

99.078

Rapporto e messaggio

**concernente gli strumenti adottati nel 1997, 1998 e 1999
dalla Conferenza internazionale del lavoro in occasione delle sue 85^a,
86^a e 87^a sessioni e sulla Convenzione (n. 144) concernente
le consultazioni tripartite volte a promuovere l'attuazione delle norme
internazionali del lavoro, 1976**

del 20 settembre 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 19 della Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), vi sottoponiamo, per conoscenza e per approvazione, un rapporto e messaggio concernente gli strumenti adottati in occasione delle sue 85^a, 86^a e 87^a sessioni dalla Conferenza internazionale del lavoro (CIL) e sulla Convenzione (n. 144) concernente le consultazioni tripartite volte a promuovere l'attuazione delle norme internazionali del lavoro, 1976. Il presente rapporto e messaggio è accompagnato da un disegno di modifica dell'articolo 82 della legge militare, nonché da un disegno di decreto federale relativo a due di questi strumenti.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

20 settembre 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss

Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

Compendio

Il presente testo si suddivide in sei parti. Dopo l'introduzione, la seconda parte analizza la Convenzione (n. 181) adottata dalla CIL nel 1997 in occasione della sua 85ª sessione, inerente alle agenzie di collocamento private, e la relativa raccomandazione n. 188. La terza parte è dedicata all'emendamento della Costituzione dell'OIL per permettere alla CIL l'abrogazione di convenzioni ormai obsolete. La quarta parte informa sull'importante dichiarazione dell'OIL del 1998 sui principi e diritti fondamentali del lavoro e la quinta commenta la raccomandazione (n. 189) sulle condizioni generali per incentivare la creazione di posti di lavoro nelle piccole e medie imprese (PMI). Nella sesta parte si propone la ratifica della Convenzione (n. 182) sulle forme più manifeste di sfruttamento del lavoro infantile, adottata dalla CIL nel 1999 in occasione della sua 87ª sessione. Nella settima parte, si propone anche la ratifica della Convenzione (n. 144) sulle consultazioni tripartite volte a promuovere l'attuazione delle norme internazionali del lavoro.

La Convenzione (n. 181) sulle agenzie di collocamento private offre a queste ultime un quadro relativamente flessibile in cui svolgere la loro attività pur definendo i diritti e i doveri delle parti interessate. Essa assicura la protezione degli interessi dei lavoratori e determina condizioni quadro favorevoli per le agenzie di collocamento pubbliche e private. In tal modo l'OIL reagisce al crescente dinamismo e alle profonde mutazioni delle strutture del mercato del lavoro registrati nel corso degli ultimi decenni e che hanno messo in risalto l'importanza delle agenzie di collocamento private. La Svizzera può abbracciare l'orientamento e i principi di questa nuova Convenzione, poiché il nostro Paese fa parte di quelli che da tempo autorizzano le agenzie di collocamento private. Tuttavia, alcune disposizioni della Convenzione in questione non corrispondono alla nostra legge nazionale. È il caso, per esempio, del congedo maternità o parentale pagato, del divieto di porre a carico dei lavoratori, in maniera diretta o indiretta, in tutto o in parte, onorari o altre spese, e della fissazione dei salari minimi. Vengono così parzialmente rimessi in questione principi fondamentali della nostra struttura economica che sono oggetto di revisione. Inoltre, una ratifica della Convenzione implicherebbe un sovraccarico di lavoro nel settore del controllo che non appare opportuno né dal punto di vista finanziario né da quello politico. Il Consiglio federale rinuncia quindi a proporre di ratificare la Convenzione.

L'emendamento della Costituzione dell'OIL che consente alla CIL l'abrogazione di convenzioni ormai obsolete si iscrive nell'ambito di una riflessione a lunga scadenza sulla politica normativa dell'organizzazione. Nell'ambito dell'OIL sono state adottate ben 182 convenzioni, di cui alcune sullo stesso oggetto, e la cui ratifica in certi casi comporta la denuncia di convenzioni anteriori. Dopo il Vertice mondiale per lo sviluppo sociale di Copenaghen (1995), l'OIL si è prefissa quale attività prioritaria la promozione delle norme cosiddette fondamentali e l'elaborazione di un processo di eliminazione di norme di scarsa attualità e spesso di natura estremamente tecnica. L'emendamento della costituzione autorizza quindi la CIL ad abrogare con una maggioranza di due terzi dei delegati presenti quelle convenzioni

che sono divenute prive di oggetto. La Svizzera si è da tempo espressa a favore di una maggiore coerenza del sistema normativo dell'OIL. Per questa ragione il Consiglio federale vi propone di adottare l'emendamento della Costituzione dell'OIL.

La dichiarazione dell'OIL sui principi e diritti fondamentali del lavoro e il meccanismo di verifica sono stati adottati all'unanimità dall'OIL in occasione della sua 86^a sessione. Benché questa dichiarazione, che non comporta nessun nuovo obbligo per i Membri, non faccia parte degli strumenti da sottoporre al Parlamento ai sensi dell'articolo 19 paragrafi 5 e 6 della Costituzione dell'OIL, il Consiglio federale considera opportuno informare il Parlamento di questa dichiarazione poiché si tratta di una risposta dell'OIL alla dimensione sociale della globalizzazione. In questo settore, l'OIL ha ricevuto un mandato esplicito dal Vertice mondiale per lo sviluppo sociale di Copenaghen e un mandato implicito dalla Conferenza dei ministri dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) (1996). Con la ratifica della dichiarazione, i 174 Membri dell'OIL si impegnano ad osservare i diritti fondamentali dei lavoratori, in particolare il diritto di libertà sindacale e il diritto di negoziazione collettiva, l'abolizione del lavoro forzato e del lavoro infantile, nonché il divieto di discriminazioni, e ciò anche se non hanno ratificato le relative convenzioni dell'OIL.

La raccomandazione (n. 189) – non ratificabile – sulle condizioni generali per incentivare la creazione di posti di lavoro nelle PMI è una guida all'indirizzo dei Paesi membri per la promozione delle PMI. Così l'OIL intende sancire in una norma la politica di promozione delle PMI quale importante motore per la creazione di posti di lavoro, politica che svolge già da anni sul piano tecnico. Per quanto concerne la Svizzera questa raccomandazione non comporta grandi novità, giacché il ruolo delle PMI nella nostra economia è largamente riconosciuto.

La Convenzione (n. 182) concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro verte sulla schiavitù e il lavoro forzato dei fanciulli, la prostituzione infantile, lo sfruttamento dei fanciulli nel quadro di attività illegali come il traffico di droga e il reclutamento forzato dei fanciulli in vista di un loro impiego in conflitti armati. L'età fissata dalla Convenzione per la protezione dei minorenni è di 18 anni. Il Consiglio federale propone la ratifica di questa Convenzione che deve figurare fra le convenzioni fondamentali dell'OIL. Per raggiungere tale obiettivo, tuttavia, occorre adeguare l'articolo 82 della legge sull'esercito e l'amministrazione militare (LM; RS 510.10). In futuro l'obbligo di leva, in tempo di pace come nel servizio di difesa nazionale, prenderà inizio soltanto nell'anno in cui la recluta compie i 19 anni; si tratta in sostanza di rinunciare ad abbassare di un anno l'età in caso di guerra. Nel corso degli ultimi decenni non si è mai dovuto ricorrere alla disposizione d'eccezione prevista dall'articolo 82 LM e in considerazione della situazione geopolitica predominante attualmente vi è motivo di ritenere che una simile eventualità non si presenterà neppure in avvenire,

Una procedura di consultazione si è rivelata superflua: essa non è prevista formalmente dal diritto federale in caso di modifica parziale della LM. L'approvazione della Convenzione dell'OIL e la modifica della LM non implicano una decisione di notevole portata sul piano politico, economico, finanziario o culturale, o la cui ese-

cuzione è affidata in gran parte a organi esterni all'amministrazione federale (art. 1 cpv. 2 dell'ordinanza sulla procedura di consultazione; RS 172.062).

Infine, la modifica della LM corrisponde anche alla prassi in materia di ratifica delle convenzioni dell'OIL. Per la ratifica di una Convenzione fondamentale sono possibili piccoli adattamenti della legge, come è già avvenuto per esempio per la ratifica della Convenzione n. 138 (età minima di ammissione all'impiego). Mediante la ratifica della Convenzione n. 182 resa possibile dalla modifica della LM, la Svizzera esprime la sua solidarietà nel contesto della lotta internazionale contro il lavoro infantile e continua a partecipare attivamente allo slancio internazionale di azioni concrete volte ad elevare l'età di protezione dei minorenni impiegati nei conflitti armati.

Il Consiglio federale ha già esaminato la Convenzione n. 144 nel suo rapporto sulla 61^a e 62^a sessione della CIL (FF 1977 III 651 segg.). A quell'epoca il nostro Paese non fu in grado di ratificare questo strumento. Tuttavia, nel frattempo, il contesto pratico, giuridico e politico è mutato. La ratifica della Convenzione n. 144 s'iscrive nell'ambito degli sforzi realizzati ovunque nel mondo per consolidare il dialogo fra le parti sociali. A livello internazionale, la comunità degli Stati ha richiesto la ratifica di questa Convenzione, considerata particolarmente importante, in occasione del Vertice per lo sviluppo mondiale di Copenaghen, e, sul piano pratico, gli effetti della crisi asiatica hanno dimostrato il ruolo tutt'altro che insignificante delle parti sociali per la soluzione di una crisi socioeconomica. Anche il Consiglio federale ritiene che una ratifica della Convenzione permetterà di organizzare più efficacemente l'esame delle questioni normative nell'ambito dell'OIL. La Convenzione esige segnatamente consultazioni tripartite per le questioni concernenti l'OIL, e il Consiglio federale si aspetta da una tale misura uno snellimento del carico di lavoro del Parlamento e dell'amministrazione per strumenti troppo spesso altamente tecnici e di scarsa importanza pratica. Tuttavia, la limitazione ai settori dell'OIL garantisce anche che la ratifica non abbia effetto sul sistema, in genere bipartito, delle parti sociali, sistema che si è rivelato valido in Svizzera. In segno di solidarietà internazionale e, in considerazione della lunga tradizione di dialogo fra le parti sociali, il Consiglio federale propone la ratifica della Convenzione.

Rapporto e messaggio

1 Introduzione

Conformemente all'articolo 19 paragrafi 5 e 6 della Costituzione dell'OIL, i Membri sono tenuti a sottoporre al loro parlamento le convenzioni e raccomandazioni adottate in occasione delle sessioni della CIL.

Il rapporto e messaggio analizza le convenzioni e raccomandazioni adottate in occasione della 85^a, 86^a e 87^a sessione della CIL.

- la Convenzione (n. 181) del 1997 sulle agenzie di collocamento private e la raccomandazione n. 188 che l'accompagna;
- l'emendamento della Costituzione dell'OIL che dà facoltà alla CIL di abrogare convenzioni obsolete;
- l'importante dichiarazione dell'OIL del 1998 inerente ai principi e diritti fondamentali del lavoro;
- la raccomandazione (n. 189) del 1998 concernente le condizioni generali per favorire la creazione di impieghi nelle piccole e medie imprese (PMI);
- la Convenzione (n. 182) del 1999 concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro, e la relativa raccomandazione n. 190.

Si propone infine la ratifica della Convenzione (n. 144) sulle consultazioni tripartite volte a promuovere la realizzazione delle norme internazionali del lavoro. Avevamo già esaminato questa Convenzione nel nostro rapporto sulla 61^a e 62^a sessione della CIL (FF 1977 III 651 segg.), ma a quell'epoca, a differenza di oggi, il nostro Paese non fu in grado di ratificarla.

2 **Convenzione (n. 181) sulle agenzie di collocamento private** (allegato 1)

2.1 **Parte generale**

2.1.1 **Introduzione**

In occasione della sua 262^a sessione (marzo-aprile 1995), il Consiglio d'amministrazione dell'Ufficio Internazionale del Lavoro (UIL) ha deciso di trattare nell'85^a sessione della CIL la questione della **revisione della Convenzione (n. 96) del 1949 (emendata) sugli uffici di collocamento a pagamento**. Nel corso della sessione successiva, esso ha deciso che la conferenza doveva trattare tale questione secondo la procedura di discussione unica in virtù dell'articolo 38 del Regolamento interno dell'OIL.

Il dibattito ha avuto luogo nel giugno 1997, in occasione della 85^a sessione della CIL. Il 19 giugno 1997 la Convenzione (n. 181) sulle agenzie di collocamento private e la raccomandazione (n. 188) che l'accompagnava sono state adottate. Questa Convenzione sostituisce la Convenzione (n. 96) del 1949 (emendata) sugli uffici di collocamento a pagamento, citata precedentemente.

L'adozione di una nuova Convenzione sulle agenzie di collocamento private scaturisce da un lungo processo che testimonia l'evoluzione dell'interpretazione del ruolo dello Stato nell'economia. In origine l'OIL si era impegnata a favore di un monopolio statale in materia di uffici di collocamento. Pur insistendo ancora fermamente su un controllo severo da parte dello Stato, la Convenzione n. 96 costituiva già una mitigazione di questo approccio.

La nuova Convenzione (n. 181) autorizza d'ora in poi le agenzie di collocamento private a esercitare la loro attività in condizioni relativamente flessibili, pur determinando i diritti e doveri delle parti interessate. L'obiettivo perseguito è duplice: da un lato si tratta di garantire la protezione degli interessi dei lavoratori, dall'altro s'intende determinare un quadro d'attività per tutte le agenzie di collocamento, pubbliche o private.

Così l'OIL reagisce al crescente dinamismo e al mutamento sempre più rapido delle strutture a cui si è assistito nel corso degli ultimi decenni. La complementarità delle agenzie di collocamento pubbliche e private, il fatto che alcuni Stati più liberali avessero permesso ad agenzie di collocamento private di esercitare la loro attività e non avessero ratificato la Convenzione n. 96 e, infine, la disdetta di questo accordo da parte di Paesi come la Repubblica federale tedesca e la Svezia hanno messo in risalto la necessità di riformulare queste disposizioni.

La Svizzera condivide l'orientamento e i principi di questa nuova Convenzione (cfr. art. 1 LC). Il nostro Paese fa parte del gruppo degli Stati liberali, che autorizzano le agenzie di collocamento private. Mentre certe legislazioni cantonali regolamentavano questo settore già nel XIX secolo, a livello federale, il legislatore ha intrapreso tale compito nel 1951 (vecchia LC; RU 1951 1211). Con la legge federale sul collocamento e il personale a prestito del 1989, gli uffici di collocamento, pubblici e privati, sono retti da disposizioni dettagliate che trovano applicazione particolarmente nel settore di crescente importanza del personale a prestito.

2.2 Parte speciale

2.2.1 Commento delle disposizioni e atteggiamento della Svizzera in merito alla Convenzione

La Convenzione n. 181 comprende 24 articoli, di cui solo i primi quattordici sono disposizioni fondamentali. Per stabilire se la Svizzera adempie i requisiti della Convenzione, occorre paragonare le prescrizioni della Convenzione con le norme legali e la prassi svizzere, cioè con le disposizioni del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220), della legge del 13 marzo 1964 sul lavoro (LL; RS 822.11), della legge federale del 6 ottobre 1989 sul collocamento e il personale a prestito (LC; RS 823.11) e della relativa ordinanza del 16 gennaio 1991 (OC; RS 823.111), dell'ordinanza del 16 gennaio 1991 su emolumenti, provvigioni e cauzioni nell'ambito della legge sul collocamento (OE-LC; RS 823.113), della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1) e dell'ordinanza relativa del 14 giugno 1993 (OLPD; RS 235.11), dell'ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS; RS 823.21), della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20), della legge federale del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi (LPar; RS 151.1), della legge federale del 20 dicembre 1964 sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (LAVS; RS 831.10)

della legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20), della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40), della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20), della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10), della legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF; RS 836.1), delle 26 legislazioni cantonali sugli assegni familiari, dell'ordinanza del 19 dicembre 1983 sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali (OPI; RS 832.30) e infine della legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI; RS 837.0).

Il *paragrafo 1 dell'articolo 1* definisce «agenzia di collocamento privata» qualsiasi persona fisica o morale, indipendente dalle autorità pubbliche, che fornisce uno o più servizi in rapporto al mercato del lavoro. Questi servizi comprendono innanzi tutto il ravvicinamento fra offerte e domande d'impiego, senza che l'agenzia di collocamento privata diventi parte del rapporto di lavoro (*lett. a*). In secondo luogo, i servizi summenzionati includono anche il personale a prestito. Rientrano cioè nella definizione di agenzia di collocamento privata quelle aziende che impiegano personale da mettere a disposizione di una terza persona fisica o giuridica (impresa acquisitrice), la quale stabilisce i loro compiti e ne sorveglia l'esecuzione (*lett. b*). L'articolo 1 LC ha per scopo di disciplinare il collocamento privato e la fornitura di personale a prestito, nonché di assicurare un servizio pubblico di collocamento. Esso tratta dunque di tutte le istituzioni che si occupano di collocamento e di fornitura di personale a prestito nell'accezione più vasta del termine. Contrariamente a quanto previsto dalla Convenzione, esiste una distinzione fra agenzia di collocamento e agenzia di fornitura di personale a prestito, ma tale distinzione è priva di qualsiasi effetto ai fini dell'adozione del paragrafo 1.

La *lettera c*, invece, estende il campo d'applicazione della Convenzione a servizi che, pur essendo legati alla ricerca di un impiego, non hanno per scopo il ravvicinamento di una domanda e un'offerta d'impiego. L'esempio citato concerne la fornitura d'informazioni. Nell'ottica della LC, lo scopo economico del contratto di collocamento, cioè la conclusione di un contratto tra lavoratore e datore di lavoro, è determinante. I servizi che non hanno per scopo la conclusione di tale contratto non rientrano nella nozione di «collocamento privato» ai sensi della LC. Dato che, secondo la Convenzione, il genere e la portata di queste prestazioni devono essere determinati dall'autorità competente, previa consultazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori (come già ampiamente previsto dalla LC), la disposizione della lettera c può essere adottata.

Il *paragrafo 2 dell'articolo 1* definisce la nozione di «lavoratore», che include anche le persone in cerca d'impiego. La LC utilizza l'espressione «persone in cerca d'impiego» per indicare sia i disoccupati sia i lavoratori che cercano un altro impiego. La definizione della LC è dunque compatibile con quella della Convenzione.

Il *paragrafo 3 dell'articolo 1* definisce il trattamento di dati personali del lavoratore come il raggruppamento delle attività di raccolta, conservazione, combinazione e comunicazione dei dati personali, nonché qualsiasi altro uso che si potrebbe fare di un'informazione concernente un lavoratore identificato o identificabile. Questa definizione concorda con quella dell'articolo 3 capoverso 1 lettere a ed e LPD.

Riassumendo, l'articolo 1 può essere adottato.

L'articolo 2 disciplina il campo d'applicazione dell'accordo e, nel *paragrafo 3*, ribadisce l'obiettivo della Convenzione, ovvero l'autorizzazione e il regolamento delle attività delle agenzie di collocamento private, obiettivo che non richiede ulteriori commenti poiché corrisponde a quello della LC.

In virtù del *paragrafo 1*, la Convenzione si applica a tutte le agenzie di collocamento private. La LC adempie questo presupposto. Infatti, come è stato sottolineato in precedenza, lo scopo della LC (art. 1) si estende al collocamento privato di personale e alla fornitura di personale a prestito.

Il *paragrafo 2* precisa che la Convenzione si applica a tutti i settori dell'attività economica e a tutte le categorie di lavoratori. Si prevedono tuttavia due eccezioni: in primo luogo, e in maniera generale, la Convenzione non si applica al reclutamento e al collocamento della gente di mare e, in secondo luogo, il *paragrafo 4 lettera b* dispone che, in particolari circostanze, i lavoratori di determinati settori di attività economica o di parti di questa attività possano essere esclusi con effetto immediato dal campo d'applicazione della Convenzione o da certe sue disposizioni, a condizione che i lavoratori interessati beneficino ad altro titolo di una protezione adeguata. La LC concerne tutti i settori di attività economica e tutti i datori di lavoro. Il *paragrafo 2* e il *paragrafo 4 lettera b* possono dunque essere adottati.

Il *paragrafo 4 lettera a* consente ai Membri di proibire, in circostanze particolari, alle agenzie di collocamento private di operare in determinati settori e nei confronti di determinate categorie di lavoratori o in certi rami dell'attività economica. In Svizzera, l'attività di collocamento non è limitata materialmente o nel tempo a determinate categorie di lavoratori o a determinati settori. Per contro, la fornitura di personale a prestito sottoposta ad autorizzazione dall'estero in Svizzera non è permessa (art. 12 cpv. 2 LC congiuntamente all'art. 30 OC). È sottoposta ad autorizzazione (art. 28 OC) la fornitura di personale a prestito sotto forma di lavoro temporaneo (limitazione dello scopo e della durata del lavoro a una sola missione presso l'impresa acquisitrice; art. 27 cpv. 3 OC) e sotto forma di fornitura di personale a prestito a titolo principale (in tal caso, lo scopo del contratto di lavoro consiste principalmente nel fornire personale a prestito alle imprese acquisitrici e la sua durata è indipendente dalle missioni da effettuare in seno alle imprese acquisitrici; art. 27 cpv. 3 OC) e se la fornitura di personale a prestito avviene regolarmente e nell'intento di realizzare un profitto, vale a dire più di dieci volte all'anno (art. 12 LC, art. 29 OC). La ragione di questa limitazione è ascrivibile al fatto che le autorità svizzere non hanno la possibilità di controllare se i servizi di collocamento esteri rispettano le norme sul lavoro vigenti in Svizzera. Per elaborare questa norma di legge sono state consultate le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori. Quindi, la disposizione formale dell'articolo 2 *paragrafo 4* è adempita. Conformemente all'articolo 22 della Costituzione dell'OIL in caso di ratifica, la Svizzera, nei suoi rapporti, notificherà all'OIL il divieto di fornitura di personale a prestito sottoposta ad autorizzazione dall'estero in Svizzera, indicandone i motivi. Il *paragrafo 4 lettera a* nonché l'articolo 2 integralmente possono dunque essere accettati.

L'articolo 3 esige che lo statuto giuridico delle agenzie di collocamento private sia fissato in conformità alla legislazione e alla prassi nazionali e previa consultazione delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori (*par. 1*). La LC regola lo statuto giuridico dei servizi di collocamento. La Commissione federale del lavoro, organo tripartito, partecipa all'elaborazione della legislazione sul lavoro, come la LC. Questi testi sono quindi sottoposti a procedura di consultazione, se-

gnatamente da parte delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori. La Svizzera adempie quindi i requisiti del paragrafo 1.

In virtù del *paragrafo 2*, l'esercizio delle attività delle agenzie di collocamento private deve essere regolato sia mediante un sistema di attribuzione di licenza o di patente, sia in altra maniera dalla legislazione o dalla prassi nazionale. La LC dispone un'autorizzazione di esercizio per il collocamento (art. 2 LC) e per la fornitura di personale a prestito (art. 12 LC). In effetti, sono sottoposti ad autorizzazione i collocatori e prestatori che esercitano la loro attività in Svizzera regolarmente e contro remunerazione per il collocamento di persone per rappresentazioni artistiche o manifestazioni analoghe e che collocano personale estero o all'estero regolarmente, vale a dire più di 10 volte all'anno (art. 29 cpv. 2 OC) e per mestiere (art. 12 LC). I collocatori che non esercitano tale attività in maniera regolare o per mestiere sottostanno pure alle disposizioni fondamentali della LC, il che permette di garantire la protezione dei lavoratori. L'articolo 3 può essere adottato.

L'*articolo 4* esige che siano presi provvedimenti per controllare che i lavoratori reclutati dalle agenzie di collocamento private non siano privati del diritto di libertà sindacale e di convenzione collettiva. La libertà sindacale ha origine nel diritto di costituire associazioni, diritto che è ancorato nella costituzione (art. 23 nuova Costituzione, qui appresso nCost.) e che la Svizzera ha confermato in occasione della ratifica di numerose Convenzioni internazionali (Patto ONU I sui diritti dell'uomo, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e Convenzione n. 87 dell'OIL). Inoltre voi stessi avete accettato la proposta del Consiglio federale del 21 settembre 1998 e avete adottato la Convenzione (n. 98) sul diritto di associazione e di negoziazione collettiva (FF 1999 I 447). Queste norme internazionali sfociano nelle disposizioni dell'articolo 336 capoverso 2 lettera a CO, che dichiara abusiva la disdetta data dal datore di lavoro per l'appartenenza o la non appartenenza del lavoratore a un'associazione di lavoratori. Queste disposizioni si applicano a tutti i lavoratori. Quindi, nella loro qualità di datori di lavoro di principio, anche i collocatori e i prestatori sono tenuti a garantire l'esercizio di questi diritti fondamentali ai lavoratori da essi collocati. L'articolo 4 può essere adottato.

L'*articolo 5 paragrafo 1* impone ai Membri di promuovere l'eguaglianza di opportunità e la parità di trattamento in materia di ammissione al lavoro anche per quanto riguarda le agenzie di collocamento private. In generale, la definizione di discriminazione corrisponde a quella della Convenzione n. 111 e concerne la razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, la nazionalità, l'origine sociale e qualsiasi altra forma di discriminazione. La Svizzera ha ratificato la Convenzione n. 111 (cfr. messaggio: FF 1960 49) e il principio della parità di trattamento è iscritto nell'articolo 8 della Costituzione. I collocatori privati sono dunque tenuti a rispettare il divieto di qualsiasi forma di discriminazione; il paragrafo 1 può dunque essere adottato.

Il *paragrafo 2* limita il principio della parità di trattamento autorizzando le agenzie di collocamento private a fornire servizi specifici o a realizzare programmi speciali per aiutare i lavoratori meno favoriti nella loro attività di ricerca d'impiego. Le disposizioni nazionali non proibiscono tali attività di promozione anche se il legislatore non le ha esplicitamente incluse nella LC. Il paragrafo 2 può essere adottato.

L'*articolo 6* disciplina la protezione dei dati personali dei lavoratori che sono conservati dalle agenzie di collocamento private. Il trattamento di tali dati deve garantirne la sicurezza e rispettare la vita privata dei lavoratori conformemente alla legi-

slazione e alla prassi nazionali (*lett. a*) e limitarsi alle informazioni relative alle qualifiche e all'esperienza professionale dei lavoratori interessati e a qualsiasi altra informazione pertinente (*lett. b*). La Svizzera adempie questi requisiti.

In primo luogo, l'articolo 7 capoverso 3 e l'articolo 18 capoverso 3 LC limitano il trattamento di dati allo stretto necessario e i collocatori o i prestatori sono tenuti a mantenere il segreto. Inoltre, l'articolo 19 OC distingue il trattamento e la comunicazione di dati per cui è necessario il consenso dell'interessato e la comunicazione di dati per cui tale consenso non è richiesto. Tale consenso deve essere notificato per scritto e può essere revocato in qualsiasi momento (art. 19 cpv. 4 OC). In secondo luogo, in virtù dell'articolo 2 LPD, quella legge si applica anche al settore coperto dalla Convenzione. L'articolo 4 capoverso 2 LPD dispone che il trattamento dei dati sia sottoposto al principio della proporzionalità e il capoverso 3 lo limita in generale allo scopo previsto dal collocatore o dal prestatore. I dati degni di particolare protezione, come quelli relativi all'appartenenza a un sindacato, a eventuali misure di assistenza sociale come pure qualsiasi informazione concernente la salute (art. 3 cpv. 1 lett. c LPD) non possono essere comunicati senza motivo giustificativo (art. 12 cpv. 2 LPD) e le collezioni di dati corrispondenti devono essere dichiarate. Inoltre, l'articolo 7 LDP esige una protezione dei dati personali contro qualsiasi trattamento non autorizzato mediante provvedimenti tecnici e organizzativi adeguati. Riassumendo, si può considerare che la protezione offerta dalla LC e dalla LPD adempie i requisiti della Convenzione. L'articolo 6 può essere adottato.

L'articolo 7 vieta alle agenzie di collocamento private di porre a carico dei lavoratori, in maniera diretta o indiretta, in tutto o in parte, onorari o altre spese (*par. 1*). L'autorità competente, previa consultazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori rappresentative, ha la facoltà di autorizzare deroghe a questo principio per certe categorie di lavoratori o per servizi specificamente indicati, quando si agisce nell'interesse dei lavoratori in questione (*par. 2*). L'articolo 9 LC non risponde a queste disposizioni. In effetti il collocatore può esigere dalla persona in cerca d'impiego una tassa d'iscrizione e una provvigione di collocamento, nonché un'indennità per servizi oggetto di un accordo speciale (art. 9 cpv. 1 LC). La tassa d'iscrizione, unica e indipendente dal risultato, deve servire a coprire le spese di registrazione della persona in cerca d'impiego. La provvigione di collocamento è dovuta solo a partire dal momento in cui la pratica di collocamento sfocia nella conclusione di un contratto. In altri termini, si tratta di una retribuzione in funzione del risultato, per spese ordinarie e opportune al fine di un serio collocamento. Le provvigioni di collocamento e le tasse d'iscrizione sono fissate dal Consiglio federale onde evitare ogni abuso.

La tassa d'iscrizione è stata introdotta dal legislatore per evitare abusi da parte di persone in cerca d'impiego che potrebbero iscriversi presso un collocatore privato, senza essere veramente motivati a ricercare un impiego. Inoltre, il fatto che la provvigione dipenda dal successo del collocamento è una garanzia della qualità dei servizi del collocatore e, nella pratica, questa provvigione è spesso versata, almeno in parte, dal datore di lavoro. Questo sistema si è dimostrato valido e un adattamento della LC non è necessario, né previsto. L'articolo 7 non può dunque essere adottato.

L'articolo 8 dispone una protezione adeguata dei lavoratori migranti contro eventuali abusi da parte delle agenzie di collocamento private. Queste misure devono comprendere sanzioni contro le agenzie di collocamento private che operano in maniera abusiva o fraudolenta (*par. 1*). Il paragrafo 2 richiede la collaborazione internazionale nei casi di collocamento all'estero. In base all'articolo 21 LC, il collocato-

re o prestatore può assumere in Svizzera solo lavoratori in possesso di un'autorizzazione per l'esercizio di un'attività lucrativa e che consenta loro di cambiare impiego e professione. L'autorizzazione di cambiare impiego e professione è regolata dall'OLS. Per gli stranieri che beneficiano di un permesso di soggiorno essa è generale; per i dimoranti annuali viene rilasciata dopo un anno, mentre gli stagionali non possono cambiare impiego né professione. Quindi è proibito assumere lavoratori stranieri che si iscrivono presso un collocatore per un primo impiego e unicamente in vista di trovare un impiego. Per il resto, i datori di lavoro che vogliono assumere lavoratori stranieri in virtù dell'articolo 13 lettera d e dell'articolo 20 OLS, ricevono l'autorizzazione soltanto allorché i presupposti dell'articolo 9 capoverso 1 OLS sono adempiti. In altri termini, l'autorizzazione è rilasciata soltanto quando il datore di lavoro accorda al lavoratore straniero le stesse condizioni di remunerazione e di lavoro in uso nella località e nella professione per i lavoratori svizzeri. Per favorire il rispetto delle disposizioni di legge, i collocatori privati che procedono regolarmente a collocamenti che interessano l'estero devono beneficiare di un'autorizzazione rilasciata dal Segretariato di Stato dell'economia - Direzione del lavoro (Seco-DA). Questa disposizione facilita anche la collaborazione internazionale evocata nel paragrafo 2 di questo articolo della Convenzione.

Per quanto concerne le disposizioni penali previste in questo articolo, sono applicabili le disposizioni seguenti: in primo luogo, se lavoratori stranieri sono collocati in violazione delle prescrizioni di legge in materia di manodopera straniera, il collocatore è passibile di multa fino a un ammontare di 100 000 franchi (art. 39 LC). Inoltre, quando l'attività di collocamento privata è sottoposta ad autorizzazione, l'articolo 5 LC prevede la revoca dell'autorizzazione, in particolare nei casi d'infrazione contro le disposizioni relative agli stranieri (art. 5 cpv. 1 lett. b e art. 16 cpv. 1 lett. b LC). Infine, sono applicabili anche le disposizioni penali della LC (art. 23). Le nostre prescrizioni nazionali adempiono i requisiti della Convenzione, il cui articolo 8 può essere adottato.

L'*articolo 9* impone ai Membri di prendere provvedimenti atti a garantire che il lavoro dei fanciulli non sia né utilizzato né fornito dalle agenzie di collocamento private. Gli articoli 29-31 LL costituiscono disposizioni speciali di protezione dei minori e l'articolo 30, in particolare, proibisce in generale di assumere giovani che non hanno ancora compiuto 15 anni. La proposta del Consiglio federale del 21 settembre 1998 è stata da voi approvata. Con questa decisione, da un lato avete accettato di modificare la LL disponendo che l'agricoltura, l'orticoltura, la pesca e il personale domestico sottostanno alle disposizioni relative all'età minima della LL e, dall'altro, avete adottato la Convenzione (n. 138) sull'età minima di ammissione all'impiego. Per un'analisi più approfondita delle disposizioni relative all'età minima, vogliate riferirvi al FF 1999 447. Con la ratifica della Convenzione n. 138, si può considerare che i requisiti dell'articolo 9 sono adempiti e che esso può essere adottato.

L'*articolo 10* impone agli Stati firmatari della Convenzione di attuare meccanismi e procedure appropriate per istruire i ricorsi e esaminare le querele per abuso e pratiche fraudolente concernenti le agenzie di collocamento private. Gli articoli 5 e 16 LC consentono all'autorità che rilascia l'autorizzazione di esigere dal collocatore di regolarizzare la sua situazione, oppure di revocare l'autorizzazione. La partecipazione delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori menzionata dalla Convenzione è facoltativa e in Svizzera non è d'uso. L'articolo 10 può dunque essere adottato.

L'articolo 11 esige da ciascuno dei Membri che siano prese le misure necessarie a garantire una protezione adeguata del personale a prestito fornito dalle agenzie di collocamento private di cui al paragrafo 1b) dell'articolo 1. Tale protezione si estende alla libertà sindacale e al diritto di negoziazione collettiva (*lett. a e b*), alla fissazione di minimi salariali (*lett. c*), agli onorari, alla durata e alle altre condizioni di lavoro (*lett. d*), alle prestazioni di legge sulla sicurezza sociale (*lett. e*), all'accesso alla formazione (*lett. f*), alla sicurezza e alla salute sul lavoro, nonché alle prestazioni assicurative in caso di malattia professionale o d'infortunio sul lavoro (*lett. g e h*), al risarcimento in caso di insolvibilità e alla protezione dei crediti dei lavoratori (*lett. i*), alla protezione e alle prestazioni di maternità, nonché alle protezioni e alle prestazioni parentali (*lett. j*). Le nostre disposizioni nazionali non fanno una distinzione fondamentale fra i lavoratori assunti da collocatori e gli altri lavoratori. Non c'è quindi ragione di prendere disposizioni specifiche per garantire la protezione di questi lavoratori ai sensi dell'articolo 1 paragrafo 1 lettera b della Convenzione. Ciò non è necessario perché il contratto di lavoro viene concluso tra il collocatore e il lavoratore, e non tra il lavoratore e l'impresa acquisitrice. Così, per quanto concerne le condizioni di lavoro, il collocatore privato deve adempiere allo stesso tempo i requisiti del CO e delle leggi speciali e rispettare le convenzioni collettive di lavoro di obbligatorietà generale (art. 20 LC). Tuttavia, per rispondere a un bisogno di particolare protezione del lavoratore assunto dal collocatore, l'articolo 19 LC esige in linea generale un contratto scritto che precisi il genere del lavoro da fornire, il luogo di lavoro e l'inizio dell'impiego, la durata dell'impiego o il termine di disdetta, l'orario di lavoro, le prestazioni in caso di ore supplementari, di malattia, di maternità, d'infortunio, di servizio militare e di vacanze (cpv. 1 e 2). Se i requisiti di forma e di contenuto non sono adempiti, si applicano le usuali condizioni di lavoro locali e professionali o le disposizioni legali (cpv. 3).

In materia di protezione, la nostra legislazione nazionale garantisce praticamente tutte le disposizioni previste dall'articolo 11. Incombe al datore di lavoro di rispettarle. Per quanto concerne la libertà sindacale, ci riferiamo alle osservazioni fatte a proposito dell'articolo 4 che valgono anche in questo caso. La durata e le condizioni di lavoro sono regolate dalla LL. È soltanto per quanto concerne il termine di disdetta che il personale fornito da prestatori di servizi è svantaggiato rispetto agli altri lavoratori a causa di una disposizione speciale che stipula termini di disdetta più brevi durante i primi sei mesi del rapporto di lavoro. Le prestazioni di legge della sicurezza sociale (*lett. e*) sono assicurate dalla LAVS, dalla LAI, dalla LPP (previdenza professionale obbligatoria), dalla LAINF, dalla LAMal, dalla LAF, dai 26 regimi cantonali di assegni familiari e infine dalla LADI. L'insieme di questi testi di legge provvede, nei rispettivi settori, a una protezione sociale adeguata dei lavoratori salariati, indipendentemente dall'azienda che li impiega. L'accesso alla formazione (*lett. f*) non è esplicitamente disciplinato dalla legge, ma sottostà al divieto di discriminazione. La sicurezza sul lavoro (*lett. g*) è regolata, nel diritto svizzero, da alcune disposizioni della LAINF e dell'OPI. Tali disposizioni si applicano a tutte le aziende che impiegano lavoratori in Svizzera. Le prestazioni assicurative in caso di infortunio sul lavoro o di malattia professionale (*lett. h*) sono coperte dalla LAINF. La protezione della maternità (*lett. j*) è accordata soltanto per quanto concerne le prestazioni contemplate dalla LAMal. La Svizzera non riconosce inoltre il congedo parentale, ragion per cui il nostro Paese non adempie i requisiti della lettera j.

Il nostro sistema legale non può neppure adempiere i requisiti della Convenzione in materia di fissazione di salari minimi. In Svizzera il principio della libertà contrattuale è un elemento cruciale del nostro sistema economico liberale, specialmente in

materia salariale (art. 322 CO). Questo principio conosce per altro alcune eccezioni: in primo luogo, in virtù dell'articolo 8 nCost., il divieto di discriminazione messo in opera dalla LPar; in secondo luogo, le disposizioni relative ai salari minimi dei contratti collettivi di lavoro (CCL), anche se, in mancanza di una dichiarazione di obbligatorietà generale, essi si applicano soltanto ai membri delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori contraenti dei CCL; in terzo luogo, i contratti normali di lavoro conformemente agli articoli 359-360 CO, che non rivestono però alcun carattere cogente. Anche se, nella pratica, i collocatori privati operano soprattutto nei settori di attività economica sottoposti a CCL dichiarati di obbligatorietà generale, la nostra legislazione nazionale non adempie i requisiti dell'articolo 11. Quest'ultimo non può essere accettato.

L'articolo 12 dispone che i Membri determinino e ripartiscano le responsabilità rispettive fra le agenzie di collocamento private e le imprese acquisitrici in tutti i settori previsti all'articolo 11, a eccezione del diritto di libertà sindacale. Le spiegazioni fornite circa l'articolo 11 hanno già permesso di sottolineare che il collocatore è il datore di lavoro principale, a cui incombe quindi anche di garantire il rispetto di tutte le condizioni di lavoro previste nell'articolo 12. In materia di sicurezza sul lavoro, si può inoltre segnalare che, ai sensi del nuovo articolo 6 OPI, il datore di lavoro deve vegliare a che tutti i lavoratori impiegati nella sua azienda, *compresi quelli a prestito provenienti da un'impresa terza*, siano informati sui rischi ai quali sono esposti nell'esercizio della loro attività e istruiti sulle misure di prevenzione da osservare. Parallelamente, poiché la Svizzera non possiede disposizioni di legge relative alla fissazione dei salari minimi, né a un vero congedo di maternità pagato o parentale, non è possibile, in questi settori, ripartire le responsabilità fra le agenzie di collocamento private e le imprese acquisitrici. Ne consegue che i requisiti dell'articolo 12 non sono adempiti e che la Svizzera non può adottarlo.

L'articolo 13 prescrive, previa consultazione delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori e conformemente alla legislazione e alla prassi nazionali, la promozione della cooperazione tra collocatori pubblici e privati (*par. 1*). Queste considerazioni non influenzano il fatto che le autorità pubbliche devono conservare, in ultima analisi, la competenza di decidere la formulazione di una politica del mercato del lavoro, come pure l'utilizzazione e il controllo dell'impiego dei fondi pubblici destinati all'attuazione di tale politica (*par. 2*). La cooperazione fra i collocatori del settore pubblico e privato è incoraggiata ai sensi della Convenzione dalla Commissione federale per le questioni del mercato del lavoro. In seno a questa Commissione, che tratta regolarmente questioni legate al collocamento, i collocatori privati sono rappresentati dai datori di lavoro. La competenza in materia di impiego dei fondi pubblici spetta ai servizi ufficiali, in particolare al Seco-DA e agli uffici cantonali del lavoro. I paragrafi 1 e 2 possono quindi essere adottati.

Il *paragrafo 3* dispone che le agenzie di collocamento private devono fornire alle autorità competenti, a scadenze precise, determinate informazioni che le autorità devono mettere regolarmente a disposizione del pubblico, pur preservandone il carattere confidenziale (*par. 4*). L'articolo 36 capoverso 2 LC impone agli uffici cantonali del lavoro di osservare la situazione e l'evoluzione del mercato del lavoro. Affinché siano in grado di eseguire tale compito, il legislatore ha conferito loro la facoltà di esigere dai collocatori e dai prestatori di servizi autorizzati di fornire, in forma anonima, indicazioni statistiche circa le loro attività (art. 7 cpv. 2 e art. 18 cpv. 2 LC). In virtù degli articoli 18 e 46 OC, essi devono inoltre fornire annualmente al Seco-DA le informazioni relative al numero di persone collocate. Inoltre,

nel caso di inchieste parziali, il Seco-DA può richiedere altri dati di carattere personale o in relazione al mercato del lavoro, concernenti le persone in cerca d'impiego. Il Seco-DA pubblica una sintesi dei dati analizzati. L'articolo 13 può dunque essere adottato integralmente.

L'articolo 14 dispone che i Membri applichino le disposizioni della Convenzione per via legislativa o con qualsiasi altro dispositivo conforme alle prassi nazionale, come decisione giudiziaria, sentenza arbitrale o CCL (*par. 1*). Tale attuazione deve essere assicurata dall'ispettorato del lavoro o da altre autorità pubbliche competenti (*par. 2*). Le disposizioni relative al contenuto del contratto di lavoro del personale collocato sono regolate da diverse leggi e ordinanze della nostra legislazione nazionale che dispongono le procedure di esecuzione. Nell'ambito dell'analisi dei diversi articoli della Convenzione, abbiamo esaminato dettagliatamente tutte queste norme e vi invitiamo a riferirvi a tali testi; le disposizioni della procedura della LC, del CO, della LL, della LPD e delle leggi relative alla sicurezza sociale adempiono in generale i requisiti della Convenzione. Il paragrafo 1 può dunque essere adottato.

In materia di LC, l'organo di sorveglianza richiesto dal paragrafo 2 è costituito dal Seco-DA e dagli uffici cantonali del lavoro (art. 31 e 32 LC), che però non corrispondono alla definizione di organo di sorveglianza ai sensi della Convenzione. Tuttavia, la LC prevede la possibilità di ricorrere a sanzioni, che possono andare dalla multa alla revoca dell'autorizzazione, come già menzionato precedentemente, sanzioni che rendono possibile l'adozione del paragrafo 1. L'articolo 3 capoverso 2 lettera b LC (assicurare il servizio di collocamento conformemente alle regole della professione), gli articoli 5 e 16 (revoca dell'autorizzazione) nonché l'articolo 6 e l'articolo 17 capoverso 1 LC (obbligo di informare) offrono determinate possibilità di controllo in questo senso. Ciò nonostante, nella pratica la legge prevede innanzitutto di reagire alle infrazioni e non di controllare i collocatori privati. La LC non dispone basi legali per un sistema di controllo corrispondente ai requisiti fissati dalla Convenzione. Per di più, un tale sistema di controllo eccederebbe i mezzi amministrativi del Seco-DA e causerebbe costi elevati. Di conseguenza il paragrafo 2 non può essere adottato, così come non può essere adottato l'articolo 14.

Gli articoli 15-24 includono le disposizioni finali usuali che non richiedono particolari commenti.

2.2.2 Atteggiamento nei confronti della Raccomandazione (allegato 2)

La raccomandazione n. 188 non ha carattere cogente, per cui non si pone la questione di una eventuale *ratifica*. Per questa ragione, ci limitiamo a riassumere il contenuto di questa raccomandazione, senza cercare di determinare se è o meno compatibile con la legislazione svizzera in vigore.

Questo testo raccomanda ai Membri di coinvolgere nella misura del possibile le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro nell'attuazione della Convenzione. Inoltre, esso invita i Membri a prevenire e a eliminare le pratiche non conformi alla Convenzione (quali le informazioni imprecise o incomplete circa le condizioni d'impiego, le inserzioni menzognere, i casi di discriminazione) da parte di agenzie di collocamento private. Infine, la raccomandazione richiede una maggiore cooperazione tra i collocatori pubblici e privati in materia di politica nazionale dell'impiego, così come a livello di scambio di informazioni.

2.3

Conclusioni

Non possiamo che rallegrarci dell'orientamento e degli obiettivi della Convenzione, in particolare per quanto concerne la soppressione del divieto dell'attività delle agenzie di collocamento private, che possono contribuire in maniera determinata al buon funzionamento del mercato del lavoro. Tuttavia, un certo numero di disposizioni non coincidono con la nostra legislazione nazionale. In particolare il congedo maternità pagato e parentale, il divieto di porre a carico dei lavoratori, in maniera diretta o indiretta, in tutto o in parte, onorari o altre spese, la fissazione dei minimi salariali, nonché le disposizioni relative al controllo delle agenzie di collocamento private vanno oltre il quadro del nostro sistema legislativo, non essendovi neppure contemplate. Ne consegue che alcuni principi della nostra struttura economica, che non sono oggetto di revisione, sono parzialmente rimessi in questione. Inoltre la ratifica della Convenzione causerebbe un incremento degli oneri amministrativi in materia di controllo, incremento che non sembra opportuno né dal punto di vista finanziario né da quello politico. Rinunciamo dunque a proporvi di ratificare la Convenzione (n. 181) sulle agenzie di collocamento private.

3

Emendamento della Costituzione dell'OIL per abilitare la Conferenza internazionale del lavoro (CIL) all'abrogazione di convenzioni obsolete, 1997 *(allegato 3)*

3.1

Parte generale

Nel novembre 1996, il Consiglio d'amministrazione dell'UIL ha deciso di iscrivere questo punto nell'ordine del giorno della CIL. Lo scopo di questo emendamento – cioè conferire alla CIL la facoltà di pronunciare l'abrogazione di convenzioni internazionali del lavoro ormai obsolete – s'iscrive nell'ambito di una riflessione a lungo termine sulla politica normativa dell'organizzazione. A questo proposito va ricordato che ben 182 convenzioni sono state adottate in seno all'OIL, che alcune di esse hanno lo stesso oggetto, e che la ratifica di determinate convenzioni comporta la denuncia di altre convenzioni anteriori. In definitiva, il sistema normativo dell'OIL ha generato un certo numero di intersezioni e doppioni fra le convenzioni. Per questo motivo, dopo il Vertice mondiale per lo sviluppo sociale di Copenaghen del 1995 in un primo tempo, e in seguito nello spirito del vertice dell'OMC a Singapore, l'OIL si è prefissa come attività prioritaria la promozione delle norme dette fondamentali e la ricerca di mezzi per abrogare le norme – spesso di natura eminentemente tecnica – che non sono più attuali.

Per quanto concerne la ricerca di mezzi atti ad abrogare le norme, il Consiglio d'amministrazione è giunto a un consenso tripartito per sottoporre all'approvazione della CIL un emendamento dell'articolo 19 della Costituzione dell'OIL. Tale emendamento conferisce alla CIL uno strumento appropriato che le consente di assicurare coerenza e attualità all'insieme delle norme sul lavoro. L'emendamento della Costituzione dell'OIL è stato adottato dalla CIL il 19 giugno 1997 con 381 voti contro tre e cinque astensioni.

Il nostro Paese si è da tempo espresso a favore di una maggiore coerenza del sistema normativo dell'OIL; nell'ambito della CIL, la delegazione governativa svizzera ha dunque votato a favore dell'emendamento.

3.2

Parte speciale

3.2.1

Commento delle disposizioni e atteggiamento della Svizzera in merito all'Emendamento

Lo strumento d'emendamento della Costituzione dell'OIL comprende tre articoli. Di questi, solo il primo è una disposizione fondamentale.

L'articolo 1 dello strumento d'emendamento prevede di modificare l'articolo 19 della Costituzione dell'OIL con l'inserimento, dopo l'attuale paragrafo 8, di un nuovo paragrafo 9. L'articolo 19 della costituzione è consacrato in generale all'adozione delle convenzioni e raccomandazioni da parte della CIL e all'obbligo dei Membri di sottoporre questi strumenti alle autorità competenti per determinare se dar loro seguito, segnatamente sotto forma di una ratifica delle convenzioni a livello nazionale (par. 5). Il nuovo paragrafo 9 dell'articolo 19 conferisce alla CIL la facoltà di abrogare, alla maggioranza dei due terzi dei delegati presenti, qualsiasi Convenzione precedentemente adottata dalla CIL, quando è evidente che essa è divenuta priva di oggetto o che non contribuisce più in maniera efficace al raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

L'enunciato del paragrafo 9 dell'emendamento introduce due criteri restrittivi per individuare le convenzioni suscettibili di abrogazione: esse devono essere divenute prive di oggetto o non contribuire più in maniera efficace al raggiungimento degli obiettivi dell'OIL. Applicando questi criteri, è evidente che le convenzioni suscettibili di essere abrogate sono tutte convenzioni antiquate, che sono già state rivedute, talune anche più di una volta.

Nel novembre 1996, il Consiglio d'amministrazione dell'UIL ha stabilito la lista dei tre strumenti che potrebbero essere interessati in un primo tempo da questa misura; le convenzioni (n. 28) sulla protezione contro gli infortuni dei lavoratori portuali (docker), 1929; (n. 60) sull'età minima d'ammissione all'impiego (lavori non industriali), 1937; (n. 67) sulla durata del lavoro e del riposo (trasporti pesanti), 1939. Queste tre convenzioni hanno ricevuto ben poche ratifiche. Desuete e inadeguate alle realtà del mondo attuale del lavoro, queste convenzioni sono state quasi sistematicamente disdette mediante la ratifica di strumenti posteriori volti alla loro revisione. La Svizzera non le ha ratificate.

Le analisi in corso in seno al Consiglio d'amministrazione dell'UIL lasciano prevedere che le convenzioni chiamate in causa in un futuro più lontano avrebbero per oggetto settori tecnici che non interessano direttamente il nostro Paese: piantagioni, territori indipendenti e colonie.

Le modalità di applicazione dell'emendamento offrono garanzie formali di procedura che comportano modifiche dei regolamenti della CIL e del Consiglio d'amministrazione. In primo luogo, la proposta di abrogazione di una Convenzione deve essere sottoposta al Consiglio, che ne discuterà sulla base di un rapporto preparato dall'UIL contenente tutte le informazioni del caso sull'oggetto in questione. Dopo il dibattito, spetta al Consiglio d'amministrazione decidere per consenso l'iscrizione della questione nell'ordine del giorno della CIL. Se non si raggiunge il consenso nell'ambito di due sessioni consecutive del Consiglio, la decisione deve poter essere adottata validamente con la maggioranza di quattro quinti. Tale maggioranza qualificata è considerata necessaria per evitare che si possa prendere una decisione nonostante l'opposizione di uno dei tre gruppi. In secondo luogo, quando la questione è iscritta nell'ordine del giorno della CIL, diciotto mesi prima della sessione della me-

desima, l'UIL invia un questionario a tutti i governi dei Membri dell'organizzazione perché possano rendere nota la loro posizione, previa consultazione delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori. In base a queste risposte, l'UIL redige quindi un rapporto che contiene una proposta definitiva, comunicata ai governi quattro mesi prima dell'apertura della sessione della CIL. Infine, la CIL può esaminare la questione e decidere, per consenso o, in assenza di consenso, per votazione alla maggioranza dei due terzi, di sottoporre la proposta d'abrogazione al voto finale. Esso è nominativo e la proposta d'abrogazione deve ottenere la maggioranza dei due terzi dei suffragi dei delegati presenti.

Gli *articoli 2 e 3* contengono le disposizioni finali usuali, che non richiedono un commento approfondito. Ai sensi dell'articolo 3, lo strumento di emendamento entrerà in vigore secondo le condizioni previste nell'articolo 36 della Costituzione dell'OIL: gli emendamenti costituzionali entrano in vigore non appena sono stati ratificati o adottati dalla maggioranza dei due terzi dei Membri dell'organizzazione, comprendenti cinque dei dieci membri che costituiscono le maggiori potenze industriali. Le modifiche del regolamento della CIL e del Consiglio d'amministrazione entrano in vigore alla medesima data.

Fino ad oggi, lo strumento d'emendamento è stato ratificato o accettato da 43 Stati. Non è ancora entrato in vigore.

3.3 Conclusioni

Questo emendamento doterà l'OIL di uno strumento appropriato consentendole, con tutte le garanzie del caso, di perseguire una maggiore coerenza e attualità dell'insieme delle norme del lavoro. Garanzie procedurali estremamente restrittive vincolano l'attuazione dell'emendamento: scadenze, rapporti e consultazioni delle parti sociali a livello nazionale e internazionale.

Come già rilevato, l'attuazione dell'emendamento non lascia prevedere alcuna conseguenza diretta per il nostro Paese. Gli strumenti interessati in un primo tempo da un'eventuale abrogazione non sono stati ratificati dalla Svizzera. Le convenzioni la cui abrogazione potrebbe essere proposta in un futuro più lontano coprono settori che non concernono il nostro Paese.

3.4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La ratifica dello strumento di emendamento della Costituzione dell'OIL non comporterà alcun onere finanziario particolare per la Confederazione e non avrà neppure ripercussioni sull'effettivo del personale.

3.5 Programma di legislatura

La ratifica degli strumenti dell'OIL figura in maniera generale nel programma di legislatura 1995-1999 (FF 1996 II 341, allegato 2).

3.6

Basi legali

Il decreto federale che approva lo strumento d'emendamento si basa sull'articolo 8 Cost. (art. 54 nCost.¹), che attribuisce alla Confederazione la competenza di concludere trattati internazionali. L'Assemblea federale ha la facoltà di approvare lo strumento di emendamento in virtù dell'articolo 85 numero 5 Cost. (art. 166 cpv. 2 nCost.). Non appena lo strumento entra in vigore, esso diventa parte della Costituzione dell'OIL, che si può denunciare con preavviso di due anni. Lo strumento d'emendamento non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale e non implica neppure un'unificazione multilaterale del diritto ai sensi dell'articolo 89 capoverso 3 lettera c Cost. (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 nCost.). Il decreto federale relativo all'adozione dell'emendamento non sottostà di conseguenza al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali.

4

Dichiarazione dell'OIL inerente ai principi e diritti fondamentali del lavoro, 1998

(allegato 4)

4.1

Introduzione

Il vertice mondiale per lo sviluppo sociale ha incaricato l'OIL di analizzare la dimensione sociale della globalizzazione. Tale missione includeva anche la ricerca di piste per ritrovare una situazione di pieno impiego e la promozione dell'attuazione delle norme fondamentali del lavoro. I diritti in questione erano precedentemente iscritti nelle sette cosiddette convenzioni «fondamentali» dell'OIL, e cioè quelle relative al lavoro forzato (n. 29 e n. 105), quelle relative alla discriminazione sul lavoro (n. 100 e n. 111), quella contro il lavoro dei fanciulli (n. 138) e le due convenzioni sul diritto alla libertà di associazione e sul diritto di negoziazioni collettive (n. 87 e n. 98).

Questo mandato non solo è conforme ai compiti attribuiti all'OIL fin dalla sua fondazione nel 1919, vale a dire la promozione della giustizia sociale, della pace e dei diritti dell'uomo riconosciuti a livello internazionale, ma riflette anche i mutamenti del contesto globale verificatisi in questi ultimi anni. La globalizzazione richiede un'applicazione universale dei diritti fondamentali. Insieme ad altre organizzazioni, come la Banca mondiale, l'OIL deve riuscire a promuovere la dimensione sociale della globalizzazione, in altre parole a garantire che i lavoratori ricevano «una parte adeguata dei frutti del progresso» [Dichiarazione di Filadelfia (1994); Costituzione dell'OIL]. Altrimenti vi è il pericolo di assistere da un lato al ritiro da parte della popolazione svizzera e straniera del suo appoggio politico alla globalizzazione, un processo estremamente importante per un piccolo Paese come il nostro, e dall'altro alla pericolosa rinascita di misure protezionistiche o di adeguamento obbligato dei costi sociali.

In un primo momento, l'OIL ha condotto la sua missione di promozione dei diritti fondamentali mediante una campagna del suo direttore generale che invitava i Membri a ratificare le sette convenzioni fondamentali dell'OIL e a redigere un rapporto annuale all'ufficio sulle difficoltà che ritardavano una ratifica. Benché questa campagna abbia avuto un certo successo, ad esempio con la ratifica da parte svizzera

¹ Nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999.

tale scopo e il vantaggio comparativo dei Paesi in sviluppo non deve essere rimesso in questione dalla dichiarazione.

4.3 Il meccanismo di verifica

Durante i negoziati, un meccanismo di verifica efficace è parso cruciale alla Svizzera al fine di assicurare il successo della dichiarazione, mentre per molti Paesi in sviluppo il punto preponderante era il carattere strettamente promozionale di questo meccanismo. Con un nuovo meccanismo di verifica articolato in due parti si sono potute soddisfare entrambe queste esigenze.

Nel corso di una *prima tappa*, i Paesi devono trasmettere all'UIL rapporti circa i progressi, le difficoltà e i provvedimenti presi in materia di principi e diritti fondamentali oggetto di convenzioni da essi non ratificate. Questa procedura si basa sull'articolo 19 paragrafo 5 lettera e della Costituzione dell'OIL, a cui si è già fatto ricorso per tutte le altre convenzioni non ratificate. Le risposte indicate nei questionari sono analizzate da un gruppo di sette esperti, che devono ancora essere designati, e presentate al Consiglio d'amministrazione in occasione della sua seduta del mese di marzo.

La Svizzera non è tenuta a presentare un tale rapporto, poiché la nostra proposta sulle convenzioni n. 98 e 139 (FF 1999 I 447) è stata da voi adottata e lo strumento di ratifica è stato depositato nell'agosto 1999.

Nel corso di una *seconda tappa*, il direttore generale dell'UIL redige ogni anno, all'intenzione della CIL, un rapporto in cui espone la situazione prevalente nei differenti Paesi, nonché l'evoluzione generale. Questo documento verte ogni anno, a turno, su una delle quattro categorie di principi e diritti fondamentali. Nel 2000 il primo rapporto analizzerà la libertà d'associazione e il diritto di negoziazione collettiva.

Il documento utilizza in primo luogo i rapporti discussi dal Consiglio d'amministrazione nell'ambito della prima parte del meccanismo di verifica. Ad essi si aggiungono quelli degli Stati che hanno ratificato le convenzioni fondamentali, rapporti elaborati conformemente a quanto previsto dall'articolo 22 della Costituzione dell'OIL e infine, altre informazioni ufficiali raccolte in base a principi prestabiliti e la cui veracità è stata confermata (ad es. comitato degli esperti delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali). Ai sensi degli articoli 19 e 22, le parti sociali hanno il diritto di commentare le informazioni contenute nei rapporti.

Il rapporto del direttore generale viene presentato alla CIL in giugno, in occasione di una sessione speciale a cui partecipano delegazioni ad alto livello, suscitando un grande interesse presso i mass media. Il risultato delle discussioni è analizzato dall'UIL e serve come base per l'elaborazione di un piano d'azione per il successivo Consiglio d'amministrazione di novembre, che dovrà fissare le priorità del sostegno sotto forma di cooperazione tecnica e di consulenza giuridica.

4.4 Importanza della dichiarazione

La dichiarazione sancisce per scritto i principi e diritti fondamentali del lavoro. Essa precisa la portata e il contenuto di questi diritti, i cui contorni non erano ancora stati

6 Convenzione (n. 182) concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro, 1999

(allegato 6)

6.1 Parte generale

6.1.1 Introduzione

Sul piano internazionale, la lotta contro il lavoro infantile risale praticamente all'inizio dell'attività dell'OIL; già nel 1919, la Convenzione (n. 5) fissava un'età minima d'ammissione dei fanciulli al lavoro industriale. Nel 1973, le diverse convenzioni settoriali sono state riunite nella Convenzione (n. 138) sull'età minima d'ammissione all'impiego. Questa Convenzione, attualmente ratificata da 77 Paesi, è lo strumento internazionale fondamentale in materia di lavoro minorile. Il suo scopo ultimo, nonostante essa fissi età minime per l'ammissione all'impiego, è l'abolizione totale del lavoro del fanciullo in tutto il mondo.

Tuttavia, si è dovuto constatare che il raggiungimento di questo obiettivo è ancora lontano: secondo le stime dell'OIL, ancora oggi, a livello mondiale, 250 milioni di fanciulli di età inferiore ai quattordici anni lavorano, e fra questi 50/60 milioni sono impiegati in lavori che possono essere considerati pericolosi data la loro giovane età e la loro vulnerabilità.

In questi ultimi anni, la preoccupazione della comunità internazionale circa le forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro è aumentata: in effetti, malgrado numerose campagne e azioni di sensibilizzazione, l'ampiezza del fenomeno non accenna a diminuire. Numerose conferenze internazionali hanno avuto luogo su questo tema e gli impegni presi al Vertice mondiale per lo sviluppo sociale di Copenaghen (marzo 1995) hanno comportato l'adozione di una serie di provvedimenti.

Data l'impossibilità di un'abolizione immediata di tutte le forme di lavoro minorile, si è formato un consenso internazionale circa la necessità di porre fine immediatamente alle forme più intollerabili, e cioè al lavoro forzato e pericoloso, allo sfruttamento di fanciulli in tenera età e alla prostituzione infantile. Nella sua 265^a sessione, il Consiglio d'amministrazione dell'UIL ha iscritto la questione del lavoro del fanciullo all'ordine del giorno della 86^a sessione (1998) della CIL, al fine di adottare nuove norme internazionali del lavoro volte a promuovere misure tali da far cessare immediatamente le forme più intollerabili di sfruttamento di fanciulli che lavorano in condizioni pericolose.

La questione è stata esaminata secondo la procedura abituale di doppia discussione. La prima discussione, in occasione della 86^a sessione della CIL nel 1998, si è conclusa con l'elaborazione di un progetto di convenzione e un progetto di raccomandazione. Dopo il secondo esame, nell'ambito della sua 87^a sessione, la Conferenza ha adottato, il 17 giugno 1999, la Convenzione (n. 182) concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro e l'azione immediata volta alla loro abolizione, nonché la raccomandazione (n. 190) che l'accompagna.

La Svizzera ha partecipato attivamente ai lavori che hanno condotto all'adozione di questi strumenti internazionali e, come molti altri Paesi, fra cui gli Stati Uniti per bocca del loro presidente in occasione della 87^a sessione della CIL, ha già annunciato la sua intenzione di sottoporvi il più rapidamente possibile la convenzione n. 182 per ratifica.

6.1.2

L'atteggiamento delle autorità federali

La ratifica della Convenzione n. 182 rientra pienamente nella politica svolta dalla Svizzera in questi ultimi anni in materia di protezione dei diritti del fanciullo e in particolare di lavoro minorile. In seguito alla ratifica, la Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti del fanciullo (RS 0.107) è entrata in vigore per il nostro Paese il 16 marzo 1997. Ai sensi dell'articolo 32 di questa Convenzione, le Parti contraenti riconoscono il diritto del fanciullo di essere protetto contro lo sfruttamento economico e di non essere costretto ad alcun lavoro che comporti rischi o sia suscettibile di pregiudicare la sua educazione o di nuocere alla sua salute o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale.

Quest'anno il Parlamento ha approvato la ratifica da parte del nostro Paese della Convenzione (n. 138) sull'età minima di ammissione all'impiego (messaggio del 21.9.1998, FF 1999 I 447 segg.). Perseguendo l'obiettivo di abolire totalmente il lavoro minorile, questa Convenzione impone ai Membri di fissare un'età minima di ammissione all'impiego che non deve essere inferiore a quella in cui cessa l'obbligo della scolarità, né, comunque, a 15 anni (art. 2). Questo strumento impone anche un'età minima di 18 anni per i lavori che, per la loro natura o le condizioni in cui vengono esercitati, sono suscettibili di nuocere alla salute, alla sicurezza o alla moralità degli adolescenti (art. 3).

Benché un divieto esplicito del lavoro minorile non figuri, in definitiva, nella nuova Costituzione federale (rifiuto della proposta dell'art. 101), la protezione che deve essere assicurata ai fanciulli in questo settore non viene rimessa in causa. L'argomento principale del rifiuto di tale proposta risiede nella considerazione che il divieto del lavoro del fanciullo in Svizzera è scontato; per giunta, l'adesione del nostro Paese a tutti i testi internazionali in materia di protezione dell'infanzia ne rende superflua la menzione nella Costituzione federale. L'articolo 11 capoverso 1 dota tuttavia la nCost. di una disposizione che riconosce esplicitamente il diritto dei fanciulli e degli adolescenti a una particolare protezione della loro integrità.

Infine, nell'ambito della 86^a sessione della CIL, la comunità internazionale ha ribadito il suo impegno nella lotta contro il lavoro dei fanciulli adottando la Dichiarazione relativa ai principi e diritti fondamentali del lavoro. In virtù di questa Dichiarazione, tutti i Membri dell'OIL sono tenuti, unicamente in ragione della loro appartenenza a quest'organizzazione, a promuovere e attuare in buona fede un certo numero di diritti fondamentali, fra cui, in particolare, l'abolizione effettiva dello sfruttamento del fanciullo sul lavoro.

Conformemente alla nostra lunga pratica in materia di ratifiche, le convenzioni dell'OIL sono ratificate soltanto quando le loro disposizioni coincidono con la legislazione in vigore (FF 1969 I 529 segg.). Per quanto concerne le convenzioni fondamentali, avete recentemente approvato una modifica di questa pratica autorizzando la ratifica della Convenzione n. 138². Queste convenzioni sono parte integrante della dimensione sociale della globalizzazione e tutti gli Stati dovrebbero ratificarle per spirito di solidarietà internazionale. Com'è ormai prassi corrente, allo scopo di colmare direttamente qualche lacuna mediante una Convenzione dell'OIL, nel caso di convenzioni fondamentali si può procedere a piccoli adattamenti del diritto, allorché la Convenzione e la legislazione coincidono nelle grandi linee.

² Messaggio del 21.9.1998, n. 612; adozione il 18 marzo 1999.

Il nostro diritto interno è conforme alle disposizioni della Convenzione con una sola eccezione: l'articolo 82 della legge sull'esercito e l'amministrazione militare (LM), secondo il quale il Consiglio federale può abbassare fino a 18 anni l'età dell'obbligo di leva nel servizio di difesa nazionale, non concorda con la Convenzione. Questa disposizione implica infatti che i giovani possono essere chiamati al servizio di difesa nazionale prima del loro diciottesimo compleanno. Questo articolo non ha avuto alcuna importanza nel corso degli ultimi decenni e non vi è ragione di credere che, nel contesto geopolitico attuale, ciò debba mutare in un prossimo futuro.

Vi proponiamo quindi di adattare l'articolo 82 LM in modo che l'obbligo di leva cominci in maniera uniforme all'inizio dell'anno in cui la recluta raggiunge l'età di 19 anni. È vero che così facendo la Svizzera, come del resto tutti gli altri Stati che hanno ratificato la Convenzione, rinuncia all'utilizzazione di una classe d'età in caso di servizio di difesa nazionale. La partecipazione volontaria al servizio militare continua invece ad essere possibile, alla stessa stregua della formazione militare facoltativa nell'ambito della formazione preliminare.

Una procedura di consultazione risulta superflua: il diritto federale non la prevede formalmente per la modifica della LM, e né la modifica della LM né la ratifica della convenzione dell'OIL comportano una decisione di rilevante portata politica, economica, finanziaria o culturale o da eseguire in ampia misura fuori dell'Amministrazione federale (art. 1 cpv. 2 dell'ordinanza del 17 giugno 1991 sulla procedura di consultazione; RS 172.062).

Proponendo la ratifica della Convenzione n. 182, la Svizzera contribuisce allo slancio internazionale di azioni concrete in favore della lotta contro il lavoro minorile.

6.2 Parte speciale

6.2.1 Commento delle disposizioni e atteggiamento della Svizzera in merito alla Convenzione

La Convenzione n. 182 si prefigge di vincolare ciascun Membro che la ratifica a prendere con urgenza misure immediate ed efficaci per garantire il divieto e l'eliminazione delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro. Non possiamo, ovviamente, che aderire interamente a tale obiettivo.

La Convenzione n. 182 comprende 16 articoli, di cui i primi otto sono articoli fondamentali. Per determinare se la Svizzera adempie i requisiti di questo strumento è necessario esaminare questi primi otto articoli alla luce delle disposizioni del diritto positivo: la legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 140.20); il Codice civile (CC; RS 210); il Codice delle obbligazioni (CO; RS 220); il Codice penale (CP; RS 311.0); la legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5); la legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e l'amministrazione militare (LM; RS 510.10); l'ordinanza del 24 agosto 1994 concernente la durata dell'obbligo di prestare servizio militare (ODOM; RS 510.105), l'ordinanza del 17 agosto 1994 concernente il reclutamento delle persone soggette all'obbligo di leva (ORL; RS 511.11); l'ordinanza del 24 agosto 1994 sull'adempimento dei servizi d'istruzione (OASI; RS 512.22); la legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (LNM; RS 747.30) e la relativa ordinanza d'esecuzione (ONM; RS 747.301); la legge sugli stupefacenti (LStup; RS 812.121); la legge sul lavoro (LL;

RS 822.11) e le relative ordinanze d'esecuzione, in particolare l'ordinanza 1 (OLL 1; RS 822.111); la legge federale dell'8 ottobre 1971 sul lavoro nelle imprese di trasporti pubblici (legge sulla durata del lavoro LDL; RS 822.21); la legge del 20 marzo 1981 sul lavoro a domicilio (LLD; RS 822.31) e l'ordinanza del 20 dicembre 1982 concernente il lavoro a domicilio (OLD; RS 822.311); l'ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS; RS 823.21).

L'*articolo 1* dispone che ciascun Membro che ratifica la Convenzione debba adottare misure immediate ed efficaci per garantire il divieto e l'abolizione delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro, e ciò con la massima urgenza.

Questa disposizione enuncia l'obiettivo della Convenzione che è di rendere immediatamente prioritarie le misure volte a vietare e ad abolire le forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro elencate nell'articolo 3 della Convenzione. In considerazione delle disposizioni del diritto positivo svizzero possiamo considerare tale obiettivo come già raggiunto.

L'articolo 1 può dunque essere accettato.

Ai sensi dell'*articolo 2* il termine «fanciullo» si applica all'insieme dei minori di 18 anni. Questo limite d'età è stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. La protezione accordata da questi strumenti prende fine il giorno del diciottesimo compleanno dell'interessato. Nel settore della LL, i giovani lavoratori di meno di 19 anni compiuti e gli apprendisti di meno di 20 anni compiuti sono oggetto di disposizioni di protezione particolari (art. 29 LL). L'articolo 2 sarà esaminato in maniera più approfondita nell'ambito del commento dell'articolo 3 della Convenzione.

L'*articolo 3* della Convenzione definisce le attività che sono considerate quali forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro e che di conseguenza sono considerate dalla Convenzione. In generale questo tipo di lavoro minorile è sconosciuto in Svizzera. In certi campi, come la prostituzione infantile o attività analoghe (nudi fotografici per riviste specializzate, linee telefoniche erotiche, spettacoli a contenuto pornografico ecc.) oppure il concorso in attività criminali (traffico di droga) esistono tuttavia oggi possibilità di abuso.

La *lettera a* di questo articolo descrive la prima categoria delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro, ovvero tutte le forme di schiavitù o di pratiche analoghe, come la vendita o la tratta dei fanciulli, la servitù per pagamento di debiti o l'asservimento e il lavoro forzato od obbligatorio, compreso il reclutamento forzato od obbligatorio dei fanciulli in vista della loro utilizzazione nei conflitti armati.

In Svizzera, fin dalla fondazione dello Stato federale nel 1848, il lavoro forzato è vietato. Gli abusi sono infrazioni contemplate nel CP, in particolare i reati e delitti contro la libertà (art. 180 segg.) o, per quanto concerne l'ambito sessuale, la tratta di esseri umani ai sensi dell'articolo 196 CP. Se il lavoro forzato avviene nel quadro familiare, ad esempio nel caso dell'utilizzazione forzata a fini pubblicitari di infanti e fanciulli come modelli, esiste inoltre violazione del dovere dei genitori di allevare il fanciullo, conformemente alle disposizioni del CC (art. 219 CP).

Il lavoro forzato, la schiavitù e la tratta dei fanciulli sono inoltre coperti da accordi e convenzioni internazionali in vigore in Svizzera, e cioè: Accordo internazionale del 18 maggio 1904 inteso ad assicurare una protezione efficace contro il traffico criminale conosciuto sotto il nome di tratta delle bianche (RS 0.311.31) volto ad assicurare alle donne maggiormente e alle fanciulle minorenni una protezione efficace contro

tale traffico; Convenzione internazionale del 4 maggio 1910 per la repressione della tratta delle bianche (RS 0.311.32); Convenzione internazionale del 30 settembre 1921 per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli (RS 0.311.33), che ha per scopo di ricercare e punire gli individui che si dedicano alla tratta dei fanciulli di ambo i sessi; Convenzione del 25 settembre 1926 concernente la schiavitù (RS 0.311.37); Accordo addizionale del 7 settembre 1956 per l'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù (RS 0.311.371); Convenzione n. 29 del 28 giugno 1930 dell'OIL concernente il lavoro forzato od obbligatorio (RS 0.822.713.9); Convenzione n. 105 del 25 giugno 1957 dell'OIL concernente l'abolizione del lavoro forzato (RS 0.822.720.5); Accordo del 4 maggio 1910 per reprimere la diffusione di pubblicazioni oscene (RS 0.311.41), volto a lottare contro queste pubblicazioni; Convenzione internazionale del 12 settembre 1923 per la repressione della circolazione e del traffico di pubblicazioni oscene (RS 0.311.42), che promuove qualsiasi misura atta ad individuare, tradurre in giustizia e punire chiunque si rende colpevole di tale infrazione e, infine, la Convenzione europea del 24 novembre 1983 relativa al risarcimento delle vittime di azioni violente (RS 0.312.5), che regola in particolare il risarcimento di coloro che hanno subito gravi lesioni fisiche o alla salute risultanti direttamente da un atto di violenza intenzionale.

La *lettera a* dell'articolo 3 proibisce anche certe forme di reclutamento nelle forze armate. In linea di massima, in Svizzera, non esiste il reclutamento forzato od obbligatorio dei fanciulli al fine di impiegarli nei conflitti armati. Naturalmente, in virtù dell'articolo 8 capoverso 2 LM, ogni Svizzero di sesso maschile ha l'obbligo di partecipare al reclutamento ma solamente all'inizio dell'anno in cui compie 19 anni. Di regola, conformemente all'articolo 8 capoverso 3 LM e all'articolo 5 capoverso 1 lettera a ORL egli è convocato nel corso di tale anno. Ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 LM, per il cittadino svizzero l'obbligo di annunciarsi presso le autorità competenti per la registrazione nel controllo militare comincia pure soltanto all'inizio dell'anno in cui compie 19 anni. L'obbligo di prestare servizio militare comincia soltanto all'inizio dell'anno in cui la recluta compie 20 anni, conformemente all'articolo 13 capoverso 1 LM. Nello stesso modo, l'articolo 49 capoverso 1 LM precisa che, di regola, la persona soggetta all'obbligo militare assolve la scuola reclute nel corso dell'anno in cui compie 20 anni. Su questo punto, dunque, il testo della Convenzione non pone alcun problema.

Per contro, la disposizione dell'articolo 82 LM in virtù della quale il Consiglio federale può abbassare fino a 18 anni l'età del reclutamento non è compatibile con la Convenzione. Secondo la data di nascita della recluta, l'invio della convocazione militare può avvenire prima del suo diciottesimo compleanno, e cioè prima dello scadere del limite della durata della protezione accordata al fanciullo dalla Convenzione. Questo articolo 82 non ha avuto alcuna incidenza nel corso degli ultimi decenni e, come già detto precedentemente, il contesto geopolitico attuale lascia presumere che non vi saranno mutamenti in un prossimo futuro. D'altronde, la clausola generica dell'articolo 91 LM conferisce sempre al generale la possibilità di mobilitare altre risorse in caso di guerra, nel quadro impartito dalla legge.

Vi proponiamo quindi un adattamento dell'articolo 82 LM. Tale articolo prevede non solo di abbassare l'età dell'obbligo di leva, ma anche di differire il proscioglimento dall'obbligo di prestare servizio militare. Il nuovo articolo 82 LM deve limitarsi a quest'ultimo punto e avere il tenore seguente: «Nel servizio di difesa nazionale il Consiglio federale può differire l'età del proscioglimento dall'obbligo di

prestare servizio militare. Tiene conto delle esigenze della difesa integrata». In tal modo la Svizzera, come tutti gli altri Stati che hanno ratificato la Convenzione, rinuncia a impiegare una classe d'età nel servizio di difesa nazionale. Questo adattamento della LM sottolinea ancora una volta la piena adesione della Svizzera agli sforzi internazionali volti ad aumentare da 15 a 18 anni (art. 38 della Convenzione sui diritti del fanciullo) il limite d'età per la partecipazione dei minori ai conflitti armati.

Inoltre, l'articolo 8 capoverso 2 LM attribuisce al Consiglio federale la facoltà di prevedere eccezioni circa il limite d'età per partecipare al reclutamento. Viene così data ai cittadini svizzeri la possibilità di essere reclutati già durante il loro diciassettesimo o diciottesimo anno (art. 5 cpv. 1 lett. c ORL). In virtù di quanto previsto dall'articolo 3 capoverso 3 OASI, le persone reclutate anticipatamente possono assolvere la scuola reclute obbligatoria nell'anno in cui compiono i 18 anni. Il reclutamento anticipato è tuttavia esplicitamente facoltativo, mentre l'assolvimento anticipato della scuola reclute lo è implicitamente. Queste disposizioni non rientrano dunque nell'ambito dell'articolo 3a della Convenzione che parla di coazione o di obbligo. Lo stesso vale per le donne soggette alla leva che, ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 ORL, possono essere chiamate al reclutamento dal 18° anno di età. L'articolo 3 capoverso 1 LM prevede che ogni cittadina svizzera possa annunciarsi volontariamente per il servizio militare. Anche un eventuale assolvimento della scuola reclute prima del compimento del 18° anno d'età è facoltativo, conformemente all'articolo 3 capoverso 1 OASI. L'attribuzione e assegnazione di persone all'esercito prevista dall'articolo 6 LM non presentano problemi, malgrado il limite inferiore dell'inizio dell'anno in cui tali persone compiono i 18 anni, come enunciato nell'articolo 15 ODOM, dato che conformemente all'articolo 6 capoverso 1 lettera a LM sono attribuiti o assegnati all'esercito solo coloro che si mettono volontariamente a disposizione (si prevede di riunire entro il 1° gennaio 2000 l'OASI e l'ODOM in una nuova ordinanza relativa al servizio d'istruzione; l'art. 3 OASI e l'art. 15 ODOM summenzionati diventeranno rispettivamente gli art. 60 e 11 della nuova ordinanza, mantenendo entrambi il tenore attuale).

Infine, ai sensi della Convenzione, il reclutamento dei fanciulli ai fini dell'istruzione militare si svolge soprattutto nel quadro dei corsi d'istruzione preliminare prevista nell'articolo 64 LM. La partecipazione a siffatti corsi è però facoltativa, come precisato al capoverso 2 della disposizione. Non esiste dunque incompatibilità con la Convenzione.

Secondo la *lettera b* dell'articolo 3, l'utilizzazione, il reclutamento o l'offerta di fanciulli a scopo di prostituzione, di produzione di materiale o di spettacoli pornografici sono considerati fra le forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro.

Il *Codice penale* punisce chiunque *sospinge* un minorenne alla prostituzione (art. 195 cpv. 1 CP). Sono dunque protette le persone che non hanno ancora compiuto il 18° anno di età. Non è necessario che ci sia un legame di dipendenza, né che l'autore dell'infrazione ne profitti o ne tragga un vantaggio patrimoniale. I minorenni beneficiano dunque di una protezione generale, per il fatto che la loro capacità di autodeterminazione non è ancora completamente sviluppata. *Sospingere* alla prostituzione significa introdurre una persona a questo mestiere e indurla ad esercitarlo. Si tratta cioè di persuadere, con mezzi che possono andare dal semplice consiglio alla pressione massiccia, qualcuno (che non esercita questo mestiere) ad abbracciarlo. Ai sensi della Convenzione n. 182 i termini di *utilizzazione* e *reclutamento a scopo di*

prostituzione coincidono con quelli di *sospingere alla prostituzione* utilizzati dal diritto interno e implicano tutti una connotazione di coazione.

Il Codice penale svizzero fissa a sedici anni la maggiore età in materia sessuale (art. 187 CP). Un minore di diciotto anni, ma che ne ha più di sedici, può dunque prostituirsi se lo fa volontariamente; si tratta allora di atti sessuali liberamente consentiti tra persone sessualmente maggiorenni. Non si può parlare, in questo contesto, né di sfruttamento né di coazione. Nelle misura in cui la persona che si prostituisce a un'età tra i sedici e i diciotto anni non è *utilizzata* né *reclutata a scopo di prostituzione*, questo comportamento non rientra nell'ambito della Convenzione n. 182 (cfr. anche rapporto VI (2) sulla 86^a sessione della CIL, pag. 57).

La nozione di *offerta a scopo di prostituzione* evocata dalla Convenzione n. 182 appare più vaga di quella di *utilizzazione* o *reclutamento*. Essa si estende tuttavia alla possibilità di esercitare un'influenza su minori sospinti alla prostituzione nell'ambito di un rapporto di autorità o di dipendenza, come avviene ad esempio nel caso dell'esercizio dell'autorità parentale o nel quadro di un rapporto di lavoro. L'offerta a scopo di prostituzione costituisce allora un'infrazione grave dell'autorità parentale, che deve concentrarsi sul bene del fanciullo (art. 301 CC) o del dovere del datore di lavoro di proteggere la personalità del lavoratore (art. 328 CO). Ai sensi dell'articolo 188 capoverso 1 CP, una tale infrazione può essere punita con la detenzione.

Per quanto concerne l'*utilizzazione*, il *reclutamento* e l'*offerta a scopo di produzione di materiale o spettacoli pornografici*, il diritto svizzero (art. 197 n. 3 CP) punisce con la detenzione o la multa, chiunque fabbrica, importa, tiene in deposito, mette in circolazione, propaganda, espone, offre, mostra, lascia o rende accessibili oggetti o rappresentazioni pornografici vertenti segnatamente su atti sessuali con fanciulli. Secondo la dottrina prevalente, la nozione di *fanciullo* comprende i minori di sedici anni. Gli atti sessuali a cui sono costrette persone sessualmente maggiorenni, e dunque anche quelle di età comprese tra i sedici e i diciotto anni, sono ugualmente punibili ai sensi degli articoli 188-192 CP, se tali atti sono commessi allo scopo di produzione di materiale o di spettacoli pornografici.

Per quanto riguarda il *diritto del lavoro*, l'articolo 29 capoversi 2 e 3 LL impone al datore di lavoro di vigilare alla salvaguardia della moralità dei giovani lavoratori. Egli deve segnatamente provvedere affinché essi non siano esposti a influenze nocive nell'azienda. Ciò include pure la protezione contro gli oltraggi alla morale compiuti da terzi. L'articolo 56 lettera c OLL 1 concretizza questo principio e vieta l'assunzione di giovani lavoratori di età inferiore ai diciotto anni compiuti per il servizio della clientela in locali di divertimento quali ritrovi notturni, dancing, discoteche e bar. D'altronde, una danzatrice di cabaret straniera non può ottenere un permesso di lavoro se non ha almeno vent'anni compiuti (art. 9 cpv. 5 lett. b OLS congiuntamente all'art. 20 cpv. 3 LDDS). L'impiego, il reclutamento e l'offerta di giovani a scopo di prostituzione e di spettacoli incitanti alla prostituzione nei locali summenzionati sono coperti dall'articolo 29 LL congiuntamente all'articolo 56 OLL 1, anche se queste disposizioni citano unicamente il servizio alla clientela in questi locali, che costituisce un oltraggio alla morale di minore importanza. L'OLL 1 non può per altro menzionare i contratti di lavoro allo scopo di offrire giovani alla prostituzione, dato che in virtù dell'articolo 20 CO questi contratti sono contrari al buoncostume e quindi nulli.

L'OLL 1 non cita neppure la produzione di materiale pornografico. In base alla nostra pratica in materia di ratifiche di convenzioni dell'OIL (FF 1969 I 529 segg.),

quando la Convenzione coincide nella grandi linee con la legislazione in vigore, le lacune di tale legislazione sono colmate dalle disposizioni della Convenzione; con la ratifica, in effetti, queste disposizioni diventano parte integrante del diritto federale e sono dunque direttamente applicabili. La lacuna di cui sopra può essere colmata dall'applicazione diretta della Convenzione sulla base dell'articolo 29 capoversi 2 e 3 LL nonché su quella delle disposizioni dell'OLL 1: un rapporto di lavoro inteso a offrire, impiegare e reclutare minori di diciotto anni a scopo di produzione di materiale pornografico è quindi escluso. Nel quadro della revisione attualmente in corso delle ordinanze d'esecuzione della legge sul lavoro, il Consiglio federale adatterà l'OLL 1, nella forma e nel contenuto, alle esigenze dei nostri tempi e alle convenzioni internazionali. Allo stesso scopo elaborerà un'ordinanza destinata unicamente alla protezione dei giovani sul lavoro. Dunque la lacuna di cui sopra sarà colmata anche formalmente per via di ordinanza.

Ai sensi della *lettera c* dell'articolo 3, un'altra delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro è l'utilizzazione, il reclutamento e l'offerta di fanciulli a scopo di attività illecite, in particolare per la produzione e il traffico di stupefacenti quale definito dalle convenzioni internazionali in materia.

Il diritto penale svizzero non prevede norme penali per punire esplicitamente *l'utilizzazione, il reclutamento e l'offerta di fanciulli a scopo di attività illecite, in particolare per la produzione e il traffico di stupefacenti*. La LStup sanziona tuttavia i diversi atti illeciti legati alla fabbricazione e al commercio degli stupefacenti (art. 19 LStup). L'autore può essere punito in qualità di autore/istigatore se incita o costringe un fanciullo incapace di discernimento a commettere il reato. È invece punibile solo come istigatore se spinge intenzionalmente un minore a compiere volontariamente il reato. In virtù delle disposizioni di diritto penale comprese nella LStup, la Svizzera adempie gli impegni derivanti dalle convenzioni sugli stupefacenti da essa ratificate, in particolare: la Convenzione internazionale del 19 febbraio 1925 concernente gli stupefacenti (RS 0.812.121.4); la Convenzione del 13 luglio 1931 per limitare la fabbricazione e regolare la distribuzione degli stupefacenti (RS 0.812.121.5); la Convenzione del 26 giugno 1936 per la repressione del traffico illecito di stupefacenti (RS 0.812.121.6); la Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961 (RS 0.812.121.0); la Convenzione del 21 febbraio 1971 sulle sostanze psicotrope (RS 0.812.121.02). La Convenzione per la repressione del traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope non è ancora stata ratificata dalla Svizzera (il relativo messaggio è stato pubblicato nel FF 1996 I 521-580). Per altro, i termini di queste convenzioni internazionali non prevedono, in materia di fabbricazione o di traffico di stupefacenti, l'applicazione di pene più severe di quelle previste dal diritto svizzero. Di conseguenza, le disposizioni penali della LStup adempiono anche i requisiti dell'articolo 3 lettera c della Convenzione concernente le forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro.

Infine, la *lettera d* di tale disposizione include fra le forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo quei lavori che, per la loro natura o per le condizioni in cui vengono esercitati, rischiano di metterne a repentaglio la salute, la sicurezza o la moralità. L'articolo 4 della Convenzione definisce in maniera precisa le attività che rientrano in questa categoria.

Per la forma come per il contenuto, la lettera d è simile all'articolo 3 della Convenzione n. 138 che già fissa a diciotto anni l'età minima per svolgere attività di questo tipo. Le disposizioni sull'età minima di ammissione all'impiego si trovano nella LL (art. 29 segg.). Non sarà necessario alcun cambiamento del campo d'applicazione di

questa legge, anche se la Convenzione n. 182 si estende a qualsiasi impiego in qualsiasi professione e dunque anche all'agricoltura, all'orticoltura, alla pesca e al personale domestico, ambiti che la LL non prende normalmente in considerazione. In effetti, un nuovo capoverso 4 dell'articolo 2 LL – introdotto per poter ratificare la Convenzione n. 138 – prescrive che le disposizioni della legge e delle relative ordinanze concernenti l'età minima si applichino a tutte le aziende ai sensi del capoverso 1 lettere d, e, f nonché g, e cioè ai settori summenzionati³. Tale modifica adempie anche i requisiti della Convenzione n. 182 nel senso che, in base alla nozione di forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro, si fissa un'età minima (18 anni) per l'ammissione a certi tipi di lavoro e che tale età minima è già prevista dalla Convenzione n. 138 sui lavori pericolosi; il messaggio concernente la ratifica di questa Convenzione indicava già chiaramente che la modifica della LL permette di applicare le disposizioni inerenti all'età minima di protezione contro i lavori pericolosi nei settori non coperti, in origine, dalla LL⁴.

Ciò vale parimenti per le aziende familiari anche se queste ultime, di regola, sono escluse dal campo d'applicazione della LL (art. 4 cpv. 1 LL) e della Convenzione n. 138. Il messaggio relativo alla Convenzione n. 138 sottolineava che i lavori pericolosi effettuati nell'ambito di aziende familiari «non possono essere esclusi dal campo d'applicazione della Convenzione [n. 138]. Una messa in pericolo o una lesione dell'integrità fisica o psichica del fanciullo mediante un lavoro pericoloso costituisce una violazione dell'obbligo di assistenza da parte dei genitori e può essere punita con misure corrispondenti in virtù del CC e del CP⁵».

Vi invitiamo pure a riferirvi al messaggio sulla ratifica della Convenzione n. 138 per quanto concerne la situazione del personale domestico⁶, dato che la legislazione svizzera rispetta già i requisiti in materia della Convenzione n. 182.

Come abbiamo visto nell'articolo 3 lettera d, l'articolo 29 capoversi 2 e 3 LL prevede che il datore di lavoro deve vegliare a salvaguardare la salute dei giovani lavoratori e a preservarne la moralità; l'ordinanza può vietare l'impiego dei giovani per certi lavori, oppure subordinarlo a condizioni speciali per la protezione della loro vita, della loro salute o della loro moralità. Ad esempio, l'articolo 54 OLL 1 prevede il divieto di impiegare i giovani lavoratori per tutta una serie di attività, come ad esempio i lavori ad elevato rischio d'incendio, di esplosione, di malattia o di intossicazione (lett. b), o i lavori sotterranei nei tunnel o nelle miniere (lett. e). L'articolo 56 lettera c OLL vieta l'assunzione di giovani di meno di 18 anni per il servizio della clientela in certi locali di divertimento (cfr. art. 3 lett. b della Convenzione). Altre attività enumerate nell'articolo 55 OLL 1 sono vietate ai giovani di meno di 16 anni, come ad esempio i lavori che espongono a forti scosse (lett. a), a calore o freddo intensi (lett. d) o i lavori consistenti a sollevare, portare o spostare carichi pesanti (lett. e).

Nell'ambito della revisione della LL, l'articolo 29 rimane immutato. Tuttavia, come già menzionato in precedenza, il capitolo IV OLL 1 (art. 54 segg.) sulla protezione speciale dei giovani deve essere oggetto di revisione totale. In effetti, attualmente, le disposizioni in essa contenute sono superate dal punto di vista del loro enunciato, pur adempiendo, in maniera generale, i requisiti degli strumenti internazionali, in

³ Op. cit. n. 612.

⁴ Op. cit. n. 621, commento dell'art. 3.

⁵ Op. cit. n. 621, commento dell'art. 4 par. 1.

⁶ Op. cit. n. 621, commento dell'art. 2 e all'art. 9.

particolare quelli delle convenzioni n. 138 e n. 182. Gli adattamenti necessari saranno intrapresi nell'ambito della summenzionata revisione delle ordinanze relative alla LL.

Per quanto concerne le altre leggi in materia (LLD, LDL, LNM) rinviamo al messaggio concernente la ratifica della Convenzione n. 1387.

In considerazione di quanto precede, gli articoli 2 e 3 possono essere integralmente adottati.

Ai sensi dell'*articolo 4* della Convenzione, la legislazione nazionale o l'autorità competente, previa consultazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori interessate, deve individuare i tipi di lavoro contemplati nell'articolo 3 lettera d, prendendo in considerazione le norme internazionali pertinenti, in particolare i paragrafi 3 e 4 della raccomandazione (n. 190) concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro (*par. 1*). L'autorità competente, sempre previa consultazione delle parti sociali, deve quindi localizzare i tipi di lavoro così determinati (*par. 2*). La lista di queste attività deve essere esaminata periodicamente e, se necessario, riformulata, sempre in consultazione con le parti sociali (*par. 3*).

Nel caso della Svizzera, le convenzioni internazionali di cui tenere conto per la definizione dei lavori pericolosi ai sensi del paragrafo 1 dell'articolo 4 sono segnatamente: il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, la Convenzione (n. 138) dell'OIL sull'età minima di ammissione all'impiego, nonché le convenzioni dell'OIL concernenti il lavoro notturno dei fanciulli nell'industria, (n. 6), le prescrizioni di sicurezza nell'industria edilizia (n. 62), la protezione dei lavoratori contro le radiazioni ionizzanti e la prevenzione ed il controllo dei rischi professionali cagionati dalle sostanze o dagli agenti cancerogeni (n. 139).

La lista delle attività vietate ai minori di 18 anni enumerate nella LL e nell'OLL 1 adempie già i requisiti dell'articolo 4 paragrafo 1 della Convenzione ed è stata stabilita in consultazione con le parti sociali rappresentate in seno alla Commissione federale del lavoro (CFL; art. 43 LL), la quale partecipa ai lavori di elaborazione e di modifica della LL e delle relative ordinanze.

I *paragrafi 3 e 4 della raccomandazione*, che non hanno carattere cogente, costituiscono un'ulteriore indicazione per identificare i lavori pericolosi: il *paragrafo 3 della raccomandazione* presenta una lista di lavori che bisogna prendere in considerazione per determinare le attività contemplate nell'articolo 3 lettera d della Convenzione. Si tratta di lavori che espongono i fanciulli a sevizie fisiche, psicologiche e sessuali (*lett. a*), di lavori che si svolgono sottoterra, sott'acqua, ad altezze pericolose o in locali eccessivamente esigui (*lett. b*), che comportano l'uso di macchine, materiali o utensili pericolosi o la manipolazione e lo spostamento di carichi pesanti (*lett. c*), di lavori in ambienti insalubri (*lett. d*), o che si effettuano in condizioni particolarmente difficili, ad esempio con orari eccessivamente lunghi o di notte, oppure per i quali il fanciullo è trattenuto senza giustificazione nei locali del datore di lavoro (*lett. e*).

Questi lavori sono già inclusi, per la maggior parte, nelle disposizioni di protezione dell'OLL 1, in particolare negli articoli 54 e 55 OLL 1. È per altro necessario adeguare certe attività previste dall'articolo 55 OLL 1, elevando l'età minima di ammis-

⁷ Op. cit. n. 621, commento dell'art. 3.

sione a 18 anni, cosa che avverrà nel quadro della nuova ordinanza relativa alla LL sulla protezione dei giovani lavoratori. Segnaliamo inoltre che l'articolo 31 capoverso 4 LL (attuale e nuova) dispone che i giovani non possono essere occupati in lavori notturni né domenicali.

Il *paragrafo 4 della raccomandazione* riserva la possibilità di abbassare l'età minima a 16 anni per i lavori previsti nell'articolo 3 lettera d, a condizione che la salute, la sicurezza e la moralità dei fanciulli siano pienamente salvaguardate e che sia stato impartito loro un insegnamento particolare o una formazione adeguata. Al pari dell'articolo 3 paragrafo 3 della Convenzione n. 138, la Convenzione n. 182 non esclude – a condizione che siano rispettati determinati requisiti – la possibilità di un abbassamento dell'età minima di 18 anni, ad esempio per motivi di formazione professionale e con la garanzia assoluta della salvaguardia della sicurezza e della salute. Questa possibilità corrisponde anche al nostro diritto positivo (art. 29 cpv. 3 LL come base e art. 57, 64 e 65 OLL 1).

Il requisito del *paragrafo 2* dell'articolo 4 inerente alla localizzazione dei tipi di lavoro indicati nell'articolo 3 lettera d, non presenta attualmente difficoltà perché negli ultimi anni non si è avuta occasione di constatare l'esistenza di simili lavori. Se tuttavia dovessero presentarsi casi di questo tipo, la localizzazione potrebbe avvenire facilmente tramite gli ispettorati cantonali e federali del lavoro.

I requisiti del *paragrafo 3* dell'articolo 4 sono integralmente adempiti grazie al mandato e alla composizione della CFL. In effetti, quest'ultima procede ogni cinque anni all'esame delle liste. Conformemente a quanto previsto nell'articolo 43 capoverso 2 LL, la Commissione esprime alle autorità federali il suo parere su questioni di legislazione e di esecuzione e può anche presentare suggerimenti. La Commissione si compone di rappresentanti dei Cantoni, delle associazioni di datori di lavoro e di lavoratori, nonché di esperti o di rappresentanti di altre organizzazioni (le associazioni femminili, ad es.). Inoltre, questa Commissione può invitare a partecipare ai suoi lavori parti terze, come ad esempio rappresentanti delle organizzazioni non governative (ONG) o di altre associazioni che si occupano della protezione del fanciullo in Svizzera. Nonostante il sostegno da parte svizzera, la menzione della partecipazione di tali organizzazioni non ha potuto essere sancita nell'articolo 4 della Convenzione; ciò nonostante, i Membri che desiderano l'intervento di queste organizzazioni per determinare le attività contemplate dall'articolo 3 lettera d sono perfettamente liberi di agire in tal senso.

In considerazione di quanto precede, l'articolo 4 può essere adottato.

L'*articolo 5* della Convenzione prevede che tutti i Membri devono stabilire o designare meccanismi appropriati per sorvegliare l'applicazione delle disposizioni per la realizzazione della presente Convenzione.

Per quanto concerne le lettere a, b e c dell'articolo 3, le procedure di controllo dell'applicazione sono generalmente di competenza delle autorità penali. Tutte le infrazioni penali enunciate in questo contesto sono perseguite d'ufficio. Spetta dunque in primo luogo alle autorità giudiziarie (cantonali) applicarle. Inoltre, l'articolo 358 CP (avviso in caso di pornografia) impone alle autorità istruttorie d'informare immediatamente l'ufficio centrale, istituito dal Ministero pubblico della Confederazione della fabbricazione all'estero di oggetti pornografici o della loro importazione.

Nell'ambito dei compiti attribuiti loro ai sensi degli articoli 41 segg. LL, gli ispettorati del lavoro si occupano innanzi tutto della sorveglianza relativa al divieto di esercitare le attività di cui all'articolo 3 lettere b e d. Per quanto concerne invece

l'articolo 3 lettere a e c, gli ispettorati denunciano le infrazioni constatate agli organi penali competenti.

Ne consegue che l'articolo 5 della Convenzione può essere adottato.

L'*articolo 6* della Convenzione impone ai membri di elaborare e mettere in atto programmi d'azione volti a eliminare le forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro (*par. 1*). L'elaborazione di questi programmi deve avvenire in consultazione con gli enti pubblici competenti, le parti sociali e, se opportuno, tenendo conto delle opinioni dei gruppi interessati (*par. 2*).

Attualmente in Svizzera una disposizione del genere è alquanto teorica. I tipi di lavoro enunciati dalla Convenzione sono vietati dal diritto positivo svizzero e i dati statistici non permettono di provare la realtà di questo fenomeno nel nostro Paese. Tuttavia, non si possono del tutto escludere casi individuali isolati (cfr. art. 3 lett. a e art. 7 par. 2 lett. d). Nei Paesi dove si possono constatare solo casi individuali isolati, non è necessario allestire programmi specifici conformi all'articolo 6 della Convenzione. In Svizzera le disposizioni della LAV adempiono i requisiti dell'articolo 6.

L'articolo 124 nCost. incarica la Confederazione e i Cantoni di vegliare affinché le vittime di un'infrazione che reca danno alla loro integrità fisica, psichica o sessuale beneficino di assistenza e ricevano un rimborso adeguato se si trovano in difficoltà finanziarie a causa di tale infrazione. Questa disposizione costituzionale è concretizzata dalla LAV il cui obiettivo è di fornire un'assistenza efficace alle vittime di infrazioni e di rafforzarne i diritti. L'assistenza in questione comprende tre parti: la realizzazione di consultori, la protezione della vittima, la difesa dei suoi diritti in sede di procedura penale e l'indennizzo, oltre alla riparazione del torto morale. Le forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro enunciate dalla Convenzione costituiscono infrazioni e se, a causa di tali infrazioni, il fanciullo ha subito una lesione diretta alla sua integrità corporea, sessuale o psichica, la LAV è applicabile. Queste misure, volte ad assistere la vittima minorenni nel far valere i suoi diritti, contribuiscono così indirettamente all'abolizione di alcune delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro.

Attualmente, la LAV non fa differenza alcuna fra le vittime minorenni o maggiorenni. Alcune disposizioni speciali sono tuttavia previste per migliorare la situazione delle vittime di infrazioni a carattere sessuale (diritto di domandare l'udienza a porte chiuse e di rifiutare il confronto con l'imputato ecc.). D'altra parte, un avamprogetto di modifica della LAV del 31 agosto 1998, volto a migliorare la protezione della personalità e la difesa dei diritti delle vittime minori di 16 anni, è stato sottoposto a consultazione su mandato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale alla fine del 1998.

In considerazione di quanto precede, possiamo dunque adottare integralmente l'articolo 6 della Convenzione.

L'*articolo 7 paragrafo 1* della Convenzione dispone che i Membri devono prendere le misure necessarie per l'attuazione effettiva e il rispetto delle disposizioni che danno effetto alla Convenzione, anche mediante l'istituzione e l'applicazione di sanzioni penali o di altra natura.

Il CP considera reati una serie di atti che rientrano nelle nozioni contemplate nella lettera a dell'articolo 3 della Convenzione. Si tratta, in particolare, degli articoli 181 CP (coazione), 183 CP (sequestro di persona e rapimento, con le relative circostanze

aggravanti di cui all'art. 184 CP); queste disposizioni prevedono pene che vanno dalla semplice multa per il reato di coazione alla reclusione per sequestro e rapimento con circostanze aggravanti. Inoltre, l'articolo 260^{bis} capoverso 1 CP punisce chiunque prende, conformemente ad un piano, concrete disposizioni che mostrano ch'egli si accinge a commettere un reato, in particolare quelli di cui all'articolo 183, anche se gli atti preparatori sono commessi all'estero, se il reato dovesse commettersi in Svizzera (cpv. 3). Infine, l'articolo 260^{ter} CP, che punisce chiunque partecipa a un'organizzazione criminale, può essere applicato anche nel contesto della lettera a, poiché la tratta di esseri umani e il loro asservimento sono sovente opera di gruppi altamente organizzati.

Tutte le disposizioni del CP che puniscono gli atti contemplati dall'articolo 3 lettera b della Convenzione n. 182 (prostituzione, pornografia, atti di natura sessuale con fanciulli, tratta di esseri umani ecc.) prevedono sanzioni penali che vanno dalla multa alla reclusione. D'altronde, sono attualmente in corso lavori di revisione della parte generale del CP. Uno degli obiettivi di questa revisione è una migliore protezione dell'integrità sessuale dei fanciulli, segnatamente ricercando mezzi che permettano di perseguire un individuo che ha commesso un delitto sessuale con un fanciullo all'estero, laddove il diritto nazionale è meno severo o non sanziona l'atto in questione.

Le disposizioni penali della LL (art. 59 segg.) prevedono sanzioni applicabili nell'ambito delle attività considerate nell'articolo 3 lettere b e d della Convenzione. In particolare, il datore di lavoro che non rispetta le prescrizioni sulla protezione speciale accordata ai giovani, intenzionalmente o per negligenza (art. 59 cpv. 1 lett. c LL) è punibile con la detenzione fino a 6 mesi al massimo o con una multa (art. 61 cpv. 1 LL).

Gli articoli 50 segg. LL prevedono anche una serie di provvedimenti amministrativi in caso d'infrazione della legge, delle ordinanze o di una decisione, misure che possono andare dal semplice invito a rispettare la prescrizione o la decisione trasgredite o, in caso di non ottemperanza, a una decisione delle autorità cantonali con minaccia della pena prevista dall'articolo 292 (disobbedienza a decisioni dell'autorità). Qualora tale decisione non fosse rispettata, l'autorità cantonale ha facoltà di prendere i provvedimenti del caso per ristabilire l'ordine legale. Se la non osservanza a questa decisione mette gravemente a repentaglio la vita o la salute dei lavoratori o del vicinato dell'azienda, l'autorità cantonale può, previa intimazione, opporsi all'utilizzazione dei locali o delle installazioni interessati e, nei casi di particolare gravità, chiudere l'azienda per un periodo determinato. Infine, l'autorità può, qualora necessario, revocare o rifiutare per un periodo determinato l'autorizzazione relativa alla durata del lavoro, se essa non viene rispettata dal datore di lavoro.

Per concludere, in materia di sanzioni inerenti agli atti menzionati nella lettera c dell'articolo 3, l'articolo 19 LStup prevede una serie di sanzioni che vanno dalla multa alla detenzione o alla reclusione nei casi gravi.

In base al *paragrafo 2 dell'articolo 7*, tenuto conto dell'importanza dell'educazione ai fini dell'abolizione del lavoro minorile, i Membri devono prendere misure efficaci, entro scadenze determinate, per impedire le più manifeste forme di sfruttamento del fanciullo sul lavoro (lett. a), per prevedere interventi diretti al fine di sottrarre i fanciulli a queste forme di sfruttamento sul lavoro, per assicurarne la riabilitazione e la reintegrazione sociale (lett. b), per garantire a tutti i fanciulli sottratti alle forme più manifeste di sfruttamento sul lavoro l'accesso all'istruzione di base gratuita e,

quando ciò è possibile e opportuno, alla formazione professionale (lett. c), per identificare i fanciulli particolarmente esposti a rischio e prendere direttamente contatto con loro (lett. d) e per tenere conto della condizione particolare delle ragazze (lett. e).

Riguardo alla *lettera a*, esistono già misure adeguate per evitare le forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro; in virtù delle disposizioni del diritto positivo non solo esse sono vietate in maniera efficace, ma un'infrazione è punibile penalmente.

Per quanto concerne la *lettera b*, la LAV si applica anche alle vittime minorenni delle più manifeste forme di sfruttamento del fanciullo sul lavoro ai sensi della Convenzione. Le vittime hanno dunque diritto alle prestazioni previste da questa legge che comprendono segnatamente il diritto di rivolgersi a un consultorio per ottenere assistenza medica, psicologica, sociale, materiale o giuridica (art. 3 cpv. 2 LAV).

I Cantoni hanno l'obbligo di mettere a disposizione delle vittime tali consultori, e in alcuni Cantoni esistono uno o più consultori specializzati nell'assistenza ai fanciulli. Le prestazioni fornite direttamente dai consultori sono gratuite e, quando la situazione personale della vittima lo giustifica, essi devono assumere a loro carico anche altre spese (mediche, legali e procedurali). Inoltre, la LAV prevede diverse misure volte a tutelare la personalità e l'integrità della vittima nella procedura penale, in modo da evitare anche una sorta di vittimismo secondario, che potrebbe nuocere alla sua riabilitazione e al suo reinserimento sociale (art. 5-10 LAV). Inoltre, in base agli articoli 11 segg. LAV, la vittima, compresa la vittima minorenne, in determinate circostanze, può ottenere un'indennità o un risarcimento per danni morali da parte dello Stato. Anche tali disposizioni contribuiscono alla riabilitazione e al reinserimento sociale della vittima.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo impone anche di prendere le misure del caso per proteggere il fanciullo contro qualsiasi forma di maltrattamenti o di sfruttamento sessuale, in seno alla famiglia come al di fuori (segnatamente art. 19 e 34). Dal 1996, la Centrale per le questioni familiari dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) assume anche funzioni di coordinazione nel settore della protezione dell'infanzia e dispone di un budget destinato a progetti di prevenzione di maltrattamenti dei bambini. L'Ufficio centrale per la lotta contro la tratta degli esseri umani negli uffici centrali della polizia criminale si occupa, dal canto suo, delle infrazioni concernenti la prostituzione, la pornografia, la tratta degli esseri umani; esso coordina le procedure intercantonali e internazionali e provvede alla raccolta, all'analisi e allo scambio di informazioni. I contatti con le polizie cantonali e con le ONG sono frequenti. Per rintracciare le reti di pornografia infantile su Internet, è stata istituita la cellula «Internet monitoring». Secondo un'inchiesta dell'Ufficio federale di polizia (UFP) nessun prestatore di servizi svizzero diffonde materiale pornografico a sfondo pedofilo sulla rete.

Nei Cantoni, i servizi di protezione della gioventù trattano in pratica tutti gli aspetti dello sviluppo del fanciullo dal punto di vista medico, psicologico, sociale, culturale, finanziario e giuridico. Le principali istituzioni pubbliche che si occupano dei casi di maltrattamento o di abuso sessuale su bambini sono gli uffici di protezione della gioventù o dei minori, i servizi sanitari per la gioventù, quelli di psichiatria infantile, gli ospedali di pediatria, i consultori LAV e la polizia. Alcuni Cantoni hanno creato gruppi o commissioni di esperti per la protezione dell'infanzia. Le ONG, fra cui certe godono di sovvenzioni pubbliche, svolgono anch'esse un lavoro

significativo in questo settore. Infine, la permanenza telefonica nazionale 147, sovvenzionata dalla Confederazione, permette a bambini e ad adolescenti che vivono situazioni difficili di esprimersi liberamente e sotto la protezione dell'anonimato e della discrezione.

Con riferimento alla *lettera c*, l'istruzione di base gratuita è un diritto iscritto nella Costituzione federale. Essa è obbligatoria per tutti i bambini (art. 62 cpv. 2 nCost. e art. 13 e 14 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali). La scolarità obbligatoria dura al minimo 9 anni, tranne in un Cantone.

In materia di formazione professionale, i requisiti della Convenzione sono inferiori a quelli della Svizzera e sono dunque adempiti. Nel nostro Paese il tirocinio è considerato come un elemento centrale della formazione e dell'integrazione dei giovani nella vita attiva e nella società. Per questa ragione è stato promulgato nel 1997 il decreto sui posti di tirocinio, minacciati di diminuzione durante questi ultimi anni di recessione economica. In tale occasione, sono stati stanziati 60 milioni di franchi per incitare i datori di lavoro a creare posti di tirocinio e per il collocamento di giovani immigrati parlanti una lingua straniera o di giovani in situazione di difficoltà scolastica. Non solo, ma malgrado un netto miglioramento della situazione, questi sforzi proseguono nell'ambito di un secondo decreto sui posti di tirocinio (100 mio di fr.). Si noterà insomma che in Svizzera l'accesso all'istruzione di base e alla formazione professionale è garantito *praticamente a tutti* i giovani.

Quanto alla *lettera d*, va notato che numerosi Cantoni e città, nonché l'Ufficio federale di statistica (UST) hanno migliorato nel corso degli ultimi anni i loro dati statistici. Così le statistiche sull'assistenza sociale e il sistema di rapporti sulla povertà realizzata dall'UST consentiranno di dirigere più efficacemente le misure di lotta contro l'emarginazione sociale e lo sfruttamento dei giovani sul lavoro e contribuiranno a sensibilizzare l'opinione pubblica.

Va altresì notato che la prostituzione infantile e le altre forme di sfruttamento commerciale dei fanciulli sono spesso connesse a problemi di tossicodipendenze. La prevenzione e la sensibilizzazione in materia avvengono già a livello della scuola. L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) realizza programmi di prevenzione delle tossicodipendenze, come pure di terapia e riabilitazione dei giovani tossicodipendenti. La povertà è spesso citata come una causa della prostituzione e dello sfruttamento del fanciullo in generale. Nel nostro Paese, le situazioni di povertà sono tuttavia contenute grazie al sistema di assicurazioni sociali, di assistenza pubblica e alle misure di politica familiare e sociale.

Per quanto concerne la *lettera e*, le disposizioni del diritto svizzero in materia di età minima di ammissione all'impiego non fanno distinzioni di sesso. Tuttavia, appare importante attirare l'attenzione delle autorità, degli ispettorati del lavoro e delle altre parti in causa sulla specificità della condizione femminile.

Pur applicandosi ai due sessi, un certo numero di disposizioni della LAV sono intese in primo luogo a prendere in considerazione la condizione delle donne, delle giovani e delle bambine. Certi Cantoni hanno addirittura messo a disposizione delle vittime di sesso femminile consultori speciali.

Ai sensi del *paragrafo 3* dell'articolo 7, i Membri devono designare un'autorità competente incaricata dell'attuazione delle disposizioni che rendono effettiva la Convenzione.

In Svizzera, i datori di lavoro sono i primi a dover rispettare le disposizioni di legge relative alle condizioni di lavoro e alla protezione dei lavoratori. Lo Stato deve assicurare l'attuazione della Convenzione e della legislazione nazionale. Spetta poi all'Ispettorato del lavoro, nell'ambito delle visite effettuate presso le aziende soggette alla LL, controllare il rispetto delle disposizioni di tale legge e in particolare di quelle relative ai giovani lavoratori.

Nel settore agricolo, il Servizio di consulenza nella prevenzione degli infortuni nell'agricoltura (SCPIA) sarà incaricato del controllo, come già previsto per la ratifica della Convenzione n. 138. Anche nel settore della pesca, il controllo può avvenire come per la Convenzione n. 138, ovvero da parte delle autorità d'esecuzione della LL, su denuncia⁸.

Se lavori pericolosi sono effettuati da personale domestico, gli organi di controllo potranno intervenire solo in caso di denuncia, come è già stato previsto per l'attuazione della Convenzione n. 138. In questi casi, le autorità cantonali di protezione della gioventù, le autorità scolastiche e le autorità penali dei minorenni devono fare in modo di coordinare i loro interventi per la prevenzione degli abusi, nel rispetto delle legislazioni pertinenti.

In considerazione di quanto precede, l'articolo 7 può dunque essere adottato.

Infine, l'*articolo 8* prevede che i Membri devono prendere le misure appropriate allo scopo di assistersi reciprocamente mediante il rafforzamento della cooperazione e/o dell'assistenza internazionali, nonché mediante il sostegno allo sviluppo economico e sociale e ai programmi di eliminazione della povertà e d'istruzione universale.

Nel corso degli ultimi anni, soprattutto per il tramite dei programmi della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), la Svizzera si è adoperata per migliorare il contesto economico e sociale dei fanciulli nei Paesi partner. In avvenire, la lotta contro la povertà e per lo sviluppo sociale rivestiranno un ruolo di ancora maggior prestigio nei programmi della DSC. La politica di quest'ultima in favore dello sviluppo sociale, adottata nel gennaio 1999, oltre all'adeguamento dei programmi in funzione dei Paesi, deve fornire un aiuto ancora più mirato e coordinato nella lotta contro la povertà, come previsto anche nell'articolo 8 della Convenzione.

Questi sforzi, dei quali la lotta contro il lavoro minorile non è che un aspetto, rivestiranno sempre carattere prioritario per la cooperazione svizzera allo sviluppo. Ciò nonostante, iniziative speciali volte a migliorare la situazione dei fanciulli saranno intraprese parallelamente: ad esempio, il cofinanziamento dei programmi dell'UNICEF (media annuale in questi ultimi anni: 17 mio di fr.), il sostegno all'*International Programme for the Elimination of Child Labour* (IPEC) dell'OIL, i contributi finanziari a iniziative stanziati dalle ONG svizzere attive in questo settore, nonché diversi programmi autonomi.

Questa disposizione può dunque essere adottata.

⁸ Op. cit. n. 621, commento dell'art. 9.

6.2.2

Atteggiamento nei confronti della Raccomandazione (allegato 7)

Come tutte le raccomandazioni dell'OIL, la raccomandazione n. 190 non ha carattere cogente e la questione di un'eventuale ratifica non si pone. La raccomandazione ribadisce e precisa alcune disposizioni della Convenzione nelle sue parti *I* («Programmi d'azione») e *II* («Lavori pericolosi»). Per contro, nella parte *III* («Attuazione»), la raccomandazione va oltre le disposizioni della convenzioni prevedendo numerose misure che gli Stati dovrebbero prendere allo scopo di vietare e abolire le forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro.

Queste misure vanno dalla compilazione d'informazioni particolareggiate e di dati statistici (*par. 5*) alla cooperazione e alla coordinazione delle attività volte ad attuare le disposizioni della Convenzione (*par. 9*), passando per la denuncia penale delle attività descritte nell'articolo 3 della Convenzione (*par. 12*), la sorveglianza speciale delle aziende che ricorrono alle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro e, in caso d'infrazioni costanti, la revoca temporanea o definitiva dell'autorizzazione di esercizio (*par. 14*).

Il *paragrafo 15* indica un'altra serie di misure miranti a contribuire al divieto e all'eliminazione delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro, fra cui, in particolare, la sensibilizzazione dell'opinione pubblica (*lett. a*), la formazione adeguata degli agenti delle amministrazioni, in particolare degli ispettori del lavoro (*lett. c*) e l'incoraggiamento alle aziende affinché elaborino strategie volte a promuovere gli obiettivi della Convenzione (*lett. f*).

Infine, il *paragrafo 6* propone alcuni elementi che dovrebbero essere compresi nella cooperazione e/o all'assistenza internazionale, come l'assistenza reciproca giuridica e tecnica.

6.3

Conclusioni

Dall'esame particolareggiato della Convenzione n. 182 risulta che le condizioni richieste per ratificare questo strumento possono essere adempite solo mediante l'accettazione della nostra proposta di modifica dell'articolo 82 LM. Vi invitiamo quindi ad approvare tanto il nostro disegno di decreto federale relativo alla modifica della LM quanto il disegno di decreto federale sulla ratifica della Convenzione (n. 182) concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro.

La nostra ratifica contribuirà ad accelerare il conferimento alla Convenzione dello statuto di Convenzione fondamentale, come previsto dalla CIL. In questo spirito, la ratifica della convenzione da parte della Svizzera proverà il nostro impegno in favore dei diritti fondamentali dei lavoratori e la nostra volontà di favorire la dimensione sociale della globalizzazione in un contesto di solidarietà internazionale.

6.4

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La ratifica della Convenzione n. 182 non avrà ripercussioni finanziarie per la Svizzera. L'estensione puramente formale del mandato dello SCPIA sarà coperta

dall'indennità che la Confederazione versa a questo servizio, indennità negoziata nell'ambito della ratifica della Convenzione n. 138. La ratifica non avrà ripercussioni neppure sull'effettivo del personale della Confederazione.

6.5 Programma di legislatura

La ratifica delle convenzioni dell'OIL è stata menzionata a titolo generale nel programma di legislatura 1995-1999 (FF 1996 II 341, allegato 2).

6.6 Relazione con il diritto europeo

La direttiva 94/33/CE del 22 giugno 1994 relativa alla protezione dei giovani sul lavoro, enumera nell'articolo 7 paragrafo 2, una serie di attività vietate ai giovani lavoratori (cioè tutti i minori di 18 anni che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro definito dal diritto in vigore), fra cui, segnatamente i lavori che oltrepassano obiettivamente le loro forze fisiche o psichiche (lett. a), quelli che implicano un'esposizione nociva a radiazioni (lett. c) o quelli che mettono a repentaglio la salute a causa di condizioni di freddo o di calore intensi o a causa di rumori e vibrazioni (lett. e).

Il paragrafo 1 dell'articolo 7 impone agli Stati di vegliare alla protezione dei giovani contro quei rischi specifici per la sicurezza, la salute e lo sviluppo derivanti dalla mancanza di esperienza, dall'assenza di coscienza dei rischi esistenti o potenziali, o dallo sviluppo non ancora completo dei giovani; un allegato a questa direttiva comprende un elenco particolareggiato delle attività interessate da questa disposizione.

Al pari della Convenzione n. 138, l'articolo 7 paragrafo 3 prevede la possibilità di impiegare gli adolescenti in lavori proibiti quando ciò è indispensabile per la loro formazione professionale e a condizione che la protezione della sicurezza e della salute siano assicurate.

Il nostro Consiglio ha voluto ispirarsi a questa direttiva per l'elaborazione della futura ordinanza inerente alla legge sul lavoro destinata esclusivamente alla protezione dei giovani lavoratori.

6.7 Basi legali

Il decreto federale che approva la ratifica della Convenzione n. 182 ha il suo fondamento nell'articolo 8 Cost. (art. 54 nCost.), che attribuisce alla Confederazione la competenza di concludere trattati internazionali. L'Assemblea federale ha la facoltà di approvare la ratifica in virtù dell'articolo 85 numero 5 Cost. (art. 166 cpv. 2 nCost.).

Ai sensi del suo articolo 11, la Convenzione può essere disdetta dopo lo scadere di un periodo di dieci anni dalla data di entrata in vigore iniziale, e successivamente allo scadere di ogni ulteriore periodo di 10 anni. La Convenzione non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale, né implica un'unificazione multilaterale del diritto ai sensi dell'articolo 89 capoverso 3 lettera c Cost. (art. 141 cpv. 1

lett. d n. 3 nCost.). Ne consegue che il decreto federale che approva la modifica non sottostà al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali.

La nostra proposta di modifica della LM completa le disposizioni esistenti; come queste ultime, essa si fonda dunque sulle disposizioni costituzionali esposte nell'ingresso della LM.

La modifica della LM sottostà al referendum facoltativo in virtù dell'articolo 89 capoverso 2 Cost. (art. 141 cpv. 1 lett. a nCost.).

7 Convenzione (n. 144) concernente le consultazioni tripartite destinate a promuovere l'attuazione di norme internazionali del lavoro

7.1 Parte generale

7.1.1 Introduzione

La Convenzione n. 144 è stata adottata nel giugno 1976 dalla Conferenza internazionale del lavoro (CIL) in occasione della sua 61^a sessione; è completata dalla raccomandazione n. 152. La Convenzione si prefigge di promuovere l'attuazione di norme internazionali del lavoro; gli Stati sono tenuti ad attuare procedure volte ad assicurare consultazioni tripartite efficaci sul piano nazionale, per esempio mediante l'istituzione di una Commissione federale tripartita inerente alle attività dell'OIL (qui di seguito Commissione federale). Le consultazioni devono avere per oggetto (art. 5 della Convenzione):

- a) *le risposte del governo ai questionari sui punti iscritti all'ordine del giorno della Conferenza e i commenti del governo sui progetti di testi discussi dalla Conferenza;*
- b) *le proposte inerenti alla presentazione di strumenti internazionali all'autorità competente;*
- c) *il riesame delle convenzioni non ratificate e delle relative raccomandazioni al fine di considerare i provvedimenti idonei a promuoverne l'attuazione e, eventualmente, la ratifica;*
- d) *i problemi che possono porre i rapporti sull'attuazione delle convenzioni ratificate (art. 22 Costituzione dell'OIL);*
- e) *le proposte inerenti alla disdetta di convenzioni ratificate.*

Inoltre, l'autorità competente deve assumere la responsabilità dell'assistenza amministrativa per le procedure di consultazione e finanziare gli eventuali costi di formazione delle persone interessate.

7.1.2 Atteggiamento delle autorità federali

Nel nostro rapporto sulla 61^a e 62^a sessione della CIL, rinunciavamo provvisoriamente a sottoporre alla vostra approvazione la ratifica di questo strumento internazionale (FF 1977 III 651 seg.). A quel momento, infatti, ritenevamo che l'attuazione della Convenzione implicasse un sovraccarico di lavoro per i servizi interessati dell'Amministrazione federale e che le consultazioni esistenti nel nostro Paese co-

prissero, nella forma, una sola delle eventualità citate nella Convenzione (cfr. n. 7.1.1, lett. a più sopra). Nulla tuttavia si opponeva all'accettazione di fatto anche delle lettere c, d ed e. Solo la lettera b presentava difficoltà, in quanto nutrivamo dubbi circa l'opportunità di procedere a consultazioni tripartite sui nostri progetti di messaggi o di rapporti inerenti alle sessioni della CIL. In virtù di quanto esposto, dichiaravamo quindi: *«rinunciamo provvisoriamente a sottoporre alla vostra approvazione la Convenzione n. 144 dell'OIL; resta inteso però che studieremo i mezzi atti a introdurre le consultazioni con le organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori, nel senso suggerito dalla Convenzione e precisato dalla raccomandazione ...»*. Questa proposta è stata da voi adottata.

Più di venti anni sono trascorsi da tale analisi; alla luce dei nuovi sviluppi, si rende necessario un riesame della situazione. In primo luogo, l'OIL ha nel frattempo ratificato oltre 40 nuove convenzioni, che richiedono una maggiore consultazione delle parti sociali. Il clima sociale – tanto sul piano nazionale che internazionale – è profondamente mutato, e certi dossier dell'OIL – in particolare quelli relativi alla dimensione sociale della globalizzazione, alla promozione dei diritti sociali fondamentali e alla ratifica delle convenzioni fondamentali dell'OIL – sono diventati più delicati; è quindi necessario assicurarsi, sul piano nazionale, un ampio sostegno delle parti sociali e delle cerchie economiche. Nel 1997, la CIL ha adottato un emendamento costituzionale che consente l'abrogazione di convenzioni ormai obsolete, uno strumento che vi proponiamo di ratificare nel capitolo 3; si potrebbe quindi rendere necessaria una consultazione approfondita delle parti sociali in materia di eventuali disdette o abrogazioni delle convenzioni internazionali del lavoro cogenti per il nostro Paese. Questo processo è in atto: in effetti, l'ordine del giorno della Conferenza dell'anno 2000 prevede il ritiro delle convenzioni n. 31, 46, 51, 61, 66. Si tratta di convenzioni relative alla durata del lavoro nei settori delle miniere, dei lavori pubblici e dell'industria tessile, che non sono mai state ratificate dalla Svizzera e che non hanno mai raccolto il numero di ratificazioni sufficienti per la loro entrata in vigore.

L'OIL e la comunità internazionale si dichiarano a favore della ratifica della Convenzione n. 144, considerata prioritaria per la garanzia dei diritti sociali fondamentali; questo è anche il nostro parere, in quanto riteniamo che il nostro Paese debba svolgere un ruolo più attivo in seno all'OIL.

Nel corso degli anni, e allo scopo di evitarvi un sovraccarico di lavoro, abbiamo cercato di semplificare i nostri messaggi e rapporti inerenti alle attività della CIL, limitandoci a esaminare le possibilità di ratificare le convenzioni adottate. Tuttavia, dall'inizio degli anni Novanta, constatiamo un netto aumento degli interventi parlamentari relativi all'atteggiamento svizzero riguardo alle convenzioni e alle nostre attività nell'ambito dell'OIL. Ciò ci sembra evidenziare un crescente bisogno d'informazione e di consultazione, nonché la necessità di una migliore preparazione di queste pratiche in collaborazione con le parti sociali. Riteniamo che la ratifica della Convenzione n. 144 – e la conseguente creazione di una Commissione federale – dovrebbero consentire di rispondere a queste aspettative, promuovendo al tempo stesso due nostre priorità, e cioè il dialogo sociale grazie allo scambio d'informazioni tra datori di lavoro, lavoratori e poteri pubblici e, soprattutto, la razionalizzazione dei lavori della vostra Assemblea e dell'amministrazione.

All'inizio del 1999, la Convenzione n. 144 è stata ratificata da 90 Paesi, fra cui tutti gli Stati membri dell'UE (ad eccezione del Lussemburgo), la Norvegia, l'Islanda e gli Stati Uniti.

7.1.3 Procedura di consultazione

Nell'ambito della preparazione e della verifica del Vertice mondiale di Copenaghen sullo sviluppo sociale (6-12 marzo 1995), le organizzazioni sindacali hanno chiesto la ratifica della Convenzione n. 144 da parte del nostro Paese. Di conseguenza, il Seco-DA ha consultato le associazioni mantello delle parti sociali su diversi punti relativi alla verifica del Vertice mondiale per lo sviluppo sociale, fra cui l'eventuale ratifica della Convenzione n. 144. I risultati della consultazione hanno provato l'assenza d'opposizione alla ratifica della Convenzione n. 144 nelle cerchie dei datori di lavoro, da parte dell'Unione svizzera degli imprenditori (USI) e dell'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM). In seguito, tuttavia, l'USI ha espresso un parere contrario alla ratifica. Da parte dei lavoratori, una delle richieste emesse dalla Federazione svizzera dei sindacati cristiani (FSSC) è stata appunto la ratifica di questa Convenzione; l'Unione sindacale svizzera (USS) e la Federazione delle società svizzere degli impiegati (FSI) hanno appoggiato tale proposta.

Il nostro progetto di rapporto sulle convenzioni e sul protocollo adottati in occasione della 84ª sessione (marittima) della Conferenza del 1996, ha fornito l'occasione di procedere a un primo tentativo di consultazioni informali delle parti sociali del settore marittimo, che hanno accolto favorevolmente questa iniziativa.

Prima di prendere in considerazione la ratifica per la Svizzera, i servizi competenti del Seco-DA hanno approfittato di numerose riunioni presso l'OIL per sondare, in via informale, l'opinione dei governi e delle parti sociali di alcuni Paesi che hanno ratificato la Convenzione. In Svezia, ad esempio, il Ministero del lavoro ci ha informati che l'istituzione di una Commissione federale era anteriore alla Convenzione n. 144, e che le parti sociali erano particolarmente soddisfatte delle procedure attuate conformemente a quanto previsto dalla Convenzione. Tutti hanno sottolineato che l'esecuzione della Convenzione ha permesso di semplificare il lavoro governativo e parlamentare in modo tale da compensare ampiamente il fardello amministrativo legato all'istituzione della Commissione federale stessa.

7.2 Parte speciale

7.2.1 Commento alle disposizioni e atteggiamento della Svizzera riguardo alla Convenzione

Approviamo la finalità primaria della Convenzione, ovvero l'istituzione di consultazioni tripartite efficaci per promuovere l'attuazione di norme internazionali del lavoro.

La Convenzione n. 144 comprende 14 articoli, di cui solo i primi sei sono disposizioni fondamentali. Per stabilire se la Svizzera adempie le condizioni della Convenzione, bisogna esaminare gli articoli 1-6 rispetto alle disposizioni della nostra Costituzione federale, all'ordinanza del 3 giugno 1996 sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (ordinanza sulle commissioni; RS 172.31), all'ordinanza del DFF del 12 dicembre 1996 sulle diarie e indennità dei membri di dette commissioni (RS 172.311) e, infine, alla nostra prassi in materia di consultazione delle parti sociali riguardo alle attività dell'OIL.

L'articolo 1 definisce con il termine «organizzazioni rappresentative» le principali organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori che godono del diritto di libertà sindacale. La libertà sindacale s'intende qui come libertà di creare nuove organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori; l'articolo 23 nCost. sulla libertà d'associazione garantisce non soltanto la creazione di tali organizzazioni, ma anche il loro diritto di costituirsi e funzionare democraticamente. Quindi, nel nostro Paese, tutte queste organizzazioni godono del diritto di libertà sindacale. In pratica, per le questioni relative all'OIL, si consultano abitualmente le seguenti sette associazioni mantello dell'economia: Unione svizzera di commercio e d'industria (Vorort), Unione svizzera dei contadini (USC), USI, USAM; USS; FSI; FSSC. In virtù di quanto precede, l'articolo 1 della Convenzione è da noi adottato.

Conformemente all'articolo 2 paragrafo 1, ciascun Membro dell'OIL che ratifica la Convenzione si impegna ad attuare procedure volte ad assicurare consultazioni efficaci tra i rappresentanti del governo, dei datori di lavoro e dei lavoratori sugli oggetti di cui all'articolo 5. Secondo il paragrafo 2, la natura e la forma di tali procedure sono determinate conformemente alla prassi nazionale e, purché queste non siano ancora state istituite, previa consultazione delle organizzazioni rappresentative. L'articolo 2 paragrafo 1 dispone una semplice esigenza di effetto e non richiede alcuna osservazione.

Il paragrafo 2 precisa, da un lato, che spetta a ciascun Membro di determinare la natura e la forma che devono rivestire le procedure di consultazione e, dall'altro, che è consentito ricorrere a procedure esistenti, purché, naturalmente, esse adempiano i requisiti della Convenzione. Quest'ultima non contiene alcuna indicazione in merito alle diverse forme di procedura a cui i governi possono ricorrere; bisogna dunque ricercare le informazioni pratiche nelle altre fonti giuridiche – non cogenti – dell'OIL. In proposito, il paragrafo 2 numero 3 della raccomandazione n. 152, che completa la Convenzione, fornisce precisioni utili su questo punto. Esso dispone che le consultazioni possono aver luogo, ad esempio, nell'ambito di una commissione speciale per le questioni inerenti alle attività dell'OIL (*lett. a*), di un organismo dotato di una competenza generale nel settore economico e sociale o nel settore del lavoro (*lett. b*), di alcuni organismi dotati di una responsabilità speciale per materie determinate (*lett. c*) o mediante comunicazioni scritte, se riconosciute come adeguate e sufficienti dai partecipanti (*lett. d*).

Benché la lista non sia completa, l'analisi dei mezzi presentati suscita da parte nostra le seguenti osservazioni:

La lettera a prevede la creazione di una commissione specialmente istituita per le questioni dell'OIL. Tenuto conto delle considerazioni che figurano nella parte generale del nostro messaggio e delle nostre osservazioni relative all'articolo 5 della Convenzione, riteniamo che la soluzione indicata nella lettera a sia la più idonea per adempire i requisiti della consultazione tripartita nell'ottica della Convenzione. Intendiamo creare una Commissione federale tripartita per le questioni inerenti all'attività dell'OIL; tale commissione sarà un organo consultivo conformemente all'ordinanza sulle commissioni extraparlamentari.

La lettera b propone organismi di due tipi: il primo può essere assimilato a un «Consiglio economico e sociale», il secondo, invece, sarebbe un organismo dotato di una «competenza generale nel settore del lavoro». Pur non possedendo un Consiglio economico e sociale, disponiamo in compenso di una Commissione federale del lavoro. Tuttavia, la competenza di cui gode tale Commissione non è sufficientemente

generale per coprire tutte le materie che dovrebbero essere oggetto delle consultazioni ai sensi della Convenzione (art. 5).

La *lettera c* prevede che le consultazioni potrebbero aver luogo nell'ambito «di organismi dotati di una responsabilità speciale per materie determinate». Esistono in Svizzera numerose commissioni federali in cui sono rappresentate le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e che corrispondono a questa definizione. Nei settori di attività dell'OIL, basti menzionare, oltre alla Commissione federale del lavoro già citata, le commissioni federali costituite nei settori della formazione professionale, del mercato del lavoro, delle assicurazioni sociali ecc. L'esperienza ha dimostrato che queste commissioni non sono mai state interpellate su pratiche inerenti alle consultazioni tripartite relative all'OIL, ad eccezione della Commissione federale del lavoro, consultata in occasione della disdetta della Convenzione (n. 89) sul lavoro notturno delle donne, nel 1992. Le competenze specifiche di queste commissioni federali permetterebbero solo difficilmente di ottenere l'unità di dottrina necessaria per le pratiche relative all'OIL.

Per quanto concerne le comunicazioni citate nella *lettera d*, sono già state impiegate in certi casi e non intendiamo ritornare su procedure esistenti, come sarà precisato nelle osservazioni riguardo all'articolo 5 della Convenzione.

Grazie all'istituzione di una Commissione federale conforme ai requisiti della Convenzione e alla nostra ordinanza sulle commissioni, possiamo quindi adottare l'articolo 2 della Convenzione. Si tratta di una Commissione federale *permanente e consultiva*. Essa è *permanente* ai sensi dell'articolo 4 dell'ordinanza sulle commissioni perché entra in funzione subito dopo la ratifica della Convenzione n. 144 da parte della Svizzera ed esisterà fino a quando tale Convenzione rimarrà cogente per il nostro Paese. Conformemente all'articolo 5 dell'ordinanza sulle commissioni, la Commissione federale è *consultiva*: intendiamo infatti attribuirle la facoltà di emettere un parere e di presentarci un rapporto circa le convenzioni internazionali del lavoro sottoposte alla vostra Assemblea, cui spetterà decidere, in ultima istanza, in merito alla ratifica o meno delle convenzioni suddette. D'ora in poi, ci limiteremo a completare il parere della Commissione federale con la raccomandazione di accettare la proposta di ratifica o di non ratifica di una Convenzione.

Una commissione extraparlamentare può contare al massimo 20 membri; la Commissione federale comprenderà quindi un rappresentante di ciascuna delle sette associazioni mantello menzionate nell'analisi dell'articolo 1 della Convenzione, nonché rappresentanti dell'amministrazione (Seco-DA). La Commissione federale potrà convocare rappresentanti o esperti di altri servizi dell'amministrazione, nell'ambito di dibattiti su oggetti specifici. Il suo statuto e funzionamento sono stabiliti conformemente all'ordinanza sulle commissioni e all'ordinanza del DFF sulle diarie e indennità dei membri delle commissioni extraparlamentari.

L'applicazione dell'*articolo 3 paragrafo 1* della Convenzione non pone alcun problema. Questa disposizione prevede che i datori di lavoro e i lavoratori possano scegliere liberamente i loro rappresentanti. Nel nostro Paese si ha comunque l'abitudine, nell'ambito della creazione di un organismo consultivo nel quale sono rappresentate le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, di lasciare a tali associazioni il compito di scegliere i loro delegati. Il *paragrafo 2* dispone che i datori di lavoro e i lavoratori siano rappresentati equamente in seno all'organismo dove hanno luogo le consultazioni. In Svizzera, tale regola è rispettata nella composizione delle commissioni extraparlamentari, dato che l'ordinanza sulle commissioni preve-

de, infatti, non soltanto una composizione rappresentativa ed equanime (art. 9), ma anche, nella misura del possibile, il rispetto della parità dei sessi. Nella fattispecie non c'è motivo di allontanarsi da tali principi. Questo articolo è dunque adottato.

L'articolo 4 paragrafo 1 della Convenzione dispone che l'autorità competente assuma la responsabilità dell'assistenza amministrativa per le procedure stabilite. Ciò avviene in Svizzera nella maggior parte delle consultazioni alle quali le autorità procedono, nonché nel caso delle commissioni extraparlamentari. Dunque, anche nella fattispecie, non c'è motivo di scostarsi da tale principio. Il Seco-DA «Questioni internazionali del lavoro (INDA)» assicurerà l'assistenza amministrativa alla Commissione federale, senza che ciò comporti un sovraccarico di lavoro per il suo effettivo attuale.

Il paragrafo 2, relativo al finanziamento di una formazione adeguata per tutte le persone chiamate a rappresentare le organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori nelle procedure di consultazioni, richiede le seguenti spiegazioni: in primo luogo, si può presumere che le organizzazioni designeranno rappresentanti sufficientemente qualificati perché non ci sia bisogno di organizzare programmi di formazione ad essi destinati. In effetti, nel nostro Paese, i rappresentati delle parti sociali sono abituati alla pratica del negoziato e conoscono i dossier dell'OIL. Inoltre, l'articolo 8 dell'ordinanza sulle commissioni dispone che i membri delle medesime siano scelti in base alle competenze professionali, all'attitudine a lavorare in gruppo e alla disponibilità. Infine, in caso di necessità, l'UIL ci assicura la sua assistenza. In queste condizioni, consideriamo normale che le organizzazioni interessate assumano esse stesse, nella misura del possibile, i costi di formazione dei loro rappresentanti. In linea di massima, dunque, l'autorità non dovrebbe intervenire nel finanziamento di tale formazione. La Convenzione non esclude questa soluzione, essendo stata formulata in maniera tale da implicare che i costi di formazione possono essere assunti, in tutto o in parte, dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Ciò non esclude, tuttavia, che l'autorità competente possa essere chiamata ad assumersi l'onere di tali costi, qualora essi non fossero coperti dalle organizzazioni interessate. Nella fase introduttiva della Commissione federale, tali costi non dovrebbero comunque eccedere qualche migliaio di franchi all'anno. In considerazione di quanto sopra, l'articolo 4 è accettato.

L'articolo 5 paragrafo 1, in cui si elencano gli oggetti delle consultazioni, rappresenta il nocciolo della Convenzione. La Commissione federale disporrà delle competenze previste dal suddetto articolo e sarà costituita conformemente alle due ordinanze summenzionate.

Lettera a:

La *lettera a* chiede che il governo proceda alle consultazioni previste dalla Convenzione prima di dare una risposta all'UIL. Prima di qualsiasi sessione della CIL, l'UIL sottopone ai governi dei Paesi membri rapporti sui punti iscritti all'ordine del giorno. Tali rapporti comprendono, in particolare, un questionario, allorché si tratta di una prima entrata in materia o progetti di strumenti, se si tratta di una seconda lettura. Nel primo caso, i governi sono invitati a rispondere al questionario e, nel secondo, ad esprimere le loro osservazioni sui progetti di testi. In Svizzera, la prassi attuale è la seguente: trasmettendo i rapporti preliminari dell'UIL alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, il Seco-DA li invita a comunicargli le loro eventuali osservazioni, di cui tiene conto, nella misura del possibile, nella formulazione della risposta del governo. Una fotocopia delle osservazioni ricevute dalle or-

ganizzazioni consultate viene comunque e in ogni caso allegata a detta risposta. Questa procedura corrisponde già a quanto previsto dalla Convenzione e non vi è motivo di modificarla.

Lettera b:

La *lettera b* dispone che i Membri devono procedere a una consultazione tripartita prima di comunicare le loro proposte di ratifica o di non ratifica al Parlamento. Fino a oggi, non abbiamo proceduto a tali consultazioni, tranne, recentemente, nel caso delle convenzioni marittime (cfr. n. 7.1.3).

Ai sensi dell'articolo 19 della Costituzione dell'OIL, i Membri sono tenuti a presentare all'autorità competente le convenzioni e raccomandazioni per la preparazione di una legge o l'applicazione di provvedimenti di altra natura, entro la scadenza di un periodo di 12 mesi dalla loro adozione da parte della Conferenza. Dal punto di vista formale, noi adempiamo quest'obbligo presentandovi regolarmente gli strumenti dell'OIL nei nostri messaggi o rapporti relativi alle sessioni della Conferenza. Tuttavia, non siamo più in grado di rispettare le scadenze fissate dalla Costituzione dell'OIL, perché l'analisi approfondita di tali strumenti, alla quale procediamo, richiede due o anche tre anni, e questa tendenza sembra accentuarsi. Nel corso degli ultimi anni il nostro Paese è già stato citato due volte dagli organi di controllo dell'UIL per non aver rispettato le scadenze fissate. Si deve trovare un correttivo per questa situazione: accelerare la procedura di presentazione, grazie alla razionalizzazione del lavoro nell'ambito della Commissione federale, riveste ai nostri occhi la più grande importanza.

Nei nostri rapporti e messaggi vi presentiamo le nostre proposte circa il seguito da dare a siffatti strumenti. Nel caso di convenzioni, esaminiamo con particolare attenzione se la loro ratifica sia possibile e auspicabile sotto il profilo del nostro diritto positivo, e in tal caso ve le presentiamo per approvazione. Questa analisi è effettuata in maniera ancora più completa data l'adozione da parte dell'OIL, negli ultimi anni, di convezioni tecniche dettagliate, che interessano contemporaneamente diversi settori del nostro diritto positivo. Inoltre, nella maggior parte dei casi, questi strumenti sono di scarsa importanza per la nostra economia e il nostro mercato del lavoro. La nostra amministrazione deve dunque procedere a un esame analitico sproporzionato all'effetto previsto, che è, in genere, una proposta di non ratifica. Tali rapporti e messaggi circostanziati costituiscono un sovraccarico di lavoro anche per le vostre commissioni. Tutte queste fasi d'elaborazione saranno d'ora in poi effettuate nell'ambito della Commissione federale su basi semplificate. Infatti, alla Commissione federale verrà presentato un rapporto riassuntivo succinto circa la compatibilità fra le disposizioni della Convenzione e il diritto positivo svizzero. Su tale base, la Commissione deciderà se esistono i presupposti per una ratifica. Per ogni Convenzione, essa dovrà stilare alla nostra attenzione un rapporto di due pagine al massimo, completato da un'eventuale proposta di ratifica. Spetterà a noi accettare o meno la proposta; la nostra decisione e quella della Commissione federale vi saranno quindi trasmesse per conoscenza in caso di non ratifica o, per approvazione, in caso di un eventuale decreto di ratifica. Ciò presenta un duplice vantaggio: discussione preliminare e – ove possibile – eliminazione delle divergenze in seno alla Commissione federale per facilitare la nostra decisione e presentazione semplificata del parere della Svizzera riguardo alle convenzioni dell'OIL, al fine di permettere un migliore apprezzamento della situazione in sede di dibattito parlamentare. La semplificazione del processo decisionale, sia governativo sia parlamentare, compensa ampiamente, a

nostro avviso, gli oneri derivanti dall'istituzione della Commissione federale. La consultazione effettuata in via informale sugli strumenti adottati dalla CIL in occasione della sua 84ª sessione conferma il nostro punto di vista.

Infine, la misura di cui alla *lettera a*, deve permetterci una migliore coordinazione allo stadio dei progetti di strumenti; ci sembra dunque logico proseguire la consultazione presentando alla Commissione federale i nostri progetti di rapporti o messaggi.

Lettera c:

La *lettera c* implica l'istituzione di una procedura che assicuri il riesame, a intervalli appropriati, delle convenzioni non ratificate e delle raccomandazioni a cui non si è dato seguito. Non conosciamo questa prassi sul piano formale, anche se è vero che di fatto l'abbiamo instaurata.

Il Consiglio d'amministrazione dell'UIL ha recentemente costituito un gruppo di lavoro per la politica di revisione delle norme internazionali del lavoro. In particolare, questo gruppo ha per compito la semplificazione dell'arsenale normativo dell'OIL; in futuro, esso potrà fare raccomandazioni al Consiglio d'amministrazione, ad esempio per quanto riguarda il raggruppamento o la fusione di alcune norme internazionali del lavoro e promuoverne la ratifica da parte degli Stati membri. Ciò potrebbe avere una ripercussione sulla nostra posizione in merito a norme esistenti, inducendoci a esaminarne l'eventuale ratifica.

Infine, nel nostro messaggio del 1977, avevamo già dimostrato che il nostro Paese aveva ratificato convenzioni internazionali del lavoro adottate in sessioni anteriori della CIL; nel 1999, ad esempio, le convenzioni fondamentali n. 98 (sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva) e n. 138 (sull'età minima). In virtù di quanto precede, se in avvenire si dovesse collaborare con la Commissione federale su questi punti, ciò non provocherà un sovraccarico di lavoro per l'amministrazione.

Lettera d:

La *lettera d* richiede alcune spiegazioni. Ai sensi dell'articolo 22 della Costituzione dell'OIL, gli Stati membri devono presentare un rapporto circa i provvedimenti messi in atto per assicurare l'attuazione delle convenzioni a cui hanno aderito. La *lettera d* dispone che tali rapporti siano sottoposti a procedura di consultazione tripartita. In Svizzera, il Seco-DA trasmette questi rapporti all'UIL, previa consultazione formale delle sette associazioni mantello delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Di fatto, quindi, noi rispettiamo già questa disposizione della Convenzione e non vi è motivo di modificare la nostra procedura.

Lettera e:

La *lettera e* dispone che le procedure di consultazioni portino anche sulle proposte di disdetta di convenzioni ratificate. Nel caso, già citato in precedenza, della disdetta della Convenzione n. 89, nel 1991, avevamo consultato la Commissione federale del lavoro. Nell'ambito del proseguimento dei nostri sforzi di riesame delle vecchie convenzioni (cfr. lett. c), intendiamo partecipare pienamente ai lavori di semplificazione dell'arsenale normativo dell'OIL, denunciando, se necessario, convenzioni già ratificate.

Infatti, con l'emendamento costituzionale adottato nel 1997, il nostro Paese potrebbe essere sciolto da convenzioni ratificate. Date le circostanze, riteniamo che sareb-

be estremamente difficile richiedere il parere di diverse commissioni di esperti, in particolare per ragioni amministrative e allo scopo di assicurare l'unità di dottrina. Qualora se ne presentasse l'occasione, sarà dunque la Commissione federale a esaminare le eventuali proposte di disdetta di convenzioni internazionali del lavoro.

Per concludere, adottiamo l'articolo 5, le cui competenze materiali pertinenti costituiranno il fondamento delle attività della Commissione federale.

In base a quanto previsto nell'*articolo 6*, l'autorità competente deve presentare, se opportuno, e previa consultazione delle organizzazioni rappresentative, un rapporto sul funzionamento delle procedure di consultazione.

Tale rapporto è giustificato se si vogliono dare tutte le garanzie di un funzionamento democratico della Commissione federale. Il rapporto sulle attività e sul funzionamento della Commissione federale ci perverrà regolarmente e il rapporto di gestione ne farà menzione. Possiamo adottare l'articolo 6.

Gli *articoli 7-14* della Convenzione (disposizioni finali abituali) non necessitano osservazioni.

7.2.2 Atteggiamento riguardo alla raccomandazione (*allegato 9*)

La raccomandazione n. 152 riprende in gran parte le disposizioni della Convenzione; essa non è cogente e non deve essere ratificata. Ci limiteremo a citare alcune nuove menzioni in essa contenute.

A titolo di precisazione dell'articolo 2 paragrafo 2 della Convenzione, il *paragrafo 2 numero 3* della raccomandazione indica che le consultazioni potrebbero aver luogo ad esempio: a) nell'ambito di una commissione specialmente costituita a questo scopo, b) nell'ambito di un organismo dotato di una competenza generale nel settore economico e sociale o nel settore del lavoro c) nell'ambito di uno o più organismi competenti per materie determinate d) mediante comunicazioni scritte, a condizione che quanto precede sia approvato dai partecipanti alle procedure consultive.

In base al *paragrafo 3 numero 3*, si devono prendere, in collaborazione con le organizzazioni interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori, i provvedimenti atti a fornire una formazione adeguata alle persone partecipanti alle consultazioni.

Il *paragrafo 4*, che riprende in parte l'articolo 4 della Convenzione, precisa che l'autorità competente dovrebbe assicurare, se necessario, il finanziamento dei programmi di formazione.

Il *paragrafo 5* elenca le questioni che devono essere oggetto di consultazioni, citando quanto enunciato nell'articolo 5 della Convenzione, ma con l'aggiunta di un punto: la *lettera c* prevede infatti che le consultazioni dovrebbero avere per oggetto anche la preparazione e l'esecuzione di misure legislative o altri provvedimenti intesi ad attuare le convenzioni e raccomandazioni dell'OIL.

Ai sensi del *paragrafo 6*, l'autorità competente dovrebbe decidere, previa consultazione delle organizzazioni rappresentative, in quale misura tali consultazioni dovrebbero essere utilizzate per altre questioni oltre a quelle contemplate nel paragrafo 5, e cita tre casi a titolo di esempio (*lett. a-c*).

Infine, il *paragrafo 8* prevede che occorrerebbe prendere provvedimenti adeguati allo scopo di assicurare la coordinazione tra le procedure di consultazione contemplate dalla raccomandazione e le attività di organismi nazionali che trattano problemi analoghi.

7.3 Conclusioni

Intendiamo ratificare la Convenzione n. 144, da un lato, perché desideriamo infondere un nuovo slancio al dialogo sociale in Svizzera e nel mondo e per dimostrare la nostra solidarietà nei confronti della maggior parte degli Stati che hanno ratificato la Convenzione suddetta e, dall'altro, perché, nel contesto di un'economia globalizzata, non si può costruire una società moderna senza un solido fondamento democratico. La Commissione federale deve permettere al nostro Paese, ma soprattutto agli attori della vita sociale ed economica, di avere un ruolo ancora più attivo in seno all'OIL per assicurare la dimensione sociale della globalizzazione dell'economia e di promuovere l'immagine dell'OIL in Svizzera e nel mondo. Tale promozione del dialogo tripartito concerne specificamente le attività dell'OIL e non interferisce minimamente con il ruolo prioritario rivestito in Svizzera dal dialogo sociale e bilaterale tra parti sociali sulle questioni che le riguardano.

La nostra volontà di creare una Commissione federale deve altresì favorire il ravvicinamento fra l'OIL e i cittadini di questo Paese, nonché avvicinarsi alle tendenze vigenti in seno degli Stati membri dell'Unione europea.

7.4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Dotato di un effettivo stabile di 3,8 unità per gli affari internazionali del lavoro, il Seco-DA si occuperà dell'assistenza amministrativa della Commissione federale senza ulteriore apporto di personale. La ratifica della Convenzione non comporterà dunque un aumento dell'effettivo dell'ufficio. Per quanto concerne le ripercussioni finanziarie derivanti dall'istituzione della Commissione federale, partiamo dal presupposto che la Commissione federale comprenderà un rappresentante di ciascuna delle sette associazioni mantello (cfr. art. 1) e si riunirà due o tre volte all'anno, per un giorno, a Berna. Si potrà procedere a comunicazioni scritte, senza convocazione della Commissione, il che causerà qualche lavoro a domicilio per i suoi membri, che dovranno essere indennizzati. Infine, e tenuto conto anche dei costi di formazione e di trasferta dei membri della Commissione federale, stimiamo che il budget totale per il funzionamento della Commissione federale non sarà superiore a 10 000 franchi svizzeri annui. La semplificazione dei lavori amministrativi e di redazione di rapporti consentirà inoltre un'economia di circa 5000 franchi svizzeri di spese di traduzione. L'onere finanziario risultante è quindi sopportabile e sarà sostenuto dal Seco-DA (voce 705.3189.001 [«*Commissioni e onorari*»]).

7.5 Relazione con il diritto europeo

Nessuna disposizione comunitaria inerente alla promozione del dialogo sociale prevede consultazioni così precise come quelle della Convenzione n. 144. Naturalmente, in materia di dossier europei, la parti sociali partecipano alle consultazioni a livello europeo e nazionale per il tramite delle loro proprie istituzioni, in particolare il Consiglio economico e sociale. È questa la ragione per cui quattordici sui quindici membri dell'UE hanno ratificato la Convenzione n. 144 per i dossier dell'OIL.

7.6 Programma di legislatura

La ratifica di strumenti dell'OIL figura in maniera generale nel programma di legislatura 1995-1999 (FF 1996 II 341, allegato 2).

7.7 Basi giuridiche

Il decreto federale che approva la ratifica della Convenzione n. 144 si fonda sull'articolo 8 Cost. (art. 54 nCost.), che attribuisce alla Confederazione la facoltà di concludere trattati internazionali. L'Assemblea federale è competente per approvare la Convenzione in virtù dell'articolo 85 capoverso 5 Cost. (art. 166 cpv. 2 nCost.).

La Convenzione n. 144 può essere denunciata, conformemente all'articolo 9 della Convenzione stessa, alla scadenza di un periodo di dieci anni dopo l'entrata in vigore iniziale, nonché alla scadenza di ogni ulteriore periodo di dieci anni. La Convenzione non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale e non implica neppure un'unificazione multilaterale del diritto ai sensi dell'articolo 89 capoverso 3 lettera c Cost. (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 nCost.). Ne consegue che il decreto federale che approva la Convenzione non sottostà al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali.

1773