

38. Nella città di Milano i Rom sono l'un per mille del totale dei residenti, lo 0,5 nell'area della Provincia, per un totale di non più di 1600 persone, e sono realmente un popolo diviso in un mosaico di comunità diverse per provenienza, stili di vita, religione, ma coese tra loro da una forte identità culturale e linguistica (Khanjarja, Khorakhanè, Ariija, Rudara, Rumuni). La composizione anagrafica e sociale di queste comunità risulta rappresentata, per oltre il 50%, da minori al di sotto dei 14 anni d'età mentre solo il 2/3% supera i 60 anni.

39. I Rom italiani risiedono in città fin dall'inizio degli anni '60 in aree o "villaggi" parzialmente attrezzati dall'Amministrazione Comunale, su terreni in affitto o di proprietà, in roulotte, case mobili, prefabbricati, alla difficile ricerca di un rapporto più stabile e sicuro con il territorio urbano, il suo contesto sociale e culturale.

Torino e Piemonte

40. In Piemonte, ed in particolare a Torino, la presenza Rom può essere ricompresa all'interno di quattro realtà: *Sinti Piemontesi*, *Rom "Vlax"*, *Rom Balcanici*, *Rom "profughi"* e *"rumeni"*.

41. Proprio quando si riteneva che il flusso migratorio verso l'Italia fosse ormai esaurito i cambiamenti politici e le vicende di cui sono stati protagonisti i Paesi dell'Europa Centro Orientale hanno contribuito a rimetterlo in moto.

La guerra nella ex-Jugoslavia ha causato una nuova massiccia ondata migratoria di Rom dai Balcani.

42. Il più consistente arrivo di Zingari in Italia dopo quello dei "profughi" dalla ex-Jugoslavia è rappresentato da Rom rumeni (anno 1998).

Il fenomeno della fuga dall'Est si sta estendendo con l'arrivo costante in Italia di cittadini albanesi e kosovari tra i quali risulta una non trascurabile componente di etnia Rom.

Problemi concernenti l'educazione dei minori Rom

43. Nell'ambito dell'iniziativa del Ministero della Pubblica Istruzione è stato redatto un documento dal titolo "Le trasformazioni della scuola nella società multiculturale". Tale iniziativa ha evidenziato il problema relativo alla difficile integrazione degli alunni nomadi, il quale, rappresentando un fenomeno specifico, non assimilabile a quello degli stranieri, necessita di un maggior approfondimento conoscitivo.

44. In tale quadro, con le "rilevazioni integrative", a partire dall'anno scolastico 1999/2000 si provvede ad acquisire anche i dati sulla consistenza degli alunni nomadi che frequentano le scuole di ogni ordine e grado, statali e non statali.

45. Le informazioni che ne derivano sono state elaborate autonomamente dal Servizio di supporto alle decisioni del Ministero della pubblica istruzione e, a livello di estrema sintesi, vengono prospettate e interpretate nel presente lavoro. Esse tentano di fornire un primo spunto per un successivo approfondimento che

si potrebbe effettuare puntualmente presso le singole scuole frequentate da questi ragazzi.

Analisi della presenza degli alunni nomadi secondo l'ordine e il grado
d'istruzione.

46. La constatazione che i ragazzi nomadi presenti nelle scuole elementari, medie e superiori non statali sono appena 78, e che solo la materna non statale registra un numero di nomadi più consistente (523 bambini), ha indotto a trattare i dati relativi alla sola scuola statale, nella quale sono iscritti circa 9.000 alunni appartenenti a comunità nomadi.

47. Come si può notare dalla tabella, il sistema scolastico statale è frequentato nell'a.s. 1999/2000 da 8.982 nomadi. Rispetto alla popolazione scolastica complessiva è iscritto mediamente un ragazzo nomade ogni 805 alunni.

48. La presenza più consistente si riscontra nella scuola elementare con 5.100 alunni, corrispondente ad un valore medio di un nomade ogni 483 alunni, valore che raggiunge nella scuola media, anche se scuola dell'obbligo, 943 studenti ogni nomade arrivando, addirittura, nella scuola superiore ad un alunno nomade ogni 5.567 studenti.

49. Nella scuola materna, dove è noto che in generale si sono raggiunti ormai livelli di quasi completa "scolarizzazione", è presente un nomade ogni 506 bambini.

3. Prevention and Occupational safety and Health – Transfer to local health units

11. The Committee draws the attention of the State party to the concern expressed by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations of the International Labour Organization (ILO) regarding the transfer to local health units of the functions of the labour inspectorate with regard to prevention and occupational safety and health. The Committee is concerned that such transfer may create a problem of coordination. The Committee also regrets that the delegation did not answer the question put to it on this matter.

4. Accidents in the Workplace

12. The Committee is alarmed by the high rate of accidents in the workplace and draws the attention of the State party to the concern expressed by the ILO Committee of Experts which has repeatedly drawn the Government's attention to the need to adopt legal regulations and policies on the prevention of accidents in the workplace, and in particular in the ports.

25. The Committee calls upon the State party to take effective measures to ensure that workers enjoy safe working conditions. In particular, the Committee recommends that the State party adopt measures, including legislation, on the prevention of accidents, particularly in the ports, and ratify the ILO Occupational Safety and Health (Dock Work) Convention, 1979 (No. 152). The Committee also recommends that the State party ratify the Prevention of Major Industrial Accidents Convention, 1993 (No. 174) and the Part-time Work Convention, 1994 (No. 175).

50. In materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro è vigente nell'ordinamento giuridico italiano il D.Lgs del 19 settembre 1994 n. 626, modificato e integrato dal D.Lgs 19 marzo 1996 n. 242, di attuazione delle direttive comunitarie 89/391/CEE, 90/654/CEE, 89/656/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE e 90/679/CEE, e 97/42/CE, riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

51. Sostanzialmente in linea con l'andamento registrato negli anni precedenti, il bilancio infortunistico 2001 si chiude con un leggero incremento, rispetto all'anno precedente, sia dei casi denunciati nel complesso (poco meno di 6.000 infortuni per una variazione pari a +0,6%) che di quelli mortali (30 casi in più corrispondenti a +2,1%).

52. Il risultato è la sintesi di una situazione molto più articolata in cui alla crescita nei settori dell'Industria e Servizi (+1,2% in complesso e +3,1% per gli infortuni mortali) fa riscontro una marcata riduzione in Agricoltura (-6,5% in complesso e -4,7% per i casi mortali). Nell'ambito dell'Industria e Servizi, l'incremento delle denunce di infortunio è stato nettamente superiore per le donne (+5,4%) rispetto agli uomini (+0,1%), mentre in Agricoltura la flessione ha riguardato in misura pressoché analoga i due sessi. Sul piano territoriale, l'Industria e Servizi fa registrare un incremento generalizzato con punte più elevate al Sud (+2,7%) e nelle Isole (+3,3%); per contro, la contrazione infortunistica dell'Agricoltura appare diffusa su tutto il territorio nazionale.

53. Per quanto riguarda, in particolare, gli infortuni mortali si registra, nell'Industria e Servizi, una situazione molto differenziata che vede una riduzione al Nord-Est e nelle Isole, una assoluta stabilità al Sud, un aumento al Centro ed una crescita più consistente nella ripartizione del Nord-Ovest. In questa area va segnalato il sensibile incremento della Lombardia riconducibile in parte al disastro dell'aeroporto di Linate dell'8 ottobre 2001, che costò la vita a 118 persone e a seguito del quale vennero denunciati 36 casi di infortunio mortale di competenza delle sedi di quella regione. Consistente anche la crescita di casi mortali denunciati in Puglia a riprova di come dall'analisi dei dati emergano talune situazioni di particolare attenzione che devono essere ulteriormente indagate e approfondite sia a livello centrale che periferico.

54. Va anche detto che i dati disponibili per i primi mesi dell'anno 2002, ancora provvisori ed ufficiosi, sembrano indicare una certa inversione di tendenza generale, che necessita tuttavia del conforto di un periodo di osservazione più consistente e, soprattutto, di una base informativa più stabile e consolidata.

55. In questo senso, è opportuno sottolineare come una analisi statistica significativa ed attendibile delle tendenze in atto del fenomeno infortunistico, vada operata su un arco temporale che non si limiti strettamente al confronto degli ultimi due anni. Una serie storica di medio o lungo periodo, peraltro, consente di valutare l'evoluzione del fenomeno infortunistico nel contesto di tutta una serie di fattori di natura sociale, economica, culturale e normativa, che al fenomeno stesso sono strettamente correlati. In questo senso, le tendenze espresse dall'analisi della serie storica cinquantennale riportata in questo Rapporto (par. 2.1.3 "Mezzo secolo di infortuni al microscopio") mettono in evidenza una continua e costante diminuzione del fenomeno infortunistico espresso in termini di indici di frequenza degli infortuni definiti.

56. Pur tuttavia, l'analisi di tipo congiunturale che pone a confronto i casi denunciati in un anno rispetto a quello precedente, presenta pur sempre una sua valenza interpretativa che risulta comunque più corretta se effettuata rapportando i valori assoluti ad una base di riferimento che esprima la consistenza della forza lavoro da cui il fenomeno stesso viene prodotto. A tale proposito, se si osserva l'evoluzione in atto nel mondo del lavoro, non è difficile rilevare come l'andamento infortunistico del 2001 rispecchi abbastanza fedelmente la dinamica occupazionale registrata nello stesso periodo.

57. Sulla base dei più recenti dati ISTAT, il numero degli occupati ha conosciuto nell'anno 2001 una crescita del 2,1% con un incremento complessivo di circa 434.000 posti di lavoro rispetto all'anno precedente. L'aumento dell'occupazione ha continuato ad interessare in misura più intensa la componente femminile (296.000 unità in più, pari a +3,8%) rispetto a quella maschile, cresciuta dell'1,0% (138.000 unità).

58. I settori di attività che hanno fatto registrare le migliori performances sono le Costruzioni (+5,5%), il Terziario che con un +2,7% consolida la tendenza espansiva in atto dal 1995, e l'Agricoltura che, dopo una emorragia di posti di lavoro che durava da più di 50 anni, segna un modesto ma significativo +0,6%.

59. Come già fatto in precedenti occasioni, i dati ISTAT sull'occupazione, opportunamente razionalizzati per ovvie ragioni di omogeneità, possono essere utilizzati come base di riferimento per una prima indicazione in termini relativi sulla variazione generale registrata nel fenomeno infortunistico nel 2001 rispetto all'anno precedente.

60. Gli indici di incidenza così elaborati, mettono in evidenza una leggera diminuzione, circa un punto percentuale, della frequenza infortunistica nei settori dell'Industria e Servizi ed una più consistente nell'Agricoltura, intorno al circa 9%. La flessione riguarda sia i maschi che le femmine.

61. Per quanto riguarda i casi mortali l'incidenza infortunistica risulta in netta diminuzione nell'Agricoltura (-7,69%) e in lieve aumento nell'Industria e Servizi (+1,64%).

62. In particolare, per gli infortuni mortali, sono stati elaborati, oltre a quelli usuali, altri indicatori di frequenza che rapportano al numero degli occupati quello degli infortuni al netto dei cosiddetti "in itinere" che, in genere, non sono strettamente correlati allo specifico rischio dell'attività lavorativa esercitata.

63. Va ricordato, al riguardo, come nell'anno 2001 vi sia stato un consistente incremento di infortuni mortali "in itinere": nell'Industria e Servizi sono aumentati di 43 casi passando dai 127 casi denunciati nel 2000 ai 170 del 2001; nell'Agricoltura sono passati rispettivamente da 2 a 5. Da tali nuovi indicatori emerge chiaramente una tendenza al ribasso dell'incidenza degli infortuni mortali depurati da quelli occorsi "in itinere".

64. E' opportuno sottolineare, infine, come in questo contesto valutativo occorra tenere conto oltre che dei fattori generali riferiti alla crescita occupazionale, anche di fattori "endogeni" che riguardano l'ampliamento intervenuto nella platea

degli assicurati all'INAIL; fattori questi che non potranno non riflettersi sulla consistenza degli "addetti 2001", che rappresentano il parametro abitualmente utilizzato quale denominatore del rapporto che esprime la frequenza di infortunio. Nell'anno 2001, infatti, vi è stata una consistente espansione delle nuove categorie soggette all'assicurazione obbligatoria in forza delle disposizioni stabilite dal D.Lgs. n. 38/2000, vale a dire, i lavoratori dell'area dirigenziale, gli sportivi professionisti e, soprattutto, i lavoratori parasubordinati (per questi ultimi si contano 485.463 assicurati nel 2001 per un totale di circa 130 milioni di giornate lavorate nell'anno).

65. Come noto, gli "addetti 2001", calcolati secondo la metodologia INAIL sulla base delle masse retributive dichiarate dai datori di lavoro, non sono allo stato attuale ancora disponibili, ma appare verosimile che potranno determinare un ulteriore miglioramento rispetto agli indici di frequenza infortunistica che sono stati calcolati con gli occupati ISTAT.

66. Non si vuol certo affermare, con questo, che la situazione sia da considerarsi soddisfacente, in quanto il calo, se sarà registrato, non sarà comunque di grossa entità e tale da autorizzare ad abbassare il livello di attenzione.

67. Un livello di attenzione che deve trovare concretezza nella programmazione e nella realizzazione di interventi sempre più mirati ed efficaci sul piano della sicurezza del lavoro; in questo senso le nuove iniziative avviate dall'Istituto nel campo degli incentivi alla prevenzione potrebbero rappresentare quel salto di qualità necessario per un abbattimento significativo dei livelli di rischio.

68. In materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, in particolare nei porti, vanno segnalati:

- il D.Lgs 27 luglio 1999 n. 271, contenente "adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili da pesca nazionali", a norma della legge 31 dicembre 1998 n. 485, concernente la delega al governo in materia di sicurezza del lavoro nel settore portuale marittimo, nonché della legge 19 novembre 1984, n. 862, inerente la ratifica e l'esecuzione della Convenzione OIL n. 152, la cui ratifica è stata depositata il 7/06/2000.

- Il D.Lgs 27 luglio 1999 n. 272, contenente "adeguamento sulla sicurezza e salute dei lavoratori nell'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, a norma della legge 31 dicembre 1998 n. 485, nonché della legge n. 862/84 su citata.

69. Infine, in ordine alla Convenzione n. 174/93, sulla prevenzione degli incidenti industriali maggiori, il Governo italiano ha già da tempo avviato la procedura di ratifica.

5. Social Security

13. The Committee regrets the insufficiency of the information provided by the State party concerning the social security system, especially considering that the Committee's previous concluding observations on Italy had signaled a lack of information on article 9 in the State party's second periodic report (E/1993/22, para. 188).

14. While commending the State party for its efforts to combat violence against women, the Committee remains concerned that the Government has not yet devised a comprehensive, coordinated and concerted strategy to address this serious problem.

70. Per un'ampia illustrazione del sistema italiano di sicurezza sociale si rinvia al commento relativo all'art. 9 del patto (da pag. 40 a pag. 52)

6. Trafficking of women and minors - Child pornography

15. While also commending the State party for the many initiatives taken to combat organized crime, the Committee remains concerned at the extent of trafficking of women and children, sexual abuse of minors and child pornography in Italy.

28. The Committee recommends that the State party devise a comprehensive, coordinated and concerted national strategy to combat trafficking in women and children, sexual abuse of minors and child pornography by organized crime.

7. Inequalities between the northern and southern parts of Italy

16. The Committee notes with concern that there are still substantial economic and social inequalities between the northern and southern parts of the country, which impact negatively on the situations of women, young people, children and disadvantaged and marginalized groups.

29. The Committee recommends that the State party seriously address the persistent problem of economic and social disparities existing between the northern and southern parts of Italy, which have a negative effect on the situations of women, young persons, children and disadvantaged and marginalized groups.

Le differenze territoriali

72. Il processo di sviluppo della economia italiana ha avuto andamenti differenziati sulla base del territorio; una differenziazione soprattutto nello sviluppo occupazionale, ma anche nello sviluppo dei servizi alle persone ed alla comunità. In particolare gli elementi di differenziazione concernono:

- una concentrazione delle opportunità lavorative in particolari aree del territorio nazionale;
- una diversità che si riflette anche sui fenomeni di disuguaglianza tra la popolazione, a partire dalla notevole disparità di opportunità di accedere e permanere nel mercato, allo sviluppo ed all'accesso dei servizi alle persone;
- una disparità che determina una diversa concentrazione dei fenomeni di povertà (nel mezzogiorno risiede infatti circa il 65% delle famiglie povere).

8. Health Care for asylum-seekers

17. The Committee notes with regret that in Italy, asylum-seekers have access to subsidized health care only in emergency situations. The Committee points out that this policy is not in compliance with the provisions of the Covenant.

32. The Committee urges the State party to extend the subsidized health-care system to asylum-seekers without discrimination.

9. Dropping out of secondary schools – Functional illiteracy

18. With respect to education, the Committee notes with concern the high rate of young people dropping out of secondary education. IN addition, the Committee is concerned about the phenomenon of functional illiteracy. The Committee regrets not having had a clear answer to its question on this issue during the dialogue.

33. The Committee recommends that the State party draw up a national strategy and plan of action to address the significant problems relating to school drop-outs and youth unemployment.

73. In relazione alle preoccupazioni espresse dal Comitato si rinvia al commento all'art. 6 e 13 del Patto, contenuti nel presente Rapporto.

10. Public Funding of Private Schools

19. The Committee is concerned about the controversial proposal in the State party's school education reform programme to give private schools some public funding.

35. With regard to the public funding of private schools, the Committee reminds the State party that any such funding must be without discrimination on any of the prohibited grounds.

11. Corsi per Giudici su Covenant

21. The Committee recommends that the State party organize briefings for judges to familiarize them with the provisions of the Covenant and the general comments adopted by the Committee.

12. Ratifica della Convenzione sull'apolidia

22. The Committee recommends that the State party ratify the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.

13. Decentralizzazione e sistema di ispezione sul lavoro

24. The Committee calls upon the State party to implement the recommendations made by the ILO Committee of Experts concerning the decentralization of labour inspection. The Committee would appreciate detailed information about the system of labour inspections in the next periodic report.

Premesse

74. Nell'ordinamento italiano l'attività ispettiva in materia di lavoro costituisce uno degli strumenti a disposizione del legislatore per realizzare i principi costituzionali della tutela del lavoro, della sicurezza sociale e per assicurare che l'iniziativa economica si svolga nel rispetto della libertà, della sicurezza e della dignità umana.

La rilevanza che il nostro ordinamento conferisce alla finalità dell'attività ispettiva, ovvero l'attuazione della legislazione del lavoro, della previdenza sociale nonché dell'igiene e sicurezza del lavoro, si desume anche dal fatto che la stessa è stata riconosciuta quale elemento legittimante la compressione del diritto dell'inviolabilità di domicilio, basata sul principio di cui all'art. 14 e 41, comma 3.

75. Al riguardo la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità costituzionale di tutte quelle leggi ordinarie che consentono il potere d'accesso presso l'altrui domicilio ai pubblici ufficiali con compiti di vigilanza

amministrativa in materia di lavoro e previdenza sociale senza il rispetto delle garanzie imposte dalla tutela della libertà personale e dal diritto di difesa.

Attribuzioni del Ministero del lavoro sulla funzione ispettiva

76. Con legge n. 628 del 1961 il coordinamento della funzione ispettiva in materia di lavoro è stato attribuito al Ministero del lavoro che, attraverso l'esercizio dei poteri affidati agli ispettori degli Ispettorati del lavoro (ora Direzioni provinciali del lavoro), svolge in primo luogo il compito di vigilanza amministrativa "sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di lavoro" e quindi, originariamente, anche sull'esecuzione delle leggi in materia di igiene e sicurezza del lavoro "e di previdenza sociale" e "sull'esecuzione dei contratti collettivi di lavoro" nonché il compito di svolgere attività di consulenza sull'applicazione delle leggi sulla cui esecuzione vigila.

77. Con la stessa legge, inoltre, è stata riconosciuta agli Ispettorati del lavoro la funzione di tutela e vigilanza degli enti previdenziali

78. Il compito di vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale (art. 4 della legge 628/61), si sostanzia in generale nel controllo del rispetto delle leggi in materia di costituzione del rapporto di lavoro (art. 9 bis Legge 608/96), orario di lavoro (RDL 692/23, modificato da art. 13 Legge 196/97), riposo settimanale (Legge 370/34), ferie annuali (Conv. OIL 132/70, ratificata con legge 157/81), esecuzione dei contratti collettivi di lavoro (Legge 741/59), tutela del lavoro dei minori (Legge 977/67, modificata da DLGS 262/2000) e delle lavoratrici madri (DLGS 151/2001), parità uomo donna (Legge 903/77; Legge 125/91; Dlgs 196/2000) nonché sulla corretta applicazione della legislazione in materia di rapporti di lavoro speciali quali i contratti a tempo determinato (DLGS 368/2001), a tempo parziale (art. 1 Dlgs 61/2000; Dlgs 100/2001), di apprendistato (Legge 25/55; art.21 Legge 56/87; art.16 Legge 196/97), di formazione e lavoro (Legge 863/84; art. 16 Legge 451/94; Legge 196/97), di lavoro a domicilio (Legge 877/73), di lavoro interinale (Legge 196/97).

79. Inoltre, gli ispettori del lavoro vigilano sulla corretta applicazione delle leggi che disciplinano le assicurazioni sociali obbligatorie nonché sulle leggi in materia di igiene e prevenzione degli infortuni sul lavoro per le quali ha ancora residue competenze di vigilanza (attività nel settore delle costruzioni edili, lavori di costruzione, manutenzione riparazione demolizione opere stradali, ferroviarie, idrauliche. Lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi nonché lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei, così come individuate dal DPCM n. 412 del 1997).

80. L'art. 8 del DPR 520/55 attribuisce agli ispettori del lavoro la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le attribuzioni ad essi conferite dalle singole leggi e dai regolamenti.

81. Ciò implica che, qualora nel corso dell'ordinaria attività di vigilanza amministrativa sorgano indizi di reato connessi alle attribuzioni amministrative dell'ispettorato del lavoro, gli ispettori possono svolgere accertamenti per verificarne la fondatezza senza dover sospendere l'accertamento.

82. In tal caso sussiste comunque l'obbligo per l'ispettore di comunicare la notizia di reato all'autorità giudiziaria.

83. Inoltre, le funzioni di polizia giudiziaria vengono esercitate dagli ispettori del lavoro in caso di riscontrata violazione delle norme sull'igiene e sicurezza del lavoro, nell'ambito delle competenze residuali di cui all'art. 23 del Dlgs 626/94.

84. Per quanto riguarda, invece, i poteri degli ispettori del lavoro, questi consistono:

- nel potere di visitare i locali dell'azienda (potere di accesso – art. 8 del DPR 520/55),
- nel potere di chiedere e ottenere informazioni e notizie e di fare rilevazioni (art. 4 della legge 628/61)
- nel potere di diffida (art. 9 del DPR 520/55)
- nel potere di impartire disposizioni (art. 10 del DPR 520/55)

85. Il potere di accesso si sostanzia nella facoltà di visitare in ogni parte a qualunque ora del giorno ed anche della notte, i laboratori gli opifici i cantieri ed i lavori, in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e i refettori annessi agli stabilimenti.

86. Il potere di diffida consente all'ispettore del lavoro, in caso di constatata inosservanza delle norme di legge, di valutare l'opportunità di assegnare un termine al trasgressore per regolarizzare l'illecito amministrativo o penale riscontrato.

87. Le disposizioni, invece, sono atti amministrativi discrezionali sia quanto all'opportunità della loro adozione che quanto al loro contenuto ed hanno l'effetto di introdurre nuovi obblighi rispetto a quelli già stabiliti dall'ordinamento giuridico.

L'art. 10 del DPR 520/55 limita l'adozione di tali atti alla materia dell'igiene e della sicurezza.

88. La rilevanza del potere di diffida e del potere di impartire disposizioni è stata attenuata in seguito all'attribuzione quasi esclusiva della vigilanza amministrativa in materia di igiene e di sicurezza del lavoro alle AAUSSL e alla introduzione dell'istituto della prescrizione obbligatoria di cui all'art. 20 del Decreto legislativo n. 758 del 1994.

89. Per gli ispettori del lavoro l'utilizzo di tale istituto è limitato all'ambito della vigilanza sulle attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, individuate nel DPCM n. 412 del 1997 (costruzioni, lavori in cassoni ad aria compressa e subacquei ecc.), emanato in attuazione dell'art. 23 del Dlgs 626/94 che stabilisce la competenza residuale degli ispettori del lavoro in materia di sicurezza sul lavoro.

Attribuzione dei compiti di prevenzione, igiene e controllo
in materia di sicurezza e salute sul lavoro alle
Aziende/unità sanitarie locali

90. Il trasferimento delle funzioni in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera (art. 117 della Costituzione) alle Regioni, attuata dal Governo con DPR 616 del 1977, ha comportato anche il decentramento delle competenze in materia di tutela della sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

91. Con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, attuata con legge n. 833 del 1978, è stato demandato alle Regioni lo svolgimento delle funzioni amministrative relative alla prevenzione delle malattie professionali ed alla salvaguardia della salubrità, dell'igiene e sicurezza in ambienti di vita e di lavoro, sottraendolo allo Stato, e quindi al Ministero del lavoro.

92. Pertanto, sono stati individuati nuovi organi, le aziende/unità sanitarie locali, a cui sono stati affidati i compiti già attribuiti all'Ispettorato del lavoro in materia di controllo sullo stato di salute dei lavoratori ed estesi i poteri di accesso e di diffida già conferiti agli ispettori del lavoro.

93. L'esercizio di tali poteri corrisponde all'attività, espressamente prevista dalla legge in capo ai funzionari delle Aziende unità sanitarie locali, di indicare le misure idonee all'eliminazione dei fattori di rischio e al risanamento degli ambienti di vita e di lavoro in applicazione delle norme di legge vigenti (art. 20 della legge n. 833 del 1978).

94. Come già precisato, l'attività di prevenzione e controllo in tale materia ora viene svolta prevalentemente attraverso l'istituto della prescrizione obbligatoria, introdotto dal citato Decreto legislativo n. 758 del 1994, che comporta il potere dovere per l'organo di vigilanza (ispettori delle AAUUSLL e Ispettori del lavoro) di impartire al trasgressore misure specifiche per la regolarizzazione di accertate contravvenzioni alle norme in materia di sicurezza e igiene del lavoro, elencate nell'allegato I dello stesso Decreto legislativo.

95. Tale procedimento speciale si sostituisce all'esercizio di potere di diffida e di disposizione in presenza di reati accertati, prevede il potere - dovere di impartire, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, un'apposita prescrizione con la quale si stabilisce un termine per la regolarizzazione. In caso di ottemperanza alla prescrizione il contravventore è ammesso a pagare in sede amministrativa una somma pari a un quarto del massimo ammontare della pena prevista.

96. La prescrizione, inoltre, può essere impartita dall'organo di vigilanza solo in presenza di contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza del lavoro punite con l'arresto in alternativa all'ammenda.

97. L'attribuzione ai funzionari della AAUUSLL dei poteri già riconosciuti agli ispettori del lavoro in materia di sicurezza pone un problema di coordinamento fra le funzioni esercitate dallo Stato e quelle esercitate dalle Regioni e dai Comuni. Il DPCM n. 412 del 1997 assicura il coordinamento tra ispettori del lavoro e delle aziende ausl in materia, prevedendo la previa informazione al dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente per territorio e secondo programmi concordati periodicamente, dell'attività svolta dagli organi ministeriali al fine di evitare sovrapposizioni di intervento

98. D'altra parte, l'art. 27 del Decreto legislativo n. 626/94 prevede l'istituzione dei Comitati regionali di coordinamento aventi il compito di raccordare anche gli organi di vigilanza del Ministero della Sanità e del lavoro per individuare criteri finalizzati alla uniformità degli interventi nell'attività di vigilanza in materia di sicurezza ed igiene del lavoro.

Attribuzione della funzione ispettiva agli Enti previdenziali

99. Il ridimensionamento della centralità della posizione di esclusività dell'Ispettorato del lavoro in materia di vigilanza sulle condizioni di lavoro, si è verificato non solo in materia di sicurezza e igiene del lavoro ma anche in materia previdenziale laddove al personale ispettivo degli enti previdenziali per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, sono stati attribuiti poteri di accertamento più incisivi, per effetto della legge n. 638 del novembre 1983.

100. L'art. 3 della legge 638/83 conferisce ai funzionari addetti alla vigilanza contributiva degli enti previdenziali (INPS, INAIL, ENPALS ecc.) i seguenti poteri: l'accesso a tutti i locali delle aziende... per esaminare i libri di matricola e paga ... ed ogni altra documentazione che abbia diretta e indiretta pertinenza con l'assolvimento degli obblighi contributivi e l'erogazione delle prestazioni; l'assunzione da parte dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle rispettive rappresentanze sindacali aziendali di dichiarazioni attinenti alla sussistenza dei rapporti di lavoro, alle retribuzioni, agli adempimenti contributivi e assicurativi e alla erogazione delle prestazioni.

101. Inoltre, lo stesso art. 3 attribuisce a tali funzionari, gli stessi poteri degli ispettori del lavoro ad eccezione di quello di contestare contravvenzioni.

102. La stessa disposizione prevede che la Direzione provinciale del lavoro, sentendo gli istituti previdenziali interessati, eserciti il potere di coordinamento anche mediante la realizzazione di programmi annuali finalizzati alla repressione delle evasioni contributive in materia di previdenza e assistenza sociale e obbligatoria.

103. A tal fine, infatti, vengono programmate annualmente azioni di vigilanza congiunta, realizzate da gruppi ispettivi formati da ispettori dell'Ispettorato del lavoro e degli Istituti previdenziali finalizzate alla repressione delle evasioni contributive in materia di previdenza e assistenza sociale obbligatoria.

104. Tale disposizione si inserisce nella stessa ottica dell'art. 5 della legge 628/61, secondo la quale alla Direzione provinciale del lavoro è affidato il compito di regolare e disciplinare l'attività di assistenza e di vigilanza esercitata dall'INAIL, al fine di evitare pluralità di accertamenti e difformità di trattamento.

105. Lo strumento del coordinamento delle attività di accertamento dei diversi organismi ispettivi, ha trovato ampio spazio anche in recenti interventi legislativi, come ad esempio nell'art. 79 della legge 448 del 1998, con il quale sono state adottate misure finalizzate alla repressione del lavoro non regolare e sommerso.

106. Tale disposizione prevede l'attribuzione al Ministero del lavoro, Ministero delle finanze, agli Istituti previdenziali e alle aziende unità sanitarie locali del compito di coordinare le loro attività in materia ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali e contributivi, sempre attraverso la predisposizione di specifici progetti di controllo integrato.

107. La stessa disposizione affida al Ministero del lavoro il compito di assumere l'iniziativa di tali attività. A tal fine questo Ministero ha promosso l'insediamento di una commissione, a livello centrale, nell'ambito della quale vengono individuati i criteri per pianificare la realizzazione dei suddetti controlli integrati, anche attraverso lo scambio di dati e informazioni relativi alle rispettive attività di accertamento.

14. Disabled Persons

26. The Committee encourages the State party to ratify, as planned, the Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983 (No. 159). The Committee would appreciate information from the Ministry of Labour in the next periodic report on the number of cases dealt with by the courts under the legislation on disability.

108. Un'ampia illustrazione dei problemi relativi ai disabili in Italia è contenuta nel commento all'art. 11 del Patto (da p. 54 a p. 74).

15. Violenza contro le donne

27. The Committee recommends that the State party devise a national strategy to combat violence against women, the elements of which should include data collection, enactment of relevant legislation, training courses for and sensitizing of the police forces and the judiciary, establishment of refuges for battered women and public awareness-raising campaigns.

16. Poverty

30. The Committee recommends that the State party step up its efforts to assist those living under the poverty line, the majority of whom are women.

109. Nel nuovo Piano Nazionale per l'Inclusione Sociale è stata data particolare importanza al problema della povertà. Si rinvia, per un approfondito esame, alle pagg. 49 e 56.

17. Privatizzazione della sanità e costi - Piano nazionale

31. The Committee invites the State party to address, in its next periodic report, the issue of the cost of medication under the privatized system and the measures the State party is taking to combat the negative effects this may have on the health of vulnerable groups. The Committee would also like more information about the results of the latest completed National Health Plan, especially with regard to older persons and other vulnerable groups.

18. Functional Illiteracy

34. The Committee would like to receive information on the extent of the phenomenon of functional illiteracy in Italy.

Parte Seconda

Article 2

Discriminazione

Art. 3

Women – The Shadow Economy

Article 6

Right to Work

Lo status di disoccupato

122. Il D. Lgs. 21 aprile 2000, n. 181 (emanato in attuazione della delega contenuta nella L. n. 144/99, cd. Collegato Lavoro alla legge finanziaria per il 2000), ha rivisitato i criteri per l'accertamento dei requisiti di eleggibilità per l'accesso alle introdotte misure di prevenzione; sono state fissate le condizioni per l'integrazione dello status di disoccupato ed è stato stabilito che lo stato di disoccupazione debba essere subordinato all'immediata disponibilità allo svolgimento dell'attività lavorativa, con la perdita dell'anzianità dello stato di disoccupazione in caso di rifiuto di un'offerta di lavoro congrua.

123. Un ruolo assolutamente rilevante, in questo senso, assumono i Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI), che vengono chiamati, non solo ad esercitare le attività tradizionali di accertamento e verifica della condizione di disoccupazione, ma anche ad erogare servizi innovativi come i "colloqui di orientamento" ai giovani ed agli adolescenti entro sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione e "proposte di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione e/o riqualificazione professionale", a favore di a) donne in cerca di reinserimento lavorativo, non oltre sei mesi dall'inizio della disoccupazione, b) disoccupati e degli inoccupati di lunga durata, non oltre dodici mesi, c) disoccupati beneficiari di trattamenti previdenziali, non oltre i sei mesi.

124. Va segnalato come sia stato previsto che, qualora i soggetti interessati non si presentino al "colloquio di orientamento", per gli stessi verrà meno la condizione di disoccupato.

Job-experiences - Giovani

125. Sulla scorta di consolidate esperienze straniere, sono state attivate una serie di misure tese a realizzare esperienze tecnico-pratiche in azienda, svincolate da un contratto di lavoro (job-experiences): vanno a tal proposito menzionati, oltre alle Borse Lavoro introdotte dalla L. 196/97 (c.d. Pacchetto Treu) e già innanzi citate, i Piani di Inserimento Professionale (PIP) previsti fin dal 1994, seppur concretamente attivati solo nel 1998. I PIP sono stati disciplinati al fine di

favorire lo svolgimento di periodi di formazione e di esperienze lavorative per figure professionalmente qualificate; a seguito della stipula di apposite convenzioni con associazioni di datori di lavoro ed ordini e/o collegi professionali, i giovani - in possesso di un attestato di qualifica professionale, diploma, laurea - di età compresa tra i 19 ed i 32 anni (elevabili fino a 35 per i disoccupati iscritti da almeno due anni alla 1^a classe delle liste di collocamento) hanno così potuto concretamente svolgere presso aziende o studi professionali aderenti alle categorie convenzionate un'esperienza professionale per un periodo massimo di 6 mesi o di 960 ore annuali, ricevendo dall'INPS un'indennità di 600.000 lire mensili. Peraltro, sono stati previsti particolari agevolazioni contributive a favore dei datori di lavoro che, al termine del PIP, avessero assunto il soggetto utilizzato nella stessa area professionale con un contratto di formazione e lavoro.

126. Nel medesimo ambito rivestono una funzione importante i tirocini di orientamento e formazione, recentemente riformati sulla base del già richiamato Pacchetto Treu (art. 18 L. n. 196/1997). Con tale misura, i Servizi Pubblici per l'impiego (strutture regionali e provinciali), le Università, i soggetti a prevalente partecipazione pubblica, i soggetti privati non aventi scopo di lucro e le strutture di inserimento di soggetti svantaggiati sono stati legittimati a promuovere iniziative finalizzate a permettere che soggetti, aventi un'istruzione compresa tra la licenza media inferiore e la preparazione post-universitaria, potessero, attraverso un'esperienza presso datori di lavoro pubblici e privati, acquisire una migliore e diretta conoscenza del mondo del lavoro. I tirocini possono avere una durata compresa tra 4 e 24 mesi a seconda del livello di istruzione e della posizione più o meno svantaggiata del tirocinante sul mercato del lavoro; non è stata prevista però a favore dei tirocinanti alcuna indennità, salva autonoma ed unilaterale determinazione del datore, né, a favore di quest'ultimo, aiuti in caso di assunzione o /e finanziamenti pubblici.

127. Tra gli strumenti normativi idonei a creare condizioni positive per un'effettiva prevenzione della disoccupazione giovanile vanno anche segnalati i più tradizionali contratti a causa mista, tra l'altro recentemente oggetto di adeguamento e modifica:

a) i contratti di formazione e lavoro (CFL), previsti dall'art. 16 del D.L. 16.5.1994 n. 299, sono stati modificati con l'art. 15 della L. n. 196/1997. La Commissione della UE nel maggio '99 ha definito la procedura di infrazione, avviata nel luglio '98, nei confronti dell'Italia, in ordine alla legittimità delle relative agevolazioni contributive, prevedendo che tali aiuti potessero considerarsi legittimi solo in presenza di particolari condizioni, come la creazione di nuovi posti di lavoro e l'assunzione di lavoratori in difficoltà, vale a dire i giovani sotto i 25 anni, ovvero fino a 29 se laureati, nonché i disoccupati oltre i 12 mesi. In termini di disciplina normativa, l'art. 15, c. 2, citato prevede che il CFL possa essere alternativamente mirato: 1) all'acquisizione di professionalità intermedia; 2) professionalità elevata; 3) ad agevolare l'inserimento professionale mediante un'esperienza lavorativa che consenta un adeguamento delle capacità professionali al contesto produttivo ed organizzativo. Il comma 4 della medesima norma, inoltre, stabilisce che la durata massima del contratto di formazione e lavoro non può superare i 24 mesi con riferimento alle fattispecie negoziali di cui agli appena riportati punti 1 e 2 ed i 12 mesi per quelli, invece, compresi al punto n. 3. Il comma 5, infine, stabilisce che i CFL di cui ai punti 1 e 2 dovranno, inoltre, prevedere

rispettivamente almeno 80 e 130 ore di formazione da effettuarsi in luogo della prestazione lavorativa; mentre nell'ipotesi di cui al punto 3 la durata delle attività di formazione non potrà essere inferiore a 20 ore di base relativa alla disciplina del rapporto di lavoro, all'organizzazione del lavoro, nonché alla prevenzione ambientale ed antinfortunistica.

b) l'apprendistato, ai sensi dell'art. 2 della L. n. 25/1955, l'art. 2, è uno speciale rapporto di lavoro in forza del quale l'imprenditore è obbligato ad impartire o a far impartire, nella sua impresa, all'apprendista assunto alle sue dipendenze, l'insegnamento necessario perché possa conseguire la capacità tecnica per diventare lavoratore qualificato, utilizzandone l'opera nell'impresa medesima. Dopo molti anni, anche questo rapporto è stato rivisitato in maniera sostanziale con la più volte citata L. n. 196/97; è stato stabilito un innalzamento e allargamento dei limiti di età della popolazione interessata, 16-24enni (limite massimo elevabile, rispettivamente, a 26 nelle aree di cui agli obiettivi n. 1 e 2 del regolamento Cee n. 208/93; a 28, sempre nelle stesse aree, per i portatori di handicap; a 29 nell'artigianato), rispetto ai precedenti 15-20enni. E' stato, inoltre, previsto un limite minimo di durata pari a 18 mesi e, per garantire la necessaria articolazione della regolamentazione in funzione delle esigenze specifiche dei singoli settori produttivi e dei contesti locali, l'obbligatorietà, a fronte del riconoscimento di agevolazioni contributive, della formazione esterna all'azienda per un minimo annuo di 120 ore. Con i decreti del Ministero del Lavoro dell'8.04.1998 e del 20.05.1999, sono stati individuati i contenuti delle attività di formazione degli apprendisti. Sono previste due tipologie di contenuti:

a) una generale e trasversale, di durata non inferiore al 35% delle 120 ore annue, riguardante materie linguistiche, gestionali, economiche nonché la disciplina del rapporto di lavoro e le misure collettive di prevenzione;

b) una tecnico-scientifica-operativa, di durata non inferiore al 65% delle 120 ore annue, riguardante le competenze professionali legate alla specifica attività svolta dall'apprendista sul posto di lavoro.

128. Di sicuro rilievo appare, infine, quanto previsto dall'articolo 68 della legge 144/1999 già citata, in merito al riordino dei cicli scolastici e alla previsione dell'obbligo formativo fino a 18 anni: viene, infatti, disposta l'inclusione dell'apprendistato, insieme al sistema scolastico e a quello della formazione professionale, tra le modalità con cui può essere assolto l'obbligo formativo.

Work - Training

Le borse di lavoro

161. Seppur ormai venuto ad esaurimento, deve essere considerato l'istituto delle borse lavoro, in quanto rivolto ai giovani del Mezzogiorno.

162. In attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 26 della Legge 24 Giugno 1997, n. 196, in materia di interventi a favore di giovani inoccupati nel Mezzogiorno, è stato approvato il D.lgs. 7 agosto 1997 n. 280. Questo provvedimento ha originato i lavori di pubblica utilità ed, appunto, le borse di lavoro.

163. L'intento perseguito dal legislatore era quello di realizzare, nelle otto Regioni meridionali, nonché nelle province (Viterbo, Latina, Roma, Frosinone, Massa Carrara) con un tasso medio annuo di disoccupazione "secondo la definizione allargata ISTAT" superiore, nel 1996, a quello medio nazionale, l'avviamento al lavoro di almeno 100.000 giovani inoccupati.

164. Con riguardo al profilo soggettivo, il decreto individuava nei giovani di età compresa tra i 21 ed i 32 anni ed iscritti da oltre trenta mesi alla prima classe del collocamento, i soggetti destinatari del piano straordinario di interventi. In particolare in materia di borse, era previsto che i giovani venissero scelti nominativamente dalle imprese, entro 30 giorni dalla comunicazione di ammissione alla graduatoria di autorizzazione.

165. La durata dell'impiego - non costituente rapporto di lavoro subordinato - non poteva eccedere i dodici mesi ed era stabilito di corrispondere ai borsisti un sussidio mensile di Lit. 800.000.

166. Con riguardo alle imprese ospitanti, erano escluse dall'attivazione delle borse quelle con meno di due, ovvero con più di 100 dipendenti ed inoltre ammesse soltanto quelle appartenenti ad alcuni settori di attività, individuati sulla base della classificazione delle attività economiche ISTAT '91.

167. Al fine di agevolare una stabilizzazione dei rapporti, era disposto in favore delle imprese che, durante o al termine della borsa di lavoro, assumessero i giovani a tempo indeterminato, il riconoscimento dei benefici contributivi previsti per i disoccupati di lunga durata (art. 8, comma 9, della Legge 407/90).

Mobilità assistita Sud Centro/Nord

168. I tirocini formativi e di orientamento, diretti ai giovani titolari almeno di licenza media inferiore, costituiscono misure finalizzate ad agevolare le scelte professionali di questi ultimi mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro per realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro.

169. In materia, il D.M. 22.1.2001 ha inteso sostenere economicamente in particolare i giovani del Mezzogiorno che intendano recarsi a svolgere nel Centro-Nord un tirocinio.

170. Il Decreto citato, difatti, ha disciplinato la materia del rimborso delle spese sostenute dai datori di lavoro pubblici e privati, sia per progetti di tirocinio a favore dei giovani del Mezzogiorno presso imprese del Centro-Nord, sia per gli oneri assunti a titolo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

171. Già il D.M. n. 142/98, di attuazione del Pacchetto Treu (L. 196/97), in materia di tirocini regolando tali procedure di rimborso, riconosceva priorità al finanziamento dei tirocini definiti "all'interno di progetti quadro predisposti dalle Regioni".

172. Il provvedimento del 2001, dunque, affida espressamente ai detti progetti la fissazione delle modalità di rimborso, incentivando in particolare la mobilità Sud/Centro-Nord, cui è riservata l'85% delle risorse relative agli anni 1998 e 2000. In particolare, una volta ripartite le risorse finanziarie tra gli enti locali di provenienza dei giovani, sulla base del tasso di disoccupazione regionale e della