remunerado, en virtud del artículo 2108 del Código Civil, con una retribución mayor; generalmente no debe exceder un límite de dos horas diarias y 12 semanales.

La realización de horas extraordinarias de trabajo esta subordinada, sin embargo, a la autorización previa del empleador y a la observancia de un límite anual máximo que la ley y los convenios colectivos establecen según grados diferentes y en relación con los distintos sectores de la producción y el comercio.

En el sector público, y especialmente en el de los organismos públicos, las horas extraordinarias pueden llevarse a cabo dentro de un límite máximo anual, que se dividirá por mes, siguiendo criterios establecidos para cada organismo conforme a las exigencias del trabajo.

Con el fin de aliviar el problema del desempleo, la Ley No. 1079 de 30 de octubre de 1955 prohibió que se trabajaran horas extraordinarias en las empresas industriales, salvo en casos excepcionales. Los aprendices y las trabajadoras que son madres lactantes están totalmente excluidos de la prestación de horas extraordinarias, en tanto que los trabajadores-estudiantes no están obligados a esa prestación.

El trabajo nocturno, conforme al mismo artículo del Código Civil, debe ser remunerado con un salario superior al del trabajo diurno.

Descanso semanal, días no laborables, vacaciones

El artículo 36 de la Constitución establece que "el trabajador tiene derecho al descanso semanal y a vacaciones anuales retribuidas y este derecho no es renunciable". Además, el artículo 2109 ya existente del Código Civil, que sigue siempre en vigor, dispone que el descanso semanal obligatoriamente debe coincidir con el domingo. El descanso semanal está además reglamentado por la Ley No. 370 de 22 de febrero de 1932, y por leyes especiales que establecen excepciones para actividades específicas de la empresa, para la organización del trabajo, las actividades estacionales y las de utilidad pública.

El Tribunal Constitucional estableció que la norma del artículo 36 de la Constitución no tiene una periodicidad fija de descanso hebdomadario cuando existen necesidades evidentes derivadas de la protección de los intereses de orden general (sentencias No. 105 de 1972 y No. 65 de 1973).

Es también especialmente importante una sentencia más reciente del Tribunal Constitucional que establece la relación entre el descanso diario y el semanal en el caso de los turnos del trabajo de equipo (sentencia No. 102 de 1976).

Al descanso semanal conforme a la norma general y las modalidades indicadas, se agregan las festividades civiles y religiosas. Considerando como adquirido el derecho del trabajador al descanso hebdomadario, en el caso de prestación de trabajo durante días feriados en razón de exigencias de sector el trabajador tiene derecho a una retribución mayor fijada por los contratos colectivos.

Como está previsto en el artículo 36 de la Constitución, las vacaciones deben ser anuales, retribuidas y no renunciables y, en virtud del artículo 2109 del Código Civil, deben disfrutarse durante un período anual continuo y tomarse durante períodos que establece el empresario teniendo en cuenta las exigencias de la empresa y los intereses del trabajador.

El carácter obligatorio de las vacaciones fue determinado posteriormente por el Tribunal de Casación, que estableció la nulidad de toda cláusula de relación laboral que establezca el pago de una indemnización en reemplazo de las vacaciones (y del descanso semanal): sentencia No. 1169 de 11 de abril de 1969. El Tribunal Constitucional declaró también la inconstitucionalidad del artículo 2243 del Código Civil en la parte en que condiciona el derecho a vacaciones del personal del servicio doméstico a la circunstancia de haber prestado como mínimo un año de servicios ininterrumpidos estableciendo, pues, el disfrute de este derecho en forma proporcional al período de trabajo cumplido.

Con respecto a la continuidad del período de vacaciones, establecido en general por el artículo 2109 ya mencionado del Código Civil, el Tribunal de Casación reconoció la posibilidad de vacaciones fraccionadas, pero dentro de límites que permitan una pausa tal que haga posible una recuperación efectiva de las energías del trabajador (sentencias No. 1474 de 13 de julio de 1965 y No. 1494 de 5 de mayo de 1969).

Por último, la cuestión de las vacaciones anuales está regulada por los contratos colectivos de trabajo, que tienen en cuenta las indicaciones suministradas, y por la jurisprudencia que acabamos de mencionar.

/...

ARTICULO 8. DERECHOS SINDICALES

A. Derecho a formar sindicatos y a afiliarse a ellos

La libertad sindical en la Constitución

La libertad sindical constituye una de las más importantes y significativas conquistas que el pueblo italiano obtuvo después de la segunda guerra mundial, con la entrada en vigor en 1958 de la Constitución de la República.

En efecto, en la Constitución figura el derecho de cada trabajador a constituir, con otros trabajadores, sindicatos y a afiliarse al sindicato de su elección con el fin de proteger sus propios intereses económicos y sociales; este derecho halla aquí su primera afirmación en términos que no admiten restricciones. El primer párrafo del artículo 39 de la Constitución dice en efecto que "la organización sindical es libre", afirmando con ello también el derecho de los sindicatos a desarrollar libremente sus actividades.

Considerando, además, que el artículo 18 de la Constitución reconoce en general a los ciudadanos el derecho de asociarse libremente, se hace evidente que el legislador constituyente tiene como finalidad otorgar especial importancia a la libertad de asociación con fines sindicales.

En el mismo artículo 39, la Constitución establece que "no se pueden imponer a los sindicatos otras obligaciones que su registro en las oficinas locales o centrales, según las normas establecidas por la ley" (segundo párrafo); "es condición para el registro que los estatutos de los sindicatos tengan una organización interna de base democrática" (tercer párrafo); "los sindicatos registrados tienen personalidad jurídica. Pueden, representados unitariamente en proporción al número de sus miembros, estipular contratos colectivos de trabajo con eficacia obligatoria para todos los miembros pertenecientes a las categorías a que se refiere el contrato" (cuarto párrafo).

Después de la entrada en vigor de la Constitución, no faltaron en el Parlamento y en el Gobierno iniciativas destinadas a materializar el sistema de registro de los sindicatos y al reconocimiento de su personalidad jurídica, sin llegar, sin embargo, a la aprobación de una reglamentación a este respecto.

Esta situación, sin embargo, no ha lesionado el principio de la libertad sindical, dado que los trabajadores de los diferentes sectores han constituido asociaciones sindicales de diferentes orientaciones políticas o autónomas.

Cabe destacar, además, que estas mismas organizaciones sindicales no han solicitado la creación del sistema de registro por temor a que pudiera acarrear una injerencia estatal que les impondría límites.

Aún en la actualidad, pues, los sindicatos son asociaciones no reconocidas jurídicamente; por consiguiente, son organismos de facto y, como tales, están regidos por las normas del Código Civil (artículos 36 a 38), diferenciándose, sin embargo, de las demás asociaciones no reconocidas por el hecho de que tienen capacidad para concertar contratos colectivos de trabajo (de los que se tratará más adelante).

La situación jurídica especial de los sindicatos que acabamos de describir no influye sobre la posibilidad del libre desarrollo de sus actividades, ni disminuye en manera alguna la importancia de su función. En efecto, desde el inicio, las organizaciones sindicales han trabajado empeñosamente para la concertación de contratos colectivos de trabajo, contribuyendo así a la elaboración de un sistema de principios sindicales. Además, los sindicatos participan con creciente frecuencia en la definición de la política económica y social del país a través de formas de consulta definidas en cada oportunidad por el Gobierno.

El derecho a formar sindicatos en el marco del "estatuto de los trabajadores"

La primera ley dictada por el Parlamento en la esfera estrictamente sindical, la de 1970, frecuentemente citada y conocida en general con el nombre de "estatuto de los trabajadores", traduce en normas jurídicas los principios afirmados por las organizaciones sindicales a través de la negociación colectiva y comprende también la adopción, por parte del Estado, de una línea de apoyo a los sindicatos.

Además, la ley no regula la actividad de los sindicatos, ya que ello sería contrario al principio constitucional de la libertad sindical. Sólo establece algunas garantías esenciales con el fin de eliminar los obstáculos que podrían dificultar el desarrollo de la actividad sindical en el lugar de trabajo. La actividad sindical está así garantizada bajo un triple aspecto: el de la libertad sindical, el relativo más estrictamente a la organización y el de la protección de los intereses de los trabajadores.

Antes de exponer las normas establecidas por el "estatuto de los trabajadores", es necesario señalar que se aplica a los empleados de las empresas privadas, a los de las empresas públicas económicas (empresas del Estado) y a los de otras empresas públicas, salvo cuando esta esfera está reglamentada por leyes especiales.

Las normas del estatuto se refieren al derecho a formar sindicatos y al de los sindicatos a desarrollar libremente sus actividades. Ambas formas de normas están relacionadas y no siempre son fáciles de diferenciar. Sin embargo, dado que el artículo 8 del Pacto Internacional menciona por separado ambas clases de derecho, se indicarán a continuación los aspectos que conciernen más directamente a la libertad de formar sindicatos con el fin de promover y proteger los intereses económicos y sociales de sus asociados:

a) El derecho a fundar asociaciones sindicales, a afiliarse a ellas y a desarrollar actividades sindicales para todos los trabajadores en el interior del lugar de trabajo;

b) Tiene carácter obligatorio la prohibición para los empleadores y sus asociaciones de organizar o sostener, por medios financieros o de otra índole, sindicatos "cómodos", es decir, sindicatos que en la práctica defienden los intereses del empleador. En caso de transgresión de esta prohibición, está prevista la posibilidad de recurrir a la justicia con el fin de obtener la cesación de las actividades de estos sindicatos y su disolución;

/...

c) Tiene carácter obligatorio la prohibición para la empresa de actuar en forma discriminatoria, en especial:

- i) Es nulo todo pacto o acto llevado a cabo con el fin de subordinar el empleo del trabajador a la condición de que se afilie o no a una asociación o que acepte formar parte de ella (esta norma retoma el principio establecido por el Convenio de Ginebra No. 98 y establece también una sanción penal para los transgresores);
- ii) Es nulo todo acto o hecho que tenga como resultado el despido de un trabajador o discrimine contra él en la concesión de calificación o funciones, o en los traslados, en los procedimientos disciplinarios o que lo perjudiquen por pertenecer a una asociación sindical o por una actividad sindical desarrollada, es decir, por su participación en una huelga (esta norma también retoma el principio establecido por el Convenio No. 98 de Ginebra que establece además una sanción penal para los transgresores);
- iii) Todo pacto o acto que subordine el empleo de un trabajador al hecho de que pertenezca o no a un partido político o a una confesión religiosa determinados o a su participación o no en actividades políticas o religiosas es igualmente considerado discriminatorio y, por lo tanto, inadmisibles;

d) Está codificada la prohibición de que el empleador efectúe actos discriminatorios "colectivos", por ejemplo, el pago de primas a los trabajadores que no hayan participado en las huelgas.

Con respecto a los derechos de los sindicatos a formar federaciones y confederaciones y a afiliarse entre sí y a organizaciones sindicales internacionales, no existen en Italia disposiciones que los limiten en manera alguna.

Las tres principales organizaciones sindicales - la Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL), la Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL) y la Unión Italiana de Trabajadores (UIL) están vinculadas entre sí por lazos funcionales previstos por sus estatutos y constituyen una federación nacional unitaria.

B. Derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos

Negociación colectiva

El primer párrafo del artículo 39 de la Constitución reconoce a los sindicatos el derecho a desarrollar libremente sus actividades.

La actividad estatutaria común a todos los sindicatos y que tiene importancia notable y carácter continuo es la relativa a la negociación de contratos colectivos de trabajo, que se desarrolla para cada categoría profesional a nivel nacional o en marcos más limitados hasta el de la simple empresa.

Los contratos colectivos de trabajo están reglamentados en sus aspectos fundamentales por las normas del Código Civil y vinculan a las asociaciones que los concertan y a sus asociados por el poder de representatividad conferido por ellos a la asociación por el hecho mismo de que adhieren a ésta.

Sin embargo, incluso si una de las dos partes entre las que surge un diferendo no está inscrita en las asociaciones que han concertado el contrato colectivo de trabajo, éste, de hecho, es generalmente aplicado. También la jurisprudencia se ha manifestado en numerosas oportunidades en sentido favorable a la aplicación amplia de los contratos colectivos de trabajo (sentencias de ley, Tribunal de Casación No. 2670 de 1970 y No. 2222 de 1971).

Pero en el caso de que las cláusulas del contrato individual de trabajo establecen condiciones más favorables que las del contrato colectivo de la categoría a la que pertenece el trabajador, en caso de diferendo prevalecen las primeras.

La negociación colectiva consiste, bajo el aspecto jurídico, en la interpretación y la aplicación de la disciplina contractual del trabajador y, bajo el aspecto económico, en la determinación y la modificación de las remuneraciones y las modalidades de la relación laboral. Estas cuestiones se atribuyen, en principio, a la negociación directa de las partes interesadas; sin embargo, se mantiene la competencia de la autoridad judicial en materia de interpretación de la reglamentación.

El orden italiano no prevé forma alguna de intervención pública obligatoria y en materia de decisión en el marco de la negociación colectiva. La mediación de los organismos públicos puede ser solicitada por una de las dos partes interesadas o por ambas, en caso de concertación o renovación de contratos. La petición puede ser dirigida a las oficinas del trabajo competentes para el territorio, en el marco provincial o regional, o al Ministerio de Trabajo. No resulta raro hallarse ante una mediación llevada a cabo por otros organismos públicos, como por ejemplo los prefectos, para el sector de los servicios públicos, u otros ministerios competentes para sectores bien determinados, como el trabajo en el mar, los ferrocarriles, etc.

De todos modos, la solicitud de mediación es voluntaria y las propuestas presentadas durante este período de mediación no son de aceptación obligatoria.

La amplitud y la duración de los contratos colectivos: estos contratos se refieren a todas las cuestiones que puedan surgir en la vida de una empresa, incluida la mejor aplicación posible de las disposiciones de las leyes en vigor, como, por ejemplo, la seguridad y la higiene en el trabajo y la determinación de actividades de esparcimiento y asistencia.

El contrato colectivo tiene una duración limitada en el tiempo y su renovación es motivo de nuevas negociaciones entre las asociaciones de trabajadores y los empresarios.

La libertad de la acción sindical en
el "estatuto de los trabajadores"

El "estatuto de los trabajadores" contiene una serie de normas que determinan las condiciones necesarias para que los sindicatos puedan desarrollar libremente sus actividades en el interior de la empresa.

La más importante de estas normas es la que reconoce a los trabajadores el derecho de formar, en el interior de cada empresa, delegaciones sindicales de empresa (DSE). Estos organismos son permitidos en cada una de las sedes, usinas, filiales, oficinas o talleres autónomos de empresas industriales o comerciales, que ocupan a más de 15 empleados, y en las empresas agrícolas que ocupan a más de cinco empleados. Este derecho se extiende también a las empresas industriales y comerciales que ocupan a más de 15 empleados en la misma comuna, incluso si cada unidad productiva no alcanza este límite (que para las empresas agrícolas se reduce a cinco).

Según el Tribunal Constitucional, estos derechos tienen por objeto impedir que cada trabajador o pequeños grupos aislados de trabajadores puedan constituirse en sindicatos que carezcan de las calidades necesarias para una representatividad efectiva a nivel de la empresa, o puedan ofrecerse para desarrollar actividades que, al interferir en la vida de la empresa, comprometan o, por lo menos, obstaculicen el desarrollo normal de la actividad de la empresa y los intereses colectivos de los trabajadores mismos (sentencia No. 63 de 1974).

Con el objeto de permitir que las delegaciones sindicales de empresa desarrollen sus funciones, la ley acuerda a sus dirigentes el derecho a licencias con sueldo no inferiores a ocho horas mensuales en las unidades que emplean más de 200 personas y no inferiores a una hora en las que emplean hasta 200 personas.

Los dirigentes también tienen derecho a licencia sin sueldo para participar en negociaciones sindicales o congresos o reuniones de carácter sindical, por un período no menor de ocho días.

Con el objeto de proteger a los dirigentes de las organizaciones sindicales de empresa, la ley establece un procedimiento de urgencia de naturaleza especial para la reintegración inmediata del puesto de trabajo en el caso de un despido ilegal. También establece que debe obtenerse la autorización de las asociaciones sindicales a las que pertenecen, en caso de traslado a otra unidad productiva.

Para el desarrollo de la acción sindical en el lugar de trabajo, la ley establece: a) que las delegaciones sindicales pueden utilizar una sala en el interior de la empresa y exhibir en espacios determinados publicaciones, textos y comunicados de interés sindical; b) que los trabajadores pueden reunirse en asamblea en la misma unidad productiva en que trabajan, fuera de las horas de trabajo o, dentro de un límite de 10 horas anuales, también durante las horas de trabajo; en este caso debe pagarse la remuneración normal; c) que los trabajadores pueden organizar dentro de la empresa, pero fuera del horario de trabajo, "referéndums" sobre asuntos relativos a la actividad sindical; d) que los trabajadores pueden recolectar contribuciones y hacer proselitismo en favor de su sindicato en el interior de la empresa, pero sin comprometer con ello el desarrollo normal del trabajo.

/...

Para completar la exposición hecha hasta aquí de las normas establecidas por el "estatuto de los trabajadores", cabe señalar, aunque brevemente, la posibilidad de que el empleador asuma una actitud antisindical con el objeto de impedir o reducir la libertad y el desarrollo de las actividades sindicales, así como el derecho de huelga (del que se tratará). Respecto de tal posibilidad, el "estatuto de los trabajadores" establece la represión de esta clase de conducta, reconociendo a las organizaciones sindicales el derecho de pedir, por vía judicial, la protección de los intereses colectivos violados por este comportamiento.

La jurisprudencia ha contribuido en forma especial a establecer orientaciones interpretativas del principio de la libertad sindical. En la esfera particular del comportamiento antisindical de los empleadores, ha asegurado una caracterización continua de los casos de esta clase de conducta, teniendo en cuenta también el convenio de la Organización Internacional del Trabajo No. 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación y el No. 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

C. Derecho de huelga

El artículo 40 de la Constitución determina que "el derecho a la huelga se ejercita en el ámbito de las leyes que lo regulan".

Pero hasta la actualidad no se ha sancionado ley alguna para reglamentar este derecho del trabajador, ya que los sindicatos siempre han demostrado preferir formas de autorregulación de la huelga, pero sin definir concretamente ninguna delimitación de este derecho. Sólo recientemente las organizaciones sindicales de algunos sectores adoptaron códigos de conducta que sólo los trabajadores afiliados están obligados a respetar.

Ante la ausencia de normas que permitan la realización del mencionado artículo de la Constitución, se ha planteado el problema legislativo de saber si este artículo es de carácter programático o prescriptivo. Una primera sentencia del Tribunal Constitucional afirmó a este respecto que el artículo es de naturaleza inmediatamente prescriptiva y que el derecho de huelga puede ser ejercido y protegido por vía judicial (sentencia No. 46 de 1958). Una sentencia posterior ha sido aún más específica y, reflejando los acontecimientos ocurridos entretanto debidos a la acción sindical, afirmó que el derecho de huelga se reconoce también cuando la motivación no es puramente económica. Se exceptúa el caso en que la huelga tiene por objeto subvertir el orden constitucional u obstaculizar el libre ejercicio de los poderes del Estado (sentencia No. 290 de 1974).

Además, la jurisprudencia también considera como legítimas las huelgas de solidaridad y otras formas distintas de huelgas, como por ejemplo la huelga por sorpresa y la escalonada. Estas formas de huelga deben, sin embargo, respetar un principio fundamental: el de no lesionar los derechos garantizados por la constitución, como por ejemplo el derecho de trabajar, el derecho de no participar en la huelga, etc.

Sin embargo, cabe destacar que en los últimos años se han producido frecuentemente huelgas de los servicios públicos que han causado importantes

perjuicios a la colectividad. En consecuencia, el Gobierno creó recientemente una comisión de estudio para la preparación de un proyecto de ley que, en la realización de la norma constitucional, permita la reglamentación del derecho de huelga.

En el plano de la jurisprudencia, se discute la admisibilidad de la huelga de algunas categorías de trabajadores, y en especial de:

- a) Los aparceros, ya que la aparcería no constituye una relación de trabajo de carácter subordinado sino asociativo;
- b) Los abogados, que ejercen una profesión liberal y cuya ausencia de las audiencias, con el objeto de protestar, no puede calificarse como huelga (sentencia del Tribunal de Casación No. 2009 de 1975);
- c) Los marinos, ya que una huelga que se llevara a cabo durante la navegación podría ser considerada como delito de motín en el sentido del artículo 1105 del Código Naval;
- d) Los trabajadores portuarios, respecto de quienes existen dudas análogas a las relativas al caso de los marinos.

D. Ejercicio de los derechos sindicales en la administración del Estado, las fuerzas armadas y la policía

Administración del Estado

En el Estatuto de los trabajadores figura una norma que excluye totalmente la aplicabilidad del estatuto mismo a los empleados de la administración del Estado y parcialmente a los organismos públicos sin fines de lucro.

Esta disposición no carece de excepciones de inconstitucionalidad a la luz del artículo 3 de la Constitución que proclama la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, y del proceso tendiente a la asimilación parcial del rendimiento del trabajo público al del trabajo privado. El Tribunal constitucional, sin embargo, no ha confirmado su constitucionalidad, habida cuenta de las diferencias que caracterizan a los dos tipos de trabajo público y privado. Conjuntamente, de todas maneras, el Tribunal reafirmó que cuando en los dos sectores existen situaciones idénticas o análogas reguladas de una manera no justificada o no conforme, la inconstitucionalidad podrá plantearse; y "como ejemplo" señaló que será inconstitucional la exclusión de los sindicatos de Estado de la posibilidad de obtener del juez administrativo la represión de la conducta antisindical de la administración pública. Por último, en lo que se refiere a los organismos públicos que no tienen fines de lucro, el Tribunal afirmó que las normas del estatuto de los trabajadores son aplicables cuando integran y completan la reglamentación existente (sentencia No. 118 de 1976).

En una sentencia ulterior el Tribunal constitucional tomó nota del hecho de que la legislación que rige el empleo público se ha aproximado parcialmente a la del trabajo privado a través de la negociación colectiva, que se ha transformado, también en el plano formal, en una fase necesaria del proceso de determinación de los sueldos de los empleados públicos de las grandes categorías. Tomó nota también

/...

del hecho de que los sindicatos ayudan ahora al Gobierno a fijar las normas de rendimiento en la administración pública, que, por consiguiente no son puramente unilaterales. En todo caso el Tribunal constitucional, al examinar la no aplicabilidad del "nuevo proceso de trabajo" a los empleados del Estado, ha reafirmado que las particularidades de la disciplina del empleo estatal excluyen que el principio de igualdad de todos los ciudadanos comprenda la extensión pura y simple de la salvaguardia establecida por el Estatuto de los trabajadores para el sector privado (sentencia No. 68 de 1980).

La libertad sindical de los empleados civiles de la administración pública está garantizada por las Leyes Nos. 628 de 18 de marzo de 1968 y 775 de 28 de octubre de 1970.

En estas leyes se dispone, entre otras cosas, que los empleados civiles del Estado tienen el derecho a reunirse en los locales de la unidad administrativa a que pertenecen o en los de ejercicio de los servicios públicos o de producción industrial (empresas estatales) durante el horario de trabajo dentro de los límites de 10 horas anuales durante las cuales recibirán la remuneración normal.

Las reuniones, en las que pueden participar todos los trabajadores o grupos de ellos, se convocan individual o colectivamente en las organizaciones sindicales representadas en el consejo de administración cuando hay, en el orden del día del Consejo, temas de interés sindical o laboral. En las reuniones pueden participar con aviso previo dirigentes de la organización sindical aunque no sean empleados de la administración pública.

Los empleados de las administraciones del Estado y también las del sistema autónomo que desempeñan cargos electivos en sus propias organizaciones sindicales de más carácter representativo están exentos de la obligación de trabajar a pedido de la organización sindical a que pertenecen.

Este personal recibe, a cargo de la administración empleadora, todas las asignaciones que le corresponden en el marco de las disposiciones correspondientes en vigor o de la categoría o clase a que pertenece; se excluyen solamente las indemnizaciones de compensación del trabajo suplementario.

Fuerzas armadas

Nuevas normas de principio se han promulgado sobre la disciplina militar en virtud de la Ley No. 382 del 11 de julio de 1979, que reajusta el orden de las fuerzas armadas al espíritu democrático de la República, como se prevé en el tercer párrafo del artículo 52 de la Constitución. Esta ley establece en efecto:

a) Que los militares tienen derecho a todas las prerrogativas que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos aparte de la imposición de limitaciones en el ejercicio de ciertos derechos y la observancia de ciertas obligaciones con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que incumben a las fuerzas armadas;

b) Que el Estado toma medidas eficaces con el objeto de salvaguardar y fomentar el desarrollo de la personalidad de los militares y de asegurarles una remuneración digna;

/...

c) Que siempre debe garantizarse la igualdad de dignidad en las relaciones entre los militares de todos los grados;

d) Que las órdenes deben limitarse a la esfera de la disciplina y al servicio y no exceder las obligaciones que incumben a las fuerzas armadas.

Las limitaciones impuestas al ejercicio de ciertos derechos por parte de los militares se refieren al derecho de huelga y al de formar asociaciones de carácter sindical y adherir a otras asociaciones sindicales, que están prohibidos. Esta última prohibición no es absoluta en la medida en que las personas reclutadas para el servicio militar y las que han sido llamadas para prestar servicios temporarios pueden inscribirse o continuar inscritas en organizaciones sindicales de categoría y realizar actividades sindicales cuando no se encuentran en condiciones determinadas (en comisión de servicio, de uniforme, etc.).

Las limitaciones indicadas de los derechos sindicales están moderadas por la ley a través de una innovación importante: la institución, dentro de las fuerzas armadas, de un sistema de "órganos de representatividad militar" colegiados y de carácter electivo que consienten en realizar, paralelamente a la tradicional línea jerárquica, una serie de instancias, consultas y pedidos que, originados en órganos de grado inferior, están destinados a llegar a los niveles más altos de las fuerzas armadas, al Ministerio de Defensa y al Parlamento. Estos órganos representativos están articulados en los tres niveles siguientes:

a) Un órgano central de carácter nacional en que participan delegados de todas las fuerzas armadas (mixto) y articulado en comisiones (igualmente mixtas) de categoría y en secciones para cada fuerza armada;

b) Organos intermedios ante los altos comandos de cada fuerza armada;

c) Organos de base ante las unidades militares de cada fuerza armada.

La elección de los delegados de los órganos de base se realiza sobre la base de principios democráticos (voto directo, nominal y secreto). Los delegados elegidos actúan con los mismos principios en la elección de delegados para los órganos intermedios. Por último, con el mismo procedimiento, estos últimos eligen a los delegados del órgano central.

La competencia del órgano central de representatividad se refiere a la formulación de asesoramiento, propuestas y pedidos sobre todas las cuestiones que son objeto de normas legislativas o reglamentarias que se refieren a la condición, la remuneración y la salvaguardia de los militares (jurídica, económica, de previsión social, sanitaria, cultural y moral). El órgano central puede ser escuchado a su pedido por las comisiones permanentes de las dos Cámaras.

Los órganos de delegación tienen además la función de exponer las instancias de carácter colectivo que se refieren a las cuestiones siguientes: mantenimiento del empleo durante el servicio militar, calificación profesional, inserción en el sector activo de los que terminan el servicio militar, medidas en casos de accidentes sufridos o incapacidades contraídas durante el servicio o causadas por éste, actividades de asistencia, culturales, de esparcimiento y de promoción

/...

social, también en favor de sus familias, organización de salas de reuniones y cantinas, condiciones higiénicosanitarias, alojamiento.

En realidad el sistema de la delegación militar está concebido con el objeto de favorecer, ya sea en el cuadro de las fuerzas mixtas, ya sea en el interior de cada fuerza armada y cuerpo armado, el espíritu de participación y colaboración y mantener elevadas las condiciones morales y materiales del personal militar.

El reglamento de realización de la delegación militar ha sido promulgado por un decreto del Presidente de la República el 4 de diciembre de 1979. Su primera aplicación es demasiado reciente para que puedan indicarse los primeros resultados obtenidos. Se puede de todas maneras afirmar ya que el Ministerio de Defensa espera obtener, gracias a la institución de la delegación militar, resultados positivos también a corto plazo, especialmente en lo que se refiere a una mejor integración entre los diferentes grados de las fuerzas armadas. Esto ha de hacerse manteniendo los principios de la disciplina militar y enriqueciéndolos con posibilidades de diálogo y de relaciones humanas.

Administración de la seguridad pública

En virtud de una ley muy reciente - Ley No. 121 de 1° de abril de 1981 - se ha creado un nuevo orden de la administración de la seguridad pública que constituye el resultado de varios años de estudio y de debate, no sólo a nivel parlamentario, gubernamental y de la opinión pública, sino también al de los miembros de la seguridad pública. Ya en 1970, en efecto, en virtud de una disposición administrativa del Ministerio del Interior, se otorgó a los miembros el derecho a expresar libre y conscientemente juicios y opiniones sobre la reforma del orden precedente y reunirse en comités que tenían por finalidad constituir, después de la aprobación de la reforma, asociaciones sindicales.

La desmilitarización de la policía y el reconocimiento de los derechos sindicales constituyen, conjuntamente con un nuevo orden de personal, los aspectos más importantes de esta reforma que, en lo que se refiere a los derechos sindicales, se ha inspirado no sólo en los pedidos de los miembros de la seguridad pública sino también en el derecho internacional. En la explicación preparada sobre el proyecto de ley del Gobierno para la reforma, proyecto concretado en dicha ley, se cita explícitamente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al igual que otros tratados relativos a los derechos humanos.

Los derechos sindicales se reconocen por primera vez a los miembros de la seguridad pública dentro de los límites y las formas que derivan de su pertenencia a una administración civil, pero a un orden especial, habida cuenta del carácter particular de las funciones que se les confían y de la obligación de garantizar la imparcialidad de estas funciones.

En particular, los contenidos y los límites de los derechos sindicales son los siguientes:

a) Los miembros de la policía tienen derecho a asociarse en sindicatos en el marco de la administración; no pueden inscribirse en otros sindicatos ni asumir la delegación de otros trabajadores; les está vedado el derecho a la huelga y a

/...

acciones análogas que, efectuadas durante el servicio, pueden poner en peligro las necesidades de salvaguardar el orden y la seguridad públicos y las actividades de la policía judicial; pueden reunirse durante el horario de trabajo durante 10 horas anuales y fuera del servicio pueden celebrar reuniones en uniforme en los locales de la administración puestos a su disposición o en lugares abiertos al público;

b) Los sindicatos del personal de la seguridad pública están formados, dirigidos y representados por miembros de la administración. Salvaguardan sus intereses sin interferir en la dirección de los servicios o las obligaciones de la organización; no pueden adherir ni afiliarse a otras organizaciones sindicales ni tener relaciones de carácter organizacional con ellas;

c) Con el objetivo de realizar la actividad sindical se confía a los diferentes sindicatos, en las oficinas centrales de la administración, la utilización de un local que puede usarse como oficina sindical y, en las oficinas centrales y periféricas, la utilización de espacios concretos para la publicación de carteles; los dirigentes de los sindicatos de carácter nacional más representativos se ponen en disponibilidad por motivos sindicales y son regularmente remunerados. Los otros miembros de los órganos colegiados de los sindicatos son autorizados a ausentarse de la oficina durante el tiempo necesario para participar en las reuniones del órgano colegiado para realizar la actividad sindical normal; esta autorización se otorga en cada provincia y para cada organización para tres empleados y para una duración media no superior a tres días por mes;

d) Los acuerdos sindicales, de tres años de duración, estipulan la remuneración (sobre la base de las calificaciones establecidas por el nuevo orden de personal), el horario de trabajo, las vacaciones, los permisos, los feriados, la cesantía y la remuneración monetaria por las horas extraordinarias, las misiones y los traslados, así como también criterios sobre la formación y reutilización de profesionales; los acuerdos son celebrados por una delegación compuesta por representantes de los sindicatos más representativos en el plano nacional; si no se logra un acuerdo sobre la remuneración monetaria accesoria al cabo de tres meses después del comienzo de las negociaciones el Ministerio del Interior formula una advertencia al Parlamento.

Otra forma de participación del personal de policía en las decisiones sobre la situación jurídica, la previsión social y la asistencia del personal, el orden y el programa de los institutos de instrucción y de formación profesional y las modalidades de realización de concursos está representada por su participación en el Consejo nacional de policía (órgano consultivo del Ministerio del Interior) que fue instituido por la ley ya citada y que está compuesto por 60 miembros. De estos 60 miembros 30 están designados por el Ministerio (de estos 30 por lo menos 20 se escogen entre el personal de la seguridad pública siguiendo criterios de representantividad) y otros 30 son elegidos entre el personal según tres grupos electorales correspondientes a los diferentes grados de la policía y sobre la base de listas electorales nacionales.

Los elegidos quedan en funciones por un período de tres años.

La promulgación de la ley de reforma del cuerpo de policía es muy reciente. Por consiguiente, no es posible dar indicaciones sobre los resultados de su aplicación.

/...

ARTICULO 9. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

A. La seguridad social en la Constitución

Para comprender la importancia de la evolución que la Constitución republicana de 1948 determinó en el sistema de previsión social ya existente, es necesario describir brevemente la situación en que se hallaba este sistema al finalizar la segunda guerra mundial.

Durante este período, los seguros sociales ya se habían extendido progresivamente, desde el primer seguro obligatorio contra accidentes de trabajo (que se remonta a 1898) a los seguros contra accidentes de trabajo en el sector agrícola y contra otros acontecimientos perjudiciales que crean situaciones de necesidad, como por ejemplo la invalidez, la vejez, el desempleo, las enfermedades profesionales y las enfermedades en general.

Estos seguros constituían, en conjunto, un sistema de "previsión social" que estaba preordenado por el Estado, pero que se dirigía ante todo a la protección de los trabajadores dependientes. En efecto, salvo algunas excepciones, los trabajadores independientes no participaban en forma alguna de previsión social. Además, el ciudadano como tal, incluso si padecía situaciones de necesidad análogas a las del trabajador dependiente, estaba excluido del sistema de previsión; recibía ayuda de la asistencia y las obras de beneficencia públicas, junto a las cuales se extendía un amplio sector de asistencia y beneficencia privadas.

En el mismo sector de la previsión social, además de la acción legislativa, el Estado intervenía para crear organismos de previsión y establecer los controles necesarios para la aplicación de las leyes. Sin embargo, no contribuía financieramente a los fondos de los organismos de previsión social y, por lo tanto, las prestaciones de esos organismos eran estrictamente proporcionales a los aportes pagados por los empresarios.

Esta descripción esquemática del sistema de previsión, tal como se formó con el correr de los años, sin un plan determinado previamente, indica evidentemente que representaba en efecto un importante progreso de la acción del Estado en la esfera social; sin embargo, es obvio que adolecía de lagunas o insuficiencias.

Al finalizar la segunda guerra mundial, la necesidad de una reforma en la esfera de la previsión social se presentó con claridad, en relación con una serie de factores concomitantes y, ante todo, la interrupción de la situación de aislamiento cultural e ideológico en que había estado el país durante todo el período entre ambas guerras. Así, al largo debate sobre los problemas de posguerra, se añadió la idea, que ya se había afirmado en muchos países, de que la "seguridad social" era la liberación de todos los ciudadanos y que debía ser función del Estado; segundo, la grave crisis financiera del sistema de previsión social causada por la devaluación de la moneda y la disminución del valor real de las prestaciones, en especial de las económicas, que fue su consecuencia; por último, la presencia de grandes masas de damnificados sobrevivientes y refugiados, que aumentó considerablemente el número de personas necesitadas, personas que carecían de los títulos necesarios para recibir las prestaciones asistenciales.

Tal situación, incluso antes de la promulgación de la Constitución republicana, hizo necesaria una intervención masiva en la esfera financiera del Estado. El Gobierno creó también una comisión para la reforma de la previsión social. Los resultados de la labor de esta Comisión no tuvieron consecuencias legislativas, pero suscitaron vivo interés en la opinión pública e influyeron en la formulación de normas constitucionales en esta esfera. La Comisión propuso, en efecto, una reforma radical del sistema de previsión social. Y, por primera vez, se afirmó la perspectiva de medidas de "seguridad social", con el fin de asegurar un ingreso mínimo y asistencia sanitaria completa para todas las personas que la necesitaran.

Inspirado en esta concepción de la seguridad social, el artículo 38 de la Constitución dispone lo siguiente:

"Todo ciudadano incapaz para el trabajo y desprovisto de los medios necesarios para vivir tiene derecho al mantenimiento y a la asistencia sociales.

Los trabajadores tienen derecho a que sean previstos y asegurados medios adecuados a sus necesidades vitales en caso de accidente, enfermedad, invalidez, vejez y paro involuntario.

Los incapaces y los que tienen disminuida su capacidad tienen derecho a la educación y a la capacitación profesional.

Al cumplimiento de las medidas previstas en este artículo proveerán organismos e institutos establecidos o integrados por el Estado.

La asistencia privada es libre."

La complejidad y amplitud de la materia tratada en este artículo de la Constitución han dado lugar a interpretaciones diferentes también respecto de otros artículos de la Constitución misma, y a principios que han informado las leyes sancionadas después de su entrada en vigor.

Nos limitaremos aquí a indicar las distintas interpretaciones que parecen más apropiadas para comprender, en la formulación del artículo 38 y del artículo 32 - según el cual "la República tutela la salud como derecho fundamental del individuo" - los elementos constitutivos de un sistema de seguridad social de aplicación gradual:

a) El empleo repetido en el artículo 38 de la palabra "derecho" (de los ciudadanos en condiciones específicas de necesidad, de los trabajadores, de los incapaces y de los minusválidos) y la misma formulación del artículo 32 (que afirma el "derecho" a la salud para el ciudadano como tal) indican la superación del anterior sistema de previsión social, basado rígidamente en el método del seguro, y la adopción de un sistema más amplio de protección social que obliga al Estado a hacer efectivos los derechos reconocidos por la Constitución. Ello significa que el Estado debe sufragar parcial o totalmente el costo de las prestaciones sociales establecidas por la Constitución, en la medida necesaria para realizar los derechos correspondientes en el máximo grado posible permitido por las finanzas del Estado

/...

y, para las prestaciones efectuadas mediante el método de los seguros sociales, por las posibilidades de contribución de las categorías interesadas.

b) La función del Estado de hacer efectivos los derechos reconocidos por los artículos 32 y 38 de la Constitución no corresponde sólo al interés de los titulares de estos mismos derechos, sino también a un interés "público" que es, por lo tanto, un deber "primario". Los diferentes grados de protección previstos para cada categoría de titulares de los derechos no se deben a un interés de diferente importancia que les acuerda el Estado, ni a una diversidad de fundamento de los deberes del Estado, sino a la diversidad de necesidades.

c) La superación del anterior sistema de previsión social tiene su fundamento también en el hecho de que el artículo 38 de la Constitución no establece distinciones entre los trabajadores dependientes y los independientes, cuya protección sin diferenciaciones está asegurada también por el artículo 35, conforme al cual "La República protege el trabajo en todas sus formas y aplicaciones".

A la luz de las interpretaciones del artículo 38 y de los artículos 32 y 35 de la Constitución, que acabamos de señalar, cabe preguntarse si las prestaciones acordadas, consideradas conjuntamente, constituyen en el espíritu y la letra de las normas constitucionales un sistema establecido de seguridad social que esté comprendido en su concepción más avanzada de "liberar al individuo de la necesidad".

Las opiniones en la materia no son unánimes - como se verá más adelante, en el examen de cada prestación social. La cuestión de una reforma general de la previsión social continúa en pie y constituye el objeto del debate. Sin embargo, parecería prevalecer la opinión de que la reglamentación actual constituye un sistema de seguridad social susceptible de una importante evolución.

En efecto, las leyes más importantes sancionadas después de la entrada en vigor de la Constitución parecen inspiradas por esta finalidad. Las principales innovaciones en relación con el anterior sistema de previsión social han sido, en efecto, las siguientes, en orden cronológico:

a) En 1965 se unificaron las diferentes formas de aportes del Estado a las pensiones de invalidez y vejez en un aporte único a un fondo único, al que desde 1979 se hacen todos los aportes obtenidos a través de la fiscalización de los órganos sociales. El fondo se denomina Fondo Social;

b) En 1969 se añadió el seguro médico al de invalidez y vejez de los trabajadores independientes;

c) En 1969 se estableció una "pensión social" para todos los ciudadanos mayores de 65 años carentes de ingresos;

d) En 1978 se creó el "Servicio Sanitario Nacional".

/...

B. La protección de la salud

Al tratar del derecho a la salud y la higiene en el trabajo, ya se suministraron supra informaciones sumarias sobre la reforma de la organización sanitaria, que ya está en ejecución, mediante la creación del "Servicio Sanitario Nacional" por la Ley No. 833 de 28 de diciembre de 1978.

A continuación, se ofrece una descripción más completa de esta reforma, en el marco del sistema de seguridad social, prestando especial atención a las partes de la reforma que ya se han ejecutado.

En efecto, mediante la Ley No. 833, el legislador no ha querido llevar a cabo íntegramente la reforma del anterior sistema de protección de la salud, sino crear las condiciones esenciales para una realización gradual.

Motivaciones de la reforma

Conforme al primer párrafo del artículo 32 de la Constitución, "la República tutela la salud como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad, y garantiza la atención gratuita a los indigentes".

Esta norma constitucional, pese a su breve formulación, es al mismo tiempo amplia y precisa y no admite dudas en materia de interpretación, indicando que la protección de la salud es un deber del Estado y está concebida no sólo como cuidados para la curación de enfermedades, sino también como prevención y rehabilitación; todos los ciudadanos en su calidad de tales tienen derecho a la protección de la salud; interesa a la colectividad que tal derecho se realice plenamente; los ciudadanos sin ingresos tienen derecho a recibir atención a expensas del Estado.

Esta amplia concepción del derecho a la salud no podría realizarse sin modificaciones profundas del orden sanitario italiano, que hasta 1970, año en que se creó el orden regional establecido por la Constitución y la descentralización administrativa que fue su consecuencia, se basaba en un sistema centralizado, mutualista y sectorial: centralizado, dado que sólo en 1970 las regiones fueron autorizadas, como había sido previsto por el artículo 117 de la Constitución, a legislar en materia de asistencia sanitaria y hospitalaria; mutualista, porque las prestaciones estaban aseguradas por una multiplicidad de organismos "nacionales" no vinculados entre sí y que actuaban conforme a sistemas de carácter mutualista y de seguro no uniformes; sectorial, porque cada organismo nacional estaba encargado de la asistencia sanitaria de una categoría profesional bien definida.

Las lagunas de este orden sanitario eran evidentes: el sistema se había desarrollado durante este período sin una visión general preordenada de los problemas sanitarios y con la finalidad principal de prestar "cuidados a los enfermos" a expensas de una acción eficaz y minuciosa de prevención y rehabilitación; las prestaciones sanitarias estaban diversificadas en relación con los aportes hechos por cada categoría profesional.

Por consiguiente, era necesario eliminar estas lagunas y desigualdades mediante una reforma profunda del orden sanitario, que debía organizarse siguiendo los principios establecidos por la Constitución y ejecutarse por etapas, dada la complejidad de los problemas planteados.

/...

La etapa preparatoria de la reforma

Una primera etapa, que puede considerarse como preparatoria de la reforma, se desarrolló en el período 1974-1977, cuando ya se habían creado las regiones. Esta profunda innovación de la organización del Estado permitió, en efecto, la sanción de las siguientes leyes preparatorias de la reforma sanitaria:

a) La Ley No. 386 de 1974 que transfirió a las regiones las atribuciones en materia hospitalaria propias del Ministerio de Salud;

b) La Ley No. 349 de 1977, que disolvió los organismos mutualistas nacionales y estableció la adopción de convenios únicos para la asistencia médica general y pediátrica, la asistencia especializada y la distribución de productos farmacéuticos;

c) El Decreto del Presidente de la República No. 606 de 1977, que asigna las funciones administrativas del Estado, incluso en el sector sanitario, a los municipios.

El conjunto de estas tres disposiciones constituyó una etapa transitoria que concluyó en diciembre de 1978, con la aprobación de la Ley No. 833, que creó el Servicio Sanitario Nacional.

Principios y objetivos del Servicio Sanitario Nacional

Los principios que rigen el Servicio Sanitario Nacional están definidos como sigue por el primer artículo de la ley, que retoma y amplía ulteriormente el artículo 32 de la Constitución:

*La República tutela la salud como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad mediante el Servicio Sanitario Nacional.

La protección de la salud física y psíquica debe efectuarse en el respeto de la dignidad y la libertad de la persona humana.

El Servicio Sanitario Nacional está constituido por el conjunto de funciones, estructuras, servicios y actividades destinados a la promoción, el mantenimiento y la rehabilitación de la salud física y psíquica de toda la población sin distinción de condiciones individuales o sociales y conforme a modalidades que aseguren la igualdad de todos los ciudadanos respecto de este servicio.

La realización del servicio sanitario es de competencia del Estado, de las regiones y de los organismos locales territoriales, que garantizan la participación de todos los ciudadanos.

En el interior del Servicio Sanitario Nacional, queda asegurada la vinculación y la coordinación con toda actividad y toda intervención de todos los demás órganos, centros, instituciones y servicios que, en el sector social, desarrolla actividades que tengan alguna repercusión en el estado de salud de los individuos y de la colectividad.

/...

Las asociaciones de voluntarios pueden ayudar a los fines institucionales del Servicio Sanitario Nacional en las formas establecidas por esta ley."

Este artículo de la Ley es tan detallado que no requiere análisis ulterior. Parece más importante destacar que esta Ley reafirma íntegramente los principios fundamentales de la dignidad y la libertad de la persona humana y de la igualdad de todos los individuos, sin distinción alguna, principios consagrados por la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además, como se verá más adelante, la aplicación concreta de estos principios se traduce en la forma igualitaria de las prestaciones ampliadas por el Servicio Sanitario Nacional.

Otro importante principio establecido por el primer artículo de la Ley, que hemos reproducido íntegramente, es el relativo a la totalidad de la protección de la salud, en el sentido de que el servicio tiene por finalidad, no sólo responder al ciudadano que necesita recibir atención médica, sino también a su derecho de mantener o recuperar una condición de bienestar físico y psíquico mediante la acción de prevención en general.

Los objetivos del Servicio Sanitario Nacional son determinados por el artículo 2 de la Ley de la manera siguiente:

- a) La superación de los desequilibrios territoriales en las condiciones socio-sanitarias del país;
- b) La seguridad en el trabajo mediante la presentación y eliminación de condiciones que pudieran perjudicar la salud de los trabajadores;
- c) Las elecciones responsables y conscientes de procreación y la protección de la maternidad y de la infancia, incluida la reducción de las tasas de patología y mortalidad infantil;
- d) La promoción de la salud en la edad evolutiva mediante servicios escolástico-médicos en todas las escuelas públicas y privadas y la integración de las personas disminuidas físicamente;
- e) La protección sanitaria de las actividades deportivas;
- f) La protección de la salud de las personas de edad, efectuada también con el fin de evitar que queden marginadas;
- g) La protección de la salud mental, especialmente mediante servicios de prevención y la integración de los sectores psiquiátricos en los servicios sanitarios generales;
- h) La identificación y eliminación de la contaminación de la atmósfera, las aguas y el suelo.

También en este caso, la ley es tan detallada que no requiere comentario. Sin embargo, puede destacarse que los objetivos establecidos abarcan la vida del ser humano en todas sus etapas - de la infancia a la adolescencia, la edad adulta y la vejez - y, en lo que respecta a la asistencia psiquiátrica, la Ley retoma plenamente las orientaciones adoptadas en años anteriores respecto de la superación gradual de los hospitales psiquiátricos y neuropsiquiátricos.

/...

El artículo 2 de la Ley determina también los medios que deberán utilizarse para alcanzar los objetivos del Servicio Sanitario Nacional:

- a) La prevención de enfermedades y accidentes en cada medio de vida y de trabajo;
- b) El diagnóstico y los cuidados necesarios para cada enfermedad contagiosa;
- c) La rehabilitación de los estados de invalidez e incapacidad somática y psíquica;
- d) La promoción y la protección de la salubridad y de la higiene del marco natural de vida y de trabajo;
- e) La higiene de los alimentos, prevención y defensa en la esfera de la cría de animales;
- f) La disciplina de la experimentación y producción de remedios farmacéuticos considerados desde el ángulo de su eficacia terapéutica y su inocuidad y la economía del producto;
- g) La formación profesional y permanente y el readiestramiento científico y cultural del personal del Servicio Sanitario Nacional.

La organización del Servicio Sanitario Nacional fue planeada y casi totalmente ejecutada conforme a un principio fundamental: el de la territorialidad del servicio, que asegura una gestión única de la protección de la salud a través de una red completa de "unidades sanitarias locales".

El territorio correspondiente a cada región fue subdividido, en virtud de leyes regionales, en zonas socio-sanitarias y en unidades sanitarias locales, delimitadas conforme a la entidad demográfica de cada zona. Generalmente, el marco territorial de cada unidad sanitaria está delimitado sobre la base de grupos de población de 50.000 a 200.000 habitantes; en las zonas con una población especialmente densa o dispersa, se permiten límites más o menos altos. Todo el territorio nacional está subdividido en alrededor de 650 zonas socio-sanitarias.

La unidad sanitaria local está compuesta por el conjunto de los servicios y las oficinas existentes en su propio marco territorial y no por un conjunto único que lleva a cabo todas las clases de prestaciones.

La organización de las unidades sanitarias locales es de base democrática. Sus órganos son la asamblea general y el comité de gestión, designado por la asamblea general, que a su vez elige al presidente.

Las unidades sanitarias locales desarrollan actividades de prevención, atención médica, rehabilitación y medicina legal, asegurando para toda la población un nivel uniforme de prestaciones, nivel que se establece en el transcurso de la sesión de aprobación "del plan sanitario nacional" de tres años de duración. En especial, además de las actividades de prevención que explícitamente figuran en la Ley, las prestaciones de atención médica, rehabilitación y farmacéuticas son las siguientes:

/...

a) Prestaciones de atención médica: comprenden los servicios de medicina general, pediatría especializada, de enfermería, hospitalaria y farmacéutica.

La asistencia de medicina general y pediatría está asegurada por el personal del Servicio Sanitario Nacional o por médicos privados vinculados por un convenio. Los ciudadanos tienen derecho a elegir libremente su médico y, para cada médico vinculado por convenio se inscriben en listas que se confeccionan periódicamente. Las prestaciones son gratuitas.

Los servicios de medicina especializada y enfermería se prestan generalmente por intermedio de dispensarios de la unidad sanitaria local a la que pertenece el ciudadano, o de dispensarios vinculados por convenio. Las prestaciones son gratuitas.

La asistencia hospitalaria está a cargo generalmente de hospitales públicos u hospitales y clínicas vinculados por convenio, existentes en el territorio de la región. Las prestaciones son gratuitas.

b) Prestaciones de rehabilitación: están orientadas a la recuperación funcional y social de los pacientes afectados por algún tipo de invalidez física, psíquica o sensorial, cualquiera sea su causa. Las prestaciones están a cargo de las unidades sanitarias locales, mediante sus propios servicios, o de servicios vinculados por convenio que existan en la región o en cualquier otra región. También está garantizada la fabricación de prótesis en las unidades.

c) Prestaciones farmacéuticas: se efectúan por intermedio de las farmacias de los organismos públicos o de las farmacias privadas, que están vinculadas por convenio en su totalidad. Las personas que reciben tratamiento médico pueden obtener los medicamentos en cualquier farmacia, a condición de que presenten la receta escrita de su médico, vinculado por convenio. Generalmente, para la adquisición de los medicamentos debe pagarse una parte del precio de cada medicamento.

Todos los ciudadanos residentes en Italia tienen derecho a las prestaciones que acabamos de describir. También tienen ese derecho los ciudadanos emigrados que vuelven temporariamente al país, así como también su familia.

A los ciudadanos que se hallan fuera del país en forma permanente o durante períodos prolongados, con frecuencia u ocasionalmente, el Estado italiano, en caso en que no tengan derecho a otras formas de asistencia, les asegura, mediante acuerdos, convenios y otros medios, las prestaciones en las modalidades fijadas para todos los ciudadanos en el terreno sanitario nacional.

Los extranjeros residentes en Italia pueden obtener todas las prestaciones sanitarias que necesiten si cumplen con todas las obligaciones de participación en los gastos. Los extranjeros que se hallan temporariamente en el país pueden recibir cuidados hospitalarios urgentes en caso de enfermedad, accidente y maternidad, conforme a las reglas ya fijadas en materia de costos de hospitalización.

Además de las disposiciones que mencionamos en los párrafos precedentes, que ya están en vigor en el territorio nacional desde el 1° de enero de 1979, la Ley de creación del Servicio Sanitario Nacional determina la distribución de competencia

en todos los niveles (Ministerio de Salud, regiones, provincias, municipios); crea el Consejo Sanitario Nacional (que ya está en funciones y que tiene como misión ayudar al Gobierno en la elección de las orientaciones de la política sanitaria) y el Instituto Superior para la Prevención y la Seguridad en el Trabajo; prevé la financiación del servicio mediante un fondo sanitario nacional especial inscrito en el presupuesto nacional; establece los procedimientos de programación de la protección de la salud, que deberá llevarse a cabo de conformidad con la programación nacional, mediante planes sanitarios nacionales trienales.

La amplitud de la materia es tal que impone la exclusión de una descripción, siquiera sumaria, de estas partes de la Ley, que mantenemos fuera de este informe y cuya realización se efectúa gradualmente.

C. El seguro de invalidez, de vejez y prestaciones a familiares supérstites

Características generales

El organismo asegurador es de naturaleza pública y se denomina Instituto Nacional de Previsión Social (INPS).

Están protegidos los trabajadores dependientes de más de 14 años que trabajan por cuenta de un empleador (Decreto Real-Ley de 14 de abril de 1939, No. 639); los trabajadores dependientes; los agricultores por cuenta propia, los aparceros, los colonos, los artesanos, los pequeños comerciantes y las familias de personas en estas categorías.

Están excluidos de este seguro los empleados del Estado, de las regiones, de las provincias y de los municipios que tienen derecho a pensión y previsión asegurada con fondos presupuestarios del Estado, así como el personal de los servicios públicos, para los que existe un fondo especial de protección.

El pago de los aportes es efectuado, para los trabajadores dependientes, por el empresario, pero cuando el trabajador ya asegurado está desempleado, se acreditan los aportes con cargo al Estado. En el caso de trabajadores independientes, el asegurador y el asegurado, como es obvio, son la misma persona.

Formas de seguros y prestaciones

a) Invalidez: se entiende por "invalidez que da derecho al retiro" la reducción de la capacidad de actividad lucrativa por debajo de un tercio. Para tener derecho al retiro por invalidez es necesario que hayan transcurrido cinco años desde la concertación del seguro. Sin embargo, si la invalidez es causada por el servicio y no existen condiciones objetivas o subjetivas para el otorgamiento previsto del seguro contra accidentes de trabajo, el trabajador tiene derecho a una pensión especial a condición de que por lo menos haya transcurrido un año desde el comienzo del seguro y se haya pagado un mínimo de aportes conforme a la ley;

b) Vejez: para tener derecho a la pensión de vejez, los trabajadores dependientes deben tener un período mínimo de un año de antigüedad de seguro y de contribución y 60 años de edad; para la mujer, esta edad puede ser de 55 años;

/...

c) **Antigüedad:** esta pensión corresponde, independientemente de la edad y las condiciones de salud, a los trabajadores que hayan pagado los aportes correspondientes durante 35 años;

d) **Fallecimiento:** si el trabajador asegurado fallece, los supérstites - la esposa y los hijos de hasta los 13 años de edad - tienen derecho a la pensión, si en el momento del deceso están cumplidas las exigencias en materia de seguro y pago de los aportes requeridos para la obtención de la pensión de invalidez; en los demás casos, los supérstites tienen derecho a un pago una tantum. Si el fallecimiento ha sido causado por el servicio y no da derecho al pago de una renta por el seguro contra accidentes, los familiares supérstites tienen derecho a una pensión especial.

La Ley ha previsto sistemas especiales de seguros para algunas categorías de trabajadores dependientes. Por ejemplo, los trabajadores de minas, cuevas y turberas pueden retirarse al cumplir 55 años de edad, en lugar de 60, en caso en que dejen definitivamente esta clase de trabajo; además, a la pensión normal se añade una pensión integrada. También se han establecido sistemas particulares para los trabajadores en el mar, los empleados de servicios públicos de transporte, los de las empresas de gas, así como para los profesionales, los periodistas, los trabajadores del espectáculo, etc.

Se han creado seguros facultativos para las siguientes categorías de trabajadores: los trabajadores dependientes ya asegurados que deseen aumentar los aportes hechos por los empresarios, con el fin de obtener mayores prestaciones, los trabajadores dependientes que han perdido la calidad de asegurados y desean continuar voluntariamente el seguro; algunas categorías de trabajadores independientes (comerciantes, industriales y miembros de profesiones liberales); las amas de casa sin profesión entre los 15 y los 50 años de edad.

Los aportes están a cargo de los trabajadores y de las amas de casa sin profesión inscritos y el pago de esta pensión incluye también una contribución del Estado. Las prestaciones consisten en pensiones de invalidez y vejez.

Cuando la relación laboral se ha interrumpido o anulado, se admite la contribución voluntaria del trabajador, para que pueda conservar los derechos que se desprenden de la relación de seguro; tal continuación debe ser autorizada por el organismo asegurador (INPS) y el Estado también contribuye a su financiación.

Con respecto a las prestaciones, rige el principio que establece su automaticidad, en virtud de la Ley No. 153 de 1969 y del Decreto-Ley No. 267 de 1972. Conforme este principio, también se adquiere el derecho a las prestaciones cuando no se han hecho efectivamente los aportes, pero se los adeuda dentro de los límites de la prescripción decenal. Estos períodos de contribución sirven también para determinar el monto de la pensión.

La determinación del monto de la pensión, que hasta 1908 se efectuaba siguiendo el criterio extremadamente rígido de los aportes realizados, se basa, a partir de entonces, en la retribución percibida por el trabajador en los últimos cinco años, hasta un máximo del 80% para 40 años de trabajo.

En caso de fallecimiento del trabajador asegurado, el cónyuge tiene derecho al 60% de la pensión y cada hijo de menos de 18 años o inapto para el trabajo tiene derecho al 80%.

Los titulares de pensiones de invalidez y vejez tienen derecho a las prestaciones familiares, al igual que los trabajadores en actividad.

D. Seguro contra accidentes de trabajo

Características generales

En la porción de este informe correspondiente al derecho a la seguridad y la higiene en el trabajo supra, se suministraron informaciones sumarias sobre las reformas en ejecución en la esfera de la protección de la salud, sobre las principales innovaciones que representan estas reformas en materia de accidentes de trabajo y sobre la legislación aún en vigor. A continuación nos limitaremos, pues, a ilustrar el sistema de seguros sobre cuya base se lleva a cabo, aún en la actualidad, la protección contra los accidentes de trabajo.

El organismo asegurador es un organismo público, el Instituto Nacional de Seguros contra Accidentes de Trabajo (INAIT), que en la actualidad funciona conforme a la reglamentación establecida por el Decreto del Presidente de la República No. 1124 de 30 de junio de 1965, que aprobó el texto único de las leyes sobre higiene en el trabajo.

La aplicación del seguro está subordinada a la existencia de condiciones subjetivas y objetivas.

Respecto de las condiciones subjetivas, cabe manifestar en primer lugar que la protección contra los accidentes de trabajo no se aplica a todos los trabajadores, sino sólo a los que están más expuestos al peligro de accidentes. Se consideran como tales sólo a los trabajadores dependientes de la industria y la agricultura que "en forma permanente u ocasional presten, en una relación de dependencia o bajo la dirección de otro, su trabajo manual retribuido, cualquiera sea la forma de remuneración".

La primera condición esencial es, pues, la de la naturaleza del trabajo, trabajo dependiente; la segunda, es la del aspecto manual del trabajo. Por consiguiente, quedan excluidos en general los empleados, salvo en el caso en que ellos también "aunque no participan manualmente en el trabajo, supervisan el trabajo ajeno".

Por razones de equidad, también están incluidas las siguientes categorías de trabajadores y personas: miembros de cooperativas; artesanos que trabajan manualmente; docentes y alumnos de escuelas de toda clase y nivel que efectúen experiencias técnico-científicas y prácticas; instructores y alumnos de cursos profesionales de escuelas-taller; religiosos, si trabajan por cuenta ajena en las condiciones que acabamos de mencionar (casas de descanso, hospicios); detenidos, si se los emplea en algunas de las actividades cubiertas por la protección del seguro.

/...

En el sector agrícola están incluidos todos los trabajadores permanentes y jornaleros, los capataces, los propietarios, los aparceros, los arrendatarios, sus mujeres e hijos que realizan un trabajo manual en su propia empresa.

La condición objetiva principal es el "peligro" del trabajo, que está determinado por la ley en forma distinta para el sector industrial y para el agrícola.

En el sector de la industria, se aplican dos criterios: son peligrosos todos los trabajos que imponen el empleo de máquinas cuyo funcionamiento no está asegurado por el hombre, de maquinarias a presión y de maquinarias y sistemas eléctricos o técnicos; otras actividades peligrosas independientemente del empleo de máquinas, en este caso determinadas por una lista imperativa (actividad de la construcción, fertilización de tierras, trabajos vinculados con la utilización de ferrocarriles y otros medios de transporte ...).

Para la agricultura, la ley no determina las actividades peligrosas (se consideran peligrosas todas las de este sector), sino que se limita a definir las clases de empresas agrícolas y forestales.

La relación de seguro se constituye ipso jure con el concurso de las circunstancias subjetivas y objetivas que acabamos de indicar en el párrafo precedente. Los sujetos asegurados son los trabajadores. La ley considera como tales a las personas y los organismos privados o públicos, incluidos el Estado y los organismos locales, así como a las sociedades cooperativas y toda otra clase de sociedad, las compañías portuarias, los armadores, el propietario, el arrendatario o el cultivador de la tierra en la agricultura.

En estos dos últimos casos, el propietario puede servirse de los aportes hechos con respecto al cultivador efectivo cuando las tierras están arrendadas.

El derecho a las prestaciones se hace efectivo en "todos los casos de accidente ocurridos por causa violenta en el desarrollo del trabajo y de la que haya resultado la muerte del trabajador o una invalidez permanente, absoluta o parcial, o una invalidez temporaria absoluta que requiere la abstención del trabajo durante un período de más de tres días". El principio de la automaticidad de las prestaciones, ya indicado para el seguro de invalidez y vejez, se aplica también en el caso del seguro contra accidentes.

Las prestaciones son sanitarias y económicas:

Las prestaciones sanitarias consisten en atención médica y quirúrgica prestada por el INAIT o a cargo de este organismo, que debe pagar los servicios de urgencia y el suministro de prótesis de trabajo.

Las prestaciones económicas varían según las consecuencias del accidente. Están previstos los siguientes casos especiales:

a) Incapacidad permanente absoluta: en este caso el trabajador tiene derecho a una "renta", que en el sector industrial es proporcional a la retribución anual, en tanto que en el sector agrícola la renta se calcula tomando como base una

retribución anual convencional; además, si el trabajador tiene personas a cargo, la renta está integrada por una cuota igual a un vigésimo de la renta misma para la mujer y para cada uno de los hijos. Por último, se prevé otra integración si el trabajador necesita asistencia personal como consecuencia de una incapacidad permanente absoluta. Para los aprendices y los trabajadores menores de 18 años, la renta se calcula sobre la base de la capacidad de trabajo potencial.

b) Incapacidad permanente parcial: en este caso, la renta se establece según el grado de incapacidad, calculado tomando como base los porcentajes establecidos por la ley. Si la incapacidad no es superior al 10% en la industria y al 15% en la agricultura no se otorga indemnización. La renta puede estar sujeta a una revisión si se verifican cambios en el grado de incapacidad para el trabajo.

c) Incapacidad temporal: el trabajador tiene derecho a una "indemnización" vinculada con su jornal; el pago se efectúa a partir del cuarto día de ocurrido el accidente o del comienzo de la enfermedad y se escalona a lo largo de toda la duración de la incapacidad temporal. En el sector industrial, la indemnización es igual al 60% del jornal para los 90 primeros días y al 75% para los períodos restantes. En el sector agrícola, la indemnización se paga independientemente del salario.

d) Fallecimiento del trabajador: en este caso, la renta corresponde de derecho al cónyuge y a cada hijo legítimo, natural, reconocido o susceptible de serlo, o adoptivo. En ausencia de estos supervivientes, la renta se paga a los ascendientes y a los padres adoptivos si vivían bajo el mismo techo y estaban a cargo del difunto o, en las mismas condiciones, a los hermanos y hermanas. La renta se calcula en un grado igual a la retribución y se paga el 50% a la viuda y el 20% a los demás derechohabientes. Además de la renta, se paga una tantum una indemnización para los gastos inmediatos y excepcionales.

El seguro contra accidentes de trabajo permite también, en el caso de incapacidad parcial, la amortización de la renta después de 10 años de constituida la renta misma, cuando se haya determinado definitivamente que el grado de incapacidad no es superior al 16% en el sector industrial y no excede del 20% en el agrícola. En este caso y para el sector industrial, el INAIT paga, hasta la extinción de todo derecho, una suma igual al valor capital de la ulterior renta de derecho.

En el sector agrícola, por el contrario, está en vigor un sistema más generalizado de amortización: es suficiente que el trabajador no haya cumplido los 55 años y tenga un grado de incapacidad no inferior al 50%, esté casado o tenga hijos y que hayan pasado dos años desde la constitución de la renta. Además, las consecuencias de las lesiones no deben ser susceptibles de modificación. Asimismo, sólo puede admitirse la amortización para fines determinados y meritorios previstos por la ley (inversión en bienes raíces o mejoramiento de los mismos, adquisición de maquinaria agrícola para el trabajo de la tierra).

E. La pensión social

En cumplimiento del primer párrafo del artículo 38 de la Constitución, cuyo texto se ha reproducido supra (sección A), la Ley No. 153 de 1969 ha establecido la "pensión social" para todo ciudadano que tenga más de 65 años y cuyos ingresos no excedan los límites establecidos.

/...

La institución de esta pensión constituye uno de los elementos esenciales del sistema de seguridad social italiano, dado que, incluso si la pensión es de valor reducido y no puede asegurar una renta para el retirado sin ingresos, su pago no comporta estimación alguna: este pago es discrecional de parte del órgano público y constituye un verdadero derecho subjetivo.

La única condición a que debe estar sujeto este derecho es la situación económica del beneficiario. La pensión social, en efecto, se paga exclusivamente a los ciudadanos que no perciben del Estado o de organismos públicos o de Estados extranjeros prestación alguna de previsión o asistencia, en forma continua, con excepción de las prestaciones anuales que se pagan a los ciudadanos en su calidad de ex combatientes, ya que ambas pueden acumularse.

La evaluación de la condición económica de la persona no apta para el trabajo se efectúa teniendo en cuenta el ingreso eventual que le corresponde; por consiguiente, sólo se le puede acordar la pensión si este ingreso eventual no supera un límite determinado, por debajo del cual el ciudadano está exento del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

A la pensión social se aplican los aumentos previstos por el reajuste automático de todas las pensiones.

La pensión es totalmente financiada por el Estado y distribuida por el Instituto Nacional de Previsión Social mediante una gestión distinta de las correspondientes a la clase de seguro de que se encarga este organismo.

F. Otras prestaciones: indemnización por desempleo involuntario, prestaciones familiares

En la parte de este informe relativa al derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional) ya se suministraron informaciones de carácter general sobre la protección del trabajador desempleado en razón de una interrupción de la relación laboral y del trabajador suspendido temporariamente del trabajo o al que se hubiera reducido el horario de trabajo, como consecuencia de una suspensión o disminución de la actividad de la empresa.

Al igual que las prestaciones familiares, los regímenes de seguro correspondientes a los de protección del trabajo constituyen ramas distintas del sistema de seguridad social italiano.

Por consiguiente, se completarán las informaciones ya dadas con otras adicionales, con el objeto de efectuar un examen más completo del derecho a la seguridad social.

Seguro contra el desempleo involuntario

El asegurador es el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS); el que contrata el seguro es el empresario y el asegurado el trabajador.

/...

El seguro entra en efecto sólo cuando termina una relación laboral. Las personas no empleadas en busca de su primer empleo y los trabajadores del sector público a los que se les ha asegurado la estabilidad en el cargo, por consiguiente, están excluidos. La ley prevé otras exclusiones para las siguientes categorías: trabajadores cuya retribución consiste en una participación en las ganancias; que trabajan temporariamente por cuenta de otro; que son empleados exclusivamente en trabajos que se desarrollan en períodos anuales determinados de menos de seis meses de duración; o que desarrollan una actividad agrícola en forma normal o predominante, en carácter de asociados o en forma autónoma. La exclusión del sector agrícola del seguro no es general, ya que la protección se ha extendido a los asalariados fijos, los obreros agrícolas, los jornaleros, etc.

Los aportes del empresarios se calculan sobre la base de un porcentaje fijo sobre la remuneración. El trabajador desempleado recibe una indemnización diaria, a condición de que haya estado asegurado durante un período mínimo de dos años y esté inscrito en la Oficina de Colocaciones. La indemnización se paga a partir del octavo día después de la interrupción del trabajo y se continúa hasta los 180 días. Están en vigencia diversos criterios para el cálculo de la duración de la indemnización para el sector agrícola, habida cuenta del carácter estacional del trabajo.

Integración salarial

El asegurador es el INPS, el que contrata el seguro es el empresario y el asegurado el trabajador.

A diferencia del sistema de seguro contra el desempleo involuntario, en el marco del cual las prestaciones están automáticamente aseguradas con la verificación de la "terminación" de la relación laboral, el sistema de la integración salarial está condicionado por "la suspensión" del trabajo o "la reducción del horario de trabajo" causadas por la suspensión o la disminución de la actividad productiva determinada por situaciones empresariales desfavorables, causadas a su vez por acontecimientos transitorios y no imputables a la empresa o a los trabajadores y que también pueden ser determinadas por condiciones temporarias del mercado.

La integración salarial es de dos clases diferentes: ordinaria y extraordinaria. La ordinaria es pagada, sin solicitud del empresario, por el INPS, después de que un comité especial ha emitido su "opinión"; la extraordinaria, por el contrario, está subordinada a la "verificación" de las causas particulares de la suspensión o disminución del trabajo, por el Comité de Ministros para la Coordinación de la Política Industrial (CIPI), a propuesta del Ministerio de Trabajo, después de que las organizaciones sindicales nacionales han emitido su opinión.

La financiación del sistema de integración salarial se lleva a cabo mediante los aportes de las empresas y del Estado.

Prestaciones familiares

En la parte correspondiente al derecho del trabajador a una remuneración justa y suficiente (artículo 7 del Pacto Internacional) ya hemos suministrado algunas breves informaciones de carácter general sobre las prestaciones familiares en su calidad de componentes de la remuneración. En virtud del artículo 36 de la Constitución, en efecto, el trabajador tiene derecho a una retribución que responda a dos exigencias inseparables: que sea proporcional a la cantidad y calidad de su trabajo, pero que también sea suficiente para asegurar al trabajador y a su familia una existencia libre y digna.

No hay duda, sin embargo, de que las prestaciones familiares constituyen también, bajo el aspecto jurídico, un componente del sistema de seguridad social italiano, en la medida en que tienen el objeto de realizar una forma de justicia distributiva en favor de estos trabajadores que, a causa de una carga familiar más pesada, tienen mayores necesidades que aquellos que solamente deben mantenerse a sí mismos.

Se describirá, pues, el sistema de seguridad-previsión a través del cual se reúnen y distribuyen los fondos necesarios para las prestaciones familiares.

El sistema de prestaciones familiares está reglamentado principalmente por el Decreto del Presidente de la República de 30 de mayo de 1955 que aprobó un texto único de las leyes precedentes, que se integró después mediante diversas disposiciones de 1967, 1969 y 1974.

Conforme a la legislación vigente, se pagan prestaciones familiares a los trabajadores dependientes que son jefes de familia y que tienen personas a cargo. En especial, se consideran trabajadores dependientes a los del sector privado, que desarrollan su actividad por cuenta de otro en el territorio del Estado, incluidos los miembros de sociedades y organismos cooperativos que prestan su trabajo en interés de la sociedad y de los organismos mismos.

En consecuencia, quedan excluidos de este sistema de seguro los empleados del Estado y de organismos públicos a los que ya se ha asegurado, por conducto de la ley, reglamento o disposición administrativa, una prestación para la familia. Por el contrario, las prestaciones familiares se han extendido a los cultivadores directos, los aparceros y los colonos.

Los miembros de la familia que son considerados "a cargo" son el cónyuge, los hijos, los padres y otras personas equiparadas a éstos, que la ley especifica minuciosamente, previendo una gran variedad de casos. Además, la ley establece que el simple hecho de vivir bajo el mismo techo equivale a la condición de estar a cargo del jefe de familia.

El pago se interrumpe, en principio, para los hijos y demás personas cuando cumplen 18 años, pero puede prolongarse hasta los 21 años si éstos concurren a la escuela secundaria o profesional y durante toda la duración de sus estudios, pero no después de los 26 años, si son estudiantes universitarios.

/...

Las prestaciones familiares se pagan, por último, también en los casos de interrupción y suspensión del trabajo determinados por causas previstas por la ley, y también a los trabajadores desempleados y que están asegurados contra el desempleo.

La gestión de las prestaciones familiares está a cargo del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), que sufraga las mismas mediante un presupuesto separado de las otras gestiones de previsión.

Los aportes de seguros corren por cuenta de los empresarios y se han fijado en el 6,5% de la remuneración bruta pagada a cada trabajador. Se ha establecido un aporte menos elevado para los artesanos, los comerciantes y los titulares de empresas agrícolas, así como para las cooperativas y los consorcios.

Los gastos de administración de las prestaciones familiares se cubren mediante aportes de los empresarios y con la ayuda financiera del Estado.

Anexo 1

DATOS ESTADISTICOS

A. Datos de carácter general: territorio y población por grandes áreas geográficas y administrativas

Territorios, divisiones administrativas, población	Norte	Mezzogiorno	Total
Territorio (en km ²)	178 218	123 045	301 263
Regiones	12	8	20
Provincias	61	34	95
Municipios -	5 545	2 537	8 082
Población vuelta a censar en 1971	35 262 281	18 874 266	54 136 547
Densidad de población (por km ²)	198	153	180
Población calculada en 1979	36 752 766	20 246 281	56 999 047

B. Población según las condiciones, el sector de actividad económica y las grandes áreas geográficas (miles)

Condición Sector de actividad económica	Norte	Mezzogiorno	Total
Empleados:			
Agricultura	1 412	1 600	3 012
Industria	5 976	1 670	7 646
Otras actividades	6 713	3 006	9 719
Personas en busca de empleo	934	764	1 698
Personas que no forman parte de la fuerza de trabajo	21 199	12 741	33 940
TOTAL	36 235	19 781	56 016

C. Fuerza de trabajo, 1979
 (miles)

Condición	Hombres	Mujeres	Total
Empleados	14 081	6 296	20 377
Personas en busca de empleo	730	968	1 698
En busca del primer empleo	413	453	866
Personas que no forman parte de la fuerza de trabajo	12 507	21 434	33 940
TOTAL	27 318	28 697	56 016

D. Conflictos laborales, 1979

Clase de conflicto y causa	Número de conflictos	Número de participantes (000)
Conflictos causados por la relación laboral, por:	<u>1 979</u>	<u>10 521</u>
Renovación de contrato	456	6 659
Cuestiones salariales y económicas	892	1 195
Despidos y suspensión del trabajo	223	773
Solidaridad	63	58
Otras causas	345	1 836
Conflictos ajenos a la relación laboral	<u>21</u>	<u>5 717</u>
TOTAL	2 000	16 238

/...

E. Prestaciones de protección social, 1979
(millones de liras)

Clases	Prestaciones sociales	Prestaciones de servicios sociales	Total
Enfermedad	5 624 172	7 331 811	12 955 983
Invalidez e incapacidad	10 316 366	715 894	11 032 260
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	1 283 046	56 946	1 339 992
Maternidad	429 229	-	429 229
Familia	3 596 523	338 106	3 934 629
Vejez	19 266 665	229 673	19 496 338
A supérstites	5 611 796	-	5 611 796
Desempleo	1 238 171	48 491	1 286 662
Orientación, colocación y movilidad en el empleo	-	50 645	50 645
Otras prestaciones	77 995	160 828	238 823
TOTAL	47 443 963	8 932 394	56 376 357

Fuente: Instituto Central de Estadística, Anuario Estadístico Italiano, edición de 1980.