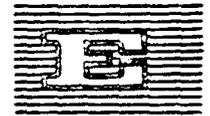


NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE

E/1978/8/Add.34
2 février 1982

ORIGINAL : FRANCAIS

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

Rapports présentés par les Etats parties au Pacte sur les droits
faisant l'objet des articles 6 à 9, conformément à la résolution
1988 (LX) du Conseil

Additif

ITALIE

/23 septembre 1981/

NOTE

L'Italie attribue une importance particulière aux Pactes internationaux concernant les droits de l'homme et à l'engagement assumé par les Etats Membres de présenter périodiquement auprès de l'Organisation des Nations Unies des rapports informatifs se rapportant à leur réalisation.

Dans le but de remplir cet engagement de la meilleure façon possible, le Ministère des affaires étrangères a institué en 1978 un comité ad hoc - Comité interministériel des droits de l'homme - présidé par un sous-secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, en coopération en cette fonction avec un secrétaire général expert en la matière.

Font partie du Comité, de façon permanente, des représentants des ministères compétents dans les secteurs d'application des Pactes (affaires étrangères, intérieur, grâce et justice, instruction publique, santé, travail et prévoyance sociale) et, quand la matière traitée l'exige, des représentants d'autres ministères.

Sont aussi membres permanents du Comité des experts de la Commission italienne de l'UNESCO, de la Société italienne pour l'organisation internationale, du Comité consultatif des droits de l'homme et deux juristes choisis parmi des professeurs de droit international ou d'organisations internationales.

Ce document, premier rapport italien sur les droits économiques établis par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, a été préparé par un groupe de travail désigné par le Comité et formé par des représentants des ministères qui en font partie de façon permanente. Le Comité a ensuite discuté et approuvé le rapport lors d'une séance plénière.

82-02437

/...

Le rapport a été élaboré en suivant les directives établies par le Secrétariat des Nations Unies pour chaque article du Pacte concernant les droits économiques (art. 6 à 9).

Les conditions de base et les programmes principaux ainsi que les institutions oeuvrant dans le domaine des droits économiques sont décrits dans la partie introductive de chaque droit.

En prémisses au rapport complet sont jointes des informations de caractère général concernant l'organisation italienne et les principes qui servent de base à la protection de tous les droits de l'homme. Ceci aux fins de faciliter une appréciation d'ensemble que l'importance de la reconnaissance des droits de l'homme, droits économiques compris, assume dans le contexte plus général du système démocratique italien.

Les données statistiques sont en partie incorporées dans le texte et en partie jointes en annexe.

/...

INFORMATIONS DE CARACTERE GENERAL

A. Eléments généraux de l'organisation de la République italienne

L'organisation politique, économique et sociale de l'Italie est établie par la Constitution de la République qui a été promulguée peu de temps après la fin de la seconde guerre mondiale, après la chute d'un régime dictatorial qui avait duré plus de 20 années et la fin, à la suite d'un référendum, de l'Etat monarchique constitué en 1861 par l'unification des différents Etats en lesquels était morcelée l'Italie.

Par l'entrée en vigueur de la Constitution, le 1er janvier 1948, l'Italie est devenue une république démocratique dans laquelle la souveraineté appartient au peuple (art. premier de la Constitution) qui l'exerce de différentes manières : par l'élection au suffrage universel et direct ou l'élection indirecte des différents organes de l'Etat - parlement bicaméral, Président de la République, gouvernement, organes régionaux, etc.; par la participation à la formation, suppression ou modification des lois; par la participation à l'administration de la justice, qui se déroule au nom du peuple (art. 55-60; 71, 2ème alinéa; 75; 83-85; 102, dernier alinéa).

La magistrature constitue une organisation autonome et indépendante des autres pouvoirs et comprend, outre les magistrats, sujets exclusivement à la loi et inamovibles, des organes de justice administrative (art. 101, 103, 104).

Des garanties constitutionnelles sont assumées par l'institution de la Cour constitutionnelle, dont les décisions ne sont pas contestables, et par les normes relatives aux lois de révision de la Constitution et aux autres lois constitutionnelles, qui peuvent être soumises au référendum populaire (art. 134-139).

La République est partagée en régions, provinces et communes. Les régions sont constituées en entités autonomes, possédant des pouvoirs propres et des fonctions législatives, administratives et de justice administrative de premier degré suivant les principes fixés par la Constitution. Les provinces et les communes sont aussi des entités autonomes dans le cadre des principes fixés par les lois générales de la République. Elles sont aussi des circonscriptions de décentralisation étatique et régionale (art. 114-118; 125; 128; 129).

B. Principes et orientation dans le domaine des droits de l'homme

La reconnaissance et la protection des droits de l'homme trouve place dans le cadre décrit de l'organisation de la République. Elle a une importance considérable, non seulement parce que la Constitution établit dans ce domaine quelques principes fondamentaux de caractère général et des normes obligatoires détaillées ou de programme concernant chaque droit, mais aussi parce que leur jouissance est favorisée par deux caractères essentiels du système démocratique italien :

/...

a) L'existence, garantie par la Constitution, d'un pluralisme politique, économique et social qui se concrétise dans la pluralité des partis, des syndicats et des associations;

b) Le libre exercice, lui aussi garanti par la Constitution, de toutes les libertés fondamentales, comme condition nécessaire à l'effective participation de la détermination des voies politiques, économiques et sociales.

L'ensemble des droits de l'homme est basé sur deux principes fondamentaux de la Constitution qui reconnaissent et garantissent de tels droits comme inviolables (art. 2) et qui attribuent à tous les citoyens une égale dignité sociale et l'égalité devant la loi sans aucune distinction (art. 3).

Par ces principes fondamentaux et des normes plus spécifiques de la Constitution concernant chaque article sur les droits de l'homme, la législation en la matière ne doit pas avoir de contenu qui soit contraire auxdits principes. La Constitution elle-même prévoit que, dans le cas contraire, la Cour constitutionnelle se prononce sur les différends relatifs à la légitimité constitutionnelle des normes de loi et des actes ayant force de loi (art. 134) et, quand la Cour en déclare l'illégitimité elles cessent d'être efficaces le jour suivant la publication de la décision (art. 136).

Encore dans le cadre de la Constitution la protection des droits de l'homme se sert de deux systèmes de démocratie directe :

a) Celui du "référendum" populaire dans le but d'uniformiser l'organisation juridique à la conscience populaire en éliminant les institutions juridiques qui ne sont plus adaptées et qui sont donc contraires à la meilleure protection des droits du citoyen; le référendum ne peut pas être convoqué pour les lois fiscales et de bilan, d'amnistie ou de remise de peine et d'autorisation à la ratification des traités internationaux;

b) Celui de la proposition de loi à initiative populaire, dans le but d'attribuer au peuple l'initiative de proposer au Parlement un projet de loi (art. 71).

La première protection des droits de l'homme se réalise donc à l'amont du jugement sur le cas concret vu qu'elle oeuvre sur l'ensemble de l'organisation juridique afin d'éliminer les normes qui apparaissent comme contraires ou insuffisantes à la protection elle-même.

La protection de tous les droits de l'homme en relation à chaque cas se réalise dans le cadre de l'organisation juridictionnelle à travers les tribunaux ordinaires généralement et les tribunaux administratifs dans les cas où ceux-ci ont une compétence exclusive.

Les tribunaux administratifs - le Conseil d'Etat (qui n'est pas seulement un organe de consultation juridico-administratif mais est aussi un organe de sauvegarde de la justice dans l'administration) et les tribunaux administratifs

/...

régionaux - ont la juridiction pour la protection des intérêts du citoyen en tant que membre de la collectivité par rapport à l'administration publique et en des matières spécifiques indiquées par la loi, et aussi des droits reconnus à chaque personne.

Le système procédurier italien s'articule en trois degrés de juridiction : premier degré, appel; cassation. Les deux premiers jugent sur le mérite et dans le droit, tandis que la cassation est jugée de pur droit.

C. Importance des conventions internationales sur les droits de l'homme dans le système juridique interne

La Constitution établit, parmi les principes fondamentaux, que : "L'ordre juridique italien se conforme aux règles de droit international généralement reconnues" (art. 10). Un tel principe de caractère général s'applique pleinement aux droits de l'homme que la communauté internationale a déjà définis et qu'elle continue de définir, non seulement comme une expression de foi concrète dans la dignité et la valeur de la personne humaine, mais aussi comme condition essentielle de coexistence pacifique entre tous les peuples.

La ratification de la part de l'Italie des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, par la loi du 25 octobre 1977, No 881 et approuvée à l'unanimité par les deux branches du Parlement, a permis d'insérer les pactes dans l'ordre juridique interne italien; le citoyen peut donc en invoquer les normes face à l'autorité juridique. La ratification a été précédée d'un examen attentif de chaque article des pactes. Ceux relatifs aux droits économiques se sont révélés conformes aux principes de la Constitution et à la législation en vigueur. Ceci a permis de ne formuler aucune déclaration interprétative ou réserve sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Malgré la grande concordance entre les principes et les normes du Pacte et ceux de la Constitution et de la législation italiennes, on ne peut pas exclure l'hypothèse d'un éventuel contraste entre une norme du Pacte et sa norme correspondante interne. Dans ce cas, on pourrait croire que le juge en présence d'un cas concret soit induit à effectuer un choix en faveur du Pacte, ainsi qu'il est arrivé en d'autres occasions et par rapport à d'autres traités ratifiés par l'Italie.

/...

ARTICLE 6. DROIT AU TRAVAIL

A. Le droit au travail dans la Constitution

La Constitution italienne affirme dans son article premier que : "L'Italie est une République démocratique fondée sur le travail." La jurisprudence de la Cour constitutionnelle souligne que ce principe est à la base de l'ordre économique et social du pays et inspire toutes les normes sur la protection du travail.

D'autres articles de la Constitution traduisent ledit principe en des normes plus spécifiques obligatoires ou de programmation dont la substance n'est pas seulement conforme, mais plus ample que celle de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

L'article 4 de la Constitution est ainsi formulé :

"La République reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et favorise les conditions rendant ce droit effectif.

Chaque citoyen a le devoir d'exercer, d'après ses possibilités et son choix, une activité ou une fonction concourant au progrès matériel ou spirituel de la société."

En lisant cet article de la Constitution, parallèlement au premier paragraphe de l'article 6 du Pacte, il est facile de remarquer, comme dans le premier, que le travail est considéré non seulement comme un droit, mais aussi comme un "devoir", proportionnel aux "possibilités" de chaque individu.

Egalement plus ample, par rapport au deuxième paragraphe de l'article 6 du Pacte, est l'article 3, deuxième alinéa, qui est formulé de la façon suivante :

"Il appartient à la République d'écartier les obstacles d'ordre économique et social, qui ... empêchent la participation de tous les travailleurs à l'organisation ... économique et sociale du pays."

Corollaire nécessaire des articles cités 1, 3 et 4 de la Constitution est l'article 35, premier alinéa, qui tout en précisant les éléments qui constituent le droit de chaque individu de jouir de justes et favorables conditions de travail (partie traitée en référence à l'article 7 du Pacte), affirme en des termes généraux que :

"La République protège le travail dans toutes ses formes et ses applications".

En synthétisant, dans la Constitution italienne, le travail est explicitement conçu comme un droit-devoir de l'individu, comme un moyen de participation à l'organisation de la société; il est donc sauvegardé dans l'intérêt de l'individu et de la société.

/...

La norme constitutionnelle qui affirme le droit au travail, ainsi que sa correspondante dans le Pacte, est d'un caractère indicatif dans la mesure où elle engage l'Etat à réaliser des niveaux croissants d'emploi, mais ne garantit pas à chaque citoyen le droit à un emploi. La Cour constitutionnelle s'est prononcée dans ce sens; la norme en question enjoint à l'Etat l'obligation de "diriger l'action de tous les pouvoirs publics et du législateur lui-même dans la voie de la création de conditions économiques, sociales et culturelles qui permettent l'emploi de tous les citoyens aptes au travail" (sentence No 45, 1965).

L'objectif du plein emploi dirige l'action de l'Etat dans le domaine de l'économie, où l'initiative privée est libre (premier alinéa de l'article 41 de la Constitution), mais où l'Etat lui-même peut intervenir par le biais de ses propres initiatives productrices (entreprises publiques), et, grâce au troisième alinéa dudit article, à travers "les programmes et les contrôles opportuns pour que l'activité économique, publique et privée, puisse être dirigée et coordonnée vers des fins sociales".

Ainsi que nous le verrons par la suite, cette volonté d'atteindre l'objectif du plein emploi a rencontré et rencontre encore des difficultés importantes qui sont dues surtout à la structure de l'économie nationale, caractérisée par la présence d'une ample zone en voie de développement : le Mezzogiorno. La politique de plein emploi coïncide donc en grande partie avec la politique de développement de cette zone, avec des résultats qui, malgré les efforts soutenus et les progrès réalisés, ne consentent pas, encore aujourd'hui, à considérer ce problème comme résolu.

De plus, aux déséquilibres internes de la structure économique du pays se sont ajoutés, pendant les années 70, d'autres facteurs négatifs : une baisse sensible du taux de développement et un processus d'inflation aggravé qui ont augmenté la demande de travail en déterminant ainsi une aggravation ultérieure des problèmes de l'emploi.

Garanties contre les discriminations dans l'accès au travail

La première et plus générale garantie contre toute discrimination dans l'accès au travail découle de l'article 3 de la Constitution, premier alinéa, qui stipule que "tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinion politique, de conditions personnelles et sociales".

Les limitations préexistantes sur l'accès de la femme à certaines fonctions publiques ont été éliminées par la loi No 66 du 9 février 1963 qui a admis les femmes dans des carrières jusqu'alors réservées exclusivement aux hommes, telles que la magistrature, la carrière diplomatique, celle de la préfecture, etc. sans limitation aucune des devoirs ou du déroulement des carrières. Des exclusions particulières restent toutefois en vigueur, compte tenu de la nature particulièrement lourde de l'activité, telle la carrière militaire et la police. Dans cette dernière, toutefois, la femme peut y accéder pour le déroulement de fonctions administratives, ainsi que dans la carrière directive.

/...

De portée plus générale concernant l'accès de la femme au travail dans le secteur privé - qui, pendant longtemps, a été limité - est la loi No 903 qui a éliminé de l'ordre italien toute différenciation entre l'homme et la femme sur le plan du travail et qui a abrogé toute disposition contraire au principe de l'égalité sans distinction de sexe.

Pour ce qui concerne en particulier l'accès au travail, la loi interdit toute discrimination à l'égard de la femme, de la même façon que dans l'attribution de qualification et de fonctions. La loi a aussi discipliné d'autres aspects du travail féminin : égalité de rétribution, âge de la retraite, prévoyance sociale, etc.

L'interdiction, posée par la loi, empêchant toute différenciation est absolue (elle rend nuls et sans effets tous les pactes et actes discriminatoires) et les droits en découlant sont sauvegardés par l'entremise de la justice par un procédé rapide et par des sanctions pénales pour les transgressions. La femme victime d'une discrimination peut recourir à l'action du juge de première instance qui, par voie d'urgence, décide par une disposition temporairement exécutive. L'employeur peut recourir contre cette disposition dans le délai fixé. En un tel cas, le jugement de mérite poursuit selon les normes de "procès de travail" traité ultérieurement en relation à l'article 7 du Pacte international. La non-obéissance aux décisions du juge est punie par l'article 650 du Code pénal.

Ces importants progrès sur le plan législatif ont été réalisés grâce à la pression exercée par un large débat développé à l'intérieur du pays, en particulier dans la dernière décennie, par l'initiative d'associations féminines, de partis politiques, d'organisations syndicales et des moyens de communication de masse. Toutefois, sur le plan matériel, les préjugés envers les femmes et les discriminations qui en découlent n'ont pas encore été éliminés complètement.

Pour ce qui concerne l'accès au travail des travailleurs étrangers, on doit avant tout remarquer que la Communauté économique européenne (CEE), dont l'Italie est membre, a adopté depuis plusieurs années un règlement qui établit la libre circulation et l'égalité de traitement pour tous les travailleurs de la Communauté. De cette façon, toute discrimination fondée sur la nationalité en matière d'embauche des travailleurs, de rétribution ou de toute autre condition de travail est interdite dans tous les pays membres de la Communauté. Une telle réglementation préférentielle oeuvre dans la phase antérieure à la constitution de rapport de travail en réalisation du principe de la libre circulation; pendant le rapport du travail tous les travailleurs des pays communautaires jouissent des mêmes droits garantis par l'ordre juridique du pays d'immigration, droit d'inscription aux syndicats compris.

Telles sont les normes du règlement CEE auxquelles tous les pays de la Communauté sont plus ou moins en train de s'adapter.

/...

Pour les citoyens des pays non communautaires, il y existe une réglementation différente, qui garde la préférence établie pour les travailleurs citoyens des pays de la CEE. Elle leur consent d'obtenir le permis de séjour pour des raisons de travail et d'accéder à des postes de travail qui soient offerts par des entrepreneurs qui demandent de la main-d'oeuvre étrangère. Sont en vigueur, en outre, des normes particulières dans le but de faciliter l'emploi des réfugiés qui ont été reconnus en tant que tels sur la base des normes internationales en la matière (Convention de Conseil du 28 juillet 1951, ratifiée par l'Italie par la loi No 722 du 24 juillet 1954).

Malgré ceci, de nombreux étrangers pénètrent en Italie en prétextant des raisons de tourisme ou d'études, mais en réalité avec l'intention de développer une activité lucrative sans être en possession du permis obligatoire de travail, circonstance qui détermine des phénomènes de "travail au noir" que les autorités compétentes combattent avec beaucoup de persévérance. De tels travailleurs, en provenance pour la plupart des pays en voie de développement, s'insèrent dans les différents types d'activité où se manifeste une carance de main-d'oeuvre italienne et, pour ce qui concerne la rétribution, ils travaillent souvent dans des conditions différentes de celles prévues par les contrats collectifs de travail. De plus, à leurs égards se concrétisent, régulièrement, le manque, de la part de l'entrepreneur, des contributions de prévoyance et d'assistance sociales. Pour ces raisons et aussi à cause de l'importante mobilité qui est caractéristique de ce flux d'immigration en Italie, l'évaluation du nombre des travailleurs étrangers présente d'importantes difficultés. Les estimations élaborées par les instituts de recherche et par les syndicats sont très discordantes à ce sujet. L'estimation plus détaillée indique la présence en Italie d'environ un demi million de travailleurs étrangers. Un projet de loi ayant pour but de discipliner l'ensemble du problème est à l'examen du Parlement.

Une discipline particulière a été réalisée en 1979 par une disposition administrative du Ministère du travail, concernant les travailleurs étrangers préposés aux services domestiques. Une telle disposition rend obligatoire la remise d'une autorisation spéciale pour le placement et pour le paiement des contributions de sécurité sociale.

Dans l'ordre juridique italien, le placement des travailleurs dans les entreprises est une fonction publique exercée directement par l'Etat et réglée par :

a) La loi No 264 du 29 avril 1949 qui interdit la médiation de privés pour l'embauche, dans le cas aussi où celle-ci est exercée à des fins non lucratives;

b) La loi No 1369 du 23 octobre 1960 qui invalide tous les accords qui ont pour but la transformation du rapport bilatéral entre travailleur et entrepreneur en un rapport trilatéral dans lequel intervient une tierce personne, ceci dans le but d'éviter les obligations fixées par la loi envers celui qui réellement se sert des prestations du travailleur. Cette loi s'applique aussi à toutes les entreprises qui exécutent des travaux publics. Ainsi, cette interdiction peut

/...

être appliquée aussi aux organismes publics (sentence de la Cour de cassation No 5019 de 1979).

Le caractère indérogeable de la fonction de placement des travailleurs a été confirmé par la Cour de Cassation, par la sentence No 592 de 1976 et par une ample jurisprudence relative aux sentences de la Cour même, des tribunaux, et des cours d'appel, confirmation que la législation en vigueur a pour but d'assurer aux travailleurs - pour ce qui concerne l'embauche, la rétribution et les conditions de travail - un rapport direct avec l'entreprise.

Le recrutement du personnel des bureaux publics est discipliné par une ample et minutieuse réglementation. Il s'effectue à travers des concours publics par examen. Un processus de réforme de l'administration publique est actuellement en cours; il prévoit l'unification des qualifications pour toutes les administrations et l'unification des concours.

B. Mesures visant à assurer la pleine réalisation du droit au travail

Politique de développement et politique de l'emploi

Ainsi que nous l'avons déjà évoqué plus haut, les déséquilibres internes de la structure économique du pays ont conduit, à travers plusieurs phases de programmation indicative, à l'identification de la politique du développement à celle de l'emploi telles que composantes indissociables de la politique économique nationale.

Les programmes n'ont pas manqué, qui ont pour but spécifique de soulager le chômage en quelques secteurs, et en même temps de faciliter la formation professionnelle des travailleurs non qualifiés par l'initiative de l'Etat, par exemple on a pris la charge d'organiser des "chantiers-écoles" dans le secteur du bâtiment et des "chantiers de reboisement" dans celui de l'agriculture et des forêts. De même, de vastes programmes n'ont pas manqué afin de résoudre des problèmes de différentes natures, tel que le développement de la construction de bâtiments populaires - qui, même si indirectement, ont contribué à faire front partiellement au chômage. Il s'est agi, toutefois, de programmes sectoriels qui n'étaient pas, et qui n'ont pas pour but de modifier substantiellement les déséquilibres de la structure économique du pays.

Plus récemment, ainsi que l'on verra ultérieurement, ont été adoptées des mesures législatives de caractère général ayant pour but de faciliter l'emploi des jeunes. Elles ont donné toutefois des résultats modestes, en confirmant ainsi la nécessité d'une politique globale de développement capable de "créer" des nouveaux emplois.

En nous limitant à un examen plus analytique des dix dernières années, la situation italienne peut être ainsi retracée : la politique de développement, objectif permanent, a beaucoup ressenti non seulement des facteurs structurels mais aussi des modifications intervenues dans les équilibres internationaux en relation à la détérioration des termes d'échange avec les pays producteurs de pétrole.

/...

Ce phénomène a intéressé tous les pays industrialisés en déterminant une baisse générale du taux de développement aggravée par un processus d'inflation élevé, mais en Italie, il a eu une répercussion sur la situation économique générale d'une envergure particulièrement accentuée : la baisse du taux de développement s'est manifestée sous des formes dramatiques causées par l'existence de déséquilibres structurels permanents; le bas niveau de la productivité a déterminé une dévaluation de la monnaie endommageant ainsi les secteurs économiques plus avancés dépendant de l'étranger pour la technologie et les brevets; la propension de la population, spécialement celle féminine, vers des activités s'est accentuée en déterminant de graves problèmes pour l'emploi.

Dans les conditions que nous venons de décrire, le secteur industriel s'est trouvé dans l'impossibilité d'absorber de la nouvelle main-d'oeuvre et il s'est limité au rechange naturel de ses propres forces de travail, en maintenant en fait stable l'emploi. L'augmentation de l'emploi, dans la mesure du possible, s'est donc opérée à travers l'élargissement du secteur tertiaire public et privé. Ceci n'a pas été toutefois suffisant pour empêcher une augmentation des niveaux du chômage surtout parmi les jeunes et les femmes.

A cet égard, sont significatives les données de l'enquête d'échantillons des "forces de travail" réalisée par l'Institut central de statistique (INSTAT) : entre 1971 et 1979, les employés sont passés de 20,06 millions à 20,37 millions; les personnes à la recherche d'un travail de 1,54 million à 1,70 million; parmi ces dernières, celles qui sont à la recherche d'un premier emploi sont passées de 0,7 million à 0,86 million. En nombres relatifs, le taux d'emploi est légèrement augmenté (de 38,9 à 39,4) et le taux de chômage a crû de 7,2 à 7,7.

Par la même enquête, la condition de la femme à la recherche d'emploi apparaît comme encore plus défavorisée : le taux d'activité est resté pendant cette période pratiquement inchangé, tandis que le taux du chômage a augmenté de 12,5 à 13,3.

L'augmentation des personnes à la recherche d'emploi que nous venons d'indiquer trouve une confirmation dans les relevés effectués par le Ministère du travail et de la prévoyance sociale sur la base des inscriptions auprès des bureaux de placement : en 1979, effectivement, les inscrits ont été en moyenne 1,73 million, dont 0,74 million de jeunes avec un âge inférieur à 21 ans et d'autres personnes à la recherche d'un premier emploi. Une analogie concordante entre les données de l'INSTAT et celles du Ministère se relève au niveau des femmes à la recherche d'emploi : celles qui sont inscrites sur les listes de placement ont enregistré entre 1978 et 1979 une augmentation de 13 p. 100 par rapport au 7 p. 100 pour le total des personnes à la recherche d'emploi.

Les inscriptions sur les listes de placement ont augmenté dans toutes les répartitions géographiques du pays; toutefois, le plus grand nombre des inscriptions continue de se vérifier dans le Mezzogiorno : 0,85 million de personnes par rapport au total de 1,3 million.

/...

Pour ce qui concerne les catégories professionnelles, les inscriptions sur les listes de placement indiquent la plus grande concentration des chômeurs se trouvant dans le secteur industriel (0,55 million), des employés (0,40 million) et de la main-d'oeuvre en général.

Ainsi que nous y avons fait allusion, des mesures spéciales ont été adoptées pour faire front contre le chômage des jeunes à la recherche d'un premier emploi. Par la loi No 285 du 1er juin 1977 on a institué des "listes spéciales de placement" dans lesquelles peuvent être inscrits tous les jeunes jusqu'à l'achèvement de leur 29ème année d'âge et, par la loi No 479 du 4 août 1978 a été établie une dérogation à la norme par laquelle les entrepreneurs peuvent effectuer seulement des requêtes numériques de personnes inscrites sur les listes de placement. On a effectivement donné la possibilité aux entrepreneurs qui emploient jusqu'à dix employés d'effectuer des demandes nominatives des personnes inscrites sur les listes de placement.

Considérable a été l'affluence des jeunes pour l'inscription aux "listes spéciales de placement", spécialement dans le Mezzogiorno. Un an après l'émancipation de la première loi de 1977 ont été enregistrées environ 725 000 inscriptions (dont 447 000 dans le Mezzogiorno) qui, un an après, ont augmenté jusqu'à 841 000 (dont 533 000 dans le Mezzogiorno). Ces chiffres sont très proches de ceux des personnes à la recherche du premier emploi calculés par l'INSTAT à travers l'enquête sur les forces du travail pour l'année 1979.

L'estimation des résultats obtenus par la législation sur l'emploi des jeunes indique qu'elle n'a obtenu que de modestes résultats. Seulement 75 000 jeunes ont trouvé effectivement un emploi et, parmi eux, 60 000 dans l'Administration publique.

Organisation des services de l'emploi

Les services de l'emploi sont exercés par des organes centraux et périphériques du Ministère du travail et de la prévoyance sociale. L'organe central est : "La Commission centrale pour la préparation au travail et l'assistance aux chômeurs"; les organes périphériques sont institués dans chaque province et région et sont appelés "Bureaux provinciaux et régionaux du travail et du maximum de l'emploi". Ces bureaux sont articulés aussi en section de zones et en section communale. Elles ont les devoirs suivants :

Enregistrement et placement de la main d'oeuvre;

Conciliation des différends individuels et collectifs qui naissent dans le cadre de la région ou de la province;

Récolte des données nécessaires pour l'examen de l'état de chômage;

Recrutement des travailleurs qui émigrent et assistance aux mêmes, à leurs familles, préparation aux centres d'émigration;

/...

Orientation et formation professionnelles;

Gestion des chantiers de travail et de reboisement en tant qu'aspect d'assistance professionnelle et économique aux chômeurs;

Création de quelques prestations de prévoyance et d'assistance comme l'indemnité de chômage et l'allocation extraordinaire pour les travailleurs involontairement chômeurs;

Attribution de logements construits spécifiquement pour les travailleurs;

Initiative ayant pour but le plein emploi et tout autre devoir qui leur soit demandé par le Ministère.

Les principales tâches des bureaux de placement - celle qui consiste en l'enregistrement en des listes appropriées des chômeurs et celle de préparation au travail - se déroulent sur la base de critères obligatoires dans le but d'éviter une quelconque préférence octroyée à une personne pour le placement. Ainsi :

a) Pour chaque qualification, on établit une graduation sur la base de l'ancienneté de l'inscription; toutes les graduations sont publiques; le Bureau de placement n'a aucun pouvoir discrétionnaire dans la préparation au travail des inscrits aux listes;

b) L'entrepreneur peut effectuer seulement des requêtes "numériques" d'inscrits aux listes; il ne peut individualiser nominativement aucun inscrit et doit accepter le travailleur qui lui est adressé par le Bureau de placement; il peut le refuser seulement dans le cas où il s'agirait d'une personne qu'il a lui-même licenciée antérieurement pour des motivations justes découlant d'importantes non-exécutions d'obligations contractuelles au sens de la loi No 604 de 1966 qui règle les licenciements individuels des travailleurs, et que nous traiterons ultérieurement.

Les requêtes "nominatives" (outre celles qui sont admises par la loi sur l'emploi des jeunes) sont admises aussi pour les membres du noyau familial de l'entrepreneur, pour le personnel avec des fonctions directives, pour les travailleurs de qualité, pour les travailleurs hautement spécialisés, pour les travailleurs à domicile, les concierges, le personnel préposé à l'entretien d'une maison et les travailleurs destinés à des entreprises ayant jusqu'à trois employés. Des normes particulières règlent aussi l'embauche de personnel quand sont requises des particularités physiques ou professionnelles pour le travail.

La préparation au travail se produit suivant l'ancienneté d'inscription aux listes de placement. Toutefois, les travailleurs licenciés à la suite de crises économiques locales ou sectorielles ou pour une restructuration et réorganisation de l'entreprise ont un droit de préférence dans la préparation au travail auprès des entreprises qui localement exercent une activité industrielle substitutive de celle des entreprises dans lesquelles les travailleurs licenciés étaient employés.

/...

Un droit analogue de préférence est reconnu, pour la durée d'une année, aux travailleurs licenciés par une entreprise pour réduction de personnel; leur permet de jouir de ce droit, si cette même entreprise procède à des nouvelles embauches, ainsi qu'aux travailleurs qui aient obtenu une qualification professionnelle auprès d'écoles ou d'instituts professionnels, chantiers, écoles pour chômeurs, chantiers de reboisement, etc.

Actuellement, un projet de restructuration des services de l'emploi est en voie de préparation, ayant pour but de favoriser la mobilité du travail et une distribution plus équilibrée de l'emploi au niveau national.

De plus, on considère l'opportunité d'expérimenter sur une base locale un "observatoire" centré sur les problèmes du travail, sans limitations d'ordre bureaucratique, qui remplisse la tâche de relier l'offre et la demande de travail, sur le plan matériel et sur le plan cognitif en comblant ainsi le manque d'homogénéité des statistiques disponibles sur le sujet.

Orientation technique et professionnelle

La définition et la réalisation d'une politique organique de l'orientation technique et professionnelle ayant pour fin de diriger les jeunes vers des débouchés faits pour chacun d'eux et, en même temps, qui correspondent aux possibilités réelles d'augmentation de l'emploi a rencontré et rencontre encore des difficultés qui sont dues à trois ordres de motivation : le déséquilibre existant entre demande et offre de travail; le processus de réforme des institutions scolaires, surtout de l'enseignement secondaire, dont le renouvellement suivant les exigences actuelles de la science et de la technique est depuis longtemps à l'étude, mais n'est pas encore défini. Enfin la question, non encore résolue, de savoir si l'orientation technique et professionnelle se déroule dans le cadre des institutions scolaires ou à travers des services qui y sont reliés mais externes.

Plusieurs projets de réformes concernant l'école secondaire et l'université, la formation professionnelle, l'apprentissage et l'emploi des jeunes contiennent des références à l'orientation technique et professionnelle, mais ils se proposent de résoudre les problèmes propres de chaque secteur et ne prévoient pas une action préventive générale dans le but d'orienter les choix scolaires et professionnels des jeunes. De même, divers lois, décrets et règlements promulgués dans les dix dernières années font référence, entre autres, au problème de l'orientation technique et professionnelle, mais d'une manière non systématique et ne contiennent pas les indications qui permettent de préciser les compétences pour une action organique et générale.

Par manque d'une politique organique et d'une définition claire de compétences, divers Ministères - instruction publique, travail, santé - ont jusqu'en 1972 veillé à effectuer directement ou à promouvoir des activités d'orientation qui, toutefois, ont été souvent associées à des vraies finalités d'entraînement et formation professionnelle. Il s'agit, en particulier :

/...

Des instituts professionnels du Ministère de l'instruction publique pour une durée de trois ans, et avec différentes orientations : industrie et artisanat, commerce, hôtellerie, agriculture, etc.;

Des centres de formation professionnelle pour apprentis, reconnus par le Ministère du travail;

Des écoles de préparation aux arts et professions sanitaires auxiliaires, de compétence du Ministère de la santé.

Comme on le verra ultérieurement, en 1972 - en réalisation des articles 117 et 118 de la Constitution, qui établissent le principe de la décentralisation administrative et attribuent aux régions des fonctions législatives et administratives pour de nombreux sujets, entre autres l'instruction artisanale et professionnelle - tous les cours de formation professionnelle ont été attribués aux régions. L'orientation technique et professionnelle n'a cependant pas été encore réglementée d'une façon organique.

Pour pallier la carence de la législation dans le domaine traité, le Conseil national de l'économie et du travail (organe de consultation du Parlement et du gouvernement sur la base de la loi institutive No 33 du 5 janvier 1957 et de la loi No 1246 du 4 novembre 1975) a préparé et présenté au Parlement un projet de loi sur l'orientation scolaire et professionnelle qui tient aussi compte de la nécessité de trouver une juste solution au déséquilibre existant entre demande et offre de travail en oeuvrant non seulement sur l'aspect "quantitatif" de la demande, mais aussi sur l'aspect "qualitatif" de l'offre.

Un tel projet de loi assume "comme finalité de l'orientation scolaire et professionnelle" celle de consentir à chaque personne d'acquérir une conscience appropriée de ses propres inclinaisons et capacités en lui fournissant des indications qui soient le plus complètes possibles suivant les canaux de formation des possibilités de travail, à la lumière de la réalité de l'état du marché du travail et de son évolution prévisible qualitativement et quantitativement parlant, dans le cadre de la programmation économique.

En posant cette finalité du service, que la proposition de loi considère "d'intérêt public", les destinataires du service sont surtout des jeunes en âge scolaire, des adultes et des invalides civils et du travail. A ceux qui voudraient se rendre audit service seraient fournis, avec une pleine impartialité et sans aucune distinction, informations et conseils d'orientation non obligatoires et exclusivement indicatifs dans le but de faciliter les décisions autonomes et les choix conscients. Le service serait exécuté par des "conseillers d'orientation" qui aient une habilitation professionnelle spécifique.

La compétence pour l'organisation du service serait attribuée aux régions qui devraient instituer "des centres d'information et d'orientation" spéciaux ayant toutes les connaissances nécessaires sur les institutions scolaires, sur les cours de formation professionnelle, sur les bourses, sur les concours, sur les profils professionnels et sur la situation et les évolutions prévisibles de la demande et de l'offre de travail.

/...

Le projet de loi définit aussi les moyens d'information du public sur les activités des centres et les liens nécessaires avec le système scolaire, avec les organes préposés à la sauvegarde du travail, les bureaux de placement, les syndicats, etc.

Enfin, serait institué un Comité national pour l'orientation scolaire et professionnelle en tant qu'organe consultatif de la présidence du Conseil, et un institut national pour l'information et l'orientation scolaire et professionnelle, avec des fonctions d'assistance technique d'étude et de recherche sur les méthodes les plus efficaces de récolte et diffusion de l'information.

On ne peut point douter du caractère exhaustif et de la systématisation du projet de loi qui, sous réserve d'approbation, déterminerait un tournant décisif de l'action publique dans le but d'améliorer, dans les limites du possible, la réponse de l'Etat à l'exigence d'oeuvrer en tenant compte de l'aspect "qualitatif" de l'offre du travail. Le débat sur la proposition du Conseil est déjà commencé et les indications alternatives ne manquent pas, telle celle qui voudrait l'élaboration d'une loi-cadre qui indique les critères généraux plutôt que des normes très détaillées. Toutefois, quel que soit le résultat de cette initiative, il est certain qu'elle pose directement sur le tapis la question d'une systématisation normative de l'orientation technique et professionnelle.

Formation technique et professionnelle

L'article 35, deuxième alinéa, de la Constitution établit que l'Etat prend en charge la formation et la promotion professionnelles des travailleurs.

Le devoir de remplir cette fonction a été initialement attribué au Ministère du travail et de la prévoyance sociale (loi No 456 de 1951) qui a rempli cette fonction à travers ses organes périphériques.

Ensuite, la compétence a été attribuée aux régions (décret du Président de la République No 10 du 15 janvier 1972) en accord avec l'ordre juridique régional établi par la Constitution.

Est resté à l'Etat, sur la base de la Constitution, le devoir de définir les principes fondamentaux desquels doit s'inspirer la politique nationale de formation professionnelle et après sept ans de débat sur les complexes problèmes d'organisation et de fonction que cette matière présente a émané une "loi-cadre" qui établit ces principes (loi No 845 du 21 décembre 1978).

Cette loi-cadre poursuit effectivement les finalités suivantes :

a) Prendre en charge la formation professionnelle des citoyens, à travers l'institution sur tout le territoire national, de structures publiques ("centre de formation professionnelle") auxquels l'accès soit libre et gratuit et à travers la participation des entreprises aux processus formatifs par des conventions;

/...

b) Relier la formation professionnelle et le système scolaire à travers l'usage réciproque des structures des centres de formation professionnelle et des instituts professionnels de l'Etat qui sont déjà existants (dont la loi-cadre prévoit aussi la future légation aux régions) et à travers la possibilité de réintégration dans l'école secondaire;

c) Relier la formation professionnelle et les politiques de l'emploi en tenant compte des orientations de la programmation et du développement économique et de ceux établis par la Communauté économique européenne;

d) Opérer des expérimentations et des recherches coordonnées par le Ministère du Travail.

L'émanation de la loi-cadre a tout de suite stimulé les régions dans la préparation de projets de lois régionales dans le but d'informer les activités de formation professionnelle des principes établis par la loi-cadre. Un premier examen de ces projets a mis en lumière plusieurs tendances : la décentralisation des fonctions par la délégation, aux communes, aux provinces et aux organismes régionaux, en créant ainsi un pluralisme d'institutions oeuvrant dans le domaine de la formation professionnelle; la codification des principes de participation démocratique à l'institution et à la gestion des centres (comités consultatifs, comités de gestion, etc.), la prédisposition des services sociaux pour élèves (cantine, transports, etc.) en rendant homogènes dans le cadre régional les programmes d'enseignement.

En considérant que la politique de la formation professionnelle définie par la loi-cadre est relativement récente, et qu'elle est donc dans une première phase de réalisation, il n'est pas encore possible de tracer un bilan précis des activités en cours. Toutefois, une première évaluation a donné les résultats suivants (provisaires) :

a) Sont en fonctionnement plus de 1 600 centres de formation professionnelle, dont 750 environ dans le Mezzogiorno;

b) Sont majoritaires les centres qui effectuent un seul type de formation (centres monosectoriels) et parmi ceux-ci, la part la plus importante est représentée par des centres à orientation industrielle et commerciale;

c) Les centres effectuent en moyenne quatre à cinq cours par année;

d) Le personnel est d'environ 25 000 unités, dont 18 000 environ sont des professeurs qui, dans la plupart des cas, ont un rapport de travail à temps indéterminé;

e) Le nombre des élèves a dépassé les 200 000 unités dans un peu moins de la moitié dans le Mezzogiorno; puisque la majorité des élèves est composée de jeunes, ceux-ci fréquentent les centres à plein temps; un nombre limité d'entre eux a une quelconque activité généralement provisoire ou précaire.

/...

Assez diffus en Italie est le phénomène de "l'apprentissage" sur la base duquel l'entrepreneur donne à l'apprenti, en utilisant son oeuvre, l'enseignement pratique qui lui est nécessaire afin qu'il obtienne la capacité technique pour devenir un travailleur qualifié.

La loi du 19 janvier 1955, No 25, a établi les modalités (octroi de la part des bureaux périphériques du Ministère du travail, d'une autorisation spéciale pour l'entrepreneur qui veut embaucher des apprentis; inscription de l'apprenti sur des listes spéciales du bureau communal de placement) et les conditions (âge de l'apprenti supérieur ou égal à 15 ans, durée maximum de deux ans pour l'apprentissage, critères pour la détermination des rétributions, paiement des contributions de la sécurité sociale, etc.).

Des lois récentes, en 1977, ont institué des nouveaux types de formation professionnelle, qui sont réalisés par l'entremise de "contrats de formation professionnelle", dans le but de permettre aux jeunes d'obtenir une formation professionnelle susceptible de faciliter une insertion ultérieure, plus rapide, dans l'entreprise. La majeure partie des entrepreneurs a toutefois préféré le système de l'apprentissage.

Effectivement, cette forme traditionnelle de formation professionnelle apparaît encore comme très pressante dans les zones où la scolarisation après l'école obligatoire est peu importante. De plus, en quelques régions l'apprentissage pratique est intégré par des cours d'enseignement technique complémentaire.

L'apprentissage est assez fréquent dans les entreprises artisanales, dans lesquelles on atteint le niveau annuel d'environ 470 000 apprentis et, en particulier, dans les entreprises de manufactures. Dans les entreprises non artisanales, les apprentis sont environ 270 000, dont environ 140 000 dans les entreprises de manufactures et 83 000 dans le secteur du commerce, du tourisme et des exercices publics.

Protection contre le licenciement arbitraire

Le Contrat de travail à temps indéterminé peut être résolu par renonciation unilatérale de l'entrepreneur (licenciement) ou du travailleur (démission) dans la mesure où la partie renonciatrice donne à l'autre le "préavis" de sa volonté de mettre fin au contrat, dans les termes et dans les manières établis par les contrats collectifs, par les usages, ou selon l'équité (art. 2118 du Code civil).

Le pouvoir de l'employeur de mettre fin au contrat ne constitue pas un principe général de l'ordre juridique italien, vu que comme nous l'examinerons, la portée de cet article du Code civil a été réduite d'une façon importante, soit par les contrats syndicaux, soit par plusieurs lois, dans le but d'assurer au travailleur la plus grande sauvegarde en cas de licenciement.

Le licenciement sans préavis est illicite et comporte pour l'entrepreneur l'obligation de rembourser les dommages qui en découlent pour le travailleur, ceci à travers le versement d'une "indemnité substitutive" proportionnelle au montant de la rétribution et de toute autre compensation de caractère continu qui aurait dû être versée au travailleur pendant la période de préavis. Au travailleur qui a été licencié doit être aussi versée l'indemnité de licenciement ou d'ancienneté de travail (art. 2120 et 2121 du Code civil).

Les lois fondamentales relatives aux licenciements individuels sont actuellement les suivantes :

a) Loi No 604 du 15 juillet 1960 qui a une grande importance dans la mesure où elle assure l'exclusion de la mise à terme du contrat de travail d'une façon absolument discrétionnaire de la part de l'entrepreneur.

Cette loi s'applique aux entreprises de tous les secteurs qui aient plus de 35 employés; elle est valable aussi à l'égard des apprentis et elle se caractérise par les innovations suivantes :

- i) L'entrepreneur a l'obligation de communiquer au travailleur, par écrit, les motivations du licenciement;
- ii) Un contrôle de mérite est effectué sur les motivations du licenciement qui ont été indiquées par l'entrepreneur;
- iii) L'entrepreneur a l'obligation de réembaucher le travailleur qui a été injustement licencié.

Pour ce qui concerne les motivations du licenciement, la loi reconnaît comme légitimes seulement la "juste cause" ou la "motivation justifiée". Dans le premier cas, chaque situation de l'entrepreneur ou du travailleur qui ne permet pas la poursuite du rapport de travail et la collaboration entre les deux parties, et dans le second cas, le comportement du travailleur qui, de l'avis de l'entrepreneur, est tel qu'il a des conséquences négatives et déterminantes sur les exigences de la production.

Le contrôle de la validité des motivations peut s'effectuer par voie syndicale et par voie administrative dans les formes qui seront indiquées ultérieurement dans le cadre des droits syndicaux dont l'article 8 du Pacte international. Ou, dans le cas où les parties n'arrivent pas à un accord, le travailleur a le droit de recourir à l'autorité judiciaire, qui a la compétence de vérifier d'une façon définitive, la légitimité ou l'illégitimité du licenciement.

En tout cas, même dans les entreprises de moins de 35 employés, le licenciement est nul s'il est déterminé par des raisons d'ordre politique ou religieux ou d'appartenance à des activités syndicales. Ceci en accord avec l'article 2 de la Constitution, concernant les droits individuels inviolables et avec l'article 39 concernant la liberté syndicale.

L'obligation de réembaucher le travailleur reste effective dans le cas d'un licenciement sans juste cause ou motivation injustifiée et, dans le cas d'une non-réembauche l'entrepreneur est obligé de versé au travailleur une indemnité proportionnelle à la rétribution, aux dimensions de l'entreprise, et à la durée du rapport du travail.

/...

b) Loi No 300 du 20 mai 1970 nommée "Statut des travailleurs" . Cette loi a encore limité l'autonomie des entrepreneurs dans la mesure où elle exclut - dans le cas des entreprises industrielles et commerciales de plus de 15 employés et dans celui des entreprises agricoles de plus de cinq employés - l'alternative entre la réembauche du travailleur et le paiement de l'indemnité prévue par la loi précédente de 1960. L'entrepreneur est donc obligé, non seulement de dédommager le travailleur, mais aussi de le réengager, quand l'illégitimité du licenciement a été certifiée par l'absence de juste cause ou motivation valable.

Les lois ici exposées ne s'appliquent pas aux dirigeants, aux travailleurs en possession des qualités requises pour la pension de vieillesse, et dans le cas de licenciement collectif pour réduction de personnel.

De plus, les travailleurs du secteur public jouissent d'un état juridique tout à fait différent, qui, entre autres, garantit la stabilité du poste de travail.

D'autres limites au licenciement ont été établies par le Code civil, par des lois ou des sentences de la Cour constitutionnelle en relation à des conditions particulières subjectives du travailleur. En particulier :

a) En cas de maladie ou accident, le travailleur a droit à la conservation du poste de travail (art. 2110 du Code civil) et si ces cas se vérifient pendant la période de préavis du licenciement, celui-ci restera suspendu jusqu'à la guérison du travailleur (sentence de la Cour constitutionnelle No 2863 du 13 octobre 1961);

b) La femme ne peut pas être licenciée pendant la période qui va du commencement de la grossesse à l'accomplissement de la première année d'âge de l'enfant (loi No 1204 du 30 décembre 1971);

c) Est nul le licenciement de la femme qui se marie jusqu'à un an après la célébration du mariage (loi No 7 du 9 janvier 1973);

d) Pour certaines catégories de personnes - réfugiés, invalides civils ou de guerre, du travail et leurs veuves ou orphelins - est prévue l'embauche obligatoire proportionnelle numériquement au total d'employés.

La loi No 604 de 1966 ne s'applique pas aux licenciements collectifs pour réduction de personnel qui sont disciplinés par le Décret du Président de la République No 1019 du 24 juin 1960 et par l'Accord syndical interconfédéral pour l'industrie de 1965.

Ces dispositions établissent que l'entrepreneur, avant de procéder aux licenciements, doit avertir les organisations syndicales à travers sa propre association. Entre les deux parties, par la suite, seront tentés des procédés par voie de conciliation dans le but d'éviter les licenciements ou d'en limiter le nombre et, en même temps, afin de trouver de nouvelles solutions aux problèmes techniques ou économiques de l'entreprise. A la conclusion des tentatives de conciliation, même si le résultat a été négatif, l'entrepreneur peut procéder aux licenciements, en invoquant la réduction du personnel et en tenant compte de certains critères préférentiels pour la conservation de l'emploi (exigences techniques, ancienneté de service, charges familiales, etc.).

/...

L'inobservance de la part de l'entrepreneur des procédures que nous venons d'exposer n'invalide pas le licenciement, mais octroie au travailleur licencié le droit au dédommagement pour le manque à gagner proportionnel à la période dans laquelle aurait dû s'effectuer la procédure de conciliation.

De même, le licenciement des membres des commissions internes et de délégués d'entreprises dont on traitera dans la partie relative aux droits syndicaux (art. 8 du Pacte) est l'objet d'un autre accord interconfédéral pour l'industrie de 1966. Cet accord statue que les sujets traités, jusqu'à la fin de l'année successive au terme de leur charge, ne peuvent pas être licenciés ou transférés sans l'autorisation des organisations syndicales d'appartenance.

La même sauvegarde, en relation à la seule mutation, est garantie aussi par l'article 22 de la loi No 300 de 1970.

Protection contre le chômage

Parallèlement à ce qui s'est vérifié pour la protection contre le licenciement arbitraire, l'initiative syndicale a stimulé la protection sur le plan législatif ainsi que dans le domaine de la protection contre le chômage.

Nombreuses sont les lois qui disciplinent la matière. Le système actuel prévoit trois formes principales de protection :

- a) Garantie contre le chômage involontaire, qui découle de la mise à terme d'un rapport de travail;
- b) Le système d'intégration salariale (c'est-à-dire caisse d'intégration gains), qui a pour but de verser aux travailleurs employés d'entreprises industrielles une intégration de salaire, dans le cas de réduction ou de suspension du travail;
- c) Le maintien du poste de travail à l'employé qui ait travaillé pour une durée minimale de trois mois et qui soit appelé à remplir ses obligations de service militaire et aussi l'interdiction de le licencier après la reprise du travail avant que ne soient passés trois mois (art. 2110 et 2111 du Code civil et loi No 370 du 3 mai 1955).

Dans le premier cas - garantie contre le chômage involontaire - l'assureur est un organisme public ad hoc, l'Institut national de la prévoyance sociale (INPS) contrôlé par le Ministère du travail; l'entrepreneur est contractant par la loi, le travailleur est assuré que, au moment où se vérifie le terme d'un rapport de travail, il recevra une indemnité journalière de modeste importance, pour des périodes différentes suivant le secteur de travail, d'une durée minimale de 120 jours à une durée maximale de 360 jours (pour les travailleurs du secteur du bâtiment).

Des traitements plus favorables ont été établis pour les cas suivants :

/...

a) Travailleurs licenciés par des entreprises industrielles qui prouvent avoir travaillé pour au moins 13 semaines sur la base d'un contrat de travail de caractère fixe : pour eux, l'indemnité journalière est égale aux deux tiers de la rétribution journalière du dernier mois de travail; elle est versée pour une période de 180 jours (lois No 1115 du 5 novembre 1968 et No 464 du 8 août 1972);

b) Travailleurs du secteur du bâtiment, qui perçoivent une indemnité égale aux deux tiers de la rétribution ordinaire, pour une durée maximale de 90 jours, en cas de licenciements pour arrêt de l'activité de l'entreprise ou pour fin du travail de chantier (loi No 427 du 6 août 1975).

Evidemment, vu le caractère d'assurance de la protection contre le chômage, le paiement de l'indemnité journalière est subordonné au versement d'un certain quota de contributions de la part de l'entrepreneur, qui varie suivant les catégories de travailleurs ou l'importance des prestations d'assurance.

Les trois formes décrites d'assurance ne s'appliquent pas aux travailleurs employés pour des travaux annuels pour une période inférieure à six mois et aux travailleurs dont la rétribution consiste exclusivement en des participations aux profits ou au produit.

Dans le second cas - système d'intégration salariale qui s'applique dans le cas d'une réduction de l'horaire de travail ou de suspension temporaire du travail - la protection des travailleurs, initialement établie seulement pour les travailleurs du secteur industriel, a été étendue, en 1972, aux travailleurs du secteur agricole (loi No 457 du 8 août de la même année). Le système de protection dont on traite a été réordonné par la loi No 164 du 20 mai 1975; il est financé par les contributions des entreprises et aussi par le concours de l'Etat.

La gestion de cette protection a été confiée à l'INPS, qui l'effectue à travers deux organes ad hoc : la "Caisse nationale pour l'intégration des salaires des ouvriers de l'industrie" et la "Caisse pour l'intégration des salaires des ouvriers dépendant d'entreprises agricoles".

Pour les ouvriers de l'industrie sont payées deux formes d'intégration salariale :

a) La première - intégration salariale ordinaire - est due aux ouvriers qui ont été suspendus de leur travail ou qui travaillent à horaire réduit pour une contraction de l'activité productive due à des événements transitoires et non imputables à l'entreprise ni aux travailleurs. L'intégration salariale est versée dans la mesure de 80 p. 100 de la rétribution globale à laquelle aurait droit le travailleur pour les heures de travail non allouées pour une période de trois mois, prorogeables jusqu'à un maximum de 12 mois. Un système analogue est prévu pour les travailleurs du secteur du bâtiment et semblables;

/...

b) La deuxième - intégration salariale extraordinaire - versée dans la même mesure que l'ordinaire, mais pour une plus longue période de temps (en certains cas jusqu'à deux ans) est subordonnée à l'existence de "crises" économiques sectorielles ou locales ou à l'exigence de restructurations, réorganisations ou conversions de l'entreprise, qui aient été déclarées par décret ministériel, après consultation des organisations syndicales nationales (loi No 675 du 12 août 1975).

Pour les ouvriers agricoles avec contrat à temps indéterminé et qui travaillent au moins 180 jours par année, est prévue une forme unique d'intégration salariale qui, en cas de suspension du travail pour des intempéries saisonnières ou autres causes, ne soient imputables ni au travailleur, ni à l'employeur, assure une intégration salariale versée dans la mesure du 80 p. 100 de la rétribution, jusqu'à une période de trois mois.

Par la loi No 155 du 23 avril 1981, le traitement extraordinaire d'intégration salariale prévu pour les travailleurs de l'industrie a été étendu aussi aux employés des entreprises adjudicatrices de services, de cantines, aux employés d'entreprises commerciales qui emploient plus de 1 000 dépendants.

/...

ARTICLE 7. DROIT A DES CONDITIONS DE TRAVAIL JUSTES ET FAVORABLES

A. Droit à la rétribution

Equité et suffisance de la rétribution

Les conditions de travail justes et favorables établies à l'article 7, alinéa a), du Pacte international - justesse de la rétribution et sa suffisance pour une existence digne du travailleur et de sa famille - trouvent une réponse complète dans l'article 36, premier alinéa de la Constitution italienne qui est ainsi rédigé :

"Le travailleur a droit à une rétribution proportionnée à la quantité et à la qualité de son travail, et suffisante en tout cas et à lui assurer, et à assurer à sa famille une existence libre et digne."

D'après la doctrine et la jurisprudence italienne, cette norme constitutionnelle n'a pas pour but d'affirmer la "parité des prestations" dans le déroulement du contrat de travail, mais la "valeur intrinsèque" du travail. A cet égard, la sentence No 75 de 1964 est particulièrement significative.

Le critère de l'équité de la rémunération auquel fait référence le Pacte international est spécifié ultérieurement dans la norme constitutionnelle en termes de "proportionnalité" à la quantité et à la qualité du travail accompli, afin de prendre en compte la valeur différente que le travail peut avoir en fonction de la compétence et de l'engagement du travailleur. En conséquence, un éventail trop aplati du niveau des rétributions, que ce soit vers le haut ou vers le bas, serait contraire à la Constitution.

Le concept de suffisance de rétribution est aussi mieux spécifié dans la norme constitutionnelle qui fait une référence expresse à une existence "libre" et non seulement digne. De plus, la doctrine italienne a précisé que le critère de la suffisance de la rétribution intègre et corrige celui de la proportionnalité dans le sens que, quel que soit le travail accompli, la rétribution ne peut descendre "en dessous d'un minimum" qui permette au travailleur une existence libre et digne.

Au fil des années, la Cour de cassation a progressivement précisé comme suit la nature de la norme constitutionnelle qui nous occupe, en se référant tant à des dispositions du Code civil qu'aux caractères du droit à la rétribution.

a) La norme est de nature perceptive et non simplement programmatique, et par conséquent la détermination consensuelle de la rétribution dans le cas d'une activité continue et principale est nulle si elle n'assure pas le respect de deux critères établis par la Constitution (sentence No 1412 de 1967);

b) La norme confère au travailleur un droit subjectif auquel il peut faire appel par la voie judiciaire (sentence No 4035 de 1954);

c) Le non-respect de l'article 86 de la Constitution peut être aussi invoqué par rapport à un règlement collectif lorsque celui-ci se révélera inadéquat par rapport aux critères fixés par la norme constitutionnelle (sentences No 2275 de 1979 et No 467 de 1970);

/...

d) Le droit à une rétribution juste et suffisante peut être invoqué par le travailleur quand celui-ci estimera que la rétribution fixée se révèle inadéquate par rapport au travail fourni (sentence No 1145 de 1964);

e) Le droit à la rétribution est irrenonçable aux termes de l'article 2113, premier alinéa, du Code civil qui établit de façon générale le principe de l'invalidité du refus des transactions sur les droits du travailleur (sentence No 2015 de 1966).

Le droit à la rétribution est aussi reconnu, en vertu de son caractère indérogeable, aux apprentis, aux artisans dépendants et aux travailleurs rétribués au moyen d'une participation aux profits.

En ce qui concerne particulièrement les apprentis, la Cour de cassation a néanmoins précisé que la relation d'apprentissage n'est pas pleinement comparable aux rapports de travail ordinaires non seulement parce qu'elle est sujette à un rendement variable, mais aussi et surtout parce que le travail est accompli non seulement pour percevoir un salaire mais aussi pour acquérir une qualification professionnelle (sentence No 66 de 1966).

Pour les travailleurs rémunérés au moyen d'une participation aux profits, la Cour de cassation a décidé que le travailleur a droit à une intégration du salaire établie par le contrat si l'entrepreneur a obtenu des profits tellement réduits qu'ils n'assurent pas concrètement le minimum de rétribution suffisant (sentence No 2928 de 1966).

Rétribution égale à travail égal

Le seul cas dans lequel le principe de la rétribution égale à travail égal a nécessité en Italie des dispositions légales supplémentaires est la rétribution de la femme travailleuse.

L'existence même d'une norme constitutionnelle précise (art. 37, alin. premier, de la Constitution, selon lequel la femme a les mêmes droits et à égalité de travail la même rétribution que le travailleur) n'a pas été suffisant, dans le secteur privé, pour éliminer les discriminations qui y existaient (1948) et pour assurer l'égalité des rémunérations.

L'action syndicale a graduellement, mais pas complètement, corrigé cette situation vers les années 60 et la permanence de discrimination de divers genres contre la femme a conduit le législateur, en 1977, à adopter la loi No 903. Cette loi supprime de l'ordre juridique italien toute différenciation entre l'homme et la femme en matière de travail, établit des sanctions pour les transgresseurs de cette norme et abroge explicitement toute disposition qui lui soit contraire.

En ce qui concerne particulièrement la rétribution, la loi établit que :

a) La travailleuse a droit à la même rétribution que le travailleur lorsque les prestations demandées seront égales ou de valeur équivalente;

/...

b) Le système de classification professionnelle destiné à déterminer la rétribution doivent adopter des critères communs pour les hommes et les femmes.

D'une importance particulière sont aussi les normes qui interdisent toute discrimination entre les femmes et les hommes pour ce qui est de l'attribution des qualifications, des tâches et de la promotion dans leur carrière et qui consentent à la femme de prêter son oeuvre jusqu'aux mêmes limites d'âge prévues pour les hommes.

Moyens utilisés pour fixer la rétribution

La rétribution de base établie par convention collective et, dans le secteur public, par la loi est intégrée à travers deux systèmes fondamentaux :

a) Celui de l'indemnité de vie chère qui a pour fonction de garantir, au moyen de l'instrument appelé "échelle mobile", l'adéquation constante de la valeur nominale de la rétribution à la valeur réelle, en fonction de la variation du pouvoir d'achat de la monnaie. Ce système fut initialement introduit dans les conventions collectives et puis étendu au secteur public (loi No 324 du 27 mai 1959). Le calcul de l'indemnité de vie chère est effectué trimestriellement sur la base de la variation du coût de la vie déterminé par l'Institut central de statistique. Vers 1975 - année dans laquelle fut conclu un accord interconfédéral - l'indemnité de vie chère était différente selon les catégories. Actuellement, on observe une tendance vers l'uniformisation pour tous les secteurs.

b) Celui des allocations familiales, qui consiste dans l'attribution au travailleur chef de famille, même s'il est apprenti, d'intégrations prédestinées, calculées sur la rétribution de base et en suivant le nombre de personnes à la charge du travailleur. Ces allocations sont versées ensemble à la rétribution de base, elles ont toutefois une nature de protection sociale. Aux termes de la suscitée loi sur l'égalité du travail féminin, les allocations familiales peuvent être versées, en alternative, aussi à la femme qui travaille. Des informations plus complètes seront fournies au moment de l'exposition du droit à la sécurité sociale.

Aux éléments fondamentaux qui composent la rétribution de base et que nous venons d'indiquer, s'ajoutent des formes d'indemnités relatives à la nature du travail, telles que l'indemnité de fonction; l'activité particulièrement intense de travail, telle que les prix de rendement; caractéristiques particulières du travail, telles que le poste particulièrement incommode, rotations de travail; moments particuliers du rapport de travail, tels que mutations ou missions.

Ces indemnités sont versées à tous les travailleurs qui se trouvent dans les conditions que nous venons d'indiquer. Pour les indemnités qui sont versées seulement à chaque travailleur, telles que les allocations ad personam, le "Statut des travailleurs", déjà cité, interdit tout traitement préférentiel qui soit déterminé par des raisons politiques, syndicales, etc. D'après une sentence de la Cour de cassation, tous les traitements différentiels doivent avoir une justification objective telle que, par exemple, le déroulement d'un travail hautement spécialisé (sentence No 1676 du 11 juin 1973).

La rétribution comprend, en dernier lieu, des honoraires différents qui, même s'ils sont dus au cours du travail, seront versés ultérieurement. Il s'agit en particulier du "treizième mois" ou "gratification de Noël" et des augmentations de la rétribution au fur et à mesure de l'ancienneté et de l'indemnité versée au terme du rapport de travail.

Opportunité de promotion

Ce principe de promotion à la catégorie supérieure, et donc de l'augmentation de rétribution correspondante, s'effectue en rapport exclusivement de l'ancienneté de service et des attitudes personnelles - principes établis par l'article 7, alinéa c), du Pacte international. Ce principe est appliqué au secteur privé d'une façon indirecte à travers des dispositions de lois, qui ont pour but d'éviter toute discrimination du travailleur.

La norme la plus récente et générale est établie par "le Statut des travailleurs" qui interdit et rend nul tout acte discriminatoire de nature syndicale, politique ou religieuse, pendant toute la période du rapport de travail, donc aussi dans le cas de la promotion, et des phases qui la précèdent (engagement) ou qui la terminent (terme du rapport de travail).

Le principe est établi sous une forme plus explicite et directe, à l'égard de la femme qui travaille, par la loi déjà citée de 1977 qui interdit toute forme de discrimination basée sur le sexe de même que dans les "opportunités de progression dans la carrière".

Dans le secteur public, les possibilités de promotion sont conditionnées seulement par la disponibilité des emplois en grade et qualification supérieurs et dans beaucoup de cas sont effectués des cours de perfectionnement et des concours internes pour la promotion des employés qui sont reconnus comme les plus aptes.

Encore dans le secteur public, une loi très récente de 1980 a établi la forme d'insertion des jeunes qui ont été engagés par des contrats de formation sur la base de la loi déjà citée sur l'emploi des jeunes dans l'administration publique. Cette disposition prévoit qu'une partie des emplois à disposition dans les degrés différents soient réservés aux jeunes suivant des graduations spécialement instituées.

Différends judiciaires

L'analyse que nous venons de faire des finalités de la protection du travailleur, inspirée par l'article 36 de la Constitution, les fréquents rappels de la jurisprudence et de la doctrine en matière, pourraient induire à croire que les différends ayant pour objet la détermination de la rétribution soient limités en Italie. De fait, par contre, ils sont fréquents vu qu'ils traitent aussi des éléments parallèles de la rétribution ainsi que des indemnités de licenciement et de la pension.

Pour cette raison, et en tant qu'autre forme de protection du travailleur, en 1973 a été énoncée une loi sur les différends de travail et de prévoyance, qui établit des formes particulières dans le but de rendre plus rapides les procès judiciaires, de simplifier les dépenses judiciaires (loi No 533 du 11 août 1973).

/...

Avant d'exposer les normes établies par cette loi, il est opportun de rappeler que la jurisprudence tend à considérer les rétributions fixées par les contrats collectifs de travail conformes aux exigences de proportionnalité de suffisance établies par la Constitution. Le juge, dans la détermination de la rétribution, prend comme critère de base, normalement, la rétribution établie par le contrat collectif de travail du syndicat qui représente la catégorie à laquelle le travailleur appartient, indépendamment de l'inscription ou de la non-inscription du travailleur à ce syndicat.

Le travailleur qui veut contester la rétribution qui lui est donnée a trois possibilités différentes d'initiatives :

- Par voie syndicale, en se servant des procédures de conciliation qui sont prévues par le contrat collectif de la catégorie des travailleurs à laquelle il appartient;

- Par voie administrative en essayant, aussi à travers une association syndicale, une tentative de conciliation auprès d'un organe provincial institué ad hoc - la commission de conciliation - formée par le directeur du Bureau provincial du travail, qui la préside, par quatre représentants des employeurs et quatre des travailleurs (art. 410 du Code de procédure civile);

- Par voie judiciaire auprès du premier degré de la magistrature (juge de première instance) quel que soit le montant de la somme demandée par le travailleur.

C'est pour cette troisième possibilité que la loi déjà citée de 1973 veut assurer la rapidité du procès, simplification des procédures et réduction des frais. Nous fournirons, faute d'un exemple détaillé, les principales innovations introduites par cette loi par rapport au procès civil ordinaire.

a) Rapidité du procès : le juge fixe l'audience de discussion entre les parties dans l'espace de cinq jours depuis la déposition du recours du travailleur, en émanant un décret, qui doit être notifié à l'employeur; en l'espace de 10 jours, ce dernier doit déposer auprès de la chancellerie un mémoire défensif détaillé et documenté. Si, à l'audience, le différend n'est pas résolu, le juge fixe, pour l'acquisition de preuves ultérieures, une autre audience pour une autre date ne dépassant pas les 10 jours; la sentence doit être déposée à la chancellerie au maximum après 15 jours de la prononciation;

b) Dispositions prises en faveur du travailleur : le paiement de sommes non contestées peut être autorisé, en tout moment du procès, par une disposition du juge et sur demande du travailleur. Le juge peut aussi autoriser le paiement d'une somme à titre provisoire quand ce paiement est de droit, et dans les limites prévues. Les dispositions transitoires ainsi que la sentence émises par le juge sont provisoirement exécutoires;

c) Réduction des frais : le travailleur et l'employeur peuvent rester en jugement personnellement sans assistance judiciaire d'un défenseur quand le procès ne coûte pas plus d'une somme déterminée; toute la documentation relative aux controverses individuelles du travail est exempte de toute imposition et frais. Important est l'octroi d'assistance juridique gratuite, dans l'estimation de l'état de nécessité économique et ainsi que dans la procédure à suivre pour obtenir gain de cause.

/...

En d'autres termes, on peut observer que le "nouveau procès du travail" permet au travailleur de réaliser ses requêtes dans un laps de temps raisonnable; on doit remarquer toutefois que le nombre des différends traités augmente d'une façon importante, à cause de la multiplication des rapports de travail ainsi que des plus grands moyens de protection mis à disposition du travailleur par la loi. Cette situation a déterminé dans les bureaux judiciaires des centres plus densément peuplés une impossibilité réelle de respecter les temps prévus par la loi. Est toutefois visible une importante amélioration par rapport aux durées qui étaient consacrées auparavant à ce genre de procès.

B. Sûreté et hygiène du travail

Réformes en réalisation

L'action de l'Etat en matière de sûreté et hygiène du travail est actuellement l'objet de profondes innovations dans le cadre d'une importante réforme qui, à travers l'institution du "Service sanitaire national" intéresse tout le secteur de la protection de la santé. Cette réforme a été délibérée dans ses lignes générales par la loi No 833 du 23 décembre 1978, entrée en vigueur le 1er janvier 1979 après un long et complexe travail préparatoire des infrastructures nécessaires. Pour ce qui concerne la sûreté et l'hygiène du travail, on prévoit l'émanation de nouveaux règlements qui sont actuellement encore dans la phase d'étude.

Une description détaillée du Service sanitaire national - qui a pour finalité la protection de la santé de "tous" les citoyens de "tous" les niveaux de vie et de travail - sera effectuée dans le cadre des informations concernant la sécurité sociale (art. 9 du Pacte international).

Nous nous limiterons donc à indiquer les innovations principales que l'institution du Service sanitaire national représente dans le secteur traité :

a) Le devoir de pourvoir à l'hygiène et médecine du travail ainsi qu'à la prévention des accidents sur le travail et des maladies professionnelles est attribué aux "unités sanitaires locales" qui fonctionnent déjà dans tout le territoire national, dans des zones qui sont délimitées non par les circonscriptions administratives déjà existantes, mais sur la base de groupes démographiques de population déterminée, qui varient entre 50 000 et 200 000 habitants, selon la densité démographique et les caractéristiques socio-économiques de chaque zone;

b) L'administration des services jusqu'à aujourd'hui exercée par le Ministère du travail à travers les inspectorats de travail est désormais attribuée aux régions;

c) Est créé un institut supérieur pour la prévention et la sécurité du travail, organe technico-scientifique qui travaille aux dépendances du Ministère de la santé.

L'Institut a déjà été créé par le décret du Président de la République No 619 du 31 juillet 1980; il sera structuré en deux comités (l'un administratif et l'autre technico-scientifique); feront partie de ces deux comités des délégations des organisations syndicales et des employeurs, ainsi que des régions et des

/...

organismes locaux. Le Comité technico-scientifique effectuera les fonctions de consultation aussi pour ce qui concerne l'organisation du travail de la protection du travail de la femme et du mineur.

Principes et normes fondamentales en vigueur

Rappelons en tout premier lieu que l'Italie a ratifié la Convention de l'Organisation internationale du Travail et adhéré à la Charte sociale européenne.

Dans l'ordre juridique interne, le principe fondamental de la sécurité et hygiène du travail fait partie d'une norme constitutionnelle plus ample et générale - l'article 41 - selon lequel l'initiative privée est libre mais "ne peut s'exercer contrairement à l'utilité sociale ou de manière à porter atteinte à la sûreté, à la liberté, à la dignité humaine".

A cette norme constitutionnelle correspond l'article 2087 du Code civil sur la base duquel "l'entrepreneur doit adopter, dans l'exercice de l'entreprise, les mesures qui, en suivant la particularité du travail, l'expérience et la technique, sont nécessaires à protéger l'intégrité physique et la personnalité morale du travailleur".

L'ampleur de cette norme est telle qu'elle rend tous les entrepreneurs responsables de la violation ou des obligations prévues par des lois spéciales alors pour les différents genres d'entreprises et de risques et, par conséquent, elle les rend aussi responsables des dommages qu'un comportement imprudent peut leur faire commettre aux frais des travailleurs. De cette façon s'est prononcée la Cour de cassation (sentence No 522 de 1965), qui a en outre précisé l'obligation de rembourser les dommages aussi au-delà des limites prévues, par l'assurance obligatoire contre les accidents du travail, dont on traitera ultérieurement, en rapport à l'article 9 du Pacte international (sentence No 1799 de 1970).

La législation concernant la sûreté du travail, qui traduit les normes prescriptives déjà citées pour les différents genres d'entreprises, est très ample et détaillée. Le fait même que la première loi en matière (maintenant abrogée) remonte à 1899 montre la constante préoccupation du législateur de protéger le travailleur dans son cadre de travail, ainsi que d'ajourner progressivement la législation aux exigences déterminées par le progrès de la science et de la technique.

Nous nous limiterons ici à l'indication des principales lois actuelles (qui resteront en vigueur jusqu'à l'émanation du déjà cité texte unique).

a) Les décrets du Président de la République du 27 avril 1955 et du 19 mars 1956 qui contiennent les normes générales en matière de prévention des accidents, et No 1124 du 30 juin 1976 qui a approuvé le texte unique en vigueur sur l'hygiène du travail;

b) La loi No 628 du 22 juillet 1901 qui discipline l'activité des inspectorats du travail qui ont été institués dans chaque province et dans chaque région avec la tâche de veiller à l'application de toutes les normes qui protègent le travail, sûreté du travail comprise. Les pouvoirs futurs seront précisés en relation aux devoirs des unités sanitaires locales;

/...

c) La loi No 300 du 20 mai 1970, qui contient le statut des travailleurs. Cette loi établit, entre autres, que les travailleurs ont le droit de contrôler, à travers leurs délégués, l'application des normes sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles ainsi que de promouvoir la recherche, l'élaboration et la réalisation de toutes les normes aptes à protéger leur santé et leur intégrité physique.

De même, la législation sur l'hygiène du travail est aussi très ample et détaillée et ses normes s'appliquent à toutes les activités des travailleurs "subordonnés", aussi dans le cas d'activités exercées par l'Etat et par tous les organismes publics, ainsi que par les instituts de bienfaisance et par les sociétés coopératives. Pour les travailleurs subordonnés, on entend les travailleurs qui, en dehors de leur propre domicile, allouent leur travail à autrui, avec ou sans rétribution, même dans le seul but d'apprendre un métier, un art ou une profession.

Les normes générales en la matière ont été émanées au commencement de 1927 et ensuite remplacées et rendues plus amples par le décret du président de la République No 303 du 19 mars 1956. Parallèlement à ce décret ont été émanés d'autres décrets présidentiels pour l'hygiène du travail dans des genres particuliers d'entreprises (décrets Nos 320, 321 et 322 du 20 mars 1956).

En outre, vu la difficulté d'adapter au travail à domicile la réglementation générale qui protège les travailleurs subordonnés, on interdit par une loi plus récente l'usage de substances nuisibles ou dangereuses pour la santé dans le cadre de travail, ceci dans le but de sauvegarder la santé du travailleur et de sa famille (loi No 877 du 18 septembre 1973).

Mesures de protection et surveillance quant à leur application

Les mesures de protection et hygiène, prévues par les lois que nous venons d'indiquer, concernent le cadre de travail qui doit répondre à certaines exigences de caractère général et, pour des travaux particuliers, à d'autres exigences spécifiques, les moyens de travail et leur emplacement, les matériaux employés et les effets du travail, l'octroi de vêtements ou accessoires aptes à la protection personnelle des travailleurs dans les cas où le travail et ses conditions les requièrent, l'assistance sanitaire et les visites médicales dans les cas prévus par la loi.

La non-observance de ces mesures implique l'application de sanctions à l'égard des responsables.

La surveillance est attribuée généralement aux inspectorats du travail, qui peuvent effectuer librement des contrôles et inspections, leurs dispositions ont un caractère exécutif immédiat.

Plusieurs autres organes ayant des fonctions de caractère général participent à la surveillance en tenant compte de leur propre spécialisation. Il s'agit en particulier de : l'administration communale qui, à travers ses propres organes sanitaires, exerce des fonctions de contrôle préventif et de surveillance sur les conditions hygiéniques des locaux; du Ministère de l'agriculture et du corps

/...

forestier qui veillent sur les entreprises agricoles et forestières; des pompiers qui veillent pour la prévention des incendies dans des entreprises déterminées et des travaux dangereux; de l'inspection de la motorisation à qui on a confié la surveillance sur les travaux des chemins de fer; du corps des mines qui veille sur la sûreté et l'hygiène des mines.

Accidents dans le travail et morbidité professionnelle

Les informations à disposition sur les accidents du travail et sur la morbidité professionnelle, surtout celle concernant les services de surveillance, ont indiqué dans les années plus récentes, en relation aux risques de chaque genre de travail, une allure moins dangereuse par rapport à celui des conditions hygiénico-sanitaires surtout des entreprises industrielles dans lesquelles le risque d'intoxication est élevé, et dans les entreprises agricoles où l'usage de produits chimiques est de plus en plus diffus.

On a donc veillé à intensifier l'action de contrôle préventif de la part de tous les organes compétents à travers la création de "groupes opératifs" et l'adoption des dispositions demandées par "les relations de vérification" effectuées. On a veillé aussi à intensifier la surveillance de l'usage pacifique de l'énergie nucléaire établie par un décret du Président de la République de 1964. En outre, l'action de répression des délits est particulièrement sévère et s'est matérialisée dans la fréquente intervention de la magistrature.

Un examen plus détaillé des genres d'accidents et de la morbidité professionnelle, ainsi que des infractions relevées et des mesures adoptées impliquerait un espace non adapté à la structure de ce rapport.

Il nous semble important de noter que, d'une part, le contrôle préventif est souvent sollicité par les travailleurs eux-mêmes et que, d'autre part, au cours des inspections, on applique généralement le principe de rencontrer, au niveau de l'entreprise, les délégations syndicales et de leur faire part des infractions vérifiées et des mesures entreprises.

La jurisprudence en la matière est tellement importante qu'elle ne permet pas une sélection de sentences particulièrement significatives. On doit pourtant noter que la magistrature a toujours interprété, d'une façon très rigoureuse, les dispositions de loi et que les interventions judiciaires ont le plus souvent tranché quant à l'importance de l'accident du travail, le caractère de rigueur des maladies professionnelles et des travaux qui peuvent les causer, et la clarification des personnes responsables.

C. Durée du travail, repos hebdomadaire, congés payés

L'article 36 de la Constitution règle la durée maximum de la journée de travail (deuxième alinéa), ainsi que le repos hebdomadaire et les congés payés (troisième alinéa), en regroupant ainsi en un tout unique tous les aspects de l'article 7 du Pacte international; il ne mentionne pas les loisirs qui sont donc laissés au libre choix du travailleur, sans toutefois exclure la possibilité que l'employeur puisse organiser et offrir aux travailleurs des services de loisirs collectifs.

/...

Durée maximum du travail

Le deuxième alinéa de l'article 36 déclare que la durée maximum soit établie par la loi. La Cour constitutionnelle prêtant cette norme, a précisé que l'horaire de travail peut être différent, compte tenu des différents genres de travail, ainsi que du caractère continu et des conditions dans lesquelles se déroulent certains travaux (sentence No 99 de 1977).

La discipline législative de l'horaire de travail - que le travail doit respecter suivant les termes de l'article 1107 du Code civil - remonte à 1929: elle est différente pour les entreprises industrielles et commerciales, pour les entreprises agricoles et pour certaines catégories de travailleurs (mineurs, apprentis).

La durée maximum du travail, établie par les lois et règlements de 1923, ne peut dépasser les 8 heures journalières, les 48 heures hebdomadaires. Les contrats collectifs de travail ont toutefois dérogé les dispositions de loi en un sens plus favorable au travailleur en prévoyant des réductions de l'horaire journalier et hebdomadaire ainsi que du nombre de jours ouvrables. Vice-versa la durée maximum établie par la loi peut être dépassée pour des exigences technico-saisonnnières, pour des travaux préparatoires ou complémentaires, pour récupération de pause due à des causes imprévues et dans les cas de force majeure non prévisible. En outre, les limitations à la durée maximum du travail ne s'appliquent pas au personnel de direction, au personnel de surveillance, aux commis-voyageurs et placiers, aux préposés à des travaux à caractère non continu, aux travailleurs à domicile et aux domestiques.

Pour ce qui concerne spécialement le personnel de direction, la Cour constitutionnelle a affirmé la nécessité de ne pas dépasser des limites d'horaires qui pourraient nuire à leur santé et à leur intégrité physique ou psychique (sentence No 101 de 1975). Ce principe doit naturellement s'appliquer à toutes les catégories de travailleurs pour lesquelles n'est pas en vigueur la limite de durée maximum de l'horaire de travail.

L'horaire maximum de travail établi par la loi est inférieur pour les catégories suivantes de travailleurs :

- a) Jeunes mineurs de 15 ans : 7 heures journalières et 35 hebdomadaires; adolescents de 15 à 18 ans : 8 heures journalières et 44 hebdomadaires (loi No 3977 du 15 octobre 1967);
- b) Apprentis : 44 heures par semaines, en comprenant aussi celles dédiées à l'enseignement complémentaire (loi No 424 du 2 avril 1968);
- c) Etudiants travailleurs : les travailleurs qui fréquentent des cours non universitaires ont droit à des roulements qui permettent la fréquentation des cours et la préparation des examens, ainsi que des permis journaliers rétribués pour soutenir les examens; cette dernière facilité est étendue aussi aux travailleurs étudiants universitaires (loi No 300 du 20 mai 1970);
- d) Travailleuses mères de famille : ont droit à deux périodes en plus de repos journalier pendant la première année de vie de l'enfant (loi No 1204 du 30 décembre 1971);

/...

e) Les cadres des délégations syndicales : ont droit à des congés rétribués, proportionnellement aux dimensions de l'entreprise et aussi à non moins de 8 jours par année de congés non rétribués pour la participation aux activités syndicales (loi No 300 du 20 mai 1970);

f) Les conseillers communaux et provinciaux : ont droit à des congés rétribués pour le déroulement de leur fonction; les maires et assesseurs communaux ont droit à des congés non rétribués pour au moins 30 heures par mois (loi No 300 du 20 mai 1970).

Le travail supplémentaire, c'est-à-dire celui qui dépasse l'horaire maximum prévu par la loi et les contrats collectifs de travail, est rémunéré, suivant l'article 2108 du Code civil, par une rétribution majorée; généralement, il ne doit pas dépasser la limite de 2 heures journalières et 12 heures hebdomadaires.

Le déroulement du travail supplémentaire est toutefois subordonné à l'autorisation préalable de l'employeur et au respect d'une limite annuelle maximum que la loi et les contrats collectifs établissent suivant des degrés différents et par rapport aux différents secteurs de la production et du commerce.

Dans le secteur public, et spécialement dans celui des organismes publics, le travail supplémentaire peut être effectué dans une limite maximum annuelle qu'il faudra diviser par mois en suivant des critères établis par chaque organisme sur la base des exigences de travail.

Dans le but de soulager le problème du chômage, la loi No 1079 du 30 octobre 1955 a interdit le travail supplémentaire dans les entreprises industrielles, sauf pour des cas exceptionnels. Les apprentis et travailleuses qui donnent le sein à l'enfant sont de toute façon exclus de la prestation de travail supplémentaire, tandis que les travailleurs-étudiants n'y sont pas obligés.

Le travail de nuit, suivant le même article du Code civil, doit être rétribué par une paie supérieure par rapport à celui de jour.

Repos hebdomadaire, jours non ouvrables, congés

L'article 36 de la Constitution établit que "le travailleur a droit au repos hebdomadaire et à des congés annuels rétribués, et il ne peut y renoncer". En outre, l'article 2109 déjà existant du Code civil, toujours en vigueur, établit que le repos hebdomadaire doit, de règle, coïncider avec le dimanche. Le sujet du repos hebdomadaire est en outre réglé par la loi No 370 du 22 février 1932, et par des lois spéciales qui prévoient des exceptions pour des activités spécifiques de l'entreprise, pour l'organisation du travail, pour les activités saisonnières et celles d'utilité publique.

La Cour constitutionnelle a précisé que la norme de l'article 36 de la Constitution n'a pas une périodicité fixe de repos hebdomadaire quand il y a des nécessités évidentes découlant de la protection d'intérêts d'ordre général (sentences No 105 de 1972 et No 65 de 1973).

Particulièrement importante est aussi une sentence plus récente de la Cour constitutionnelle qui établit le rapport entre repos journalier et hebdomadaire dans le cas de roulements de travail d'équipe (sentence No 102 de 1976).

/...

Le repos hebdomadaire en suivant la norme générale et les modalités indiquées est intégré par celui des festivités civiles et religieuses. En tenant compte comme acquis le droit du travailleur au repos hebdomadaire dans le cas de prestation de travail pendant les jours fériés pour exigences de secteur, le travailleur a droit à une rétribution plus importante fixée par les contrats collectifs.

Comme il a été prévu à l'article 36 de la Constitution, les congés doivent être "annuels, rétribués et non renonçables" et, aux termes de l'article 2109 du Code civil, leur jouissance doit être de caractère continu, elle doit s'effectuer pendant des périodes que l'entrepreneur établit en tenant compte des exigences des entreprises et des intérêts du travailleur.

Le caractère obligatoire des congés a été ultérieurement précisé par la Cour de cassation qui a établi la nullité de toute clause de rapport de travail prévoyant le paiement d'une indemnité en substitution des congés (et du repos hebdomadaire) : sentence No 1169 du 11 avril 1969. La Cour constitutionnelle a en outre déclaré l'illégitimité constitutionnelle de l'article 2243 du Code civil dans la partie où il cautionnait le droit aux congés des travailleurs domestiques au fait d'avoir prêté au moins une année de service ininterrompu, elle a établi donc la jouissance de ce droit proportionnellement à la période de travail effectuée.

Pour ce qui concerne la continuité de la période des congés, établie généralement par l'article 2109, déjà cité, du Code civil, la Cour de cassation a reconnu la possibilité de congés fractionnés mais dans des limites qui permettent une pause telle qui rende possible une réintégration effective des énergies du travailleur (sentences No 1474 du 13 juillet 1965 et No 1494 du 5 mai 1969).

Le sujet des congés annuels est enfin réglé par les contrats collectifs de travail qui tiennent compte des précisions fournies et par la jurisprudence que nous venons d'indiquer.

/...

ARTICLE 8. DROITS SYNDICAUX

A. Droit de former des syndicats et de s'y associer

La liberté syndicale dans la Constitution

La liberté syndicale constitue une des plus importantes et significatives conquêtes que le peuple italien ait obtenue après la seconde guerre mondiale, par l'entrée en vigueur, en 1958, de la Constitution de la République.

Se trouve dans la Constitution, en effet, le droit de chaque travailleur de constituer, avec d'autres travailleurs, des syndicats et d'adhérer au syndicat de son choix dans le but de sauvegarder ses propres intérêts économiques et sociaux; ce droit trouve ici sa première affirmation en des termes qui ne consentent pas de restrictions. Le premier alinéa de l'article 39 de la Constitution dit en effet que "l'organisation syndicale est libre", par là affirmant aussi le droit des syndicats d'exercer librement leur activité.

En considérant, en outre, que l'article 18 de la Constitution reconnaît généralement aux citoyens le droit de s'associer librement, il apparaît comme clair que le législateur constituant a pour but de conférer une importance particulière à la liberté d'association aux fins syndicales.

Dans le même article 39 de la Constitution établit qu'"il ne peut être imposé aux syndicats d'autre obligation que leur enregistrement dans des offices locaux ou centraux, en suivant les règles établies par la loi" (deuxième alinéa); "pour l'enregistrement, il est nécessaire que les statuts des syndicats comprennent une organisation intérieure à base démocratique" (troisième alinéa); "les syndicats enregistrés ont une personnalité juridique. Ils peuvent, représentés unitairement en proportion de leurs inscrits, conclure des contrats collectifs de travail avec efficacité obligatoire pour tous les membres des catégories auxquelles le contrat se rapporte" (quatrième alinéa).

Après l'entrée en vigueur de la Constitution les initiatives n'ont pas manqué au Parlement et au gouvernement dans le but de réaliser le système d'enregistrement des syndicats et à la reconnaissance de leur personnalité juridique, sans toutefois atteindre l'approbation d'une réglementation à cet égard.

Cette situation n'a pourtant pas nui au principe de la liberté syndicale vu que les travailleurs des différents secteurs ont constitué des associations syndicales de différentes orientations politiques, ou autonomes.

Il faut remarquer, en outre, que ces mêmes organisations syndicales n'ont pas sollicité la réalisation du système de l'enregistrement par crainte qu'il puisse comporter des formes d'ingérences de l'Etat qui les limiteraient.

/...

Aujourd'hui encore, donc, les syndicats sont des associations non reconnues juridiquement; ils sont donc des organismes de fait et, en tant que tels, ils sont disciplinés par les normes du code civil (art. 36-38), en se différenciant toutefois des autres associations non reconnues par le fait qu'elles ont le pouvoir de stipuler des contrats collectifs de travail (dont on traitera ultérieurement).

La situation juridique particulière des syndicats que nous venons de décrire n'influence pas la possibilité du libre déroulement de leur action, ni diminue en aucune façon l'importance de leur fonction. En effet, depuis le commencement les organisations syndicales ont oeuvré intensément pour la stipulation de contrats collectifs de travail, en contribuant ainsi à l'élaboration d'un système de principes syndicaux. En outre les syndicats participent de plus en plus fréquemment à la définition de la politique économique et sociale du pays à travers des formes de consultation définies chaque fois par le gouvernement.

Le droit de former des syndicats dans le cadre du "statut des travailleurs"

La première loi émanée par le Parlement dans le domaine strictement syndical - celle de 1970 -, plusieurs fois citée et reconnue généralement sous le nom de "statut des travailleurs" traduit en normes de loi les principes affirmés par les organisations syndicales à travers la négociation collective et comprend aussi la prise en charge de la part de l'Etat, d'une ligne de soutien des syndicats.

La loi, en outre, ne règle pas l'activité des syndicats - ceci serait contraire au principe constitutionnel de la liberté syndicale - elle établit seulement quelques garanties essentielles dans le but d'éliminer les obstacles qui pourraient s'interposer au déroulement de l'activité syndicale sur le lieu du travail. L'activité syndicale est ainsi garantie sous un triple aspect : celui de la liberté syndicale, celui plus strictement organisatif et celui de la sauvegarde des intérêts des travailleurs.

Avant d'exposer les normes établies par le "statut des travailleurs" il est nécessaire de préciser qu'il s'applique aux employés d'entreprises privées, à ceux d'entreprises publiques économiques (entreprises d'Etat) et à ceux des autres entreprises publiques, sauf quand ce domaine est réglé par des lois spéciales.

Les normes du statut concernent le droit de former des syndicats et celui des syndicats d'effectuer librement leur activité. Les deux formes de normes sont reliées et ne sont pas toujours facilement différenciables. Toutefois, vu que l'article 8 du Pacte international énonce les deux types de droit séparément, on indiquera par la suite ceux qui, plus directement, concernent la liberté de former des syndicats dans le but de promouvoir et sauvegarder les intérêts économiques et sociaux des associés.

a) Le droit de constituer des associations syndicales, d'y adhérer et d'effectuer des activités syndicales à tous les travailleurs à l'intérieur du lieu de travail;

/...

b) Est obligatoire l'interdiction faite aux employeurs et à leurs associations de constituer ou soutenir, par des moyens financiers ou autres, des syndicats "commodes", c'est-à-dire des syndicats qui, de fait, soutiennent les intérêts de l'employeur. En cas de transgression de cette interdiction la possibilité d'un recours à la magistrature est prévue dans le but d'obtenir la cessation de l'activité et la dissolution de ces syndicats;

c) Est obligatoire l'interdiction que l'entreprise agisse d'une manière discriminatoire; en particulier :

- i) Tout pacte ou acte effectué dans le but de subordonner l'emploi du travailleur à la condition qu'il adhère ou qu'il n'adhère pas à une association ou qu'il accepte d'en faire partie est nul (cette norme reprend le principe établi par la Convention de Genève No 98 et établit aussi une sanction pénale pour les transgresseurs);
- ii) Tout acte ou fait, licenciant un travailleur ou le discriminant dans l'octroi de qualification ou de fonctions, dans les mutations, dans les procédés disciplinaires ou en le dédommageant pour son appartenance à une association syndicale ou pour une activité syndicale effectuée, à savoir pour sa participation à une grève est nul (cette norme aussi reprend le principe établi par la Convention No 98 de Genève qui établit aussi une sanction pénale pour les transgresseurs);
- iii) Tout pacte ou acte qui subordonne l'emploi d'un travailleur à son appartenance ou non-appartenance à un parti politique ou à une croyance religieuse déterminée ou à sa participation ou non à des activités politiques ou religieuses est également considéré comme discriminatoire et en tant que tel inadmissible;

d) Est codifiée l'interdiction que l'employeur accomplisse des actes discriminatoires "collectifs", par exemple le versement de primes aux travailleurs qui n'aient pas participé aux grèves.

Pour ce qui concerne le droit des syndicats de former des fédérations et confédérations et de s'affilier entre eux et avec des organisations syndicales internationales, il n'existe pas en Italie de dispositions qui le limitent d'aucune façon.

Les trois principales organisations syndicales - Confédération générale italienne du travail (CGIL), Confédération italienne des syndicats des travailleurs (CISL) et Union italienne des travailleurs (UIT) sont reliées entre elles par des liens fonctionnels prévus par leur statut et constituent une fédération nationale unitaire.

B. Droit des syndicats d'exercer librement leur activité

Négociation collective

Le premier alinéa de l'article 39 de la Constitution reconnaît le droit aux syndicats d'effectuer librement leur activité.

/...

L'activité statutaire commune à tous les syndicats et qui a une importance notable et à caractère continu est celle qui consiste dans la négociation de contrats collectifs de travail et qui se déroule pour chaque catégorie professionnelle au niveau national ou dans des cadres plus limités jusqu'à celui de la simple entreprise.

Les contrats collectifs de travail sont disciplinés dans leurs aspects fondamentaux par les normes du code civil et lient les associations qui les stipulent et leurs associés par le pouvoir de représentativité par eux conféré à l'association par le fait même qu'ils y adhèrent.

Toutefois, même si une des deux parties entre lesquelles se déclare un différend n'est pas inscrite aux associations qui ont stipulé le contrat collectif de travail, celui-ci est de fait généralement appliqué. La jurisprudence aussi s'est plusieurs fois exprimée en un sens favorable à l'application extensive des contrats collectifs de travail (sentences de loi Cour de cassation No 2670 de 1970 et No 2222 de 1971).

Mais dans le cas où les clauses du contrat individuel de travail prévoient des conditions plus favorables que celles du contrat collectif de la catégorie à laquelle appartient le travailleur, les premières prévalent en cas de différend.

La négociation collective consiste, sous l'aspect juridique, en l'interprétation et l'application de la discipline contractuelle du travailleur et, sous l'aspect économique, la détermination et la modification des rétributions et des modalités du rapport de travail. Ces questions sont attribuées, en principe, à la négociation directe des parties intéressées; toutefois, la compétence de l'autorité judiciaire en matière d'interprétation de la réglementation reste présente.

L'ordre italien ne prévoit aucune forme d'intervention publique obligatoire et décisionnelle dans le cadre de la négociation collective. La médiation des organes publics peut être demandée par une des deux parties, ou par les deux parties intéressées en cas de stipulation ou de renouvellement de contrats. La demande peut être adressée aux offices du travail compétents pour le territoire dans le cadre provincial ou régional ou au Ministère du travail. Il n'est pas inhabituel de se trouver face à une oeuvre de médiation effectuée par d'autres organes publics, tels que les préfets pour le secteur des services publics ou d'autres ministères compétents pour des secteurs bien déterminés, tels que le travail en mer, les chemins de fer, etc.

En tout cas, la demande de médiation est volontaire et les propositions qui sont avancées pendant cette période de médiation ne sont pas obligatoires.

L'ampleur et la durée des contrats collectifs : ces contrats concernent toutes les questions qui peuvent surgir dans la vie d'une entreprise y compris la meilleure application possible des dispositions des lois en vigueur, telles que, par exemple, la sûreté et l'hygiène du travail et la détermination d'activités de loisirs et d'assistance.

Le contrat collectif a une durée limitée dans le temps et son renouvellement est l'objet de nouvelles négociations entre les associations des travailleurs et les entrepreneurs.

/...

La liberté de l'action syndicale dans le "statut des travailleurs"

Le "statut des travailleurs" contient une série de normes qui établissent les conditions nécessaires pour que les syndicats puissent effectuer librement leur activité à l'intérieur de l'entreprise.

La plus importante de ces normes est celle qui reconnaît aux travailleurs le droit de former à l'intérieur de chaque entreprise des délégations syndicales d'entreprise (DSE). Ces organismes sont admis dans chacun des sièges, usines, filiales, bureau ou atelier autonome d'entreprises industrielles ou commerciales qui emploient plus de 15 employés et pour les entreprises agricoles qui emploient plus de 5 employés. Ce droit est étendu aussi aux entreprises industrielles et commerciales qui emploient plus de 15 employés dans la même commune, même si chaque unité productive n'atteint pas cette limite (qui pour les entreprises agricoles est réduite à 5).

Selon la Cour constitutionnelle ces droits ont pour but d'empêcher que chaque travailleur ou petits groupes isolés de travailleurs puissent se constituer en syndicats qui n'aient pas les qualités requises pour une représentativité effective au niveau de l'entreprise, ou puissent se proposer pour effectuer des activités qui, en interférant dans la vie de l'entreprise, compromettent ou tout au moins font obstacle au déroulement normal de l'activité de l'entreprise et aux intérêts collectifs des travailleurs eux-mêmes (sentence No' 63 de 1974).

Dans le but de permettre aux délégations syndicales d'entreprises le déroulement de leurs fonctions, la loi permet à leurs dirigeants le droit à des congés payés non inférieurs à 8 heures par mois dans les unités qui emploient plus de 200 personnes et non inférieurs à 1 heure dans celles qui emploient jusqu'à 200 personnes.

Les dirigeants ont aussi droit à des congés non payés afin de participer à des négociations syndicales ou à des congrès ou réunions de nature syndicale, en quantité non inférieure à huit jours.

Dans le but de sauvegarder les dirigeants des organisations syndicales d'entreprises, la loi prévoit une procédure d'urgence de nature particulière pour la réintégration immédiate du poste de travail dans le cas d'un licenciement illégitime; elle prévoit en outre l'autorisation des associations syndicales auxquelles ils appartiennent en cas d'une mutation vers une autre unité productive.

Aux fins de déroulement de l'action syndicale dans le lieu de travail, la loi prévoit : a) que les délégations syndicales peuvent utiliser une salle à l'intérieur de l'entreprise et afficher en des espaces déterminés des publications, textes et communiqués d'intérêt syndical; b) que les travailleurs peuvent se réunir en assemblée dans la même unité productive où ils travaillent en dehors de l'horaire de travail ou, dans la limite de 10 heures annuelles, aussi pendant les heures de travail : dans ces cas la rétribution normale doit être versée; c) que les travailleurs peuvent organiser dans le cadre de l'entreprise, mais en dehors de l'horaire de travail, le déroulement de "référendums" sur des sujets concernant

/...

l'activité syndicale; d) que les travailleurs peuvent recueillir des contributions et faire preuve de prosélytisme pour leur syndicat à l'intérieur de l'entreprise, sans pour autant compromettre le déroulement normal du travail.

Afin de compléter l'exposé fait jusqu'ici des normes établies par le statut des travailleurs, il est nécessaire de signaler, même brièvement, la possibilité que l'employeur assume une conduite antisyndicale dans le but d'empêcher ou de réduire la liberté et l'exercice des activités syndicales, de même que le droit de grève (dont on traitera). En relation à une telle éventualité le statut des travailleurs prévoit la répression de ce genre de conduite, en reconnaissant aux organisations syndicales le droit de demander, par voie judiciaire, la sauvegarde des intérêts collectifs violés par ces comportements.

La jurisprudence a contribué d'une façon importante à établir des orientations interprétatives du principe de liberté syndicale. Dans le domaine particulier des comportements antisyndicaux des employeurs, elle a assuré une caractérisation continuelle des cas de ce genre de conduite, en tenant compte aussi des conventions de l'Organisation internationale du Travail No 87, qui concernent la liberté syndicale et la protection des droits syndicaux, et No 98 concernant les principes de droit d'organisation et négociation collective.

C. Droit de grève

L'article 40 de la Constitution établit que "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le règlent".

Mais aucune loi n'a été jusqu'à maintenant émanée afin de réglementer ce droit du travailleur, puisque les syndicats ont toujours montré de préférer des formes d'autorégulation de la grève sans toutefois définir concrètement aucune délimitation de ce droit. Seulement récemment les organisations syndicales de quelques secteurs ont adopté des codes de conduite que seulement les travailleurs adhérents sont tenus de respecter.

En l'absence des normes qui permettent la réalisation dudit article de la Constitution, s'est posé le problème législatif de savoir si cet article est de caractère programmatif ou prescriptif. Une première sentence de la Cour constitutionnelle a affirmé à cet égard que l'article est de nature immédiatement prescriptive et que le droit de grève peut être exercé et sauvegardé par voie judiciaire (sentence No 46 de 1958). Une sentence successive a été encore plus spécifique, et en reflétant les développements advenus entre-temps par l'action syndicale, a affirmé que le droit de grève est reconnu aussi quand la motivation n'est pas purement économique. Sauf dans le cas où la grève ait pour but de subvertir l'ordre constitutionnel ou faire obstacle au libre déroulement des pouvoirs de l'Etat (sentence No 290 de 1974).

En outre, la jurisprudence considère aussi comme légitimes les grèves de solidarité et autres formes différentes de grèves, telle que la grève à sanglot, à échiquier. Ces formes de grève doivent toutefois respecter deux principes fondamentaux : celui de ne pas léser les droits garantis par la Constitution, tel que le droit au travail, le droit de s'abstenir de la grève, etc.

/...

On doit toutefois remarquer que dans les années plus récentes se sont vérifiées des grèves fréquentes des services publics qui ont provoqué d'importants désagréments à la collectivité. En conséquence le gouvernement a institué récemment une commission d'étude pour la préparation d'un projet de loi qui, en réalisation de la norme constitutionnelle, permette la réglementation du droit de grève.

On discute sur le plan jurisprudentiel de l'admissibilité de la grève de certaines catégories de travailleurs, et en particulier :

- a) Des métayers, le métayage ne constituant pas un rapport de travail de caractère subordonné mais associatif;
- b) Des avocats, qui exercent une libre profession et dont l'abstention des audiences dans le but de protester ne peut pas être qualifiée comme grève (sentence de la Cour de cassation No 2009 de 1975);
- c) Des marins, puisque la grève qui se déroulerait lors de la navigation pourrait être considérée comme crime de mutinerie dans le sens de l'article 1105 du code naval;
- d) Des travailleurs des ports, pour lesquels restent des doutes analogues à ceux dans le cas des marins.

D. Exercice des droits syndicaux dans l'administration de l'Etat, dans les forces armées et dans la police

Administration de l'Etat

Le statut des travailleurs possède une norme qui exclut totalement l'application du statut lui-même aux employés de l'administration de l'Etat et, partiellement, aux organismes publics qui ne poursuivent pas de finalités économiques.

Cette disposition n'est pas sans exceptions d'inconstitutionnalité à la lumière de l'article 3 de la Constitution - qui proclame l'égalité de tous les citoyens devant la loi - et du processus en voie d'assimilation partielle du rapport du travail public à celui du travail privé. La Cour constitutionnelle n'a pourtant pas confirmé sa constitutionnalité vu les différences qui caractérisent les deux genres de travail, public et privé. Conjointement, toutefois, la Cour a affirmé que quand dans les deux secteurs se vérifient des situations identiques ou similaires réglées en une manière non justifiée et non conforme, l'inconstitutionnalité pourra être soulevée; et à "titre d'exemple" elle a signalé que sera inconstitutionnelle l'exclusion des syndicats d'Etat de la possibilité d'obtention de la part du juge administratif la répression de la conduite antisyndicale de l'administration publique. Enfin, pour ce qui concerne les organismes publics n'ayant pas de finalités économiques, la Cour a affirmé que les normes du statut des travailleurs sont applicables quand elles intègrent et complètent la réglementation existante (sentence No 118 de 1976).

/...

Une sentence successive de la Cour constitutionnelle a pris acte du fait que la législation réglant l'emploi public s'est partiellement rapprochée de celle du travail privé à travers la négociation collective - qui est devenue, sur le plan formel aussi, une phase nécessaire du processus de détermination de traitement économique des employés publics des grandes catégories. Elle a pris acte aussi du fait que les syndicats aident désormais le gouvernement pour fixer les règles du rapport de l'emploi public qui n'est donc plus un rapport uniquement unilatéral. Toutefois, la Cour constitutionnelle, en examinant la non-applicabilité du "nouveau processus de travail" aux employés de l'Etat, a affirmé que les particularités de la discipline de l'emploi étatique excluent que le principe d'égalité de tous les citoyens comprenne l'extension pure et simple de la sauvegarde établie par le statut des travailleurs pour le secteur privé (sentence No 68 de 1980).

La liberté syndicale des employés civils de l'administration publique est garantie par les lois No 628 du 18 mars 1968 et No 775 du 28 octobre 1970.

Ces lois disposent, entre autres, que les employés civils de l'Etat ont le droit de se réunir dans les locaux de l'unité administrative à laquelle ils appartiennent, ou dans ceux d'exercice des services publics ou de production industrielle (entreprises d'Etat) pendant l'horaire de travail dans les limites de 10 heures annuelles, pendant lesquelles la rétribution normale sera également versée.

Les réunions - qui peuvent concerner tous les travailleurs ou groupes d'entre eux - sont convoquées individuellement ou conjointement aux organisations syndicales représentées dans le Conseil d'administration quand il y a, à l'ordre du jour du Conseil, des sujets d'intérêts syndical ou de travail. Aux réunions peuvent participer, après un avis préalable, des dirigeants de l'organisation syndicale, même s'ils ne sont pas employés de l'administration publique.

Les employés des administrations de l'Etat, aussi celles à système autonome, qui recouvrent des charges électives au sein de leurs propres organisations syndicales à plus grand caractère représentatif sont exonérés de l'obligation de travail sur requête de l'organisation syndicale d'appartenance.

A ce personnel sont versées, à la charge de l'administration employeuse, toutes les allocations qui lui reviennent dans le cadre des dispositions de qualification qui sont en vigueur, ou catégorie ou classe d'appartenance; sont exclues seulement les indemnités de rétribution du travail supplémentaire.

Forces armées

Des nouvelles normes de principe ont été émanées sur la discipline militaire par la loi No 382 du 11 juillet 1979, qui réajuste l'ordre des forces armées à l'esprit démocratique de la République, comme il a été prévu à l'article 52, troisième alinéa, de la Constitution. Cette loi établit en effet :

/...

a) Que les militaires ont droit à toutes les prérogatives que la Constitution reconnaît à tous les citoyens, à part l'imposition de limitations dans l'exercice de certains droits et de l'observance de certains devoirs, dans le but de garantir l'acquiescement des devoirs propres aux forces armées;

b) Que l'Etat fait des mesures effectives dans le but de sauvegarder et promouvoir le développement de la personnalité des militaires, de même de leur assurer un traitement digne;

c) Que doit toujours être garantie l'égalité de dignité dans les relations entre les militaires de tout grade;

d) Que les ordres doivent se limiter au domaine de la discipline, le service et ne pas outrepasser les devoirs qui sont propres aux forces armées.

Les limitations imposées à l'exercice de certains droits de la part des militaires concernent le droit de grève et celui de constituer des associations à caractère syndical et d'adhérer à d'autres associations syndicales, qui sont interdits. Cette dernière interdiction n'est pas absolue dans la mesure où les personnes recrutées pour service militaire et celles qui ont été rappelées en service temporaire peuvent s'inscrire ou continuer d'être inscrites à des organisations syndicales de catégorie et effectuer des activités syndicales quand elles ne se trouvent pas en condition déterminée (pendant l'activité de service, usage de l'uniforme, etc.).

Les limitations indiquées des droits syndicaux sont tempérées par la loi à travers une innovation importante : l'institution, à l'intérieur des forces armées, d'un système d'"organes de représentativité militaire" collégiaux et à caractère électif, qui consentent de réaliser à côté de la traditionnelle ligne hiérarchique, une série d'instances, avis et requêtes qui en partant des organes de degré inférieur sont destinés à parvenir aux sommets des forces armées, au Ministère de la défense et au Parlement. Ces organes représentatifs sont articulés dans les trois niveaux qui suivent :

a) Un organe central, à caractère national, auquel participent des délégués de toutes les forces armées (interforces) et articulé en commissions (également interforces) de catégorie et en sections pour chaque force armée;

b) Des organes intermédiaires auprès des hauts commandements de chaque force armée;

c) Des organes de base auprès des unités militaires de chaque force armée.

L'élection des délégués des organes de base se déroule sur la base de principes démocratiques (vote direct, nominatif et secret). Les délégués élus agissent avec les mêmes principes à l'élection des délégués pour les organes intermédiaires. Enfin, avec la même procédure ces derniers élisent les délégués de l'organe central.

/...

Les compétences de l'organe central de représentativité concernent la formulation d'avis, propositions et requêtes sur toutes les matières qui sont l'objet de normes législatives ou réglementaires qui concernent la condition, le traitement et la sauvegarde des militaires (juridique, économique, de prévoyance sociale, sanitaire, culturelle et morale). L'organe central peut être écouté, sur requête du même, par les commissions permanentes des deux chambres.

Les organes de délégation ont, en outre, la fonction d'exposer les instances de caractère collectif concernant les questions suivantes : maintien des emplois pendant le service militaire, qualification professionnelle, insertion dans le secteur actif de ceux qui arrêtent le service militaire, mesures pour accidents subis ou infirmités contractées pendant le service et causées par celui-ci; activités d'assistance, culturelles, de loisirs et de promotion sociale, en faveur aussi de leur famille; organisation des salles de réunions et des cantines; conditions hygiénico-sanitaires, logements.

En fait, le système de la délégation militaire est conçu dans le but de favoriser soit dans le cadre des interforces, soit à l'intérieur de chaque force armée et corps armé, l'esprit de participation et collaboration et à maintenir élevées les conditions morales et matérielles du personnel militaire.

Le règlement de réalisation de la délégation militaire a été émané par un décret du Président de la République le 4 décembre 1979. Sa première application est trop récente pour qu'on puisse indiquer les premiers résultats obtenus. On peut toutefois affirmer depuis ce jour que le Ministère de la défense s'attend à travers l'institution de la délégation militaire à des résultats positifs aussi à court terme spécialement en ce qui concerne une meilleure intégration entre les différents grades des forces armées, ceci en maintenant les principes de la discipline militaire tout en les enrichissant des possibilités de dialogue et de rapports humains.

Administration de la sûreté publique

Par une loi très récente - loi No 121 du 1er avril 1981 - a été établi un nouvel ordre de l'administration de la sûreté publique qui constitue le résultats de plusieurs années d'étude et de débat non seulement au niveau du Parlement, du gouvernement et de l'opinion publique, mais aussi à celui des membres de la sûreté publique. Déjà en 1970, en effet, par une disposition administrative du Ministère de l'intérieur fut accordé aux membres de s'exprimer librement et consciemment des jugements et opinions sur la réforme de l'ordre précédent et de se réunir en comités ayant pour finalité de constituer, après l'approbation de la réforme, des associations syndicales.

La démilitarisation de la police et la reconnaissance des droits syndicaux constituent, conjointement à un nouvel ordre du personnel, les aspects les plus importants de cette réforme qui, pour ce qui concerne les droits syndicaux, s'est inspirée non seulement des instances des membres de la sûreté publique mais aussi du droit international. Dans la relation faite sur le projet de loi du gouvernement pour la réforme, projet concrétisé en ladite loi, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est cité explicitement de même que d'autres traités concernant les droits de l'homme.

/...

Les droits syndicaux sont pour la première fois reconnus aux membres de la sûreté publique dans les limites et les formes qui dérivent de leur appartenance à une administration civile, mais à un ordre spécial, vu la nature particulière des fonctions qui leur sont confiées et du devoir de garantir l'impartialité de ces fonctions.

En particulier, les contenus et les limites des droits syndicaux sont les suivants :

a) Les membres de la police ont le droit de s'associer en syndicats dans le cadre de l'administration; ils ne peuvent pas s'inscrire à d'autres syndicats ni assumer la délégation d'autres travailleurs; il leur est interdit le droit de grève et des actions semblables qui, effectuées pendant le service, peuvent endommager les nécessités de sauvegarde de l'ordre et de la sûreté publique et les activités de police judiciaire; ils peuvent se réunir pendant l'horaire de travail pour une durée de 10 heures annuelles et en dehors du service ils peuvent tenir des réunions, en uniforme, dans les locaux de l'administration mis à leur disposition ou dans des endroits ouverts au public;

b) Les syndicats du personnel de la sûreté publique sont formés, dirigés et représentés par des membres de l'administration. Ils en sauvegardent les intérêts sans interférer dans la direction des services ou des devoirs d'organisation; ils ne peuvent pas adhérer, s'affilier ou avoir des relations de caractère organisatif avec d'autres organisations syndicales;

c) Dans le but d'effectuer l'activité syndicale, on confie aux différents syndicats, dans les bureaux centraux de l'administration, l'usage d'un local qui puisse être utilisé comme bureau syndical, et dans les bureaux centraux et périphériques, l'usage d'espaces spécifiques pour l'affichage; les dirigeants des syndicats à caractère national les plus représentatifs sont mis en disponibilité pour motivations syndicales et sont régulièrement rétribués. Les autres membres des organes collégiaux des syndicats sont autorisés à s'absenter du bureau pour le temps nécessaire pour participer aux réunions de l'organe collégial pour le déroulement de l'activité syndicale normale; cette autorisation est octroyée dans chaque province, et pour chaque organisation pour trois employés, et pour une durée moyenne non supérieure à trois jours par mois;

d) Les accords syndicaux, d'une durée de trois ans, sont stipulés en matière de traitement économique (sur la base des qualifications établies pour le nouvel ordre du personnel), en matière d'horaire de travail, de vacances, permissions, congés, disponibilité et traitement économique pour le travail supplémentaire; missions et mutations et aussi pour l'établissement de critères sur la formation et le recyclage professionnels; les accords sont stipulés par une délégation composée par des représentants des syndicats plus représentatifs à l'échelle nationale; si pour les accords concernant les traitements économiques accessoires un accord n'est pas atteint au bout de trois mois après le commencement des négociations, le Ministre de l'intérieur en avertit le Parlement.

Une autre forme de participation du personnel de police aux décisions sur le statut juridique, la prévoyance sociale et l'assistance du personnel, l'ordre et le programme des instituts d'instruction et de formation professionnelle, les modes de déroulement des concours, est représentée par sa participation au Conseil national de police (organe consultatif du Ministre de l'intérieur) qui a été institué par la loi déjà citée et qui est composé de 60 membres. De ces 60 membres 30 sont désignés par le Ministre (de ces 30, au moins 20 sont choisis parmi le personnel de la sûreté publique en suivant des critères de représentativité) et 30 autres élus parmi ce personnel, en suivant trois bandes électorales correspondantes aux différents grades de la police et sur la base de listes électorales nationales.

Les élus restent en charge pour une durée de 3 ans.

L'émanation de loi de réforme du corps de police est très récente. Il n'est donc pas possible de fournir des indications sur les résultats de son application.

/...

ARTICLE 9. DROIT A LA SECURITE SOCIALE

A. La sécurité sociale dans la constitution

Pour comprendre l'importance de l'évolution que la Constitution républicaine de 1948 a déterminé dans le système de prévoyance sociale préexistant, il est nécessaire de retracer brièvement la situation dans laquelle ce même système se trouvait à la fin de la seconde guerre mondiale.

Pendant cette période, les assurances sociales s'étaient déjà étendues progressivement de la première assurance obligatoire contre les accidents du travail (qui remonte à 1898) à celles contre les accidents du travail dans le secteur agricole et d'autres événements dommageables qui détermineraient des situations de besoins, telles que l'invalidité, la vieillesse, le chômage, les maladies professionnelles et les maladies en général.

Ces assurances constituaient, dans leur ensemble, un système de "prévoyance sociale" qui était préordonné par l'Etat mais qui était avant tout dirigé à la sauvegarde des travailleurs subordonnés. En effet, sauf quelques exceptions, les travailleurs autonomes ne participaient à aucune forme de prévoyance sociale. En outre, le citoyen en tant que tel, même s'il se trouvait en des situations de besoin analogues à celles du travailleur subordonné, était exclu du système de prévoyance; il était aidé par l'assistance et les oeuvres de bienfaisance publiques, au côté desquelles s'étendait un vaste secteur d'assistance et de bienfaisance privées.

Dans le même secteur de la prévoyance sociale, en outre de l'action législative, l'Etat intervenait afin d'instituer des organismes de prévoyance et pour assurer les contrôles nécessaires sur l'application des lois. Toutefois, il ne contribuait pas financièrement au bilan des organismes de prévoyance sociale, de cette manière les prestations de ces organismes étaient rigoureusement proportionnelles aux contributions versées par les entrepreneurs.

Cette brève esquisse du système de prévoyance, tel qu'il s'était formé au fil des années, sans un dessein prédéterminé, indique bien qu'il représentait effectivement un important progrès de l'action de l'Etat dans le domaine social; toutefois, il est clair qu'il n'était pas sans lacune ou insuffisance.

A la fin de la seconde guerre mondiale, la nécessité d'une réforme dans le domaine de la prévoyance sociale se présenta avec acuité, en relation à une série de facteurs concomitants et, avant toute autre chose, l'arrêt de la situation d'isolement culturel et idéologique dans lequel le pays s'était trouvé pendant toute la période de l'entre-deux-guerres. Ainsi, on insérait dans le déjà vif débat sur les problèmes d'après guerre, l'idée, qui s'était déjà affirmée en beaucoup d'autres pays, que la "sécurité sociale" était la libération de tous les citoyens et qu'elle était une tâche de l'Etat; deuxièmement, la grave crise financière du système de prévoyance sociale causée par la dévaluation de la monnaie

/...

et la diminution de la valeur réelle des prestations, surtout celles économiques, qui en découla; enfin la présence de grandes masses de sinistrés rescapés et réfugiés qui augmenta d'une façon importante le nombre des personnes dans le besoin, personnes qui n'avaient pas les titres nécessaires pour les prestations assistancielles.

Une telle situation, avant même la promulgation de la Constitution républicaine, rendit nécessaire une intervention massive dans le domaine financier de l'Etat. Le gouvernement créa aussi une commission pour la réforme de la prévoyance sociale. Les résultats des travaux de cette commission n'eurent pas une suite législative mais suscitèrent un vif intérêt dans l'opinion publique et influencèrent la formulation des normes constitutionnelles dans ce domaine. La Commission proposa en effet une réforme radicale du système de prévoyance sociale. Et pour la première fois, s'affirma la perspective de mesures de "sécurité sociale" dans le but d'assurer un revenu minimum et une assistance sanitaire complète pour toutes les personnes qui en auraient besoin.

En s'inspirant de cette conception de la sécurité sociale, l'article 38 de la Constitution a été formulé ainsi :

"Tout citoyen inapte au travail et dépourvu des moyens nécessaires pour vivre a droit à l'entretien social et à l'assistance sociale.

Pour les cas d'accident, d'invalidité, de maladie, de vieillesse, de chômage involontaire, les travailleurs ont droit que des moyens en rapport avec leurs nécessités de vie soient prévus et leur soient assurés.

Les inaptes et ceux qui souffrent d'une diminution ont droit à l'éducation et la formation professionnelle.

Des organismes et des instituts créés ou intégrés par l'Etat pourvoient aux mesures prévues dans cet article.

L'assistance privée est libre."

La complexité et l'ampleur de la matière traitée dans cet article de la Constitution ont donné lieu à des interprétations différentes aussi en relation avec d'autres articles de la Constitution elle-même, et des principes qui ont informé les lois émanées après son entrée en vigueur.

Nous nous limiterons ici à une indication des interprétations qui apparaissent comme les plus aptes à comprendre dans la formulation de l'article 38 et de l'article 32 - selon lequel "la République protège la santé comme droit fondamental de l'individu" - les éléments constitutifs d'un système de sécurité sociale d'application graduelle :

a) L'usage répété dans l'article 38 du terme "droits" (des citoyens en conditions spécifiques de besoin, des travailleurs, des inaptes, et des diminués) et la même formulation de l'article 32 (qui affirme le "droit" à la santé pour

/...

le citoyen en tant que tel) indiquent le dépassement du système précédent de prévoyance sociale qui était basé rigidelement sur la méthode d'assurance et l'adoption d'un plus ample système de protection sociale qui oblige l'Etat de rendre effectifs les droits reconnus par la Constitution. Ceci veut dire que l'Etat est tenu d'endosser partiellement ou totalement le coût des prestations sociales établies par la Constitution, ceci dans la mesure nécessaire pour réaliser les droits correspondants au plus haut degré possible qui soit consenti par les finances de l'Etat et, pour les prestations effectuées par la méthode des assurances sociales, par les possibilités de contribution des catégories intéressées.

b) La tâche de l'Etat de rendre effectifs les droits reconnus par les articles 32 à 38 de la Constitution ne correspond pas seulement à un intérêt des titulaires de ces mêmes droits, mais à un intérêt "public" qui est donc un devoir "primaire". Les différents degrés de protection prévus pour chaque catégorie de titulaires des droits ne sont pas causés par un intérêt d'importance différente que leur accorde l'Etat, ni par une diversité de fondement des devoirs de l'Etat, mais par une diversité des besoins.

c) Le dépassement du système précédent de prévoyance sociale trouve son fondement aussi dans le fait que l'article 38 de la Constitution n'opère pas de distinction entre travailleurs subordonnés et travailleurs autonomes dont la protection indifférenciée est assurée aussi par l'article 35 selon lequel "La République protège le travail dans toutes ses formes et ses applications".

A la lumière des interprétations que nous venons d'indiquer, de l'article 38 de la Constitution et des articles 32 et 35, on peut se demander si les prestations accordées, conjointement considérées, constituent dans l'esprit et la lettre des normes constitutionnelles un système établi de sécurité sociale qui soit compris dans sa conception la plus avancée de "libération de l'individu du besoin".

Les opinions en la matière ne sont pas univoques - comme on le verra ultérieurement, dans l'examen de chaque prestation sociale. La question d'une réforme générale de la prévoyance sociale reste toujours ouverte et elle constitue l'objet de débat. Il semblerait toutefois prévaloir l'opinion que la réglementation actuelle constitue un système de sécurité sociale susceptible d'importants développements.

En effet, les lois les plus importantes qui aient été émanées après l'entrée en vigueur de la Constitution apparaissent comme inspirées par cette finalité. Les innovations principales par rapport au système précédent de prévoyance sociale ont été en effet les suivantes en ordre chronologique :

a) En 1965 ont été unifiées les différentes formes de contributions de l'Etat aux pensions d'invalidité et de vieillesse en une unique contribution, à un fonds unique auquel depuis 1979 arrivent toutes les contributions obtenues à travers la fiscalisation des organes sociaux; le fonds est appelé le fonds social;

b) En 1969 a été étendue l'assurance maladie à celle d'invalidité et vieillesse des travailleurs autonomes;

/...

c) En 1969 a été instituée une "pension sociale" pour tous les citoyens d'âge supérieur à 65 ans et sans revenu;

d) En 1978 a été institué le "Service sanitaire national".

B. La protection de la santé

Dans la négociation au droit à la santé et l'hygiène du travail, des informations sommaires ont déjà été données ci-dessus sur la réforme de l'organisation sanitaire qui est déjà en voie de réalisation à travers l'institution du "Service sanitaire national" par la Loi No 833 du 28 décembre 1978.

Un exposé plus complet de cette réforme est effectué maintenant, dans le cadre du système de sécurité sociale, avec une attention particulière aux parties de la réforme qui ont déjà été réalisées.

Par la Loi No 833, effectivement, le législateur n'a pas voulu effectuer intégralement la réforme du système précédent de protection de la santé, mais établir les conditions essentielles pour une réalisation graduelle.

Motivations de la réforme

Selon l'article 32, premier alinéa, de la Constitution, "la République protège la santé comme droit fondamental de l'individu et intérêt de la collectivité, et elle garantit des soins gratuits aux indigents".

Cette norme constitutionnelle, malgré sa courte formulation est ample et précise en même temps; elle n'admet point de doutes d'interprétation, la protection de la santé est un devoir de l'Etat et elle est conçue non seulement comme soin de la maladie mais aussi comme prévention et comme réhabilitation; tous les citoyens en tant que tels ont droit à la protection de la santé; il est dans l'intérêt de la collectivité qu'un tel droit soit pleinement réalisé; les citoyens sans revenu ont le droit d'être soignés aux frais de l'Etat.

Cette ample conception du droit à la santé ne pouvait pas être réalisée sans des modifications profondes de l'ordre sanitaire italien qui jusqu'en 1970 - année en laquelle on établit l'ordre régional établi par le Constitution et la décentralisation administrative qui en fut la conséquence - qui était basé sur un système centralisé, mutualiste et sectoriel : centralisé vu que ce fut seulement en 1970 que les régions furent autorisées, comme il avait été prévu par l'article 117 de la Constitution, à légiférer dans le domaine de l'assistance sanitaire et celui hospitalier; mutualiste puisque les prestations étaient assurées par une multiplicité d'organismes "nationaux" non reliés entre eux et oeuvrant en suivant des systèmes de caractère mutualiste et d'assurance non uniforme; sectoriel puisque chaque organisme national était proposé à l'assistance sanitaire d'une catégorie professionnelle bien définie.

/...

Les lacunes de cet ordre sanitaire étaient évidentes : le système qui s'était développé pendant ces années sans une vision générale préordonnée des problèmes de la santé et avec la finalité principale de "soins à la maladie" aux dépens d'une action efficace et minutieuse de prévention et réhabilitation; les prestations sanitaires étaient diversifiées par rapport aux contributions versées par chaque catégorie professionnelle.

Il était donc nécessaire d'éliminer ces lacunes et inégalités à travers une réforme profonde de l'ordre sanitaire qu'il fallait organiser en suivant les principes établis par la Constitution et réaliser par étapes en considérant la complexité des problèmes posés.

La phase préparatrice de la réforme

Une première phase, qui peut être considérée comme la préparation à la réforme, s'est déroulée pendant la période 1974-1977, quand les régions étaient déjà instituées. Cette innovation profonde de l'organisation de l'Etat permit en effet l'émanation des lois préparatoires suivantes de la réforme sanitaire :

a) La Loi No 386 de 1974 qui a transféré aux régions les compétences dans le domaine hospitalier qui étaient propres au Ministère de la santé;

b) La Loi No 349 de 1977 qui a effectué la dissolution des organismes mutualistes nationaux et l'adoption de conventions uniques pour l'assistance médicale générale et pédiatrique, pour l'assistance spécialisée et pour la distribution de produits pharmaceutiques:

c) Le Décret du Président de la République No 606 de 1977, qui attribue les fonctions administratives de l'Etat aux communes aussi dans le secteur sanitaire.

L'ensemble de ces trois dispositions a constitué une phase transitoire qui a pris fin en décembre 1978 par l'approbation de la Loi No 833 qui a institué le service sanitaire national.

Principes et objectifs du service sanitaire national

Les principes qui dirigent le service sanitaire national sont définis ainsi par le premier article de la loi qui reprend et spécifie ultérieurement l'article 32 de la Constitution :

"La République protège la santé comme droit fondamental de l'individu et intérêt de la collectivité par le service sanitaire national.

La protection de la santé physique et psychique doit s'effectuer dans le respect de la dignité et la liberté de la personne humaine.

/...

Le service sanitaire national est constitué par l'ensemble des fonctions, des structures, des services et des activités qui sont destinés à la promotion, au maintien et à la réhabilitation de la santé physique et psychique de toute la population sans distinction de conditions individuelles ou sociales et suivant des modes qui assurent l'égalité de tous les citoyens par rapport à ce service.

La réalisation du service sanitaire est de compétence de l'Etat, des régions et des organismes locaux territoriaux, qui garantissent la participation de tous les citoyens.

A l'intérieur du service sanitaire national sont assurés le lien et la coordination avec toute activité et toute intervention de tous les autres organes, centres, institutions et services qui effectuent dans le secteur social des activités qui aient une quelconque répercussion sur l'état de santé des individus et de la collectivité.

Les associations de volontaires peuvent aider aux fins institutionnelles du service sanitaire national dans les formes établies par cette loi.

Cet article de la loi est si détaillé qu'il ne requiert point une analyse ultérieure. Il semble plus important de noter que cette loi reprend en entier les principes fondamentaux de la dignité et de la liberté de la personne humaine et de l'égalité de tous les individus, sans aucune distinction, principes qui ont été affirmés par la Charte des Nations Unies et par la Déclaration universelle des droits de l'homme. En outre, comme on le verra ultérieurement, l'application concrète de ces principes se traduit dans la façon égalitaire des prestations élargies par le service sanitaire national.

Un autre important principe affirmé par le premier article de la loi que nous avons intégralement reporté est celui concernant la globalité de la protection de la santé, dans le sens que le service a pour but non seulement de répondre au citoyen qui a besoin de soins, mais aussi à son droit de maintenir ou récupérer une condition de bien-être physique et psychique à travers une action de prévention en général.

Les objectifs du service sanitaire national sont précisés de cette façon par le deuxième article de la loi :

- a) Le dépassement des déséquilibres territoriaux pour les conditions socio-sanitaires du pays;
- b) La sécurité du travail à travers la présentation et l'élimination des conditions qui pourraient porter préjudice à la santé des travailleurs;
- c) Les choix responsables et conscients de procréation et la protection de la maternité et de l'enfance y compris la réduction du taux de pathologie et de mortalité infantile;

/...

d) La promotion de la santé dans l'âge évolutif à travers des services scolastico-médicaux dans toutes les écoles publiques et privées et l'intégration des sujets handicapés;

e) La protection sanitaire des activités sportives;

f) La protection de la santé de la personne âgée, effectuée aussi dans le but d'éviter sa marginalisation;

g) La protection de la santé mentale spécialement à travers des services de prévention et l'intégration de secteurs psychiatriques dans les services sanitaires généraux;

h) L'identification et l'élimination des pollutions de l'atmosphère, des eaux et du sol.

Dans ce cas aussi, la loi est tellement détaillée qu'elle ne requiert pas d'autres commentaires. On peut, toutefois, remarquer que les objectifs posés recourent la vie dans tout son déroulement - de l'enfance à l'adolescence, à l'âge adulte, à la vieillesse - et, pour ce qui concerne l'assistance psychiatrique la loi reprend pleinement les orientations qui s'étaient affirmées au cours des années précédentes au sujet du dépassement graduel des hôpitaux psychiatriques et neuropsychiatriques.

Le deuxième article de la loi spécifie aussi les moyens par lesquels doivent être poursuivis les objectifs du service sanitaire national :

a) La prévention des maladies et accidents dans chaque milieu de vie et de travail;

b) Le diagnostic et les soins pour chaque maladie contagieuse;

c) La réhabilitation des états d'invalidité et d'inhabilité somatique et psychique;

d) La promotion et la protection de la salubrité et de l'hygiène du cadre naturel de vie et de travail;

e) L'hygiène des aliments, la prévention et la défense des élevages d'animaux;

f) La discipline de l'expérimentation et production des remèdes pharmaceutiques sous l'aspect de leur efficacité thérapeutique, du non-danger et de l'économie du produit;

g) La formation professionnelle et permanente et le recyclage scientifique et culturel du personnel du service sanitaire national.

/...

L'organisation du service sanitaire national a été conçue et presque entièrement réalisée en suivant un principe fondamental : celui de la territorialité du service qui assure une gestion unique de la protection de la santé à travers un réseau complet "d'unités sanitaires locales".

Le territoire de chaque région a été subdivisé, par des lois régionales en des zones socio-sanitaires et en unités sanitaires locales, délimitées en suivant l'entité démographique de chaque zone. Généralement le cadre territorial de chaque unité sanitaire est délimité sur la base de groupes de population compris entre 50 000 et 200 000 habitants; dans les zones avec une population particulièrement dense ou dispersée, on permet des limites plus ou moins élevées. Le territoire national tout entier est subdivisé en 650 zones socio-sanitaires environ.

L'unité sanitaire locale est composée par l'ensemble des services et des bureaux existants dans son propre cadre territorial et non par un ensemble unique qui effectue tous les genres de prestations.

L'organisation des unités sanitaires locales est à base démocratique. Ses organes sont l'Assemblée générale, le Comité de gestion, élu par l'Assemblée générale, qui à son tour élit le Président.

Les unités sanitaires locales effectuent les activités de prévention et d'octroi des soins, de réhabilitation et de médecine légale en assurant à toute la population un niveau uniforme de prestations, niveau qui est établi pendant la séance d'approbation "du plan sanitaire national" d'une durée de trois ans. En particulier, outre les activités de prévention qui sont établies en détail par la loi, les prestations de soins, réhabilitation et pharmaceutiques sont les suivantes :

a) Prestations de soins : elles comprennent l'assistance de médecine générale, pédiatrique, spécialisée, d'infirmier, hospitalière et pharmaceutique.

L'assistance de médecine générale et pédiatrique est assurée par le personnel du service sanitaire national ou par des médecins privés conventionnés. Les citoyens ont droit au libre choix du médecin et sont inscrits, pour chaque médecin conventionné, sur des listes périodiquement ajournées. Les prestations sont gratuites.

L'assistance de médecine spécialisée et d'infirmier est assurée généralement auprès des dispensaires de l'unité sanitaire locale dont le citoyen est membre ou auprès des dispensaires conventionnés. Les prestations sont gratuites.

L'assistance de type hospitalier est assurée généralement auprès d'hôpitaux publics ou auprès d'hôpitaux et cliniques conventionnés, existant sur le territoire de la région. Les prestations sont gratuites.

/...

b) Prestations de réhabilitation : sont dirigées vers la récupération fonctionnelle et sociale de sujets atteints de diminutions physiques, psychiques ou sensorielles qui dépendent de toutes causes. Les prestations sont effectuées par des unités sanitaires locales à travers leurs propres services ou des services conventionnés qui existent dans la région ou dans toute autre région. La construction de prothèses dans des unités est aussi garantie.

c) Prestations pharmaceutiques : sont assurées à travers des pharmacies d'organismes publics ou pharmacies privées, qui sont toutes conventionnées. Les personnes soignées peuvent obtenir les médicaments auprès de toute pharmacie sous réserve de présentation de l'ordonnance écrite par le médecin soignant, conventionné. L'achat des médicaments est généralement subordonné au paiement d'un quota de prix de chaque médicament (ticket).

Tous les citoyens résidant en Italie ont droit aux prestations que nous venons d'indiquer. Les citoyens émigrés qui rentrent temporairement dans le pays et leur famille également.

Aux citoyens qui se trouvent en dehors du pays d'une manière stable ou pour de longues périodes, ou fréquemment, ou occasionnellement, dans le cas où ils ne jouissent pas d'autres formes d'assistance, l'Etat italien leur assure - par le biais d'accords, de conventions et d'autres moyens - les prestations dans les modalités fixées pour tous les citoyens sur le plan sanitaire national.

Les étrangers résidant en Italie peuvent obtenir toutes les prestations sanitaires qu'ils demandent en remplissant toutes les obligations de participation aux dépenses. Les étrangers présents temporairement sur le territoire peuvent accéder aux soins hospitaliers urgents pour maladie, accident et maternité, selon les règles déjà fixées de coûts d'hospitalisation.

Outre les dispositions dont nous avons parlé aux paragraphes précédents, qui sont déjà en vigueur sur le territoire national depuis le 1er janvier 1979, la loi institutive du service sanitaire national précise la répartition des compétences à tous les niveaux (Ministère de la santé, régions, provinces, communes); elle institue le Conseil sanitaire national (qui est déjà à l'oeuvre et qui a pour tâche d'aider le gouvernement dans le choix des orientations de politique sanitaire) et l'Institut supérieur pour la prévention et la sécurité du travail; elle prévoit le financement du service par le moyen d'un fonds sanitaire national spécial inscrit sur le bilan de l'Etat; elle établit les procédures de programmation de la protection de la santé, qu'il faudra réaliser en accord avec la programmation nationale, à travers des plans sanitaires nationaux de durée triennale.

L'ampleur de la matière est telle qu'elle conduit à l'exclusion d'un exposé, même sommaire, de ces parties de la loi, que nous retenons hors sujet de ce rapport et dont la réalisation s'effectue graduellement.

/...

C. L'assurance invalidité, vieillesse et survivants

Caractéristiques générales

L'organisme assureur est de nature publique; il est appelé Institut national de la prévoyance sociale (INPS).

Les sujets qui sont protégés sont les travailleurs subordonnés qui ont atteint l'âge de 14 ans et effectuent un travail aux dépendances d'autrui (Décret Royal-Loi du 14 avril 1939, No 639); les travailleurs autonomes; cultivateurs directs, métayers, colons, artisans, petits commerçants et les familles de ces catégories.

Sont exclus de cette assurance les employés de l'Etat, des régions, des provinces et des communes qui ont droit à un traitement de la retraite et de la prévoyance assuré sur le bilan de l'Etat, de même que le personnel des services publics, auxquels pourvoit un fonds spécial de prévoyance.

Le paiement des contributions est effectué, pour les travailleurs subordonnés par l'entrepreneur, mais quand le travailleur déjà assuré est au chômage, les contributions à la charge de l'Etat seront accréditées. Dans le cas des travailleurs autonomes assureur et assuré sont bien évidemment la même personne.

Formes d'assurances et de prestations

a) Invalidité : par "invalidité donnant droit à la retraite" on comprend la réduction de la capacité de gain au-dessous d'un tiers; pour avoir droit à la retraite invalidité, il est nécessaire que soient passés cinq ans depuis la stipulation de l'assurance. Toutefois, si l'invalidité est causée par le service et qu'il n'y ait pas de recours de conditions objectives ou subjectives par l'octroi prévu de l'assurance contre les accidents du travail, le travailleur a droit à une pension privilégiée à condition qu'un an au moins soit passé depuis le commencement de l'assurance et un minimum de contributions aient été versées selon la loi;

b) Vieillesse : pour la pension vieillesse des travailleurs subordonnés il est requis une période minimum d'un an d'ancienneté d'assurance et de contribution et un âge de 60 ans; pour la femme cet âge peut être de 55 ans;

c) Ancienneté : cette retraite est de droit, indépendamment de l'âge et des conditions de santé aux travailleurs pour lesquels ont été payés des contributions correspondantes à 35 ans;

d) Décès : si le travailleur assuré décède, les survivants - la femme ou les enfants d'âge non supérieur à 13 ans - ont droit à la retraite, si au moment du décès tout est en règle quant aux exigences d'assurance et de paiement des contributions demandées pour l'obtention de la pension d'invalidité; dans les autres cas, les survivants ont droit à un versement una tantum. Si le décès a été causé par le service et il ne donne pas droit à une rente pour l'assurance contre les accidents, les survivants ont droit à une pension privilégiée.

/...

Pour quelques catégories de travailleurs subordonnés ont été prévus par la loi des systèmes particuliers d'assurance. Par exemple, les travailleurs des mines, caves et tourbières peuvent obtenir la retraite à l'accomplissement de leur 55ème année au lieu de 60ème, dans le cas où ils arrêtent définitivement ce genre de travail; en outre à la pension normale est ajoutée une pension intégrée. Des systèmes particuliers ont été aussi prévus pour les travailleurs en mer, pour les employés aux services publics de transport, pour les employés des entreprises qui fournissent le gaz, de même que pour les professionnels, journalistes, travailleurs du spectacle, etc.

Des assurances facultatives sont prévues pour les catégories suivantes de travailleurs : travailleurs subordonnés déjà assurés qui voudraient augmenter les contributions versées par les entrepreneurs afin de jouir de plus grandes prestations, les travailleurs subordonnés qui ont perdu la qualité d'assurés et qui voudraient continuer volontairement l'assurance; quelques catégories de travailleurs autonomes (commerçants, industriels et libres professions); des ménagères sans profession entre la 15ème et 50ème année d'âge.

Les contributions sont à la charge des seuls travailleurs et ménagères sans profession inscrits et le paiement de cette pension comprend aussi une contribution de l'Etat. Les prestations consistent en des pensions d'invalidité et vieillesse.

Quand le rapport de travail a été interrompu ou se soit annulé la contribution volontaire est admise de la part du travailleur dans le but de lui permettre la conservation des droits découlant du rapport d'assurance; une telle continuation doit être autorisée par l'organisme assureur (INPS) et l'Etat contribue aussi à son financement.

Pour ce qui concerne les prestations, est en vigueur le principe qui institue leur automaticité, par la Loi No 153 de 1969 et le Décret-loi No 267 de 1972. Selon ce principe le droit aux prestations est acquis aussi quand les contributions n'ont pas été effectivement versées, mais elles sont dues dans les limites de la prescription décennale; ces périodes de contribution sont utiles aussi pour la détermination du montant de la pension.

La détermination du montant de la pension, qui jusqu'en 1908 était effectué en suivant le critère extrêmement rigide des contributions versées, se base depuis lors sur la rétribution perçue par le travailleur dans les cinq dernières années, jusqu'à un maximum de 80 p. 100 pour 40 années de travail.

En cas de décès du travailleur assuré, le conjoint a droit à 60 p. 100 de la pension, chaque enfant de moins de 18 ans ou inapte au travail a droit à 80 p. 100.

Les titulaires des pensions d'invalidité et vieillesse ont droit aux allocations familiales de la même façon que les travailleurs en service.

/...

D. L'assurance contre les accidents sur le travail

Caractéristiques générales

Au cours d'une partie précédente, concernant le droit à la sûreté et hygiène du travail, des indications sommaires ont été fournies sur les réformes en voie de réalisation dans le domaine de la protection de la santé, sur les innovations principales que ces réformes impliquent en matière d'accidents du travail et sur la législation encore en vigueur. Dans la partie que nous traitons, nous nous limiterons donc à illustrer le système d'assurance sur la base duquel est réalisée encore aujourd'hui, la protection contre les accidents du travail.

L'organisme assureur est un organisme public : l'Institut national d'assurance contre les accidents sur le travail (INAIT), qui actuellement oeuvre selon la réglementation établie par le Décret du Président de la République No 1124 du 30 juin 1963 qui a approuvé le texte unique des lois sur l'hygiène du travail.

L'application de l'assurance est subordonnée à l'existence d'exigences subjectives et objectives.

Pour ce qui concerne les exigences subjectives, on doit tout d'abord déclarer que la protection contre les accidents du travail ne s'applique pas à tous les travailleurs, mais seulement à ceux qui sont le plus exposés au risque d'accidents. Sont considérés comme tels, seulement les travailleurs subordonnés de l'industrie et de l'agriculture qui "d'une manière permanente ou occasionnelle prêtent, aux dépendances ou sous la direction d'autrui, leur oeuvre manuelle rétribuée, quelle que soit la forme de rétribution".

La première exigence, essentielle, est donc celle de la nature du travail, travail subordonné; la deuxième est celle de l'aspect manuel du travail. Sont donc exclus, d'une manière générale, les employés, sauf dans le cas où eux aussi "même si ne participant pas d'une façon manuelle au travail, surveillent le travail d'autrui".

Pour des raisons d'équité sont aussi comprises les catégories suivantes de travailleurs et de personnes : membres de coopératives; artisans qui travaillent manuellement; enseignants et élèves d'écoles de tout ordre et degré qui effectuent des expériences technico-scientifiques et pratiques; instructeurs et élèves de cours professionnels de chantiers-écoles; religieux s'ils travaillent pour autrui dans les conditions que nous venons juste d'évoquer - maisons de repos, hospices; détenus s'ils sont employés à quelques activités qui prévoient l'assurance.

Dans le secteur agricole sont compris tous les travailleurs permanents et journaliers, les surveillants, les propriétaires, les métayers, les fermiers, leurs femmes et enfants qui effectuent un travail manuel dans leur propre entreprise.

L'existence objective principale est constituée par le "danger" du travail qui est précisé par la loi d'une façon différente pour le secteur industriel et pour celui agricole.

/...

Dans le secteur de l'industrie deux critères sont appliqués : sont dangereux tous les travaux qui comportent l'usage de machines dont le fonctionnement n'est pas assuré par l'homme, d'appareils à pression et d'appareils et systèmes électriques ou techniques; d'autres activités dangereuses indépendamment de l'usage des machines; dans ces cas est prévue une liste impérative (activité du bâtiment; bonification foncière, travaux reliés à l'utilisation de chemins de fer et d'autres moyens de transport...).

Pour l'agriculture la loi ne précise pas les activités dangereuses (toutes celles de ce secteur sont donc considérées comme dangereuses), mais elle se limite à définir le genre d'entreprises agricoles et forestières.

Le rapport d'assurance se constitue ipso jure avec le concours des circonstances subjectives et objectives que nous venons d'indiquer dans le paragraphe précédent. Les sujets assurés sont les travailleurs. La loi considère comme tels les personnes et les organismes privés ou publics, Etat et organismes locaux compris, de même que les sociétés coopératives et tout autre genre de société, les compagnies portuaires, les armateurs, le propriétaire, le fermier ou l'exploitant du sol en agriculture.

Dans ces deux derniers cas le propriétaire peut se servir des contributions versées à l'égard de l'effectif exploitant quand les terrains sont loués.

Le droit aux prestations devient effectif en "tous les cas d'accidents arrivés pour cause violente dans le déroulement du travail et de laquelle soit dérivée la mort du travailleur ou une invalidité permanente, absolue ou partielle, ou une invalidité temporaire absolue qui nécessite l'abstention du travail pour une durée supérieure aux trois jours". Le principe de l'automaticité des prestations, déjà indiqué pour l'assurance invalidité et vieillesse s'applique aussi dans le cas de l'assurance contre les accidents.

Les prestations sont sanitaires et économiques :

Les prestations sanitaires consistent en des soins médicaux et chirurgicaux effectués par l'INAIT ou à la charge de cet organisme qui doit pourvoir aux services d'urgence et à la fourniture de prothèses de travail.

Les prestations économiques sont différenciées selon les conséquences causées par l'accident. Sont prévus les cas particuliers suivants :

a) Inhabilité permanente absolue : en ce cas le travailleur a droit à une "rente" qui dans le secteur industriel est proportionnelle à la rétribution annuelle, tandis que dans le secteur agricole la rente est calculée sur la base d'une rétribution annuelle conventionnelle; en outre, si le travailleur a des personnes à sa charge, la rente est intégrée par un quota égal à un vingtième de la rente elle-même pour la femme et pour chacun des enfants. Est prévue en dernier lieu une autre intégration si le travailleur a besoin d'assistance personnelle à la suite d'une inhabilité permanente absolue. Pour les apprentis et les travailleurs dont l'âge est inférieur à 18 ans, la rente est calculée sur la base de la capacité de travail potentielle.

/...

b) Inhabilité permanente partielle : dans ce cas la rente est établie suivant le degré d'inhabilité qui a été calculé sur la base des pourcentages fixés par la loi. Si l'inhabilité ne dépasse pas le 10 p. 100 dans l'industrie et le 15 p. 100 dans l'agriculture on ne verse aucune indemnité. La rente peut être soumise à une révision si des changements se vérifient dans le degré de l'incapacité de travail.

c) Inhabilité temporaire : le travailleur a droit à une "indemnité" journalière; le versement est effectué à partir du quatrième jour après l'accident ou le commencement de la maladie et s'échelonne le long de la durée de l'inhabilité temporaire. Dans le secteur industriel l'indemnité est égale à 60 p. 100 du salaire journalier pour les 90 premiers jours et à 75 p. 100 pour les périodes qui restent. Dans le secteur agricole l'indemnité est versée de manière indépendante du salaire.

d) Décès du travailleur : dans ce cas la rente est de droit au conjoint et à chaque enfant légitime, naturel, reconnu ou susceptible de l'être, adoptif. En l'absence de ces survivants, la rente est versée aux ascendants et aux adoptants s'ils vivaient sous le même toit et à la charge du défunt ou, aux mêmes conditions, aux frères et soeurs. La rente est calculée en un degré égal à la rétribution, elle est versée à la veuve dans la mesure de 50 p. 100 et à chacun des autres ayants droit dans la mesure de 20 p. 100. Outre la rente est versée una tantum une indemnité pour les exigences immédiates et exceptionnelles.

L'assurance contre les accidents du travail permet aussi, dans le cas d'une inhabilité partielle, la remise de la rente après dix ans depuis la constitution de la rente elle-même quand le degré d'invalidité est définitivement déterminé en dessus du 16 p. 100 dans le secteur industriel et non supérieur au 20 p. 100 dans celui agricole. Dans ce cas et pour le secteur industriel l'INAIT verse, jusqu'à l'extinction de tout droit, une somme égale à la valeur capitale de l'ultérieure rente de droit.

Dans le secteur agricole, par contre, un système de remise plus généralisé est en vigueur : il est suffisant que le travailleur n'ait pas dépassé les 50 ans et qu'il ait un degré d'inhabilité inférieur à 50 p. 100, soit marié ou ait des enfants et que deux ans soient passés depuis la constitution de la rente. En outre, les conséquences des lésions ne doivent pas être susceptibles de modifications. En outre, la remise peut être admise seulement pour des fins déterminées et méritoires prévues par la loi (investissement en biens fonciers ou améliorations des mêmes, acquisition de machines agricoles pour le travail des sols).

E. La pension sociale

En réalisation de l'article 38, premier alinéa, de la Constitution - dont le texte a été reporté ci-dessus (section A) - la Loi No 153 de 1969 a institué la "pension sociale" pour chaque citoyen qui a plus de 65 ans et est sans revenu supérieur aux limites fixées.

/...

L'institution de cette pension constitue un des éléments essentiels du système de sécurité social italien, vu que même si la pension est de modeste valeur et ne peut pas assurer un revenu pour le retraité sans revenu, son versement ne comporte aucune estimation : ce versement est discrétionnaire de la part de l'organe public; il constitue un véritable droit subjectif.

La seule condition à laquelle ce droit est soumis est la condition économique du retraité. La pension sociale est en effet versée exclusivement aux citoyens qui ne perçoivent de l'Etat ou d'organismes publics ou d'Etats étrangers aucune prestation de prévoyance ou d'assistance, de façon continue, exception faite pour les allocations annuelles qui sont versées aux citoyens ex-combattants, les deux choses peuvent donc être cumulées.

L'évaluation de la condition économique de l'inapte au travail est effectuée en tenant compte du revenu éventuel qui lui revient; la pension peut donc lui être accordée seulement si cet éventuel revenu ne dépasse pas un seuil prédéterminé, en dessous duquel le citoyen est exempt de l'imposition sur le revenu des personnes physiques.

A. la pension sociale s'appliquent les augmentations prévues par la péréquation automatique de toutes les pensions.

La pension est totalement financée par l'Etat et elle est distribuée par l'Institut national de la prévoyance sociale à travers une gestion distincte de celles de genre d'assurance auxquelles cet organisme est préposé.

F. Autres prestations : indemnité de chômage involontaire, allocations familiales

Dans la partie du présent rapport concernant le droit au travail (art. 6 du Pacte international) des informations de caractère général ont déjà été données sur la protection du travailleur chômeur à cause d'un arrêt du rapport de travail et du travailleur qui est temporairement suspendu du travail ou auquel on a réduit l'horaire de travail à la suite d'une suspension ou contraction de l'activité de l'entreprise.

De la même façon que pour les allocations familiales, les régimes d'assurance correspondant à ceux de protection du travail constituent des branches distinctes du système de sécurité sociale italien.

On intégrera donc les informations déjà données par des informations ultérieures dans le but d'effectuer un examen plus complet du droit à la sécurité sociale.

Assurance contre le chômage involontaire

L'assureur est l'Institut national de la prévoyance sociale (INPS); l'assurant est l'entrepreneur et l'assuré est le travailleur.

/...

L'assurance entre en jeu seulement quand un rapport de travail prend fin. Les personnes non employées à la recherche d'un premier emploi et les travailleurs du secteur public auxquels a été assurée la stabilité du poste de travail en sont donc exclus. D'autres exclusions sont prévues par la loi pour les catégories suivantes : travailleurs dont la rétribution consiste en une participation aux profits; ou qui prêtent leur oeuvre temporairement aux dépendances d'autrui; ou qui sont employés exclusivement en des travaux qui se déroulent en des périodes annuelles déterminées d'une durée inférieure à 6 mois; ou qui exercent une activité agricole d'une façon normale ou prédominante, à caractère associatif ou autonome. L'exclusion de l'assurance pour le secteur agricole n'est pas généralisée, dans la mesure où la protection a été étendue aux salariés fixes, aux ouvriers agricoles, aux journaliers, etc.

Les contributions de l'entrepreneur sont calculées sur la base d'un pourcentage fixe sur la rétribution. Le travailleur au chômage reçoit une indemnité journalière, à condition qu'il ait été assuré pour une période minimale de deux ans et qu'il soit inscrit au Bureau de placement. L'indemnité est versée à partir du huitième jour après l'arrêt de travail et se poursuit jusqu'à 180 jours. Divers critères de calcul de la durée de l'indemnité sont en vigueur pour le secteur agricole en considération du caractère saisonnier du travail.

Intégration salariale

L'assureur est l'INPS, l'assurant est l'entrepreneur et l'assuré le travailleur.

A la différence du système d'assurance contre le chômage involontaire dans le cadre de laquelle les prestations sont automatiquement assurées à la vérification de "l'arrêt" du rapport de travail le système de l'intégration salariale est conditionné par "la suspension" du travail ou "la réduction de l'horaire de travail" causées par la suspension ou la contraction de l'activité productrice déterminées par des situations d'entreprises négatives, causées à leur tour par des événements transitoires et non imputables à l'entreprise ou aux travailleurs, elles peuvent aussi être déterminées par des situations temporaires de marché.

L'intégration salariale est de deux genres différents : ordinaire et extraordinaire. Celle ordinaire est versée sans requête de l'entrepreneur, de la part de l'INPS après un "avis" d'un comité spécial; celle extraordinaire est par contre subordonnée à la "vérification" des causes particulières de la suspension ou contraction du travail, par le Comité des ministres pour la coordination de la politique industrielle (CIPI) sur proposition du Ministère du travail après avis des organisations syndicales nationales.

Le financement du système d'intégration salariale est assuré par les contributions des entreprises et par l'Etat.

/...

Allocations familiales

Dans la partie concernant le droit du travailleur à une juste et suffisante rétribution (art. 7 du Pacte international), nous avons déjà fourni quelques brèves informations de caractère général sur les allocations familiales en tant que composantes de la rétribution. Selon l'article 36 de la Constitution, en effet, le travailleur a droit à une rétribution qui réponde à deux exigences indissociables : qu'elle soit proportionnelle à la quantité et qualité du travail effectué, mais qu'elle soit aussi suffisante pour assurer au travailleur et à sa famille une existence libre et digne.

Il n'y a point de doute, toutefois, que les allocations familiales constituent, sous l'aspect juridique, une composante aussi du système de sécurité sociale italien, dans la mesure où elles ont le but de réaliser une forme de justice distributive en faveur de ces travailleurs, qui, à cause d'une plus lourde charge familiale, ont de plus grandes exigences de vie par rapport à ceux qui doivent pourvoir seulement à eux-mêmes.

On illustrera donc le système d'assurance-prévoyance à travers lequel sont trouvés et distribués les fonds nécessaires pour les allocations familiales.

Le système des allocations familiales est réglementé principalement par le Décret du Président de la République du 30 mai 1955, qui a approuvé un texte unique des lois précédentes, qui a été ensuite intégré par des dispositions diverses de 1967, 1969 et 1974.

Sur la base de la législation en vigueur, les allocations familiales sont versées aux travailleurs subordonnés qui sont chefs de famille et qui ont des personnes à leur charge. En particulier, sont considérés travailleurs subordonnés ces travailleurs du secteur privé qui prêtent leur activité aux dépendances d'autrui sur le territoire de l'Etat, y compris les associés de sociétés et organismes coopératifs qui prêtent leur oeuvre dans l'intérêt de la société et des organismes eux-mêmes.

Sont par conséquent exclus de ce système d'assurance les employés de l'Etat et des organismes publics auxquels a déjà été assuré par l'entremise de la loi, règlement ou disposition administrative un traitement pour la famille. Les allocations familiales ont été par contre étendues aux cultivateurs directs, aux métayers et aux colons.

Les membres de la famille qui sont considérés "à la charge" sont le conjoint, les enfants, les parents et d'autres personnes qui y sont assimilées, que la loi spécifie minutieusement en prévoyant un large éventail de cas. En outre, la loi présume que le simple fait de la vie sous le même toit équivaut à la condition d'être à la charge du chef de famille.

Le versement est arrêté, en principe, pour les enfants et les autres personnes au moment de l'accomplissement des 18 ans, mais il peut être prolongé jusqu'aux 21 ans, si ceux-ci fréquentent une école secondaire ou professionnelle et pour toute la durée des études, mais non après les 26 ans, s'ils fréquentent l'université.

/...

Les allocations familiales sont versées, en dernier lieu, aussi dans les cas d'interruption et suspension du travail qui ont été déterminées par des causes prévues par la loi, et aussi aux travailleurs chômeurs et assurés contre le chômage.

La gestion des allocations familiales est confiée à l'INPS qui y pourvoit à travers un bilan séparé des autres gestions de prévoyance.

Les contributions d'assurance sont à la charge des entrepreneurs et ont été établies dans la mesure de 6,5 p. 100 de la rétribution brute versée à chaque travailleur. Une contribution moins élevée est établie pour les artisans, les commerçants et les titulaires des entreprises agricoles, pour les coopératives et les consortiums.

Les frais de la gestion des allocations familiales sont soutenus par les contributions des entrepreneurs et avec un concours financier de l'Etat.

/...

Annexe

DONNEES STATISTIQUES

A. Données de caractère général : territoire et population par grandes surfaces géographiques et administratives

Territoires, répartition administrative, population	Nord	Mezzogiorno	Total
Territoire (en km ²)	178 218	123 045	301 263
Régions	12	8	20
Provinces	61	34	95
Communes	5 545	2 537	8 082
Population recensée en 1971	35 262 281	18 874 266	54 136 547
Densité de la population (par km ²)	198	153	180
Population calculée en 1979	36 752 766	20 246 281	56 999 047

B. Population suivant les conditions, le secteur d'activité économique et les grandes surfaces géographiques

(milliers)

Condition Secteur d'activité économique	Nord	Mezzogiorno	Total
Employés :			
Agriculture	1 412	1 600	3 012
Industrie	5 976	1 670	7 646
Autres activités	6 713	3 006	9 719
Personnes à la recherche d'emploi	934	764	1 698
Personnes ne faisant pas partie des forces de travail	21 199	12 741	33 940
TOTAL	36 235	19 781	56 016

/...

C. Forces de travail, 1979
(milliers)

Conditions	Hommes	Femmes	Total
Employés	14 081	6 296	20 377
Personnes en quête d'emploi	730	968	1 698
En quête du premier emploi	413	453	866
Personnes n'appartenant pas aux forces du travail	12 507	21 434	33 940
TOTAL	27 318	28 697	56 016

D. Conflits de travail, 1979

Types de conflits et cause	Nombre de conflits	Nombre de participants (00.0)
Conflits causés par le rapport de travail, duquel :	<u>1 979</u>	<u>10 521</u>
Renouvellement de contrat	456	6 659
Salariés et économiques	892	1 195
Licenciements et suspension du travail	223	773
Solidarité	63	58
Autres causes	345	1 836
Conflits étrangers au rapport de travail	<u>21</u>	<u>5 717</u>
TOTAL	2 000	16 238

/...

E. Prestations de protection sociale, 1979
(millions de lires)

Types	Prestations sociales	Prestations de services sociales	Totaux
Maladie	5 624 172	7 331 811	12 955 983
Invalidité et inhabilité	10 316 366	715 894	11 032 260
Accidents sur le travail et maladies professionnelles	1 283 046	56 946	1 339 992
Maternité	429 229	-	429 229
Famille	3 596 523	338 106	3 934 629
Vieillesse	19 266 665	229 673	19 496 338
Survivants	5 611 796	-	5 611 796
Chômage	1 238 171	48 491	1 286 662
Orientation, colloquement et mobilité professionnelle	-	50 645	50 645
Autres prestations	77 995	160 828	238 823
TOTAL	47 443 963	8 932 394	56 376 357

Source des données : Institut central de statistiques, Annuaire statistique italien, édition 1980.