

Rapporto
sulla 64^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro
e

Messaggio
concernente due convenzioni internazionali del lavoro

del 23 aprile 1980

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Giusta le disposizioni costituzionali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), vi sottoponiamo il nostro rapporto sulla 64^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro e contemporaneamente un messaggio sulla convenzione (n. 150) concernente l'amministrazione del lavoro: ruolo, funzioni ed organizzazione, come anche la convenzione (n. 151) concernente la protezione del diritto d'organizzazione e le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica.

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

23 aprile 1980

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Chevallaz
Il cancelliere della Confederazione, Huber



Compendio

Il rapporto consta di tre parti. La prima concerne i lavori della 64^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro e gli strumenti da essa adottati. La seconda parte è consacrata a un'analisi della convenzione (n. 150) e della raccomandazione (n. 158) concernenti l'amministrazione del lavoro: ruolo, funzioni ed organizzazione. Il capitolo 3 si riferisce alla convenzione (n. 151) concernente la protezione del diritto d'organizzazione e le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica e alla raccomandazione (n. 159) concernente le procedure di determinazione nella funzione pubblica.

La convenzione (n. 150) riflette l'importanza delle questioni sociali e del lavoro nel mondo moderno ed è intesa ad aiutare gli Stati membri dell'Organizzazione internazionale del lavoro, segnatamente i Paesi in sviluppo, affinché adottino strutture amministrative efficaci. Le norme definiscono chiaramente i meccanismi istituzionali che permettono ad ogni Paese l'elaborazione e l'applicazione di una politica nazionale del lavoro, in particolare per quanto concerne la legislazione del lavoro, l'impiego, le condizioni di lavoro e di vita e le relazioni professionali. Inoltre, esse sottolineano il bisogno di creare un'amministrazione del lavoro decentralizzata preconizzando una politica del lavoro incentrata sulla consultazione, la cooperazione e la negoziazione tra governi, lavoratori e datori di lavoro. L'analisi di questa convenzione ha dimostrato che nulla s'opponesse alla sua ratificazione da parte del nostro Paese, il quale conosce ormai da tempo un'amministrazione del lavoro democratica, fondata sulla partecipazione e la consultazione degli interlocutori sociali.

La convenzione (n. 151) stabilisce delle norme internazionali relative alla contrattazione delle condizioni di impiego tra le autorità pubbliche e le organizzazioni di agenti pubblici, come anche procedure oggettive ed imparziali per il componimento delle controversie. Essa s'applica a tutte le persone impiegate dalle autorità pubbliche, essendo previste deroghe per taluni agenti di livello elevato e per quelli le cui responsabilità hanno un carattere altamente confidenziale, nonché per le forze armate e la polizia.

La convenzione garantisce agli agenti pubblici il beneficio dei diritti civili e politici essenziali all'esercizio normale della libertà sindacale, con l'unica riserva degli obblighi derivanti dallo statuto o dalla natura delle loro funzioni. Inoltre, le organizzazioni d'agenti pubblici devono fruire di una completa autonomia nei confronti delle autorità pubbliche. L'applicazione di questa convenzione non dovrebbe comportare nessuna difficoltà né alla Confederazione né ai Cantoni e Comuni, dacché le sue finalità già sono state sostanzialmente conseguite nel nostro Paese.

Ne risulta, pertanto, che possiamo proporvi l'approvazione delle due convenzioni menzionate.

1 64ª sessione della Conferenza internazionale del lavoro**11 Ordine del giorno, lavori e decisioni della Conferenza**

1. La Conferenza internazionale del lavoro ha tenuto la sua 64ª sessione dal 7 al 28 giugno 1978 nel Palazzo delle Nazioni Unite a Ginevra. Nell'ordine del giorno erano iscritti i seguenti temi:

1. Rapporto del Consiglio d'amministrazione e del Direttore generale;
2. Proposte di programma e preventivo e altre questioni finanziarie;
3. Informazioni e rapporti sull'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni;
4. Amministrazione del lavoro: ruolo, funzioni e organizzazione (seconda discussione);
5. Libertà sindacale e procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica (seconda discussione);
6. Revisione della convenzione (n. 32) sulla protezione degli scaricatori contro gli infortuni (riveduta), 1932 (prima discussione);
7. Durata del lavoro e periodi di riposo nei trasporti stradali (prima discussione);
8. Struttura dell'OIL: rapporto del gruppo di lavoro sulla struttura.

2. La delegazione svizzera era composta secondo la formula tripartita conformemente alle norme dell'OIL.

Essa comprendeva: Jean Pierre Bonny, direttore dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML) e Adelrich Schuber, direttore dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, in veste di delegato del governo, nonché André Zenger, caposervizio degli affari internazionali dell'UFIAML, come delegato supplente; Roger Décosterd, direttore, capo del dipartimento del personale Nestlé - Alimentana SA, come delegato dei datori di lavoro; Jean Clivaz, segretario dell'Unione sindacale svizzera, come delegato dei lavoratori. La delegazione era completata da alcuni consulenti tecnici.

3. Dall'ultima Conferenza, due Stati (Botswana e Gibuti) hanno aderito all'OIL, mentre uno Stato (gli Stati Uniti d'America) si è ritirato dall'Organizzazione (cfr. all'uopo il rapporto sulla 63ª sessione della Conferenza). L'effettivo dell'OIL consta quindi di 136 membri dei quali 129 hanno partecipato alla 64ª sessione presieduta da Pedro Ojeda Paullada, Segretario al Lavoro e alla Previdenza sociale del Messico.

4. I primi tre temi dell'ordine del giorno (rapporto del Direttore generale, questioni finanziarie e applicazione delle convenzioni) sono trattati annualmente davanti alla Conferenza. Per la prima volta, alla Conferenza è stato parimenti presentato un rapporto di attività del Consiglio d'amministrazione che riassume le decisioni più importanti adottate dal Consiglio dall'ultima sessione della Conferenza.

5. Il rapporto del Direttore generale era consacrato al resoconto e alla valutazione delle attività dell'OIL nel 1977. Alcuni temi concernenti l'avvenire dell'OIL sono stati pure abordati. L'anno 1977 è stato, senza dubbio,

uno dei periodi più difficili nella storia dell'OIL. Infatti, il ritiro degli Stati Uniti ha portato un serio colpo all'Organizzazione, la cui universalità è stata così diminuita; inoltre, con il ritiro del maggior contribuente, essa ha dovuto affrontare difficoltà finanziarie considerevoli. Oltre duecento oratori hanno partecipato alla discussione concernente il rapporto del Direttore generale e la maggioranza di essi hanno espresso il desiderio che gli Stati Uniti rientrino nell'ambito dell'Organizzazione.

6. La situazione finanziaria, successiva alla partenza degli Stati Uniti, merita alcuni chiarimenti.

Nel giugno 1977, la Conferenza aveva approvato un programma ed un bilancio per il periodo 1978-79 dell'ammontare di 169 074 000 dollari, essendo il totale delle contribuzioni fissate agli Stati membri di 87 037 000 dollari per il 1978 e di 82 037 000 dollari per il 1979. Considerato l'adeguamento di taluni fattori finanziari (riserva non ripartita e rimborso al Fondo di compensazione), il preventivo ascendeva, alla vigilia della Conferenza del 1978, a 175 255 279 dollari, si presupponeva che tale somma poteva essere aumentata grazie ai crediti decisivi della Conferenza onde colmare la differenza tra il tasso del cambio del dollaro e quello del franco svizzero fissato per il biennio 1978/79 e il tasso di 2,51 franchi svizzeri per un dollaro, sul quale era ancora fondato il preventivo.

7. Come noto, gli Stati Uniti, la cui contribuzione era del 25 per cento, si sono ritirati dall'Organizzazione con effetto il 6 novembre 1977. Alle sessioni del novembre 1977 e febbraio - marzo 1978, il Consiglio d'amministrazione, sulla base di proposte formulate dal Direttore generale, ha deciso di operare alcune riduzioni sul programma ed il preventivo 1978-79 dell'ammontare di 36,6 milioni di dollari circa, o del 21,7 per cento dell'importo iniziale. Tali riduzioni, aggiunte alle contribuzioni volontarie che l'Ufficio sperava ottenere, dovrebbero compensare la perdita del 25 per cento (o i 42,3 milioni di dollari) rappresentati dalla partecipazione degli Stati Uniti. Tale calcolo si è rivelato successivamente del tutto pertinente.

8. Onde non dover stabilire una nuova scala delle contribuzioni, il Consiglio d'amministrazione ha deciso di non proporre una riduzione formale del 25 per cento nell'ambito del preventivo approvato nel giugno 1977. La Conferenza ha accettato tale procedimento e ha deciso di sostituire il contributo degli Stati Uniti, fissato nella scala delle contribuzioni per il 1979, con una «contribuzione non attribuita» del 25 per cento. Ciò significa che il 75 per cento solamente del programma e del preventivo per il biennio 1978-79 sarà coperto in realtà da contribuzioni degli Stati membri.

9. Per l'anno civile 1979, la Conferenza ha fissato a 120 618 425 dollari la somma totale riveduta, da ripartire tra gli Stati membri. La revisione, conclusasi con un rialzo, è destinata principalmente a coprire i sovraccosti valutati (30 588 870 dollari) derivanti nel 1978 e 1979 dall'indebolimento del corso del dollaro rispetto al franco svizzero.

10. Nel quadro dell'esame del punto 3 dell'ordine del giorno, la Conferenza ha istituito, secondo consuetudine, una commissione tripartita incaricata

dell'approvazione delle convenzioni e raccomandazioni. Il ruolo di questa commissione consiste nell'esaminare, entro i limiti della costituzione dell'OIL, le procedure stabilite dall'Organizzazione, i provvedimenti presi dagli Stati membri per lo svolgimento degli obblighi relativi alle norme internazionali del lavoro e, in particolare, all'applicazione delle convenzioni da essi ratificate. Nell'anno in corso, l'analisi generale è stata dedicata alla raccomandazione (n. 123) sull'impiego delle donne con responsabilità familiari. Il rapporto della commissione è stato adottato dalla Conferenza.

11. La seconda discussione consacrata all'amministrazione del lavoro — ruolo, funzioni ed organizzazione — (punto 4 dell'ordine del giorno) è sfociata nell'adozione di una convenzione completata da una raccomandazione. Questi strumenti e le nostre proposte concernenti l'approvazione della convenzione sono analizzati sotto il numero 2. I due testi sono riprodotti nell'allegato 1.

12. La Conferenza ha parimenti adottato, al termine di una seconda discussione, una convenzione e una raccomandazione sulla protezione del diritto d'organizzazione e le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica (punto 5 dell'ordine del giorno). Questi strumenti e le nostre proposte concernenti l'approvazione della convenzione sono analizzati sotto il numero 3. I testi sono riprodotti nell'allegato 2.

13. Al termine di una prima discussione consacrata alla revisione della convenzione (n. 32) sulla protezione degli scaricatori contro gli infortuni (punto 6 dell'ordine del giorno), la Conferenza ha adottato il disegno di una nuova convenzione e quello di una nuova raccomandazione che saranno oggetto di una seconda lettura nel 1979.

14. La Conferenza ha parimenti esaminato, in prima lettura, un disegno di convenzione ed uno di raccomandazione sulla durata del lavoro e i periodi di riposo nei trasporti stradali (punto 7 dell'ordine del giorno). Questi strumenti saranno precisati in seconda lettura, nel 1979.

15. Dopo aver notato i progressi realizzati dal gruppo di lavoro incaricato dallo studio dei problemi strutturali dell'OIL, la Conferenza ha deciso di rinnovare il mandato del gruppo di lavoro menzionato il quale presenterà un rapporto sui propri lavori nella 65^a sessione della Conferenza, nel 1979.

16. Oltre agli strumenti già menzionati, la Conferenza ha adottato una risoluzione concernente l'impiego dei giovani. Occorre sottolineare che la Conferenza ha respinto un progetto di risoluzione di natura politica inteso a condannare Israele.

17. Va notato che la Conferenza è stata adita di una proposta per l'ammissione della Namibia come Stato membro dell'Organizzazione. La proposta è stata accettata a forte maggioranza.

18. Infine, conviene rilevare che nel corso della 64^a sessione della Conferenza è avvenuta l'elezione dei membri del Consiglio d'amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro per un mandato di tre anni. La Svizzera è stata eletta come membro aggiunto del gruppo governativo.

**2 Convenzione (n. 150) e raccomandazione (n. 158)
concernente l'amministrazione del lavoro:
ruolo, funzioni e organizzazione
(allegato 1)**

**21 Finalità e contenuto della convenzione
e della raccomandazione**

Le convenzioni e raccomandazioni internazionali del lavoro adottate sino ad oggi dall'OIL nell'ambito dell'amministrazione del lavoro concernono solo taluni aspetti particolari della questione (convenzione sull'ispezione del lavoro, 1947, convenzione sul servizio dell'impiego, 1948, per esempio). All'origine, alcuni membri governativi avevano espresso dei dubbi sull'opportunità di stabilire norme internazionali in materia. Finalmente, i membri governativi nonché i membri dei datori di lavoro e dei lavoratori, hanno convenuto di elaborare gli strumenti definenti contemporaneamente il ruolo, le funzioni e l'organizzazione di un sistema nazionale d'amministrazione del lavoro.

Adottando le norme formulanti direttive generali che concernono l'amministrazione del lavoro e stabiliscono il quadro istituzionale generale necessario all'elaborazione, all'approntamento e al controllo di una politica nazionale del lavoro, l'Organizzazione vuole aiutare gli Stati membri, e più particolarmente un certo numero di essi, a dotarsi di strutture amministrative in questo campo. Per tale finalità, la convenzione, in particolare, è stata elaborata in modo da mantenere l'elasticità necessaria atta ad assicurare una più ampia adesione possibile e da tener conto segnatamente del carattere eterogeneo delle amministrazioni del lavoro attraverso il mondo, nei Paesi culturalmente e strutturalmente diversi che si trovano nei vari stadi di sviluppo economico e amministrativo. I criteri e i principi direttivi definitivamente presi in considerazione — e adottati all'unanimità dalla Conferenza — sono tra quelli generalmente accettabili dall'amministrazione del lavoro.

La *convenzione (n. 150)* comprende 10 articoli oltre alle disposizioni finali usuali, mentre la raccomandazione che la completa è più dettagliata.

L'*articolo 1* della convenzione definisce i termini «amministrazione del lavoro» e «sistema d'amministrazione del lavoro». L'espressione «amministrazione del lavoro» designa le attività dell'amministrazione pubblica nell'ambito della politica nazionale del lavoro. Partecipano al «sistema» tutti gli organi dell'amministrazione pubblica, responsabili dell'amministrazione del lavoro, nonché tutte le strutture istituzionali stabilite allo scopo di coordinare le attività di questi organi e di assicurare la consultazione e la partecipazione dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle loro organizzazioni.

L'*articolo 2* prevede la possibilità di delegare o di affidare talune attività alle organizzazioni non governative, segnatamente alle parti sociali.

L'*articolo 3* reca il principio del ricorso al negoziato collettivo diretto paritario, quale forma possibile di regolamento delle questioni derivanti dalla politica nazionale del lavoro.

Giusta l'*articolo 4*, ogni membro dell'OIL ratificante la convenzione deve

fare in modo che un sistema d'amministrazione del lavoro sia organizzato, funzioni in maniera efficace e siano opportunamente coordinate le attività.

L'*articolo 5 paragrafo 1*, istituisce il principio del sistema tripartito nel quadro dell'amministrazione del lavoro. Secondo il paragrafo 2 questo sistema non deve conoscere restrizioni d'ordine settoriale e geopolitico.

L'*articolo 6 paragrafo 1* precisa le funzioni degli organi competenti nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro per quanto attiene alla concezione e all'applicazione della politica nazionale del lavoro.

Il *paragrafo 2* enumera i compiti principali incumbenti a tali organi: partecipare a tutti gli stadi della politica nazionale dell'impiego dal momento della sua elaborazione sino alla sua valutazione (lett. a) e vigilare in maniera continua la situazione nel mondo del lavoro (lett. b), favorire il sistema tripartito e il negoziato collettivo (lett. c), consulenza tecnica alle parti sociali (lett. d).

Giusta l'*articolo 7* ogni membro dell'OIL, ratificante la convenzione deve, se le condizioni nazionali lo esigono per soddisfare i bisogni del maggior numero di lavoratori e nella misura in cui tali attività non sono ancora comprese, incoraggiare l'estensione, occorrendo progressiva, delle funzioni del sistema d'amministrazione del lavoro alle categorie di lavoratori non considerati salariati conformemente alle varie legislazioni nazionali.

Ai termini dell'*articolo 8*, la partecipazione degli organi del sistema d'amministrazione del lavoro deve estendersi all'elaborazione della politica nazionale nel campo delle relazioni internazionali del lavoro.

Conformemente all'*articolo 9*, un organo governativo specifico deve assicurare una coordinazione appropriata ed esercitare l'alta vigilanza sulle attività degli organismi ai quali sono state delegate le competenze.

L'*articolo 10 paragrafo 1* stipula che il personale dovrà disporre di qualificazioni professionali adeguate ed essere indipendente da qualsiasi influenza esterna indebita.

Il *paragrafo 2* prevede l'instaurazione di uno statuto specifico per i funzionari.

Gli articoli 11 a 18 contemplano le clausole finali usuali.

La *raccomandazione* riprende i principi enunciati della convenzione precisandoli e sviluppandoli. Essa consta di tre parti: le disposizioni generali, le funzioni del sistema nazionale d'amministrazione del lavoro e l'organizzazione di questo sistema.

I quattro punti delle *disposizioni generali* riprendono parola per parola i primi quattro articoli della convenzione.

Le *funzioni* del sistema nazionale d'amministrazione del lavoro dovrebbero svolgersi nei quattro campi seguenti: norme del lavoro, relazioni professionali, impiego, ricerca in materia di lavoro.

Anzitutto, gli organi competenti del sistema d'amministrazione del lavoro, in consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, dovrebbero, in materia di norme del lavoro, partecipare a tutti gli stadi della

loro elaborazione, alla loro applicazione e riesame. Il sistema dovrebbe comprendere servizi d'ispezione del lavoro.

In secondo luogo, la parte consacrata alle relazioni professionali verte essenzialmente sull'incoraggiamento di buone relazioni professionali. Essa enumera i vari mezzi onde giungere a tale fine: libero esercizio del diritto sindacale, diritto d'organizzazione e di negoziato collettivo, servizi ufficiali di consultazione, procedure di negoziati volontari, esistenza d'organi di consultazione e di mediazione nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro.

Infine, nel campo dell'impiego, la raccomandazione s'impegna a definire i mezzi per assicurare una politica dell'impiego efficace. Tra i principali provvedimenti enumerati all'uopo, possiamo menzionare la coordinazione delle attività degli organismi o autorità che si occupano dei diversi aspetti della politica dell'impiego, l'approntamento di un servizio pubblico, gratuito ed efficace, dell'impiego, l'attribuzione e la gestione di fondi pubblici destinati segnatamente alla lotta contro il sottoimpiego e la disoccupazione.

La ricerca in materia di lavoro costituisce la quarta funzione importante del sistema.

La terza parte della raccomandazione è consacrata all'*organizzazione* del sistema d'amministrazione del lavoro. La coordinazione è un primo elemento del problema; essa presuppone la partecipazione attiva del ministero del lavoro all'elaborazione della politica economica e sociale e si fonda essenzialmente sullo scambio d'informazioni di carattere tecnico e sulla consultazione con gli organismi dei datori di lavoro e dei lavoratori.

La questione delle risorse e del personale è successivamente abordata in maniera generale. Affinché risulti efficace, il sistema d'amministrazione del lavoro deve essere dotato di risorse necessarie e di un effettivo sufficiente di personale opportunamente qualificato. La formazione permanente e gli scambi d'esperienze sul piano internazionale contribuiscono a mantenere il livello delle qualificazioni.

Per quanto attiene alla struttura interna del sistema, la raccomandazione si limita a suggerire le differenti unità amministrative che dovrebbero normalmente essere comprese nel sistema d'amministrazione del lavoro.

L'ultimo punto si riferisce ai servizi esterni dell'amministrazione del lavoro e ai provvedimenti adottabili al fine di assicurarne il funzionamento efficace.

22 Atteggiamento della Svizzera

Possiamo approvare appieno le finalità contemplate dalla convenzione e dalla raccomandazione, e cioè la creazione e lo sviluppo di sistemi nazionali d'amministrazione del lavoro efficaci e democratici, fondati sulla partecipazione attiva delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Le direttive contemplate da tali strumenti aiuteranno numerosi Paesi ed esse sono, in particolare, rispondenti ai bisogni dei Paesi in sviluppo.

Per quanto concerne la situazione nel nostro Paese rispetto alle esigenze della convenzione, occorre rilevare quanto segue:

Giusta l'*articolo 1* della convenzione, i termini «amministrazione del lavoro» designano le attività dell'amministrazione pubblica nell'ambito della politica nazionale del lavoro e l'espressione «sistema d'amministrazione del lavoro» si riferisce a tutti gli organi dell'amministrazione pubblica. Tali definizioni sono redatte in modo sufficientemente elastico onde permettere di considerare le diverse situazioni nazionali. Occorre nondimeno rilevare che la convenzione è rivolta essenzialmente agli organi e alle attività dell'amministrazione pubblica nel campo della politica nazionale del lavoro. Per quest'ultima espressione ricorrente nei due strumenti, la commissione ad hoc della Conferenza ha confermato l'importanza di interpretarla nella maniera più elastica possibile. Inoltre, conformemente all'interpretazione abituale dell'Ufficio internazionale del lavoro, nel caso di uno Stato federativo, la politica nazionale del lavoro designa una politica sia a livello federale, sia a livello degli Stati federati. Visto quanto precede, possiamo accettare le definizioni dell'articolo 1 della convenzione.

Ai termini degli *articoli 2 e 3*, ogni Stato membro ratificante la convenzione può delegare o affidare talune attività d'amministrazione del lavoro ad organizzazioni non governative, segnatamente ai compartecipi sociali e può considerare altresì che talune di queste attività sono disciplinate dal ricorso al negoziato diretto tra le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Oltre al fatto che queste disposizioni non rivestono carattere imperativo, possiamo approvarle anche perché prevedono talune possibilità già ampiamente in uso nel nostro Paese.

Per quanto concerne gli *articoli da 4 a 10* relativi all'organizzazione, alle funzioni e al personale del sistema d'amministrazione del lavoro, è sufficiente descrivere brevemente la situazione vigente in Svizzera.

L'esistenza di un vero dialogo sociale mediante negoziato collettivo diretto, la promozione del sistema tripartito a livello della consultazione e della collaborazione, come anche la decentralizzazione amministrativa preconizzate dalla convenzione sono da lungo tempo ormai parte integrante del sistema svizzero d'amministrazione del lavoro. Ad esempio, il principio della collaborazione tra Stato e gruppi privati interessati, per l'adempimento di compiti amministrativi, è sancito in numerose leggi federali. Come sappiamo, questa cooperazione s'estende anche nel nostro Paese alla funzione legislativa: l'obbligo di consultare i gruppi economici interessati figura infatti nell'articolo 32 capoverso 3 e nell'articolo 34^{novies} capoverso 5 della Costituzione, interpretati, in pratica, in maniera estensiva.

Occorre altresì menzionare le Direttive del Consiglio federale, del 6 maggio 1970, sulla procedura preliminare in materia di legislazione (FF 1970 I 753), i cui numeri 11 e seguenti si riferiscono alla procedura di consultazione.

Riguardo all'organizzazione e alle funzioni della nostra amministrazione del lavoro, è il caso di rilevare che, giusta l'articolo 61 capoverso 1 della legge del 29 settembre 1978 sull'organizzazione dell'amministrazione (LOA), il Consiglio federale disciplina l'organizzazione dei dipartimenti, dei gruppi e degli uffici, e definisce i loro principali compiti. Nell'ordinanza del 9 maggio 1979 sui compiti dei dipartimenti, dei gruppi e degli uffici, l'articolo

I enumera alcuni tra i compiti generali dell'amministrazione. Diamo massimo rilievo a quelli in rapporto diretto o indiretto con la convenzione. I gruppi e gli uffici devono segnatamente: vigilare sull'esecuzione della legislazione federale da parte dei Cantoni; partecipare alla preparazione e all'esecuzione degli atti legislativi da parte di altri uffici federali, nella misura in cui ricadono nella sfera dei compiti dell'ufficio; partecipare alla preparazione e all'esecuzione dei trattati internazionali da parte di altri uffici federali, nella misura in cui ricadono nella sfera dei compiti dell'ufficio, rispondere a quesiti, dispensare informazioni giuridiche e allestire perizie, assistere le commissioni incaricate di trattare questioni dell'ufficio; rappresentare la Svizzera nelle organizzazioni internazionali operanti nella sfera dei compiti dell'ufficio; preparare ed eseguire trattati internazionali nella sfera dei compiti dell'ufficio.

Secondo l'articolo 12 dell'ordinanza menzionata, i compiti generali del Dipartimento federale dell'economia pubblica, in rapporto con le esigenze della convenzione, sono segnatamente i seguenti: promuovere lo sviluppo armonioso dell'economia del Paese, sul piano interno e nelle relazioni con l'estero; prevenire e combattere la disoccupazione e il rincaro; sostenere le branche economiche minacciate nella loro esistenza; sostenere le regioni la cui economia è minacciata; proteggere i lavoratori dell'industria, delle arti e mestieri, del commercio e dell'agricoltura; incoraggiare la formazione professionale nell'industria, nelle arti e mestieri, nel commercio e nell'agricoltura; assicurare la protezione dei cittadini contro le conseguenze della disoccupazione; incoraggiare la ricerca orientata sui risultati pratici.

Infine, l'articolo 13 numero 3 dell'ordinanza cita i compiti principali dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro, qui di seguito elencati:

- a. Trattazione dei problemi d'economia interna nel campo della politica dell'industria, delle arti e dei mestieri, in quanto non siano attribuiti ad un altro ufficio federale;
- b. Preparazione e esecuzione degli atti legislativi sul promovimento dell'industria, del commercio, delle arti e dei mestieri;
- c. Preparazione e esecuzione degli atti legislativi sul promovimento economico regionale;
- d. Preparazione e esecuzione degli atti legislativi sulla formazione professionale nell'industria, nelle arti e mestieri, nel commercio e nel servizio domestico;
- e. Preparazione e esecuzione degli atti legislativi sul mercato del lavoro, sulla manodopera e la sua migrazione, riservata la competenza di altri uffici federali;
- f. Preparazione e esecuzione degli atti legislativi sulla protezione dei lavoratori e sul diritto del lavoro;
- g. Preparazione e esecuzione degli atti legislativi sull'assicurazione contro la disoccupazione, riservata la competenza dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, e — in quanto non sia di competenza cantonale — sull'assistenza ai disoccupati;
- h. Esecuzione, valorizzazione e analisi delle statistiche, connesse con la

sfera dei compiti dell'ufficio, sulle strutture e sui processi economici interni, in quanto non ricadano nella sfera dei compiti di altri uffici federali, segnatamente sui rapporti di lavoro, di produzione e di consumo e sul mercato del lavoro, sui prezzi, sui salari e sui redditi e sul tenore di vita;

- i. Preparazione e esecuzione di trattati internazionali nella sfera dei compiti dell'ufficio.

Per quanto concerne segnatamente l'articolo 7 della convenzione, è importante segnalare che questa disposizione è redatta in modo molto flessibile. Infatti, solo nel caso in cui le condizioni nazionali lo esigano ed inoltre nella misura in cui tali attività non siano ancora assicurate, lo Stato che ha aderito alla convenzione deve incoraggiare l'estensione, se del caso progressiva, di talune funzioni del sistema dell'amministrazione del lavoro a categorie di lavoratori che, ai fini della legge, non sono salariati. Inoltre, all'occorrenza si tratterebbe unicamente di attività dell'amministrazione del lavoro che concernono le condizioni di lavoro e di vita professionale.

Le categorie di lavoratori menzionati nell'articolo 7 non sono evidentemente omogenee. Di regola trattasi di lavoratori con uno statuto giuridico diverso da quello del salariato e in condizione di dipendenza economica. Il problema della loro inclusione nel sistema dell'amministrazione del lavoro è particolarmente importante per numerosi paesi in via di sviluppo, a causa della povertà cronica di alcune categorie di questi lavoratori come anche del sottoimpiego e della disoccupazione.

Considerato quanto precede, è opportuno rilevare che, di fatto, le disposizioni dell'articolo 7 non concernono la Svizzera tanto più che nel nostro Paese il sistema dell'amministrazione del lavoro è molto elaborato, come già detto. Tuttavia, non vi è nulla nella legislazione svizzera o nella sua applicazione che si opponga all'accettazione di questo articolo, la cui formulazione consente come detto un'interpretazione molto flessibile.

Infine, per quanto attiene alle esigenze dell'articolo 10 della convenzione relativa al personale adibito al sistema d'amministrazione del lavoro, la questione è disciplinata in Svizzera, sul piano federale, dalla legge federale del 30 giugno 1927 sullo statuto dei funzionari, completata con vari regolamenti e ordinanze d'esecuzione.

Onde completare la descrizione del nostro sistema nazionale d'amministrazione del lavoro, occorre menzionare, tra l'altro, l'esistenza di diverse commissioni federali permanenti, quali la commissione federale per le questioni interessanti il mercato dell'impiego, la commissione federale del lavoro, e la commissione federale del lavoro a domicilio. Queste commissioni consistono di rappresentanti dei Cantoni, delle cerchie scientifiche, delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché di altre organizzazioni interessate.

Infine, occorre rammentare che tutti i Cantoni hanno il loro proprio sistema d'amministrazione del lavoro, la cui organizzazione e struttura sono adeguate ai bisogni.

23 Conclusioni

Possiamo affermare che la situazione, in Svizzera, è conforme alle esigenze della convenzione n. 150. Nulla s'opponne quindi a una ratificazione. Ade- rendo a questa convenzione, il nostro Paese sottolineerà il proprio interesse all'elaborazione e all'esistenza di forme amministrative e democratiche del lavoro, retto segnatamente dalla partecipazione delle parti sociali. Inoltre, il nostro Paese manifesterà contemporaneamente il proprio appoggio agli sforzi dell'OIL per il miglioramento dell'amministrazione del lavoro nel mondo intero, nell'interesse comune dei datori di lavoro e dei lavora- tori.

24 Costituzionalità

La costituzionalità del decreto federale proposto è garantita dall'articolo 8 della Costituzione che autorizza la Confederazione a concludere conven- zioni internazionali con gli Stati esteri. L'Assemblea federale è competente per approvare la convenzione in virtù dell'articolo 85 numero 5 della Costi- tuzione. La convenzione può essere disdetta, giusta l'articolo 13, alla fine di un periodo di dieci anni a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, e così di seguito per la fine di ogni periodo ulteriore a dieci anni. La con- venzione non prevede l'adesione ad un'organizzazione internazionale e non cagiona un'unificazione multilaterale del diritto. Infatti essa non crea norme di diritto uniformi direttamente applicabili, ma istituisce direttive per il le- gislatore. Conformemente all'articolo 89 capoverso 3 della Costituzione, il decreto federale non è quindi sottoposto al referendum sui trattati inter- nazionali. La portata materiale limitata della convenzione non giustificherebbe la sua sottomissione al referendum facoltativo con decisione delle due Camere, giusta l'articolo 89 capoverso 4 della Costituzione.

3 **Convenzione (n. 151) concernente la protezione del diritto d'associazione e le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica e Raccomandazione (n. 159) concernente le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica** (allegato 2)

31 **Finalità e contenuto della convenzione e della raccomandazione**

La convenzione (n. 151) concernente la protezione del diritto d'associa- zione e le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella fun- zione pubblica e l'allegata raccomandazione (n. 159) hanno lo scopo di sta- bilire talune norme fondamentali a livello internazionale. Come rilevato dall'Ufficio internazionale del lavoro, il diritto d'organizzazione o d'asso- ciazione è garantito legalmente, nella maggioranza dei Paesi, ai lavoratori del settore privato. Tale diritto però è ovunque accordato illimitatamente

agli agenti pubblici. Il BIT ammette tra l'altro che l'esistenza di una normativa legale del diritto d'associazione in un dato Paese, non permette sempre di determinare in quale misura gli agenti pubblici beneficiano effettivamente di questo diritto.

I due strumenti menzionati hanno lo scopo, da un lato, di sottolineare l'importanza del diritto d'associazione nella funzione pubblica e, dall'altro, di favorire un più ampio riconoscimento del medesimo.

All'uopo facciamo osservare che la convenzione (n. 87) concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale s'applica integralmente agli agenti pubblici diversamente dalla convenzione (n. 98) sul diritto d'associazione e di negoziato collettivo. Perciò, come fa notare il BIT, appare assolutamente evidente che con l'adozione della convenzione (n. 151) sulle relazioni professionali nella funzione pubblica, la Conferenza non ha avuto l'intenzione di trattare i problemi delle libertà sindacali coperti dalla convenzione n. 87, ma piuttosto d'accordare una protezione equivalente a quella della convenzione n. 98 ai funzionari non coperti da quest'ultima.

La partecipazione di agenti pubblici alla determinazione delle loro condizioni d'impiego costituisce il secondo punto importante trattato nei due strumenti. Sempre secondo il BIT, esistono attualmente diverse forme di partecipazione, e in alcuni Paesi gli agenti pubblici non hanno la facoltà, a titolo individuale o collettivo, di partecipare alle decisioni sulle proprie condizioni di impiego mediante consultazione o negoziato. Il BIT aggiunge però anche che si riscontra viepiù una partecipazione massiccia di agenti pubblici in questo campo. Infine, le forme e le possibilità variate di partecipazione avrebbero generato, in ben molti Paesi, l'istaurazione di un sistema paritario.

Gli sforzi dell'Organizzazione internazionale del lavoro devono essere interpretati alla luce delle precedenti constatazioni.

Al momento dell'elaborazione della convenzione e della raccomandazione, è stato alquanto arduo trovare un denominatore comune gradito dalla maggioranza dei compartecipi. Ogni disposizione è stata formulata con la dovuta elasticità per tener conto delle diverse condizioni e realtà nazionali e affinché la convenzione venga ratificata dal maggior numero possibile di Stati membri. Il problema del diritto allo sciopero degli agenti pubblici è stato sovente trattato nel corso dei lavori della commissione ad hoc della Conferenza, anche se non è stato preso in considerazione nella versione definitiva della convenzione e della raccomandazione. Si è voluto in tal modo evitare che i Paesi in cui è tacitamente riconosciuto il diritto di sciopero degli agenti pubblici e quelli in cui è invece vietato, avessero a trovarsi nell'impossibilità di ratificare la convenzione.

Il preambolo della convenzione si riferisce a convenzioni internazionali del lavoro adottate anteriormente e sottolinea l'espansione considerevole delle attività della funzione pubblica in numerosi Paesi, come anche il bisogno di relazioni di lavoro tra le parti sociali. Il preambolo rammenta altresì le divergenze nei sistemi politici, sociali ed economici degli Stati membri e le differenti pratiche vigenti.

Gli *articoli da 1 a 3* concernono il campo d'applicazione della convenzione e definiscono le espressioni utilizzate. Pertanto si potranno adottare provvedimenti restrittivi per talune categorie di agenti, in virtù della legislazione nazionale, quali gli agenti di livello elevato, gli agenti le cui attività hanno carattere altamente confidenziale e quelli impiegati nell'esercito o nella polizia.

L'*articolo 4* precisa che ogni agente deve essere adeguatamente protetto contro qualsiasi trattamento discriminatorio in relazione con la sua funzione e tendente a ledere la libertà sindacale. Del pari, l'impiego di un agente pubblico non può essere subordinato alla condizione che non aderisca a un'organizzazione di agenti pubblici, oppure che cessi di farne parte. Inoltre, l'appartenenza a un'organizzazione di agenti pubblici non deve in nessun caso ledere l'agente pubblico che partecipa alle attività normali di questa organizzazione.

L'*articolo 5* esige l'indipendenza delle organizzazioni d'agenti pubblici nei riguardi delle autorità pubbliche e la protezione contro qualsiasi atto d'ingerenza da parte di queste ultime.

All'*articolo 6*, sono date precisazioni sulle agevolazioni da accordare ai rappresentanti delle organizzazioni d'agenti pubblici riconosciute in maniera da permettere loro di adempiere le proprie funzioni sia durante le ore di lavoro sia al di fuori di esse, tenuto però conto che l'attribuzione di tali agevolazioni non deve intralciare il buon funzionamento dell'amministrazione o del servizio interessato.

L'*articolo 7* prescrive che provvedimenti appropriati alle condizioni nazionali devono essere adottati onde permettere ai rappresentanti d'agenti pubblici di associarsi alla procedura che permette di partecipare alla determinazione delle condizioni d'impiego.

L'*articolo 8* enuncia i mezzi per regolare le controversie. Giusta le condizioni nazionali, il regolamento verrà attuato mediante negoziato tra le parti o mediante una procedura che garantisca l'indipendenza e l'imparzialità, quale la mediazione, la conciliazione o l'arbitrato.

L'*articolo 9* prescrive che gli agenti pubblici devono beneficiare degli stessi diritti civili e politici degli altri lavoratori, diritti che sono indispensabili all'esercizio normale della libertà sindacale. Sono riservati unicamente gli obblighi derivanti dal loro statuto e dalla natura delle loro funzioni.

Gli *articoli 10 a 17* contengono le disposizioni finali usuali.

La *raccomandazione* concernente le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica comprende quattro paragrafi. Queste disposizioni non rivestono il carattere costrittivo della convenzione.

Il *paragrafo 1* precisa che nei Paesi applicanti le procedure di riconoscimento, la determinazione delle organizzazioni d'agenti pubblici dovrebbe essere fondata su criteri obiettivi e previamente definiti. Tuttavia, vi si sottolinea che tali procedure non dovrebbero incoraggiare una proliferazione d'organizzazioni coprenti le stesse categorie di agenti.

Il *paragrafo 2* raccomanda che, durante i negoziati o altre procedure intese a determinare le condizioni d'impiego, le persone o gli enti abilitati a negoziare in nome dell'autorità pubblica, come anche la procedura, dovrebbero essere determinati dalla legislazione nazionale o da altri mezzi appropriati. Del pari, è raccomandato di definire la procedura applicabile in vista di una partecipazione nei casi in cui esistessero procedimenti diversi dal negoziato.

Il *paragrafo 3* prevede che, al momento della conclusione di accordi tra un'autorità pubblica e un'organizzazione d'agenti pubblici, giusta il *paragrafo 2*, il periodo di validità di questi accordi, le modalità per disdirli o per rinnovarli, dovrebbero essere precisati.

Il *paragrafo 4* rimanda alla raccomandazione concernente i rappresentanti dei lavoratori nell'azienda, 1971, per determinare la natura e la portata delle agevolazioni che dovrebbero essere accordate ai rappresentanti delle organizzazioni d'agenti pubblici, conformemente al *paragrafo 3* dell'articolo 6 della convenzione (n. 151).

32 Atteggimento della Svizzera

Approviamo gli obiettivi della convenzione e della raccomandazione, vale a dire, la protezione del diritto d'associazione, come anche l'istituzione e il mantenimento di sane relazioni di lavoro tra le autorità pubbliche e le organizzazioni di agenti pubblici. Le norme contemplate in questi due strumenti non dovrebbero cagionare alcuna difficoltà di applicazione alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni in quanto parti sociali della funzione pubblica, anche dal fatto che il diritto di sciopero non è stato incluso.

La convenzione n. 151 deve essere esaminata e interpretata alla luce delle disposizioni della convenzione (n. 87) concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, di cui essa è complemento.

La convenzione n. 87, uno degli atti fondamentali dell'OIT, ratificata dalla Svizzera nel 1975 (cfr. FF 1974 I 1557 ss.) costituisce in un certo senso lo strumento fondamentale in materia di diritto d'associazione. È opportuno segnalare che essa s'applica a tutti i lavoratori, senza alcuna distinzione, quindi anche ai funzionari pubblici. All'uopo, facciamo notare che le persone, cui si riferisce la convenzione n. 151, beneficiano già di tutte le garanzie previste dalla convenzione n. 87.

Per quanto attiene alla situazione nel nostro Paese rispetto alle esigenze della convenzione, rileviamo quanto segue:

Il *preambolo*, in cui è precisata chiaramente la finalità della convenzione, lascia una certa latitudine ai diversi Paesi, dacché tiene in considerazione i rispettivi sistemi politici, economici e sociali evitando di porre esigenze massime.

Fra gli strumenti internazionali a cui fa riferimento il *preambolo*, la Svizzera ha ratificato solamente la convenzione (n. 87) concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, entrata in vigore il 25 marzo 1976 per il nostro Paese. Nel messaggio dell'8 maggio 1974 alle Camere, il

Consiglio federale ritiene che questa convenzione non tocca il diritto di sciopero (FF 1974 I 1594). Considerato quanto precede, il Consiglio federale, alla luce del nostro diritto interno, è stato in misura di ratificare la convenzione n. 87 nel 1975. Per contro, il nostro Paese non ha potuto aderire né alla convenzione (n. 98) sul diritto d'organizzazione e di negoziato collettivo, adottata dalla Conferenza nel 1949, né alla convenzione (n. 135) sulla protezione dei rappresentanti dei lavoratori nell'azienda, adottata nel 1971 (cfr. FF 1950 II ediz. franc. 857 e segg. e FF 1972 II ediz. franc. 375 e segg.). A tutt'oggi, il richiamo di queste due convenzioni nel preambolo non cagiona nessun obbligo.

L'*articolo 1* permette al legislatore nazionale di limitare l'applicazione delle garanzie previste dalla convenzione a taluni alti funzionari, nonché alle forze armate e alla polizia. Ordunque, nel nostro Paese, anche gli alti funzionari hanno il diritto di organizzarsi sul piano sindacale e di partecipare alle attività sindacali, cosicché nulla s'opponesse all'adozione di questo articolo.

L'*articolo 2* non richiede commenti particolari; per contro, l'*articolo 3*, che definisce l'espressione «organizzazione d'agenti pubblici» è esaminato qui di seguito in rapporto all'articolo 4 paragrafo 2 lettera *b*.

La protezione della libertà sindacale prevista nell'*articolo 4*, è garantita dall'articolo 56 della nostra Costituzione federale, che autorizza la formazione d'associazioni, purché nei loro scopi o mezzi impiegati nulla vi sia d'illecito o di pericoloso per lo Stato. La libertà sindacale è parimenti garantita in Svizzera dall'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Per i funzionari, il diritto d'associazione è previsto dall'articolo 13 della legge federale del 30 giugno 1927 sull'ordinamento dei funzionari (qui appreso statuto dei funzionari (RS 172.221.10)). L'articolo 13 di questo statuto ha il tenore seguente:

¹ È garantito ai funzionari il diritto d'associazione nei limiti stabiliti dalla Costituzione federale.

² È pertanto vietato al funzionario di far parte di un'associazione che preveda od usi lo sciopero dei funzionari o che altrimenti persegua scopi o usi mezzi illeciti o pericolosi per lo Stato. La competenza esclusiva per l'applicazione di questa disposizione spetta al Consiglio federale.

Il *paragrafo 2 lettera b*, di questo articolo 4, garantisce la protezione del diritto d'associazione, segnatamente in caso di partecipazione alle attività normali di una organizzazione di agenti pubblici. Siccome, per esempio, lo Statuto dei funzionari vieta lo sciopero e l'impiego di mezzi illeciti o pericolosi per lo Stato, ne deriva che non rientra nelle attività normali di una organizzazione d'agenti pubblici d'agire in tal senso. Lo stesso vale per i Cantoni e Comuni, che praticamente tutti vietano ai funzionari di scioperare. Come già detto, l'articolo 3 della convenzione n. 151 definisce l'espressione «organizzazione d'agenti pubblici». Orbene i lavori preparatori e il raffronto dei testi hanno evidenziato la corrispondenza della formulazione di questo articolo con quella dell'articolo 10 della convenzione n. 87. La definizione nella nuova convenzione mira semplicemente a delimitare il significato di «organizzazione d'agenti pubblici» per gli articoli seguenti e non per esem-

pio al fine d'esentare queste organizzazioni dagli obblighi derivanti dalla legislazione nazionale.

Infine, durante i lavori preparatori è stato ammesso che l'articolo 3 della convenzione n. 151 non porta pregiudizio alla situazione prevista dall'articolo 8, paragrafo 1 e 2, della convenzione n. 87 che è quindi pienamente applicabile nella fattispecie anche alla funzione pubblica (Conferenza internazionale del Lavoro, 64^a sessione, Ginevra, 1978, Resoconto provvisorio 25, par. 36).

L'articolo 8 della convenzione n. 87 stabilisce il principio della legalità e dei suoi limiti. In virtù di questo principio, in uno Stato in cui, come in Svizzera, è vietato lo sciopero dei funzionari e in cui, inoltre, è vietata al funzionario l'appartenenza a un'associazione che prevede o utilizza lo sciopero dei funzionari, un'organizzazione di agenti pubblici che prevedesse lo sciopero dei funzionari oppure un funzionario affiliato a una simile organizzazione non potrebbe invocare la protezione della convenzione n. 87 e quindi neppure quella della convenzione n. 151 (cfr. anche FF 1974 I 1557 segg.). Considerato quanto precede, siamo del parere che l'articolo 13 dello statuto dei funzionari è compatibile con l'articolo 4 paragrafo 2 lettera *b* della convenzione n. 151. Inoltre ci sembra anche opportuno osservare che gli organi di vigilanza del BIT non hanno formulato osservazioni a proposito del surriferito articolo 13 dello statuto dei funzionari durante l'esame del primo rapporto svizzero del 17 ottobre 1977 sull'applicazione della convenzione (n. 87) concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale.

Al fine di approfondire la portata delle esigenze dell'articolo 4 paragrafo 2 lettera *b* della convenzione, è stato chiesto al BIT un parere circa la compatibilità di questo articolo con talune restrizioni al diritto d'associazione dei funzionari pubblici, segnatamente quelle che vietano di far parte di un'associazione che prevede o utilizza lo sciopero dei funzionari.

Il BIT ha risposto, il 29 gennaio 1980, in un memoriale che sarà pubblicato nel Bollettino ufficiale dell'Ufficio internazionale del lavoro (BIT). Il tenore della risposta, che conferma la nostra analisi, è il seguente:

Per apprezzare pienamente il paragrafo 2 b) di questo articolo, si deve far riferimento anche all'articolo 3 della convenzione in cui l'espressione «organizzazione d'agenti pubblici» designa ogni organizzazione di qualsiasi composizione che ha lo scopo di promuovere e difendere gli interessi degli agenti pubblici. La formulazione di questa disposizione riprende quella dell'articolo 10 della convenzione n. 87 (che definisce il termine «organizzazione» ai fini di questa convenzione). Inoltre, come già detto, la Conferenza, proprio in connessione con questa disposizione, ha presupposto, nella seconda discussione, «che i termini «di qualsiasi composizione» mirano a includere le organizzazioni miste e non a pregiudicare la situazione prevista dall'articolo 8 paragrafi 1 e 2 della convenzione n. 87» (64^a sessione della Conferenza internazionale del Lavoro, resoconto provvisorio n. 25, par. 36).

Le indicazioni testé date, concernenti i rapporti tra la convenzione n. 151 e la convenzione n. 87, come anche ciò che è stato specificamente inteso circa l'applicabilità dell'articolo 8 della convenzione n. 87 alla composizione delle organizzazioni di funzionari pubblici, evidenziano chiaramente che l'articolo 4 paragrafo 2 b) non tratta il

problema a sapere se sia o non sia lecito far parte di determinate organizzazioni ma tratta solamente le conseguenze che tale partecipazione può avere nel quadro delle relazioni professionali. È stato anche indicato che, dal punto di vista dello strumento concernente il problema della liceità della partecipazione a determinate organizzazioni, ossia nel caso della convenzione n. 87, gli organi di controllo hanno ammesso che talune restrizioni, segnatamente per quanto concerne il ricorso allo sciopero, possono essere ammesse nel caso dei funzionari pubblici. Il principio generale della coerenza dell'insieme delle norme internazionali del lavoro e il fatto che è stata espressamente accettata l'applicabilità della convenzione n. 87 alla composizione — e da ciò la definizione — delle organizzazioni d'agenti pubblici sembrerebbero implicare che la protezione dell'articolo 4 paragrafo 2 b) della convenzione n. 151 s'applichi ai casi in cui l'affiliazione a un'organizzazione è lecita conformemente alla convenzione n. 87.

Questa conclusione sembra avvalorata dal fatto che è stato inteso, al momento dell'adozione della convenzione n. 151, che quest'ultima non trattava in alcun modo il problema del diritto di sciopero e che i suoi termini non implicavano alcuna limitazione al diritto dei governi di dichiarare degli scioperi illegali (63^a sessione della Conferenza internazionale del Lavoro, 1977, resoconto dei lavori, p. 675-676, par. 62; 64^a sessione della Conferenza internazionale del Lavoro, 1978, resoconto dei lavori n. 25, par. 62 e 74). Ciò sottolinea il fatto che non era in alcun modo intenzione della Conferenza di estendere i diritti degli agenti pubblici risultanti dalla convenzione n. 87.

L'articolo 5, che stipula una completa autonomia delle organizzazioni d'agenti pubblici e una protezione adeguata contro gli atti d'ingerenza delle autorità pubbliche, corrisponde alla realtà e alla prassi usuale nel nostro Paese.

L'articolo 6 capoverso 1 contempla la nozione d'organizzazione «riconosciuta». Tale nozione va interpretata in senso lato e non limitata a una procedura specifica di riconoscimento. L'interpretazione è stata accettata dalla Commissione ad hoc della Conferenza. Essa s'applica pertanto anche ai casi in cui non esiste procedura formale di riconoscimento ufficiale, come è la regola in Svizzera.

Inoltre, le autorità pubbliche del nostro Paese accordano agevolazioni ai rappresentanti delle organizzazioni d'agenti pubblici al fine di permettere loro di adempiere le proprie funzioni, sia durante le normali ore lavorative sia al di fuori delle medesime, nella misura concessa dal servizio.

L'articolo 7 concerne la partecipazione dei rappresentanti delle organizzazioni di agenti pubblici ai negoziati sulle condizioni d'impiego. Anche se in Svizzera il diritto di partecipazione nei servizi pubblici non è ancorato nella legge — il popolo ha respinto un'iniziativa costituzionale sulla partecipazione nel marzo 1976 — i rappresentanti degli agenti pubblici partecipano, secondo una prassi ben stabilita, alla determinazione delle loro condizioni d'impiego. Occorre inoltre rilevare che, sul piano dell'amministrazione federale, lo statuto dei funzionari ha istituito (art. 65) una commissione paritetica quale organo consultivo per le questioni attinenti alla regolamentazione dei rapporti di servizio in generale. Tra l'altro, questo statuto regola, nel suo articolo 67, la creazione di commissioni del personale nelle diverse amministrazioni, aziende o stabilimenti della Confederazione allo scopo di

favorire la collaborazione tra gli organi dirigenti delle amministrazioni e il personale.

L'*articolo 7* della convenzione non prescrive provvedimenti precisi da adottare per quanto concerne il negoziato delle condizioni d'impiego, ma solamente provvedimenti «appropriati», e solamente qualora si avveri necessario onde permettere la partecipazione alle procedure dei rappresentanti delle organizzazioni d'agenti pubblici. In Svizzera, una prassi che risale ad alcuni decenni, consente la partecipazione dei rappresentanti delle organizzazioni d'agenti pubblici. Possiamo quindi ammettere che il nostro Paese soddisfa appieno le esigenze di tale articolo.

La formulazione dell'*articolo 8* esclude, contrariamente al testo elaborato nel 1977, il diritto di sciopero. Nella sua nuova versione, le esigenze poste sono conformi alla prassi seguita nel nostro Paese in materia di composizione delle controversie nella determinazione delle condizioni d'impiego degli agenti pubblici. Ne è del pari per l'*articolo 9*.

La *raccomandazione (n. 159)* concernente le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica regola, anzitutto, le questioni d'applicazione; non abbiamo osservazioni particolari da formulare in merito.

33 Conclusioni

Possiamo asserire che, nell'insieme, la politica del personale nell'ambito dell'amministrazione pubblica in Svizzera risponde alle esigenze della convenzione. Nulla s'opponne quindi a una ratificazione.

34 Costituzionalità

La costituzionalità del decreto federale proposto è garantita dall'*articolo 8* della Costituzione federale che autorizza la Confederazione a concludere convenzioni internazionali con gli Stati esteri. L'Assemblea federale è competente per approvare la convenzione in virtù dell'*articolo 85* numero 5 della Costituzione.

La convenzione può essere disdetta giusta l'*articolo 12*, allo scadere di un periodo di dieci anni a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, e successivamente allo scadere di ogni periodo ulteriore di dieci anni. La convenzione non prevede l'adesione ad un'organizzazione internazionale. Essa non cagiona un'unificazione multilaterale del diritto. Infatti, le disposizioni relative alla libertà sindacale nella funzione pubblica non creano diritto uniforme direttamente applicabile, ma esigono l'adozione dei provvedimenti esecutivi già esistenti sul piano della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Giusta l'*articolo 89* capoverso 3 della Costituzione, il decreto federale non sottostà al referendum concernente i trattati internazionali. Inoltre, la portata materiale limitata della convenzione non giustificerebbe la sua sottomissione al referendum facoltativo con decisione delle due Camere, conformemente all'*articolo 89* capoverso 4 della Costituzione.

**Decreto federale
concernente due convenzioni internazionali del lavoro**
del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 8 della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 23 aprile 1980 ¹⁾,
decreta:

Articolo unico

¹ Le convenzioni menzionate qui appresso, adottate dalla Conferenza internazionale del lavoro durante la sua 64^a sessione sono approvate:

- a. Convenzione (n. 150) concernente l'amministrazione del lavoro: ruolo, funzioni ed organizzazione, 1978;
- b. Convenzione (n. 151) concernente la protezione del diritto d'associazione e le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica, 1978.

² Il Consiglio federale è autorizzato a ratificarle.

³ Il presente decreto non sottostà al referendum in materia di trattati internazionali.

¹⁾ FF 1980 II 433

Convenzione n. 150 concernente l'amministrazione del lavoro: ruolo, funzioni e organizzazione

La Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del Lavoro,

Convocata a Ginevra dal Consiglio d'amministrazione dell'Ufficio internazionale del Lavoro, e riunitasi il 7 giugno 1978, nella sua sessantaquattresima sessione;

Richiamando le convenzioni e raccomandazioni internazionali pertinenti — segnatamente la convenzione sull'ispezione del lavoro, 1947, la convenzione sull'ispezione del lavoro (agricoltura), 1969, e la convenzione sul servizio dell'impiego, 1948 — che richiedono l'esecuzione di talune attività particolari inerenti all'amministrazione del lavoro;

Considerando auspicabile adottare degli strumenti che esprimono direttive per un sistema d'amministrazione del lavoro nel suo insieme;

Richiamando i termini della convenzione sulla politica dell'impiego, 1964, e della convenzione sulla valorizzazione delle risorse umane, 1975; richiamando altresì la finalità di un pieno impiego convenientemente remunerato, e convinta della necessità d'adottare una politica d'amministrazione del lavoro tale da permettere il perseguimento di questo obiettivo e da conseguire gli scopi di dette convenzioni;

Riconoscendo la necessità di rispettare pienamente l'autonomia delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori; richiamando all'uopo i termini delle convenzioni e raccomandazioni internazionali del lavoro esistenti che garantiscono la libertà e i diritti sindacali e d'associazione nonché di contrattazione collettiva — particolarmente la convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, 1948, e la convenzione sul diritto d'organizzazione e di negoziato collettivo, 1949 — e che vietano qualsiasi ingerenza da parte delle autorità pubbliche, volte a limitare questi diritti o a impedirne l'esercizio legale; considerando segnatamente che le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori svolgono un ruolo essenziale nel perseguimento degli obiettivi del progresso economico, sociale e culturale;

Avendo deciso d'adottare talune proposte relative all'amministrazione del lavoro: ruolo, funzioni e organizzazione, tema che si configura come quarto punto dell'ordine del giorno della sessione;

Avendo deciso di dare a dette proposte la forma di una convenzione internazionale,

¹⁾ Dal testo originale francese.

adotta, questo ventisei giugno millenovecentosettantotto, la convenzione qui appresso, chiamata Convenzione sull'amministrazione del lavoro, 1978:

Articolo 1

Ai fini della presente convenzione:

- a) i termini «amministrazione del lavoro» designano le attività dell'amministrazione pubblica nell'ambito della politica nazionale del lavoro;
- b) i termini «sistema d'amministrazione del lavoro» designano tutti gli enti dell'amministrazione pubblica responsabili o incaricati dell'amministrazione del lavoro — trattisi d'amministrazioni ministeriali o d'istituzioni pubbliche, compresi gli organismi parastatali e le amministrazioni regionali o locali oppure qualsiasi altra forma decentrata d'amministrazione — come anche qualsiasi struttura istituzionale stabilita allo scopo di coordinare le attività di detti enti e d'assicurare la consultazione e la partecipazione dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle loro organizzazioni.

Articolo 2

Ciascun Membro ratificante la presente convenzione può delegare o affidare, in virtù della legislazione o della prassi nazionali, talune attività d'amministrazione del lavoro ad enti non governativi, segnatamente alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, o — occorrendo — ai rappresentanti dei medesimi.

Articolo 3

Ciascun Membro ratificante la presente convenzione può considerare talune attività, ricadenti nella propria politica nazionale del lavoro, come facenti parte delle questioni che, in virtù della legislazione o della prassi nazionali, sono disciplinate mediante negoziati diretti tra le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Articolo 4

Ciascun Membro ratificante la presente convenzione dovrà, conformemente alle condizioni nazionali, fare in modo che un sistema d'amministrazione del lavoro venga organizzato e funzioni efficacemente sul suo territorio, e che i compiti e le responsabilità assegnatigli risultino opportunamente coordinati.

Articolo 5

1. Ciascun Membro ratificante la presente convenzione dovrà adottare disposizioni adeguate alle condizioni nazionali onde assicurare, nel quadro del sistema d'amministrazione del lavoro, la consultazione, la cooperazione e la negoziazione tra le autorità pubbliche e le organizzazioni dei datori di lavoro e

dei lavoratori più rappresentative, o — occorrendo — i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori.

2. Nella misura compatibile con la legislazione e la prassi nazionali, dette disposizioni dovranno essere prese a livello nazionale, regionale e locale nonché nei diversi settori economici.

Articolo 6

1. Gli enti competenti nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro dovranno, secondo il caso, essere incaricati dell'elaborazione, dell'approntamento, della coordinazione, del controllo e valutazione della politica nazionale del lavoro, oppure partecipare a ciascuna di queste fasi, e fungere, nel quadro dell'amministrazione pubblica, da strumenti di preparazione ed applicazione della legislazione che la concretizza.

2. Essi dovranno parimenti, considerate le norme internazionali del lavoro pertinenti:

- a) partecipare all'elaborazione, all'approntamento, alla coordinazione, al controllo e alla valutazione della politica nazionale dell'impiego, giusta le modalità previste dalla legislazione e dalla prassi nazionali;
- b) studiare in maniera coerente la situazione delle persone che hanno un impiego, come anche di quelle sotto o disoccupate, nel contesto della legislazione e della prassi nazionali relative alle condizioni di lavoro, d'impiego e di vita professionale, attirare l'attenzione sulle insufficienze e gli abusi constatati in questo campo e sottoporre proposte per rimediarvi;
- c) offrire i propri servizi ai datori di lavoro e ai lavoratori nonché alle loro rispettive organizzazioni, giusta la legislazione o prassi nazionali, onde favorire, a livello nazionale, regionale e locale, nonché settoriale, la consultazione e cooperazione effettive tra le autorità e gli enti pubblici e le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, come pure tra queste organizzazioni;
- d) rispondere alle domande di pareri tecnici dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché delle loro rispettive organizzazioni.

Articolo 7

Se le condizioni nazionali lo esigono per soddisfare i bisogni di un numero più vasto possibile di lavoratori e nella misura in cui tali attività non sono ancora assicurate, ciascun Membro ratificante la presente convenzione dovrà incoraggiare l'estensione, occorrendo progressiva, delle funzioni del sistema d'amministrazione del lavoro in modo da includervi le attività da esercitarsi in collaborazione con gli altri enti competenti e che concerneranno le condizioni di lavoro e di vita professionale delle categorie di lavoratori i quali, secondo la legge, non risultano salariati, segnatamente:

- a) i fittavoli che non impiegano manodopera esterna, i mezzadri e le categorie analoghe di lavoratori agricoli;

- b) i lavoratori indipendenti che non impiegano manodopera esterna, occupati nel settore non strutturato come inteso nella prassi nazionale;
- c) i cooperatori e i lavoratori delle aziende autogestite;
- d) le persone attive in un quadro stabilito dagli usi o dalle tradizioni comunitari.

Articolo 8

Nella misura in cui la legislazione e la prassi nazionali lo permettono, gli enti competenti, nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro, dovranno partecipare all'elaborazione della politica nazionale nel campo delle relazioni internazionali del lavoro e alla rappresentanza dello Stato in questo campo, nonché all'elaborazione dei provvedimenti adottabili in merito su scala nazionale.

Articolo 9

Allo scopo di assicurare una coordinazione appropriata dei compiti e delle responsabilità del sistema d'amministrazione del lavoro, nei modi definiti conformemente alla legislazione o alla prassi nazionali, il ministero del Lavoro, o qualsiasi altro organo analogo, dovrà disporre dei mezzi di verifica affinché gli enti parastatali incaricati di talune attività nell'ambito dell'amministrazione del lavoro e gli enti regionali o locali, ai quali fossero state delegate tali attività, agiscano conformemente alla legislazione nazionale e rispettino gli obiettivi loro fissati.

Articolo 10

1. Il personale adibito al sistema d'amministrazione del lavoro dovrà essere composto di persone adeguatamente qualificate, o aventi accesso alla formazione necessaria, nonché indipendenti da qualsiasi influenza esterna indebita.
2. Tale personale fruirà dello statuto, dei mezzi materiali e delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio efficace delle proprie funzioni.

Articolo 11

Le ratificazioni formali della presente convenzione saranno comunicate al Direttore generale dell'Ufficio internazionale del Lavoro e registrate dal medesimo.

Articolo 12

1. La presente convenzione vincolerà solamente i Membri dell'Organizzazione internazionale del Lavoro la cui ratificazione sarà stata registrata dal Direttore generale.

2. Essa entrerà in vigore dodici mesi dopo che le ratificazioni di due Membri saranno state registrate dal Direttore generale.
3. Successivamente, la convenzione entrerà in vigore per ogni Membro dodici mesi dopo la data di registrazione della sua ratificazione.

Articolo 13

1. Ciascun Membro ratificante la presente convenzione può disdirla allo scadere di un periodo di dieci anni, dopo la sua iniziale messa in vigore, mediante un atto comunicato al Direttore generale dell'Ufficio internazionale del Lavoro, e registrato dal medesimo. La disdetta diverrà effettiva dopo un anno, alle condizioni previste nel presente articolo.
2. Ciascun Membro ratificante la presente convenzione il quale, entro un termine di un anno dopo la scadenza del periodo di dieci anni menzionato nel precedente paragrafo, non farà uso della facoltà di disdetta prevista nel presente articolo, rimarrà vincolato per un nuovo periodo di dieci anni e, successivamente, potrà disdire la presente convenzione allo scadere di ogni periodo di dieci anni alle condizioni previste nel presente articolo.

Articolo 14

1. Il Direttore generale dell'Ufficio internazionale del Lavoro notificherà a tutti i membri dell'Organizzazione internazionale del Lavoro la registrazione di tutte le ratificazioni e disdette comunicategli dai Membri dell'Organizzazione.
2. Notificando ai Membri dell'Organizzazione la registrazione della seconda ratificazione comunicatagli, il Direttore generale richiamerà l'attenzione dei Membri dell'Organizzazione sulla data alla quale entrerà in vigore la presente convenzione.

Articolo 15

Il Direttore generale dell'Ufficio internazionale del Lavoro comunicherà al Segretario generale delle Nazioni Unite, ai fini della registrazione, giusta l'articolo 102 della Carta delle Nazioni Unite, informazioni complete circa tutte le ratificazioni e tutti gli atti di disdetta registrati conformemente agli articoli precedenti.

Articolo 16

Ogniqualevolta lo riterrà necessario, il Consiglio d'amministrazione dell'Ufficio internazionale del Lavoro sottoporrà alla Conferenza generale un rapporto sull'applicazione della presente convenzione ed esaminerà l'opportunità d'iscrivere, nell'ordine del giorno della Conferenza, la questione della sua revisione totale o parziale.

Articolo 17

1. Ove la Conferenza adottasse una nuova convenzione con revisione totale o parziale della presente, e a meno che la nuova convenzione non disponga altrimenti:

- a) la ratificazione, da parte di un Membro, della nuova convenzione sulla revisione comporterà, di pieno diritto, nonostante l'articolo 13 qui innanzi, la disdetta immediata della presente convenzione, purché la nuova convenzione già sia entrata in vigore;
- b) a decorrere dalla data dell'entrata in vigore della nuova convenzione, la presente cesserebbe d'essere aperta alla ratificazione dei Membri.

2. La presente convenzione rimarrà in vigore, nella sua forma e tenore, per i Membri che l'avessero ratificata e che non ratificassero la convenzione sulla revisione.

Articolo 18

Le versioni francese e inglese del presente testo fanno parimente fede.

(Seguono le firme)

Raccomandazione n. 158 concernente l'amministrazione del lavoro: ruolo, funzioni e organizzazione

La Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del Lavoro,

Convocata a Ginevra dal Consiglio d'amministrazione dell'Ufficio internazionale del Lavoro, e ivi riunitasi il 7 giugno 1978, nella sua sessantaquattresima sessione;

Richiamando i termini delle convenzioni e raccomandazioni internazionali del lavoro esistenti — segnatamente la convenzione sull'ispezione del lavoro, 1947, la convenzione sull'ispezione del lavoro (agricoltura) 1969, e la convenzione sul servizio dell'impiego, 1948 — che richiedono l'esecuzione di talune attività particolari inerenti all'amministrazione del lavoro;

Considerando auspicabile adottare degli strumenti che esprimono direttive per un sistema d'amministrazione del lavoro nel suo insieme;

Richiamando i termini della convenzione sulla politica dell'impiego, 1964, e della convenzione sulla valorizzazione delle risorse umane, 1975; richiamando parimenti l'obiettivo del pieno impiego convenientemente remunerato e convinta della necessità d'adottare una politica d'amministrazione del lavoro tale da permettere il proseguimento di questo obiettivo e da conseguire gli scopi delle dette convenzioni;

Riconoscendo la necessità di rispettare appieno l'autonomia delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori; richiamando all'uopo i termini delle convenzioni e raccomandazioni internazionali del lavoro esistenti che garantiscono la libertà e i diritti sindacali, d'organizzazione e di contrattazione collettiva — particolarmente la convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, 1948, e la convenzione sul diritto d'organizzazione e di negoziato collettivo, 1949 — e che vietano ogni atto d'ingerenza da parte delle autorità pubbliche volto a limitare questi diritti o a impedirne l'esercizio legale; considerando segnatamente che le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori svolgono un ruolo essenziale nel perseguimento degli obiettivi del progresso economico, sociale e culturale;

Avendo deciso di adottare talune proposte relative all'amministrazione del lavoro: ruolo, funzioni e organizzazione, tema costituente il quarto punto dell'ordine del giorno della sessione;

Avendo deciso di dare a queste proposte la forma di una raccomandazione completante la convenzione sull'amministrazione del lavoro, 1978,

¹⁾ Dal testo originale francese.

adotta, questo ventisei giugno millenovecentosettantotto, la seguente raccomandazione, che sarà chiamata Raccomandazione sull'amministrazione del lavoro, 1978:

I. Disposizioni generali

1. Ai fini della presente raccomandazione:

- a) il termine «amministrazione del lavoro» designa le attività dell'amministrazione pubblica nel campo della politica nazionale del lavoro;
- b) il termine «sistema d'amministrazione del lavoro» concerne tutti gli enti dell'amministrazione pubblica responsabili o incaricati dell'amministrazione del lavoro — trattisi d'amministrazioni ministeriali o d'istituzioni pubbliche, compresi gli enti parastatali e le amministrazioni regionali o locali oppure qualsiasi altra forma decentrata d'amministrazione — come anche tutte le strutture istituzionali stabilite allo scopo di coordinare le attività di tali enti e di assicurare la consultazione e la partecipazione dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle loro organizzazioni.

2. Ciascun Membro può delegare o affidare, in virtù della legislazione o della prassi nazionali, talune attività d'amministrazione del lavoro ad enti non governativi, segnatamente alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, o — occorrendo — a rappresentanti dei medesimi.

3. Ciascun Membro può considerare talune attività, ricadenti nella propria politica nazionale del lavoro, come facenti parte delle questioni le quali, in virtù della legislazione o della prassi nazionali, sono disciplinate mediante negoziato diretto tra le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

4. Ciascun Membro dovrebbe, in maniera appropriata alle condizioni nazionali, fare in modo che un sistema d'amministrazione del lavoro venga organizzato e funzioni efficacemente sul suo territorio, e che i compiti e le responsabilità assegnatigli risultino opportunamente coordinati.

II. Funzioni del sistema nazionale d'amministrazione del lavoro

Norme del lavoro

5. (1) Gli enti competenti nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbero — di concerto con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e giusta le modalità e le condizioni previste dalla legislazione o dalla prassi nazionali — partecipare attivamente all'elaborazione, allo sviluppo all'adozione, all'applicazione e al riesame delle norme del lavoro, comprese le leggi e regolamenti pertinenti.

(2) Queste autorità dovrebbero, giusta la legislazione o la prassi nazionali, offrire i loro servizi alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori

onde promuovere la regolamentazione delle condizioni d'impiego mediante contrattazione collettiva.

6. Il sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbe comprendere servizi di ispezione del lavoro.

Relazioni professionali

7. Gli organi competenti nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbero partecipare alla determinazione e all'applicazione dei provvedimenti che possono essere necessari per assicurare ai datori di lavoro e ai lavoratori il libero esercizio del diritto sindacale.

8. (1) Dovrebbero esistere programmi d'amministrazione del lavoro, intesi a promuovere, a stabilire e a mantenere le relazioni professionali che, nel rispetto del diritto d'organizzazione e di contrattazione collettiva, favoriscano un miglioramento costante delle condizioni di lavoro e di vita professionale.

(2) Gli organi competenti nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbero contribuire al miglioramento delle relazioni professionali creando o rafforzando i mezzi per fornire i servizi di consultazione alle aziende, alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori che lo richiedono, secondo i programmi stabiliti in base a consultazioni con tali organizzazioni.

9. Gli organi competenti nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbero promuovere lo sviluppo e l'utilizzazione più ampi delle procedure di negoziato volontario.

10. Gli organi competenti nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbero, in caso di conflitto collettivo, essere in grado di fornire, d'intesa con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati, i mezzi di conciliazione e di mediazione adeguati alle condizioni nazionali.

Impiego

11. (1) Gli organi competenti nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbero essere responsabili dell'elaborazione, dell'amministrazione, della coordinazione, del controllo e della valutazione della politica nazionale dell'impiego, oppure partecipare all'esercizio di queste funzioni.

(2) Un organo del sistema d'amministrazione del lavoro, determinato conformemente alla legislazione o alla prassi nazionali, dovrebbe essere incaricato di adottare provvedimenti istituzionali assicuranti la coordinazione delle attività dei diversi organismi o autorità che si occupano dei vari aspetti della politica dell'impiego, oppure esservi strettamente associato.

12. Gli organi competenti nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbero coordinare i servizi dell'impiego, i programmi di creazione e di

promozione dell'impiego, d'orientamento e di formazione professionali, come anche il regime delle prestazioni di disoccupazione oppure partecipare a tale coordinazione; essi dovrebbero parimenti coordinare questi diversi servizi, programmi e regimi con l'approntamento della politica generale dell'impiego, o partecipare a tale coordinazione.

13. Gli organi competenti nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbero essere incaricati di mettere a punto i metodi e le procedure destinati ad assicurare la consultazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, o eventualmente dei rappresentanti dei medesimi, sui diversi aspetti della politica dell'impiego, come anche lo sviluppo della loro partecipazione all'applicazione di questa politica, o d'incoraggiare l'approntamento di tali metodi e procedure.

14. (1) Gli organi competenti nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbero essere responsabili della pianificazione della manodopera o, qualora fosse impossibile, partecipare al funzionamento degli organismi di pianificazione della manodopera, sia mediante una rappresentanza istituzionale, sia con consigli ed informazioni tecniche.

(2) Tali organi dovrebbero partecipare alla coordinazione e all'integrazione dei piani concernenti la manodopera nella pianificazione economica.

(3) Essi dovrebbero incoraggiare, con il concorso eventuale delle altre autorità e degli enti pubblici competenti, un'azione corale dei datori di lavoro e dei lavoratori inerente alle politiche d'impiego a corto e a lungo termine.

15. Il sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbe comprendere un servizio pubblico e gratuito dell'impiego ed assicurare un funzionamento efficace.

16. Gli organi competenti nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbero, laddove la legislazione o la prassi nazionali lo permettono, avere la responsabilità gestionale dei fondi pubblici destinati segnatamente alla lotta contro il sottoimpiego e la disoccupazione, ad assicurare una ripartizione regionale più equilibrata dell'impiego o ad agevolare l'impiego di talune categorie di lavoratori, in particolare con programmi d'impiego protetti, oppure ripartire questa responsabilità.

17. Gli organi competenti nell'ambito del sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbero, giusta le modalità e alle condizioni determinate dalla legislazione o dalla prassi nazionali, partecipare alla messa a punto delle politiche e dei programmi completi e concertati di valorizzazione delle risorse umane, compresi segnatamente l'orientamento e la formazione professionali.

Ricerca in materia di lavoro

18. La ricerca costituisce una funzione importante del sistema d'amministrazione del lavoro ch'esso dovrebbe eseguire ed incoraggiare per raggiungere i propri obiettivi sociali.

III. Organizzazione del sistema nazionale d'amministrazione del lavoro

Coordinazione

19. Il ministero del Lavoro, o qualsiasi altro organo analogo determinato dalla legislazione o prassi nazionali, dovrebbe prendere o suscitare provvedimenti affinché il sistema d'amministrazione del lavoro sia rappresentato in maniera appropriata negli organismi amministrativi e consultivi dove si effettuano la raccolta delle informazioni, gli scambi di vedute, la preparazione e la presa di decisioni e dove sono elaborati i provvedimenti d'applicazione nel campo della politica socio-economica.

20. (1) Ciascuno dei principali servizi dell'amministrazione del lavoro competenti negli ambiti menzionati nei paragrafi 5 a 18 qui innanzi dovrebbe sottoporre informazioni o rapporti periodici concernenti le proprie attività al ministero del Lavoro o all'ente di cui al paragrafo 19, nonché alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

(2) Queste informazioni o rapporti dovrebbero avere un carattere tecnico' contemplare statistiche pertinenti ed indicare le difficoltà insorte e, possibilmente, i risultati ottenuti, onde permettere la valutazione delle tendenze attuali e l'evoluzione prevedibile nei campi di maggior interesse per l'amministrazione del lavoro.

(3) Il sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbe valutare, pubblicare e diffondere le informazioni generiche sulle questioni di lavoro che potrebbe trarre dall'esercizio delle sue attività.

(4) Gli Stati Membri dovrebbero, in consultazione con l'Ufficio internazionale del Lavoro, sforzarsi di incoraggiare la messa a punto di modelli appropriati per la pubblicazione di tali informazioni al fine di agevolare i paragoni su scala internazionale.

21. La struttura del sistema nazionale d'amministrazione del lavoro dovrebbe essere riesaminata costantemente, in consultazione con le organizzazioni più rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Risorse e personale

22. (1) Si dovrebbero adottare provvedimenti appropriati affinché il sistema d'amministrazione del lavoro sia dotato delle risorse finanziarie necessarie e di un effettivo sufficiente di personale convenientemente qualificato per promuovere la sua efficacia.

(2) All'uopo, le risorse e gli effettivi dovrebbero essere stabiliti tenendo debitamente conto:

- a) dell'importanza dei compiti da svolgere;
- b) dei mezzi materiali di cui dispone il personale;
- c) delle condizioni pratiche in cui i vari compiti devono essere effettuati per l'ottenimento dei risultati.

23. (1) I membri del personale dell'amministrazione del lavoro dovrebbero ricevere una formazione iniziale e una formazione completiva di un livello corrispondente alle loro funzioni; dovrebbero esistere meccanismi permanenti affinché tale formazione sia loro accessibile durante tutta la loro carriera.

(2) Il personale dei servizi specializzati dovrebbe possedere le qualificazioni particolari richieste per questi servizi, e i mezzi per verificare le dette qualificazioni dovrebbero essere determinati dall'organo appropriato.

24. Converrebbe prevedere il completamento dei programmi e dei mezzi di formazione nazionali, menzionati nel paragrafo 23 qui innanzi, mediante una cooperazione internazionale organizzata a livello nazionale, sotto forma di scambi di esperienze e di informazioni, nonché di programmi e mezzi comuni di formazione e di perfezionamento.

Struttura interna

25. (1) Il sistema d'amministrazione del lavoro dovrebbe normalmente comprendere un'unità amministrativa specializzata per ogni grande funzione tecnica che la legislazione nazionale affida all'amministrazione del lavoro.

(2) Potrebbero esistere, per esempio, delle unità amministrative per materie quali l'elaborazione delle norme relative alle condizioni di lavoro, all'ispezione del lavoro, alle relazioni professionali, all'impiego, alla pianificazione della manodopera e alla valorizzazione delle risorse umane, alle relazioni internazionali del lavoro e, se del caso, alla sicurezza sociale, alla legislazione sul salario minimo e alle questioni relative a categorie specifiche di lavoratori.

Servizi esterni

26. (1) Si dovrebbero adottare provvedimenti appropriati onde assicurare l'organizzazione e il funzionamento efficaci dei servizi esterni dell'amministrazione del lavoro.

(2) In particolare, queste misure dovrebbero:

- a) assicurare un inserimento dei servizi esterni corrispondente ai bisogni delle diverse regioni, tenuto conto che vanno consultate le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori interessate;
- b) dotare i servizi esterni del personale, dell'attrezzatura e dei mezzi di trasporto necessari al fine di permettere il compimento dei loro compiti;
- c) dare ai servizi esterni istruzioni precise e sufficienti per evitare che le disposizioni legislative o regolamentari vengano interpretate diversamente, secondo le regioni.

(Seguono le firme)

**Convenzione n. 151
concernente la protezione del diritto
d'associazione e le procedure di determinazione
delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica**

La Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del Lavoro,

Convocata a Ginevra dal Consiglio d'amministrazione dell'Ufficio internazionale del Lavoro, e riunitasi il 7 giugno 1978, nella sua sessantaquattresima sessione;

Notando le disposizioni della convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, 1948, della convenzione sul diritto d'organizzazione e di negoziato collettivo, 1949, e della convenzione e raccomandazione concernenti i rappresentanti dei lavoratori, 1971;

Richiamando che la convenzione sul diritto d'organizzazione e di negoziato collettivo, 1949, non contempla talune categorie d'agenti pubblici e che la convenzione e la raccomandazione concernenti i rappresentanti dei lavoratori, 1971, s'applicano ai rappresentanti dei lavoratori nell'azienda;

Notando l'espansione considerevole delle attività della funzione pubblica in molti paesi e il bisogno di sane relazioni di lavoro tra le autorità pubbliche e le organizzazioni di agenti pubblici;

Costatando la grande diversità dei sistemi politici, sociali ed economici degli Stati Membri nonché quella delle loro prassi (per esempio per quanto attiene alle funzioni rispettive delle autorità centrali e locali, a quelle delle autorità federali, degli Stati federati e delle provincie, a quelle delle aziende di proprietà pubblica e dei vari tipi d'enti pubblici autonomi o semiautonomi, oppure per quanto concerne la natura delle relazioni d'impiego);

Considerando i problemi particolari posti dalla delimitazione del campo d'applicazione d'uno strumento internazionale e l'adozione di definizioni ai fini di questo strumento, in ragione delle diversità esistenti in numerosi paesi tra l'impiego nel settore pubblico e quello privato, come anche le difficoltà d'interpretazione sorte a proposito dell'applicazione ai funzionari pubblici di disposizioni pertinenti della convenzione sul diritto d'organizzazione e di negoziato collettivo, 1949, e le osservazioni degli organi di controllo dell'OIT rilevanti, a più riprese, che taluni governi hanno applicato queste disposizioni in maniera da escludere ampi gruppi d'agenti pubblici dal campo d'applicazione di questa convenzione;

Avendo deciso di adottare diverse proposte relative alla libertà sindacale e alle procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pub-

¹⁾ Dal testo originale francese.

blica, tema che si configura come quinto punto dell'ordine del giorno della sessione;

Avendo deciso di dare a dette proposte la forma di una convenzione internazionale,

adotta, questo ventisette giugno 1978, la seguente convenzione, chiamata Convenzione sulle relazioni di lavoro nella funzione pubblica, 1978.

Parte I. Campo d'applicazione e definizioni

Articolo 1

1. La presente convenzione s'applica a tutte le persone impiegate dalle autorità pubbliche, nella misura in cui non siano applicabili disposizioni più favorevoli d'altre convenzioni internazionali del lavoro.

2. Spetta alla legislazione nazionale determinare la misura in cui le garanzie previste dalla presente convenzione s'applicheranno agli agenti di livello elevato, le cui funzioni sono normalmente considerate come inerenti all'impostazione politica o direzionale, come anche agli agenti le cui responsabilità hanno un carattere riservato.

3. La misura in cui le garanzie previste dalla presente convenzione s'applicheranno alle forze armate e alla polizia, sarà determinata anch'essa dalla legislazione nazionale.

Articolo 2

Ai fini della presente convenzione, l'espressione «agente pubblico» designa qualsiasi persona alla quale s'applica questa convenzione giusta il suo articolo 1.

Articolo 3

Ai fini della presente convenzione, l'espressione «organizzazione d'agenti pubblici» designa qualsiasi organizzazione, qualunque sia la sua composizione, volta a promuovere e difendere gli interessi degli agenti pubblici.

Parte II. Protezione del diritto d'organizzazione

Articolo 4

1. Gli agenti pubblici devono beneficiare di una protezione adeguata contro qualsiasi atto discriminatorio tendente a ledere la libertà sindacale in materia d'impiego.

2. Tale protezione deve segnatamente applicarsi per quanto concerne gli atti volti a:

- a) subordinare l'impiego di un agente pubblico alla condizione che non entri in un'organizzazione d'agenti pubblici o ne esca;
- b) licenziare un agente pubblico, o pregiudicarlo altrimenti in ragione della sua appartenenza a un'organizzazione d'agenti pubblici o della sua partecipazione alle attività normali d'una tale organizzazione.

Articolo 5

1. Le organizzazioni d'agenti pubblici devono fruire di una completa autonomia nei confronti delle autorità pubbliche.

2. Le organizzazioni d'agenti pubblici devono beneficiare di una protezione adeguata contro qualsiasi atto d'ingerenza da parte delle autorità pubbliche nella loro formazione, funzionamento ed amministrazione.

3. Sono segnatamente assimilati agli atti d'ingerenza, giusta il presente articolo, i provvedimenti tendenti a promuovere la creazione d'organizzazioni d'agenti pubblici dominate da un'autorità pubblica, o a sostenere organizzazioni d'agenti pubblici con mezzi finanziari o altri, nell'intento di porre tali organizzazioni sotto il controllo d'una autorità pubblica.

Parte III. Agevolazioni da accordare alle organizzazioni d'agenti pubblici

Articolo 6

1. Ai rappresentanti delle organizzazioni d'agenti pubblici vanno riconosciute delle agevolazioni, in modo da permettere loro di adempiere rapidamente ed efficacemente le proprie funzioni sia durante le ore lavorative sia al di fuori di esse.

2. L'attribuzione di tali agevolazioni non deve intralciare il funzionamento efficace dell'amministrazione o del servizio interessato.

3. La natura e la portata di queste agevolazioni devono essere determinate conformemente ai metodi menzionati nell'articolo 7 della presente convenzione o mediante qualsiasi altro mezzo appropriato.

Parte IV. Procedure di determinazione delle condizioni d'impiego

Articolo 7

Provvedimenti appropriati alle condizioni nazionali devono, se necessario, essere presi per incoraggiare e promuovere lo sviluppo e l'utilizzazione, quanto

possibile ampia, delle procedure di contrattazione delle condizioni d'impiego tra le autorità pubbliche interessate e le organizzazioni d'agenti pubblici, come anche di qualsiasi altra procedura atta a permettere ai rappresentanti degli agenti pubblici di partecipare alla determinazione delle condizioni menzionate.

Parte V. Composizione delle controversie

Articolo 8

La composizione delle controversie circa la determinazione delle condizioni d'impiego sarà perseguita, secondo le condizioni nazionali, mediante negoziato tra le Parti, oppure con una procedura indipendente e imparziale, quale la mediazione, la conciliazione o l'arbitrato, strutturata in modo da ispirare fiducia nelle parti interessate.

Parte VI. Diritti civili e politici

Articolo 9

Gli agenti pubblici devono beneficiare, al pari degli altri lavoratori, dei diritti civili e politici essenziali per l'esercizio normale della libertà sindacale, con l'unica riserva degli obblighi derivanti dal loro statuto e dalla natura delle funzioni esercitate.

Parte VII. Disposizioni finali

Articolo 10

Le ratificazioni formali della presente convenzione saranno comunicate al Direttore generale dell'Ufficio internazionale del Lavoro e da esso registrate.

Articolo 11

1. La presente convenzione vincolerà solamente i Membri dell'Organizzazione internazionale del Lavoro la cui ratificazione sarà stata registrata dal Direttore generale.
2. Essa entrerà in vigore dodici mesi dopo che saranno state registrate dal Direttore generale le ratificazioni di due Membri.
3. Successivamente, la convenzione entrerà in vigore per ciascun Membro dodici mesi dopo la data di registrazione della sua ratificazione.

Articolo 12

1. Ciascun Membro ratificante la presente convenzione può disdirla allo scadere di un periodo di dieci anni, successivo alla sua iniziale messa in vigore, mediante un atto comunicato al Direttore generale dell'Ufficio internazionale del Lavoro e da questo registrato. La disdetta diverrà effettiva un anno dopo la sua registrazione.

2. Ciascun Membro ratificante la presente convenzione il quale, entro un termine di un anno dalla scadenza del decennio menzionato innanzi, non farà uso della facoltà di disdetta prevista nel presente articolo, rimarrà vincolato per un nuovo periodo di dieci anni e, successivamente, potrà disdire la presente convenzione allo scadere di ogni periodo di dieci anni alle condizioni previste nel presente articolo.

Articolo 13

1. Il Direttore generale dell'Ufficio internazionale del Lavoro, notificherà a tutti i Membri dell'Organizzazione internazionale del Lavoro la registrazione di tutte le ratificazioni e disdette comunicategli dai Membri dell'Organizzazione.

2. Notificando ai Membri dell'Organizzazione la registrazione della seconda ratificazione comunicatagli, il Direttore generale richiamerà l'attenzione dei Membri dell'Organizzazione sulla data in cui la presente convenzione entrerà in vigore.

Articolo 14

Il Direttore generale dell'Ufficio internazionale del Lavoro comunicherà al Segretario generale delle Nazioni Unite, ai fini della registrazione, conformemente all'articolo 102 della Carta delle Nazioni Unite, informazioni complete circa tutte le ratificazioni e tutti gli atti di disdetta registrati giusta gli articoli precedenti.

Articolo 15

Ogniqualevolta lo riterrà necessario, il Consiglio d'amministrazione dell'Ufficio internazionale del Lavoro sottoporrà alla Conferenza generale un rapporto sull'applicazione della presente convenzione ed esaminerà l'opportunità d'iscrivere, nell'ordine del giorno della Conferenza, la questione della sua revisione totale o parziale.

Articolo 16

1. Ove la Conferenza adottasse una nuova convenzione con revisione totale

o parziale della presente, e a meno che la nuova convenzione non disponga altrimenti:

- a) la ratificazione, da parte di un Membro, della nuova convenzione sulla revisione comporterà, di pieno diritto, nonostante l'articolo 12 qui innanzi, la disdetta immediata della presente convenzione, purché la nuova convenzione già sia entrata in vigore;
- b) a decorrere dalla data dell'entrata in vigore della nuova convenzione, la presente cesserebbe d'essere aperta alla ratificazione dei Membri.

2. La presente convenzione rimane in vigore, nella sua forma e tenore, per i Membri che l'avessero ratificata e che non ratificassero la convenzione sulla revisione.

Articolo 17

Le versioni francese e inglese del presente testo fanno parimente fede.

(Seguono le firme)

Raccomandazione n. 159 concernente le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica

La Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del Lavoro,

Convocata a Ginevra dal Consiglio d'amministrazione dell'Ufficio internazionale del Lavoro, e ivi riunitasi il 7 giugno 1978, nella sua sessantaquattresima sessione;

Avendo deciso di adottare diverse proposte relative alla libertà sindacale e alle procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica, tema che si configura come quinto punto dell'ordine del giorno della sessione;

Avendo deciso di dare a dette proposte la forma di una raccomandazione completante la convenzione sulle relazioni di lavoro nella funzione pubblica, 1978,

adotta, questo ventisettesimo giorno di giugno 1978, la raccomandazione seguente, che sarà chiamata Raccomandazione sulle relazioni di lavoro nella funzione pubblica, 1978.

1. (1) Nei paesi applicanti procedure di riconoscimento delle organizzazioni d'agenti pubblici allo scopo di determinare le organizzazioni che fruiranno in maniera preferenziale o esclusiva dei diritti contemplati nelle parti III, IV o V della convenzione sulle relazioni di lavoro nella funzione pubblica, 1978, tale determinazione dovrebbe essere fondata su criteri obiettivi e precedentemente definiti, relativi al carattere rappresentativo delle organizzazioni.

(2) Le procedure di cui al sottoparagrafo (1) qui innanzi, dovrebbero essere tali da non incoraggiare la proliferazione d'organizzazioni che associano le stesse categorie d'agenti.

2. (1) In caso di negoziato delle condizioni d'impiego conformemente alla parte IV della convenzione sulle relazioni di lavoro nella funzione pubblica, 1978, le persone o organi abilitati a negoziare in nome dell'autorità pubblica interessata e la procedura intesa a rendere effettive le condizioni d'impiego in tal modo negoziate, dovrebbero essere stabilite dalla legislazione nazionale o da altri mezzi appropriati.

¹⁾ Dal testo originale francese.

(2) Ove si facesse uso di metodi diversi dai negoziati per permettere ai rappresentanti degli agenti pubblici di partecipare alla determinazione delle condizioni d'impiego, la procedura applicabile in vista di tale partecipazione nonché dell'ordinamento definitivo di questi casi, dovrebbe essere stabilita dalla legislazione nazionale o mediante altri mezzi appropriati.

3. Qualora siano conchiusi degli accordi tra un'autorità pubblica ed un'organizzazione d'agenti pubblici, giusta il sottoparagrafo (1) del paragrafo 2 qui innanzi, dovrebbe essere precisata la loro validità o la procedura per la loro disdetta, per la loro riconduzione o revisione, o per ambedue.

4. Per determinare la natura e la portata delle agevolazioni che dovrebbero essere accordate ai rappresentanti delle organizzazioni d'agenti pubblici conformemente al paragrafo 3 dell'articolo 6 della convenzione sulle relazioni di lavoro nella funzione pubblica, 1978, converrebbe tener conto della raccomandazione concernente i rappresentanti dei lavoratori, 1971.

(Seguono le firme)