

83.049

Messaggio concernente la Carta sociale europea

del 13 giugno 1983

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio, vi sottoponiamo l'allegato disegno di decreto federale che approva la Carta sociale europea, conclusa a Torino il 18 ottobre 1961 e firmata dalla Svizzera il 6 maggio 1976.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo i postulati seguenti:

- 1970 P 10.762 Firma della Carta sociale del Consiglio d'Europa
(S 8.12.70, Commissione degli affari esteri)
- 1971 P 10.785 Carta sociale del Consiglio d'Europa
(N 11.3.71, Muheim)
- 1980 P 79.554 Carta sociale europea
(N 19.12.80, Müller-Berna)

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

13 giugno 1983

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Aubert
Il cancelliere della Confederazione, Buser



Compendio

Il 6 maggio 1976, la Svizzera ha firmato la Carta sociale europea. Da una consultazione svolta nel 1978 è risultato che la maggioranza dei governi cantonali, dei partiti politici e delle associazioni interessate è favorevole alla ratificazione. I risultati della procedura di consultazione sono stati pubblicati il 15 ottobre 1980.

Abbiamo reiteratamente sottolineato l'importanza della ratificazione della Carta sociale per la cooperazione politica e giuridica nel quadro del Consiglio d'Europa, come anche per la nostra politica in favore della protezione dei diritti dell'uomo. Nell'ambito del Consiglio d'Europa, che raggruppa ventun Stati democratici, la Carta sociale costituisce la convenzione di base nel settore della tutela dei diritti economici e sociali.

La Carta sociale europea è un trattato internazionale che vuole essenzialmente l'armonizzazione progressiva delle condizioni di vita economiche e sociali dei cittadini delle Parti contraenti e che non istituisce diritti soggettivi. Le sue disposizioni si rivolgono al legislatore nazionale e non sono pertanto applicate immediatamente dalle autorità amministrative e giudiziarie delle Parti contraenti. Il sistema di controllo istaurato dalla Carta non crea una giurisdizione sovranazionale. Accorda però alle parti sociali, ossia alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, un diritto alla consultazione che non dovrebbe essere sottovalutato.

Per accettare la Carta, una Parte contraente deve dichiararsi vincolata da un numero minimo di disposti da essa scelti nell'elenco dei diritti (sez. II, art. da 1 a 19); tale insieme minimo deve però includere cinque dei sette articoli particolarmente importanti, costituenti il nucleo cosiddetto «duro» della Carta. L'adempimento di questo obbligo pone, per la Svizzera, taluni ardui quesiti di natura giuridica e politica, ai quali tentiamo di rispondere nella parte speciale del presente messaggio.

I diciannove principi della prima sezione e i diciannove articoli corrispondenti della seconda sezione della Carta chiedono alle Parti contraenti di adottare provvedimenti legali nei diversi settori della politica sociale. La maggior parte di questi postulati trovasi già nettamente realizzata nel nostro Paese, il quale conseguentemente è in grado di scegliere nel quadro delle condizioni di ratifica quelle disposizioni della Carta che sono ampiamente compatibili con la nostra legislazione ed esigono adeguamenti legislativi soltanto in casi eccezionali ed in settori molto limitati.

1 Parte generale

11 Introduzione

Il Consiglio d'Europa, istituito il 5 maggio 1949, raggruppa presentemente 21 Stati dell'Europa democratica. La qualità di membro del Consiglio d'Europa si acquista con la ratificazione del suo Statuto, i cui scopi essenziali risultano dai due primi paragrafi dell'articolo 1, del tenore seguente:

«... (a) Il Consiglio d'Europa ha lo scopo d'attuare un'unione più stretta fra i membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro comune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale.

(b) Questo scopo sarà perseguito dagli organi del Consiglio mediante l'esame delle questioni di interesse comune, la conclusione di accordi e lo stabilimento di un'opera comune nel campo economico, sociale, culturale, scientifico, giuridico e amministrativo e mediante la tutela e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

La Svizzera, ratificando il 6 maggio 1963 lo Statuto del Consiglio d'Europa, si è obbligata «a collaborare sinceramente e operosamente» al perseguimento di queste finalità (art. 3).

La cooperazione intergovernativa nel quadro del Consiglio d'Europa si è concretata nella conclusione di 114 trattati europei, dei quali la Svizzera finora ne ha ratificato 49. Tra le finalità dell'organizzazione di Strasburgo, la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali negli Stati democratici dell'Europa occupa un posto importante. La salvaguardia e lo sviluppo dei diritti classici dell'uomo, ossia i diritti civili e i diritti politici, e delle libertà fondamentali sono assicurati nel quadro del Consiglio d'Europa mediante una gamma di trattati, tra i quali la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950, con i suoi protocolli aggiuntivi, si pone come il documento principale.

Il nostro Paese ha ratificato quasi tutti i trattati conclusi in questo settore, tranne il Primo protocollo aggiuntivo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che abbiano firmato il 19 maggio 1976, e il Protocollo n. 4 di questa Convenzione, che riconosce determinati diritti e libertà diversi da quelli figuranti già nell'atto di base e nel Primo protocollo aggiuntivo. Nel nostro rapporto del 16 gennaio 1980 sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983 (FF 1980 I 548), ci esprimemmo in favore di una futura ratificazione di questi due strumenti e, nel primo rapporto completo, del 2 giugno 1980 al rapporto sulla posizione svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa, del 16 novembre 1977, rammentammo inoltre che la ratificazione di questi due protocolli figura tra gli scopi prioritari della legislatura in corso (FF 1980 II 269). Confermammo questa nostra opinione nel rapporto intermedio sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983, del 5 ottobre 1981 (FF 1981 III 606), come anche nel rapporto del 2 giugno 1982 sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo (FF 1982 II 713). Successivamente però decidemmo di soprassedere alla ratificazione del Protocollo n. 4.

Dopo la firma della Carta sociale, il 18 ottobre 1961 a Torino, la protezione dei diritti dell'uomo in Europa non si limita più ai diritti civili e politici e alle libertà fondamentali. Infatti, presentemente, la garanzia dei diritti sociali, economici e culturali è proposta come complemento indispensabile alla garanzia dei diritti classici dell'uomo e delle libertà fondamentali. La convenzione che assicura nel Continente la protezione di questi diritti è la Carta sociale europea. In virtù del principio dell'indivisibilità dei diritti dell'uomo, che si è largamente imposto a livello internazionale, la Convenzione dei diritti dell'uomo e la Carta sociale sono considerate equivalenti per quanto concerne la salvaguardia di questi diritti. L'attuazione dei diritti ancorati alla Carta sociale si ispira, per la sua stessa natura, maggiormente a regole politiche che a norme giuridiche.

D'altro canto, la ratificazione della Carta sociale significa che il nostro Paese è disposto ad assumere gli impegni contratti, all'atto della sua adesione al Consiglio d'Europa, in un campo fondamentale sul quale si incentrano gli scopi di questa organizzazione. Questo passo ci avvicina inoltre alla finalità perseguita dalla nostra politica rispetto al Consiglio d'Europa, politica definita nel nostro rapporto del 16 gennaio 1980 concernente le linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983 e segnatamente intesa a «rinserrare viepiù i vincoli tra gli Stati democratici del continente» (FF 1980 I 567). D'altro canto, una ulteriore rinuncia all'adesione potrebbe provocare, a più lunga scadenza, manifesti svantaggi nel campo della collaborazione allo sviluppo dei diritti dell'uomo in Europa. Questa conseguenza contrasterebbe peraltro il nostro intento di stabilire vincoli viepiù stretti con l'Europa democratica.

12 Carta sociale: genesi, contenuto e campo d'applicazione

La Carta sociale europea, come già abbiamo evidenziato, è stata aperta alla firma degli Stati costituenti all'epoca il Consiglio d'Europa, il 18 ottobre 1961 a Torino. Poiché la Svizzera ha aderito soltanto il 6 maggio 1963 all'organizzazione di Strasburgo e non ha quindi potuto partecipare direttamente all'elaborazione di questa convenzione, importa presentarne brevemente le origini prima di descriverne i principi.

121 Origini della Carta sociale

La Dichiarazione dell'indipendenza degli Stati Uniti d'America, del 4 luglio 1776, e la Costituzione americana del 17 settembre 1787, seguite, sul Continente europeo, dalla Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789, elevarono la garanzia accordata dallo Stato ai cosiddetti diritti civili e politici a uno dei fondamenti delle democrazie occidentali. La rivoluzione industriale del diciannovesimo secolo aprì però la via anche verso un riconoscimento dei diritti sociali ed economici. Il mantenimento di un equilibrio tra queste due categorie dei diritti fondamentali costituisce quindi, segnatamente a contare dal 1945, uno degli scopi priori-

tari, a livello internazionale, in materia di sviluppo e di diffusione dei diritti umani.

La Carta delle Nazioni Unite del 1945 si prefigge lo scopo di sviluppare i diritti dell'uomo. Fondandosi su questa finalità, l'Assemblea generale dell'ONU proclama, il 10 dicembre 1948, in forma di una risoluzione priva di carattere costrittivo, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che non si limita più ad un ampio elenco delle libertà¹⁾, ma enuncia parimente i diritti economici, sociali e culturali (art. 23 a 27), riconosciuti a chiunque «in quanto membro della società» e «indispensabili alla sua dignità e al libero sviluppo della sua personalità» (art. 22). Questi diritti comprendono in particolare il diritto alla sicurezza sociale, il diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza conforme alla dignità umana, il diritto al riposo ed allo svago, il diritto all'istruzione e il diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità. Pertanto, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'ONU si colloca all'origine degli sforzi intrapresi per la protezione, sia delle libertà fondamentali classiche, sia dei diritti sociali, economici e culturali in Europa. Il primo passo verso una protezione effettiva ed obbligatoria dei diritti dell'uomo è però stato fatto in Europa. Infatti, attraverso la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, entrata in vigore il 3 settembre 1953, è stata attuata la protezione delle libertà fondamentali classiche circa due anni dopo che l'Assemblea parlamentare aveva espresso il parere, nella sua Raccomandazione n. 14 del 7 dicembre 1951, che il Consiglio d'Europa doveva parimente occuparsi della salvaguardia dei diritti sociali.

Contrariamente ai diritti civili e politici, riguardo ai quali sussisteva un ampio consenso tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa, la discussione sui diritti economici e sociali palesò importanti divergenze. L'idea di una convenzione europea per la protezione dell'individuo nel settore economico e sociale riapparve soltanto nel 1953, ossia l'anno dell'entrata in vigore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. I lavori preparatori concernenti tale convenzione si articolano in due fasi chiaramente distinte, il cui svolgimento fu successivamente diretto dai due organi del Consiglio d'Europa: dapprima, l'Assemblea consultiva e, successivamente, il Comitato dei ministri. Tra il 1953 e il 1956, l'iniziativa di preparare la Carta fu soprattutto presa dall'Assemblea. Nella seconda fase, intercorrente dal 1956 al 1961, lo sviluppo del progetto fu precipuamente proseguito dal Comitato sociale governativo²⁾.

In un memoriale presentato il 16 aprile 1953 (Doc. SG (53)1), il Segretario generale del Consiglio d'Europa constatò che la politica sociale era stata, fino a quell'epoca, di competenza esclusiva dei governi, prescindendo dalle convenzioni elaborate nel quadro dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Nel rapporto, il Segretario preconizzò un'armonizzazione delle leggi sulla politica sociale degli Stati membri del Consiglio d'Europa e giudicò che era necessario raggruppare i fondamenti del diritto sociale in un unico documento: la Carta sociale europea. Il Comitato degli affari sociali dell'Assemblea consultiva, cui fu sottoposto detto memoriale, precisò che la Carta avrebbe dovuto definire le finalità sociali degli Stati membri e

ispirare qualsiasi azione futura del Consiglio nel settore sociale. Essa avrebbe dovuto rappresentare, nel quadro della politica sociale, il complemento della convenzione concernente la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Tra i mesi d'ottobre 1955 e febbraio 1958, il Comitato degli affari sociali dell'Assemblea parlamentare, in collaborazione con il Comitato sociale governativo, elaborò successivamente tre disegni della Carta. Tutta questa fase fu contrassegnata da una marcata rivalità nelle relazioni tra Assemblea consultiva e Comitato dei ministri. I due organi presentarono due progetti distinti, dei quali infine, per la redazione definitiva della Carta, fu scelto il progetto del Comitato sociale.

Il lento progredire dei lavori può essere spiegato nel modo seguente.

Gli autori dei singoli progetti dovettero affrontare problemi giuridici relativamente nuovi. Prescindendo dalle diverse norme dell'OIL da taluni testi interamericani³⁾ e dai primi progetti del futuro «Patto internazionale concernente i diritti economici, sociali e culturali»⁴⁾, almeno in Europa non era stato fatto alcun tentativo di codificazione sistematica dei diritti sociali.

Nel settore sociale, i concetti sull'organizzazione giuridica divergono assai nettamente da un Paese all'altro, o anzi da una regione all'altra. Queste discrepanze non agevolarono affatto il compito degli autori della Carta, ossia l'elaborazione di principi giuridici di validità generale e applicabili a tutti gli Stati rappresentati a Strasburgo. La struttura demografica, politica ed economica e soprattutto il grado di industrializzazione e la produttività di ciascuno Stato determinano infatti ampiamente la vastità della protezione e delle prestazioni sociali che possono essere garantite alle diverse categorie di lavoratori. Le differenze che ancora oggi esistono tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa in numerosi settori riflettono le difficoltà ed i conflitti d'interesse che hanno dovuto essere sormontati per giungere ad una specie di «denominatore comune»⁵⁾.

122 Compendio del contenuto della Carta sociale

Il testo della Carta sociale si articola in un ingresso, cinque parti e un allegato.

L'*Ingresso* determina genericamente gli scopi perseguiti da questo trattato: garanzia del godimento dei diritti sociali senza discriminazione e promozione del benessere sociale della popolazione, sia rurale, sia urbana, mediante istituzioni e misure adeguate.

La *Parte I* elenca diciannove diritti e principi riconosciuti dalle Parti contraenti come finalità che devono essere perseguite dalle loro politiche sociali e che esse si sforzano di realizzare mediante ogni mezzo adeguato, sia a livello nazionale, sia a livello internazionale. Questi diciannove paragrafi della prima parte della Carta costituiscono in effetti i concetti fondamentali del trattato. Gli Stati contraenti non dovrebbero prendere provvedimenti legislativi o amministrativi contrari ad essi⁶⁾.

La *Parte II* ingloba diciannove articoli che riprendono le diciannove finalità della prima parte trasformandole in obblighi internazionali concreti, adossabili agli Stati contraenti. Ognuno di questi diciannove articoli persegue lo scopo di assicurare l'esercizio effettivo di un diritto particolare, che però non origina alcun diritto individuale. I diritti enumerati in questa seconda parte possono essere classificati in cinque gruppi:

- a. *Il diritto del lavoro*: le norme generali concernenti il diritto del lavoro procedono dagli articoli 1 a 4 del trattato e perseguono gli scopi seguenti: realizzare e mantenere il livello più elevato e più stabile possibile dell'impiego, assicurare condizioni di lavoro eque, garantire il diritto alla sicurezza e all'igiene nel lavoro, come anche a un'equa remunerazione.
- b. *I diritti sindacali*, garantiti negli articoli 5 e 6. L'articolo 5 concerne il diritto sindacale propriamente detto, in altri termini il diritto d'associazione (il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituirsi in associazioni per proteggere i loro interessi rispettivi). L'articolo 6 si riferisce al diritto di negoziazione collettiva.
- c. *I diritti alla protezione sociale* dei lavoratori, stabiliti nei seguenti articoli: il diritto dei fanciulli e degli adolescenti ad una protezione speciale, in particolare l'obbligo delle Parti contraenti di stabilire a 15 anni l'età minima d'ammissione all'impiego (art. 7); il diritto delle lavoratrici ad una protezione particolare (art. 8); il diritto alla protezione della salute (art. 11); il diritto alla sicurezza sociale (art. 12); il diritto all'assistenza (art. 13); il diritto di beneficiare dei servizi sociali (art. 14); infine, nell'articolo 16, il diritto della famiglia ad una protezione sociale, giuridica ed economica, e, nell'articolo 17, il diritto alla protezione sociale ed economica della madre e del fanciullo.
- d. *I diritti inerenti alla formazione professionale* (art. 9, 10 e 15), concernenti rispettivamente: il diritto all'orientamento professionale, il diritto alla formazione professionale propriamente detta, il diritto delle persone fisicamente o mentalmente minorate alla formazione professionale e al riadattamento professionale e sociale.
- e. *I diritti dei lavoratori stranieri* ad una migliore protezione: diritto all'esercizio di un'attività lucrativa sul territorio delle altre Parti contraenti (art. 18) e diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza (art. 19).

La *Parte III*, costituita dall'articolo 20, definisce la portata degli impegni che ogni Stato contraente deve assumere per poter ratificare la Carta sociale. All'atto dell'elaborazione del trattato, non era stata affatto prevista la possibilità che la seconda parte potesse essere accettata integralmente. Per questo motivo è stata mantenuta la possibilità di un'accettazione parziale. Conseguentemente, le Parti contraenti hanno, in particolare, l'obbligo di accettare le disposizioni più importanti della seconda parte, segnatamente quelle che sono comprese nel nucleo obbligatorio del trattato. Almeno cinque delle sette disposizioni costituenti il nucleo «duro» devono essere accettate integralmente. Trattasi al riguardo degli articoli 1, 5, 6, 12, 13, 16 e 19.

Oltre al nucleo obbligatorio, qualsiasi Stato disposto a ratificare la Carta deve completare la sua accettazione con un numero d'impegni opzionali complementari, «a condizione che il numero totale degli articoli e dei paragrafi numerati che la vincolano non sia inferiore a dieci articoli o a 45 paragrafi numerati» (art. 20 par. 1 lett. c).

Nel rimanente, l'articolo 20 paragrafo 3 prevede che le Parti contraenti possono estendere successivamente e progressivamente il campo d'applicazione materiale del trattato.

La *Parte IV* (art. 21 a 28) concerne il controllo dell'applicazione della Carta. Tenuto conto della complessità della procedura di controllo, un capitolo particolare (n. 124) è dedicato alla sua descrizione.

La *Parte V* della Carta (art. 30 a 37) contiene — in più delle clausole finali abituali in qualsiasi trattato internazionale — disposizioni sulle deroghe che le Parti contraenti possono prevedere «in caso di guerra e di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione» (art. 30). In virtù dell'articolo 31, gli Stati contraenti possono infatti stabilire determinate restrizioni o limitazioni all'applicazione della Carta. In principio, sono ammesse soltanto le restrizioni seguenti:

«quelle prescritte dalla legge e che sono necessarie in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume».

L'articolo 32 stabilisce inoltre che le disposizioni della Carta non devono ledere le norme del diritto interno e dei trattati, delle convenzioni o degli accordi bilaterali o multilaterali «che fossero più favorevoli alle persone protette». L'articolo 33 riconosce la grande importanza dei contratti collettivi come strumenti d'applicazione della Carta. Un numero relativamente elevato d'impegni sono infatti considerati adempiuti se tali disposizioni sono applicate alla grande maggioranza dei lavoratori interessati da siffatte convenzioni o da altri strumenti.

Infine un *Allegato*, parte integrante della Carta, precisa la portata di talune disposizioni del trattato, in particolare per quanto concerne la cerchia delle persone protette dalle disposizioni normative della seconda parte.

123 Campo d'applicazione della Carta sociale

In principio, la Carta s'applica soltanto ai cittadini degli Stati contraenti. L'allegato dispone infatti che «... le persone di cui agli articoli da 1 a 17 non comprendono gli stranieri che nella misura in cui essi siano cittadini delle altre Parti contraenti residenti legalmente o lavoranti regolarmente nel territorio della Parte contraente interessata, restando inteso che gli articoli suddetti saranno interposti alla luce delle disposizioni degli articoli 18 e 19». Sono riservate le disposizioni dell'articolo 12 paragrafo 4 (uguaglianza di trattamento tra i cittadini di ciascuna delle Parti contraenti e i cittadini delle altre Parti nel settore della sicurezza sociale) e dell'articolo 13 paragrafo 4

(medesima uguaglianza di trattamento nel settore dell'assistenza sociale e medica). Queste due disposizioni garantiscono, a condizioni particolari, i diritti menzionati anche ai cittadini degli Stati contraenti che non soddisfano tutte le condizioni testé descritte. Quanto agli articoli 18 e 19, che concernono i diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, il campo d'applicazione personale è parimente limitato ai soli cittadini delle parti contraenti ⁷⁾.

L'allegato (cfr. parte I, n. 1) prevede che gli Stati contraenti possono allargare il godimento dei diritti garantiti dalla Carta ad «altre persone». Trattasi al riguardo unicamente di una facoltà di cui gli Stati contraenti possono liberamente avvalersi. Per contro, gli Stati sono tenuti ad accordare ai rifugiati, rispondenti alla definizione della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati, un trattamento quanto possibile favorevole e in ogni caso almeno pari a quello cui sono tenuti in virtù della Convenzione del 1951, come anche di qualsiasi altro accordo internazionale esistente ed applicabile ai rifugiati.

Dalla cerchia dei beneficiari così definita non è di principio esclusa alcuna categoria della popolazione. Nondimeno, questa norma soggiace a restrizioni stabilite esplicitamente in diverse disposizioni o implicitamente risultanti dal loro contesto.

La Carta copre dunque, in generale, l'insieme della popolazione e, in particolare, i lavoratori nel senso lato del termine. Secondo la portata specifica di talune disposizioni, la protezione si estende però a gruppi particolari di persone, come i giovani, i lavoratori migranti, le famiglie e i datori di lavoro. In certe disposizioni, il concetto di «lavoratore» si restringe ai salariati ed esclude gli indipendenti. In taluni casi infine, precisati dall'articolo 33 concernente i contratti collettivi, il numero delle persone alle quali sono riconosciuti determinati diritti è ulteriormente ridotto in quanto basta che la «grande maggioranza» di esse benefici di tale o talaltro diritto affinché l'impegno corrispondente sia considerato adempiuto.

124 Sistema di controllo dell'applicazione della Carta

Nella ricerca di un sistema di controllo, gli autori della Carta si ispirarono alle strutture di controllo scelte dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) ⁸⁾. Ne è risultato un sistema di controllo relativamente complesso, nel quale operano successivamente quattro organi.

Nell'OIL, questi meccanismi sono stabiliti nella costituzione stessa dell'Organizzazione, almeno per quanto concerne le norme fondamentali d'applicazione. Conseguentemente, le strutture previste non hanno obbligatorietà per tutti gli Stati membri, ma conferiscono un'autorità particolare a tutto il sistema.

Lo Statuto del Consiglio d'Europa non contiene disposizioni analoghe; il fondamento giuridico del controllo ha quindi dovuto essere istituito nel testo di ogni strumento adottato dagli Stati membri. Ad esempio, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo ha previsto un sistema di controllo

basato sulla presentazione di ricorsi e quello creato dalla Carta sociale un sistema fondato sull'esame dei rapporti presentati ogni due anni dagli Stati contraenti al Segretario generale del Consiglio d'Europa.

Come nelle procedure seguite dall'OIL, gli Stati partecipi della Carta sociale sono tenuti a presentare, ogni due anni, un rapporto al Segretario generale del Consiglio d'Europa, nel quale sono indicate le misure prese per attuare le disposizioni della seconda parte della Carta che esse hanno accettato (art. 21). Gli Stati interessati comunicano questi rapporti biennali alle cerchie nazionali interessate — associazioni padronali e sindacali — invitandole a comunicare il loro parere che, secondo il desiderio delle organizzazioni nazionali, può essere parimente trasmesso al Segretario generale (art. 23). Le organizzazioni suddette devono essere membri delle associazioni internazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori che, in virtù dell'articolo 27 paragrafo 2, sono invitate a farsi rappresentare alle sedute del Comitato governativo, la cui funzione è descritta qui di seguito.

I rapporti dei governi degli Stati contraenti sono compilati in base ad un questionario approvato dal Comitato dei ministri (qui di seguito: modulo) e sono trasmessi dal Segretario generale del Consiglio d'Europa ai due organi di controllo previsti nella Carta stessa: dapprima, al Comitato di esperti e, successivamente, al sottocomitato del Comitato sociale governativo, chiamato più brevemente il Comitato governativo⁹⁾.

Il Comitato di esperti (art. 25) consta di sette membri, nominati dal Comitato dei ministri. Questo fonda la sua scelta su «una lista di esperti indipendenti della massima integrità e di riconosciuta competenza nei problemi sociali internazionali, che saranno proposti alle Parti contraenti» (art. 25 par. 1). La durata del loro mandato è stabilita a sei anni ed è rinnovabile. È pertanto possibile nominare in questo Comitato di esperti cittadini di Stati che non hanno aderito alla Carta sociale¹⁰⁾.

Il Comitato di esperti indipendenti è incaricato di intraprendere le disposizioni vincolanti le Parti contraenti e di valutarne l'applicazione. Al riguardo, esamina i rapporti governativi e le eventuali osservazioni corrispondenti delle organizzazioni nazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori. Nel quadro del Comitato, le decisioni sono prese alla maggioranza semplice. I periti della minoranza possono però chiedere che la loro opinione su punti importanti figurino parimente nelle conclusioni trasmesse agli altri organi di controllo previsti dalla Carta. Un alto funzionario dell'OIL partecipa, a titolo consultivo, alle deliberazioni del Comitato (art. 26).

Le conclusioni degli esperti indipendenti e i rapporti biennali degli Stati vincolati dalla Carta sono successivamente trasmessi al Comitato governativo (art. 27). Questo Comitato è composto di un rappresentante di ciascuna Parte contraente; i suoi membri appartengono generalmente alle amministrazioni nazionali competenti in materia d'affari sociali: Il Comitato governativo si aduna in presenza di osservatori di «due organizzazioni internazionali di datori di lavoro e due organizzazioni internazionali di lavoratori al massimo»¹¹⁾. Può parimente consultare due rappresentanti d'organizzazioni non governative, dotate di uno statuto consultivo presso il Consiglio d'Europa su questioni «come, per esempio, il benessere sociale e la prote-

zione economica e sociale della famiglia» (art. 27 par. 2). Il Comitato intergovernativo è stato istituito originariamente per assistere il Comitato dei ministri nell'esercizio delle funzioni incombenti in virtù della Carta sociale. Giusta l'articolo 27 paragrafo 3, il Comitato governativo elabora un rapporto per il Comitato dei ministri, corredato delle conclusioni ricevute dal Comitato di esperti indipendenti.

Le conclusioni dei periti pervengono al Comitato dei ministri anche per un'altra via; in effetti, l'articolo 28 dispone che le conclusioni del Comitato di esperti saranno trasmesse all'Assemblea consultiva (Assemblea parlamentare) che comunicherà il suo parere al Comitato dei ministri ¹²⁾.

Ricevuti gli atti (rapporto del Comitato governativo, conclusioni degli esperti indipendenti e parere dell'Assemblea sui due documenti suindicati), il Comitato dei ministri inizia a svolgere le funzioni attribuitegli secondo l'articolo 29. In virtù di questa disposizione, soltanto questo organo è autorizzato a decidere, alla maggioranza dei due terzi, se occorre «indirizzare a ciascuna delle Parti contraenti tutte le raccomandazioni necessarie».

125 Prassi degli organi di controllo della Carta

L'intervallo biennale, al quale si estendono ogni volta i rapporti degli Stati partecipi della Carta sociale, viene chiamato ciclo di controllo. Poiché l'esame di questi rapporti da parte degli organi di controllo dura normalmente più di due anni, il meccanismo di controllo ha subito manifestamente un notevole ritardo rispetto ai cicli di controllo. Conseguentemente, nei diciotto anni d'applicazione della Carta sociale soltanto sette cicli biennali sono stati interamente compiuti ¹³⁾.

L'applicazione della Carta sociale ha posto problemi anche per un altro motivo. Divergenze sono infatti sorte fra i due organi di controllo istituiti nella Carta, sia riguardo alla concezione del loro compito rispettivo e alla portata del loro mandato, sia, in una misura più limitata, riguardo all'interpretazione conferibile a talune disposizioni della Carta stessa. Dopo il terzo ciclo di controllo si è bensì potuto constatare un ravvicinamento delle posizioni del Comitato di esperti e del Comitato governativo; ma le discrepanze ancora sussistenti non potranno tuttavia essere appianate in un prossimo futuro. Il Comitato di esperti è debitamente considerato l'organo motore e dinamico incaricato di provvedere all'osservanza del campo d'applicazione materiale della Carta e, se possibile, di allargarlo. È pertanto comprensibile che abbia la tendenza ad interpretare le disposizioni della Carta in modo estensivo. Tali interpretazioni, soprattutto quelle inerenti ai primi cicli di controllo, non potranno però venir accettate, nemmeno a medio termine, né dal Comitato governativo, né dal Comitato dei ministri. Conseguentemente rimangono, dal profilo del diritto internazionale, prive d'effetto.

Dopo il terzo ciclo di controllo, gli esperti indipendenti emisero l'opinione che i risultati del loro controllo dovessero assumere un'importanza maggiore dei risultati del Comitato governativo e che i loro pareri dovessero venir posti in dubbio soltanto eccezionalmente e per motivi imperativi. Questa

opinione è stata bensì relativamente condivisa dell'Assemblea parlamentare, ma successivamente non è riuscita ad imporsi. Il Comitato governativo ha potuto così mantenere ampiamente la sua funzione, nella pratica eminentemente politica, che consiste nell'esame dell'opportunità di questa o di quella interpretazione degli esperti. Esso non forma la sua opinione fondandosi in primo luogo direttamente sui rapporti degli Stati partecipi concernenti l'applicazione della Carta, ma, in una determinata misura, basandosi sulle conclusioni degli esperti indipendenti.

La Carta stessa non disciplina esplicitamente la posizione rispettiva degli organi di controllo che ha istituito, ancorché l'articolo 27 paragrafo 1 preveda che le conclusioni degli esperti indipendenti debbano essere sottoposte al Comitato governativo per esame. Conformemente al paragrafo 3 del medesimo articolo, le conclusioni degli esperti indipendenti pervengono al Comitato dei ministri nella semplice forma di un allegato al rapporto del Comitato governativo, nel quale quest'ultimo espone i risultati delle proprie discussioni. L'articolo 29 stabilisce espressamente che il Comitato dei ministri decide di trasmettere, se necessario, tutte le raccomandazioni necessarie a ciascuna delle Parti contraenti, unicamente in base al rapporto del Comitato governativo.

La Carta assegna compiti diversi agli organi di controllo. Ad esempio, al Comitato di esperti spetta di statuire il diritto (*Rechtsfindung*), comparando i rapporti delle Parti contraenti con il testo della Carta. La funzione del Comitato governativo permane strettamente vincolata con l'operato del Comitato dei ministri, all'interno del meccanismo di controllo. Il suo rapporto riflette la reazione delle Parti contraenti interessate alla valutazione indipendente e oggettiva degli esperti. Nonostante questa ripartizione dei compiti, è innegabile che le disposizioni suindicate della Carta conferiscano alle osservazioni del Comitato governativo un influsso immediato sulle decisioni del Comitato dei ministri e, conseguentemente, un'importanza maggiore all'interno del meccanismo di controllo. Questo processo è pure conforme alla natura politica del sistema di controllo istituito dalla Carta (cfr. n. 141).

Questa circostanza acquista una rilevanza fondamentale nel caso di divergenza d'opinione tra i due organi di controllo riguardo all'interpretazione di una disposizione della Carta, fino a quando la divergenza sarà composta mediante decisione del Comitato dei ministri. In questi casi, ci atterremo pertanto all'interpretazione data dal Comitato governativo. Di questa considerazione terremo conto nella parte speciale del presente messaggio, nel capitoletto dedicato alla valutazione della presentazione del lavoro di interpretazione degli organi di controllo. In un determinato caso, ci siamo però decisi, di fronte alla portata politica della pertinente disposizione, ad evidenziare espressamente il nostro accordo, attraverso una dichiarazione interpretativa (cfr. n. 223.5), con l'interpretazione finora data dal Comitato governativo.

Nelle conclusioni inerenti al primo e al secondo ciclo di controllo, gli esperti proposero al Comitato dei ministri di trasmettere agli Stati membri un determinato numero di raccomandazioni (51 rispettivamente circa 70), per inci-

tarli a rispettare meglio gli impegni assunti. L'Assemblea parlamentare ridusse notevolmente questo numero; in ambedue i casi il Comitato governativo ritenne invece prematura la formulazione di una qualsiasi raccomandazione. Dal terzo ciclo di controllo in poi, gli esperti hanno rinunciato provvisoriamente ad invitare il Comitato dei ministri a trasmettere raccomandazioni formali agli Stati contraenti.

Il Comitato dei ministri stesso non dovrebbe per il momento rinunciare alla cautela che finora ha usato in materia di raccomandazioni a taluni governi, in connessione con l'applicazione della Carta sociale, tanto più che la decisione di trasmettere raccomandazioni agli Stati interessati dev'essere presa alla maggioranza dei due terzi dei ventun governi rappresentati a Strasburgo, indipendentemente se essi sono o non sono partecipi della Carta ¹⁴⁾.

126 Importanza delle raccomandazioni adottate dal Comitato dei ministri

In virtù dell'articolo 29 della Carta sociale, il Comitato dei ministri, alla maggioranza dei due terzi dei membri aventi il diritto di parteciparvi e in base al rapporto del Comitato governativo, al quale sono allegate le conclusioni degli esperti indipendenti, e dopo aver consultato l'Assemblea parlamentare può rivolgere a ciascuno Stato contraente tutte le raccomandazioni necessarie. Al riguardo, trattasi unicamente di un diritto e non di un obbligo, contrariamente alla funzione svolta dal Comitato dei ministri nel meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In virtù dell'articolo 32 di questa convenzione, il Comitato dei ministri è infatti tenuto a decidere se è stata o non è stata commessa una violazione delle norme della convenzione, nel caso in cui il rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo non sia stato sottoposto alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Finora, il Comitato dei ministri non si è ancora mai avvalso del diritto spettantegli, in virtù dell'articolo 29 della Carta, di trasmettere raccomandazioni alle Parti contraenti. Si è limitato ad adottare una risoluzione alla fine di ogni ciclo di controllo. Nella risoluzione Chs (80)1 dell'11 giugno 1980 sull'applicazione della Carta sociale durante il quinto ciclo di controllo (1974/75), il Comitato dei ministri ha deciso di trasmettere ai governi di taluni Stati contraenti le Conclusioni V del Comitato di esperti, il quinto rapporto del Comitato governativo, nonché il parere n. 95 dell'Assemblea parlamentare. Per la prima volta ha appuntato l'attenzione dei governi di questi Stati sulle osservazioni concernenti talune disposizioni della Carta, avvertendo che certe misure potevano rivelarsi necessarie per rendere le legislazioni e le prassi nazionali «meglio conformi agli obblighi risultanti dalla Carta». La risoluzione Chs (83)1 del 23 marzo 1983, che ha chiuso il settimo ciclo di controllo, conteneva un invito analogo.

Nel caso in cui il Comitato dei ministri dovesse decidere, in virtù dell'articolo 29, di indirizzare raccomandazioni agli Stati partecipi della Carta, occorrerebbe chiarirne la portata giuridica.

In virtù dell'articolo 20 dello Statuto del Consiglio d'Europa, l'adozione delle raccomandazioni esige l'unanimità dei voti espressi. In deroga a questa norma fondamentale, la maggioranza dei due terzi basta per le raccomandazioni adottate nel quadro del meccanismo di controllo della Carta. I due tipi di raccomandazioni hanno però lo stesso valore giuridico.

La portata di queste raccomandazioni è stata definita minutamente in un rapporto allestito in comune nel 1975 dal rappresentante permanente della Svezia e dalla Segreteria del Consiglio d'Europa, postulante una politica più selettiva riguardo al corso da dare alle risoluzioni del Comitato dei ministri (doc. CM (75)10).

Secondo questa disamina, le raccomandazioni del Comitato dei ministri non sono giuridicamente coercitive, ma non sono sprovviste d'ogni effetto giuridico, dacché raccomandano ai governi un determinato comportamento o una determinata linea di condotta. I governi sono tenuti, dal profilo giuridico, ad esaminare in buona fede la possibilità di dar seguito a queste raccomandazioni, che assumono pertanto una rilevanza morale e politica non trascurabile.

127 Risultati dell'applicazione della Carta sociale e del suo controllo

La presentazione dei meccanismi d'attuazione e di controllo testé descritta evidenzia chiaramente determinati limiti che sminuiscono l'efficacia della Carta sociale. Non si deve però trarne la conclusione che la Carta sia inefficiente o che le constatazioni dei diversi organi di controllo rimangano prive d'effetti pratici. L'attuazione della Carta sociale, durante diciotto anni, mostra per contro che un determinato numero di Stati hanno modificato le loro legislazioni nel senso delle conclusioni peritali.

Nonostante le incertezze suscitate dall'interpretazione di certe disposizioni della Carta, le Parti contraenti hanno infatti tenuto conto delle conclusioni peritali senza aspettare le raccomandazioni formali del Comitato dei ministri. Possiamo citare gli esempi seguenti:

- Gli organi di controllo, pur essendo d'accordo che l'articolo 1 paragrafo 2 escluda qualsiasi ricorso al lavoro forzato, hanno constatato che taluni Stati contraenti avevano ommesso di conformarsi a questa norma e continuavano a tollerare nelle loro legislazioni disposti prevedenti sanzioni penali contro i marinai che avessero violato le disposizioni del contratto di lavoro. La prima reazione a questa constatazione si è avuta nel Regno Unito dove la nuova legge sulla marina mercantile, adottata nel 1970, è interamente consona alla disposizione precitata. Nel 1973, la Danimarca ha parimente adeguato la sua legislazione interna alle disposizioni dell'articolo 1 paragrafo 2 della Carta. Successivamente anche la Repubblica federale di Germania (1974), la Norvegia (1975) e Cipro (1976) hanno conformato le loro leggi sulla marina mercantile alla corrispondente disposizione della Carta. In Austria, una nuova legislazione, entrata in vigore il 1^o gennaio 1975, ha abrogato i disposti di una legge del 1885

sul vagabondaggio, come anche l'articolo 305 del Codice penale, considerati incompatibili con la libera scelta dell'impiego dell'articolo 1 paragrafo 2 della Carta.

- Nella Repubblica federale di Germania, possono essere segnalati due esempi recenti. Il primo è la decisione di non applicare ai cittadini degli Stati partecipi della Carta sociale il divieto di reclutare lavoratori stranieri, decretato il 23 novembre 1973; il secondo è la decisione di diminuire da tre a un anno, per i cittadini degli Stati contraenti, il termine normalmente applicato ai lavoratori migranti per poter essere raggiunti dalle proprie famiglie. Questo provvedimento è conforme all'articolo 19 paragrafo 6 (riunione della famiglia). In tale settore, anche la Francia, nel 1976, ha confermato la sua legislazione alla disposizione della Carta.

Questi esempi dimostrano la disponibilità degli Stati contraenti sia a modificare la legislazione e la prassi interna per uniformarla alle norme della Carta, sia a tener conto degli impegni assunti quando adottano nuove misure. Le modificazioni di carattere fondamentale sono nondimeno poco frequenti. Gli sviluppi economici di questi ultimi anni, nella maggior parte degli Stati contraenti, hanno indubbiamente diminuito questa loro disponibilità a tener conto come finora della Carta al momento in cui adottano nuovi provvedimenti interni, soprattutto quando emanano disposizioni concernenti i diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

Nonostante queste circostanze poco favorevoli ad un'estensione dei diritti economici e sociali, i Delegati dei ministri del Consiglio d'Europa, in occasione della loro 355^a riunione (17-21 gennaio 1983) hanno incaricato il Comitato competente di elaborare un avamprogetto di protocollo aggiuntivo alla Carta sociale. L'atto potrebbe prevedere la parità nelle possibilità di carriera e nella remunerazione in materia d'impiego e di professione, senza discriminazioni fondate sul sesso, il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nel quadro aziendale e il diritto di codecisione nella determinazione e nel miglioramento delle condizioni di lavoro. È previsto inoltre di aggiungervi ulteriormente il diritto delle persone anziane alla protezione sociale ed eventualmente altri diritti economici e sociali non ancora definiti. In occasione delle discussioni precedenti la decisione del Comitato dei ministri, i rappresentanti della Svizzera nei diversi comitati interessati hanno espresso l'opinione secondo cui l'allargamento dei diritti economici e sociali avverrebbe nel modo migliore tramite l'adesione alla Carta sociale di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa e l'accettazione progressiva della totalità delle sue disposizioni. Il nostro Paese non sarebbe comunque obbligato, dopo la ratificazione della Carta, ad aderire parimente ad un eventuale protocollo aggiuntivo.

Dall'entrata in vigore della Carta, il 26 febbraio 1965, specialmente considerando l'attuazione successiva delle procedure di controllo, si costata che la scelta degli obblighi accettati dai nuovi Stati contraenti è ampiamente influenzata dalle interpretazioni date alle disposizioni di questo trattato da parte degli organi incaricati di sorvegliare l'applicazione. Al riguardo occorre sottolineare che talune interpretazioni estensive del Comitato di esperti indipendenti non hanno affatto incitato le Parti contraenti ad aumentare il nu-

mero degli impegni assunti. Nel presente contesto dev'essere pure esaminato il comportamento del Comitato dei ministri. Rinunciando temporaneamente ad avvalersi delle prerogative conferitegli nell'articolo 29, questo Comitato non ha scelto una via facile. Ha però voluto soprattutto evitare di ostacolare la volontà di progresso sociale, che anima gli Stati contraenti, dando interpretazioni troppo rigorose dalle disposizioni della Carta.

128 Stato delle adesioni alla Carta sociale

Contrariamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, cui hanno aderito tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, tredici Stati, finora, si sono dichiarati disposti ad assumere gli impegni della Carta sociale. In ordine cronologico, sono stati depositati i seguenti strumenti di ratificazione:

- Regno Unito	(11. 7.1962)
- Norvegia	(26.10.1962)
- Svezia	(17.12.1962)
- Irlanda	(7.10.1964)
- Repubblica federale di Germania	(27. 1.1965)
- Danimarca	(3. 3.1965)
- Italia	(22.10.1965)
- Cipro	(7. 3.1968)
- Austria	(29.10.1969)
- Francia	(9. 3.1973)
- Islanda	(15. 1.1976)
- Paesi Bassi	(22. 4.1980)
- Spagna	(6. 5.1980)

Gli Stati seguenti, oltre al nostro Paese, hanno firmato, ma non ancora ratificato, la Carta sociale: Belgio, Grecia, Lussemburgo, Portogallo e Turchia. Il Liechtenstein e Malta non l'hanno ancora firmata.

La ratificazione della Spagna è tanto più rilevante in quanto questo Paese, che ha aderito al Consiglio d'Europa soltanto il 24 novembre 1977, è per il momento l'unica Parte contraente che non ha partecipato all'elaborazione e all'adozione della Carta sociale del 1961.

129 Portata degli obblighi accettati dagli Stati contraenti

L'articolo 20 paragrafo 1 della Carta sociale definisce la portata degli impegni che gli Stati contraenti devono accettare per poter aderire alla Carta sociale. La lettera b tratta del cosiddetto *nucleo duro* della Carta. Cinque almeno dei sette articoli che vi sono enumerati devono essere accettati integralmente. Taluni autori lo definiscono parimente «doppio nucleo fluttante» poiché, da un lato, le Parti sono al minimo vincolate da cinque dei sette articoli compresi nel nucleo «duro» e, dall'altra, da un numero supplementare ma variabile d'articoli o di paragrafi, conformemente all'arti-

colo 20 paragrafo 1 lettera c. Secondo ques'ultima disposizione, il numero complessivo d'articoli che vincolano ciascuna Parte contraente non può essere inferiore a 10 articoli o a 45 paragrafi numerati. La parte normativa comprende in tutto 19 articoli, ossia 72 paragrafi numerati. Se le undici Parti contraenti controllate dal Comitato di esperti all'atto del settimo ciclo di controllo avessero unanimemente accettato il massimo dei 72 impegni, lo stato globale delle disposizioni sottoscritte ammonterebbe a 792¹⁵⁾. Finora, soltanto l'Italia, i Paesi Bassi e la Spagna hanno sottoscritto tale insieme. La Francia si è dichiarata vincolata a 70 impegni. Cipro è il Paese che ne ha accettato il minor numero; con i 34 obblighi assunti questo Paese soddisfa però le condizioni richieste nelle lettere a, b, c, dacché ha accettato dieci articoli completi. Gli Stati contraenti hanno finora accettato 638 impegni, ossia l'80,5 per cento del massimo previsto nella Carta (792).

La tavola seguente informa, sul fondamento delle 7^e Conclusioni del Comitato di esperti, sugli obblighi assunti dalle Parti contraenti e sul numero di impegni soddisfatti.

<i>Parti contraenti all'atto del 7° ciclo di controllo</i>	<i>Numero di impegni accettati (in % del totale di 72)</i>	<i>Numero di impegni soddisfatti (in % degli impegni accettati)</i>	<i>Numero di impegni non soddisfatti (dito)</i>	<i>Numero di impegni sui quali il Comitato di esperti indipendenti non è stato in grado di pronunciarsi (dito)</i>
Austria	62 (86,1%)	54 (87,1%)	7 (11,3%)	1 (1,6%)
Cipro	34 (47,2%)	29 (85,3%)	5 (14,7%)	—
Danimarca	45 (62,5%)	38 (84,4%)	6 (13,3%)	1 (2,2%)
RFG	67 (93,1%)	59 (88%)	5 (7,5%)	3 (4,5%)
Francia	70 (97,2%)	55 (78,6%)	9 (12,8%)	6 (8,6%)
Irlanda	63 (87,5%)	44 (69,8%)	19 (30,2%)	—
Islanda *)	41 (56,9%)	—	—	—
Italia	72 (100%)	54 (75%)	14 (19,4%)	4 (5,6%)
Paesi Bassi **)	72 (100%)	—	—	—
Norvegia	60 (83,3%)	54 (90%)	6 (10%)	—
Spagna **)	72 (100%)	—	—	—
Svezia	62 (86,1%)	51 (82,3%)	8 (12,9%)	3 (4,8%)
Regno Unito	62 (86,1%)	44 (71%)	18 (29%)	—

*) Non ha ancora presentato rapporto.

**) Ha aderito soltanto nel 1980.

13 La Svizzera e la Carta sociale europea

La questione di ratificare la Carta sociale è già stata esaminata nel 1962 in connessione con l'adesione della Svizzera al Consiglio d'Europa. A quell'epoca abbiamo dovuto rinunciare a motivo delle lacune del nostro sistema

d'assicurazione sociale. Le revisioni operate in seguito, segnatamente nel settore dell'AVS-AI, hanno però colmato le insufficienze legislative. Nonostante gli ostacoli esistenti, la seguente risoluzione dei governi firmatari, figurante nell'ingresso della Carta sociale, ossia «fare in comune tutti gli sforzi per migliorare il livello di vita e per promuovere il benessere di tutte le categorie delle loro popolazioni, tanto rurali quanto urbane», già collimava con una finalità tradizionale della politica sociale svizzera a livello internazionale, finalità che abbiamo espresso in particolare con la nostra cooperazione nel quadro dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

131 Principi della politica svizzera rispetto alle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)

Durante cinquant'anni, dal 1920 al 1969, abbiamo osservato il principio di ratificare soltanto le convenzioni dell'OIL la cui attuazione non risultasse incompatibile con la legislazione vigente. Nel nostro rapporto del 16 aprile 1969 concernente la 52^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro (FF 1969 I ediz. franc. 721), abbiamo abbandonato tale principio e ridefinito nel modo seguente la nostra posizione riguardo alle convenzioni dell'OIL: una convenzione contenente disposizioni direttamente applicabili, se coincide, nelle sue linee direttive, con la legislazione vigente nel nostro Paese, è sottoposta all'approvazione dei vostri Consigli nell'idea che le lacune della nostra legislazione verranno colmate automaticamente dalle disposizioni della convenzione, incorporata, dopo la sua ratificazione, nel diritto federale. Se la convenzione non è direttamente applicabile e si scosta assai poco dalla legislazione vigente, ci sforziamo di colmare senza indugi le lacune legislative, almeno qualora trattisi di materie che rientrano nell'ambito di competenza federale. Abbiamo ben chiarito che sottoporremo per approvazione soltanto le convenzioni direttamente applicabili, divergenti dal nostro diritto unicamente su punti d'importanza secondaria. Spetta ai vostri Consigli di pronunciarsi in ultima istanza sull'importanza di queste divergenze.

Questa nuova procedura ha accelerato sensibilmente il ritmo delle ratificazioni ed ha segnatamente permesso la ratificazione di talune convenzioni particolarmente importanti, come la Convenzione n. 87 concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale ¹⁶⁾.

Giudichiamo che questa politica meno restrittiva s'accorda meglio con gli sforzi del nostro Paese intesi a promuovere la cooperazione internazionale e permette di riallacciarsi all'opera pionieristica svolta dalla Svizzera già dalle origini del movimento internazionale di protezione dei lavoratori. Abbiamo reiteratamente confermato questo nostro atteggiamento, ad esempio nel messaggio dell'8 maggio 1974 concernente due convenzioni internazionali del lavoro (FF 1974 I 1557) e nel rapporto del 2 giugno 1982 sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo (FF 1982 II 713).

**132 Opera pionieristica della Svizzera per quanto concerne
l'armonizzazione del diritto, a livello internazionale,
nel settore sociale**

Abbiamo già ricordato l'influsso determinante esplicito dalle realizzazioni dell'OIL sugli autori della Carta sociale (cfr. n. 121). Abbiamo parimente constatato che l'OIL assume, nel sistema di controllo, una funzione riconosciuta dalla Carta (cfr. n. 124). Ebbene, la Svizzera ha svolto un ruolo molto importante nel movimento di idee che ha dato origine all'OIL.

L'industrializzazione e l'espansione delle relazioni economiche internazionali nella seconda metà del diciannovesimo secolo hanno evidenziato assai presto, nel nostro Paese, che la creazione di condizioni concorrenziali eque tra gli Stati industriali presupponeva la cooperazione internazionale nel settore della politica sociale. Già nel 1876, in occasione delle discussioni relative alla prima legge federale sul lavoro nelle fabbriche, fu proposto che la Svizzera prendesse l'iniziativa di concludere accordi internazionali per introdurre, negli Stati industriali, condizioni di lavoro quanto possibile uniformi. In seguito ad una pertinente mozione, il nostro Consiglio avviò sondaggi, nel 1881, presso la maggior parte degli Stati europei. Questi tentativi fallirono ma furono ripresi nel 1889. Stavano per essere coronati da successo quando l'imperatore Guglielmo II, nel 1890, ci prevenì convocando una conferenza a Berlino. La conferenza non produsse però alcun risultato concreto.

Nel 1896 il nostro Consiglio riprese l'iniziativa e si rivolse in particolare agli Stati europei, proponendo loro la creazione di un ufficio internazionale per la protezione dei lavoratori. Questa proposta fu bensì respinta dagli Stati consultati, ma il concetto rimase. Fu ripreso nel 1897 da due congressi internazionali per la protezione dei lavoratori, l'uno a Bruxelles e l'altro a Zurigo, convocati su iniziativa della Federazione operaia svizzera. Nel 1900, un congresso riunito a Parigi decise d'istituire un'associazione internazionale per la protezione giuridica dei lavoratori e di fondare un ufficio internazionale del lavoro. Questo organismo di natura privata, stabilitosi nel 1901 a Basilea, può essere considerato il precursore dell'Ufficio internazionale del lavoro (OIL).

Nel 1904, il nostro Consiglio rinnovò l'invito a una Conferenza internazionale per la protezione dei lavoratori. A quell'epoca le circostanze erano migliori, cosicché la proposta fu favorevolmente accolta. La conferenza ebbe luogo a Berna nel 1906 e adottò due convenzioni internazionali, l'una sulla proibizione dell'uso del fosforo bianco nell'industria dei fiammiferi (CS 14 57) e l'altra concernente il lavoro notturno delle donne (CS 14 18).

Dal 1906 al 1914, non furono registrati progressi. Dopo gli sconvolgimenti della prima guerra mondiale e le sue conseguenze importanti nei settori politico ed economico, si giunse infine all'istituzione dell'OIL, fondata per assicurare ai lavoratori condizioni di lavoro eque ed umane.

133 **Interventi parlamentari a favore dell'adesione della Svizzera alla Carta sociale europea**

Tenuto conto della nostra posizione pionieristica nel settore della politica sociale e dello sviluppo continuo della nostra sicurezza sociale, che ha consentito al nostro Paese, dopo la sua adesione al Consiglio d'Europa, di raggiungere progressivamente le condizioni minime richieste per la ratificazione della Carta sociale europea, non meraviglia il fatto che l'eventuale adesione della Svizzera a questa convenzione sia stata oggetto di reiterati interventi parlamentari. Il primo passo fu compiuto dal consigliere nazionale Muheim, con la mozione del 19 marzo 1969 (M 10.225), che fu poi trasformata dal Consiglio nazionale il 16 dicembre 1970, su nostro invito, in un postulato (P 10.785), che accettammo l'11 marzo 1971. L'autore del postulato ci invitava ad esaminare la possibilità, per il nostro Paese, di aderire alla Carta sociale e a presentare un rapporto alle Camere. Eravamo inoltre invitati a procedere alla firma della Carta. L'8 dicembre 1970, la Commissione degli affari esteri del Consiglio degli Stati presentò un postulato (P 10.762) praticamente analogo.

Successivamente, il Dipartimento politico (presentemente Dipartimento federale degli affari esteri) fu designato organo di collegamento tra i Dipartimenti interessati dalla Carta sociale e, al riguardo, fu istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale. A questo gruppo fu affidato il compito di stabilire se la nostra legislazione e le nostre istituzioni socio-economiche adempissero le condizioni per ratificare la Carta sociale.

In risposta ad un'interpellanza del consigliere nazionale Wyler, del 3 ottobre 1973, dichiarammo che i lavori intesi a soddisfare i due postulati non erano ancora terminati. L'11 dicembre 1975, il consigliere nazionale Muheim, con un'interrogazione (75.826), ci invitò a descrivere lo stato dei lavori intrapresi per dar seguito agli interventi testé descritti. Nella nostra risposta del 28 aprile 1976, spiegammo che eravamo determinati, in base ad un rapporto presentatoci, a firmare la Carta. Nella stessa occasione, informammo che i lavori preparatori intesi ad avviare la procedura di ratificazione avrebbe richiesto un periodo sensibilmente più lungo.

Il 6 dicembre 1979 infine, il consigliere nazionale Müller-Berna presentò una mozione (79.554) nella quale ci invitava a sottoporre alle Camere, entro la sessione estiva 1980, un messaggio concernente la ratificazione della Carta sociale europea. Questo termine non ha potuto essere osservato, poiché diverse disposizioni cardinali dovevano ancora essere esaminate più minutamente prima della presentazione del messaggio. Nel nostro parere del 13 novembre 1980, precisammo la posizione che la Carta occupava nella politica governativa e il 19 dicembre 1980 accettammo la mozione suindicata in forma di postulato.

134 La questione della ratificazione della Carta sociale europea

Nel nostro rapporto del 13 marzo 1972 concernente le linee direttive della politica di governo per la legislatura 1971-1975, stabilimmo fra altri scopi quello di sviluppare lo Stato sociale di diritto e, in politica estera, di rafforzare la solidarietà internazionale (FF 1972 I 801). Quattro anni più tardi, nel nostro rapporto del 28 gennaio 1976 concernente le linee direttive della politica di governo per la legislatura 1975-1979, prevedemmo di raccomandare ai vostri Consigli, nel 1977, la ratificazione della Carta sociale europea (FF 1976 I 419). Sulla scorta dei lavori preparatori interdipartimentali intrapresi in seguito ai primi interventi parlamentari (cfr. n. 133), il consigliere federale Pierre Graber fu autorizzato a firmare la Carta sociale con riserva di ratificazione. Il DPF (presentemente DFAE) fu incaricato, in questa occasione, di elaborare un messaggio concernente la ratificazione della Carta sociale. La firma ebbe luogo, il 6 maggio 1976, a Strasburgo.

Conformemente al mandato conferitogli, il DPF iniziò nell'estate 1976 l'elaborazione di un avamprogetto di messaggio che terminò l'anno seguente. Dacché durante i lavori erano sorte talune questioni e tenuto conto della portata politica, giuridica, sociale ed economica della ratificazione della Carta sociale, giudicammo necessario, prima di proseguire la procedura d'adesione, di procedere a una consultazione dei Cantoni, dei partiti e delle associazioni interessate. Il 25 gennaio 1978, ne autorizzammo l'avvio e approvammo il memoriale sottopostoci al riguardo. Un anno più tardi, tanto la procedura di consultazione, quanto la sua valutazione erano terminate.

Nel nostro rapporto del 16 gennaio 1980 sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983, ci dichiarammo, confortati dai risultati della consultazione, viepiù intenzionati a proseguire la procedura d'adesione. Aggiungemmo però che occorreva ancora esaminare esaurientemente la portata di diverse disposizioni-chiave della Carta prima di sottoporre ai vostri Consigli il messaggio concernente la sua ratificazione (FF 1980 I 548). Il 10 settembre 1980, incaricammo il DFAE di pubblicare i risultati della consultazione avviata nel 1978 e di elaborare un messaggio concernente la ratificazione della Carta sociale. Ci riservammo di prendere successivamente una decisione concernente le disposizioni controverse della Carta.

Nel nostro rapporto intermedio del 5 ottobre 1981 sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983 (FF 1981 III 606), come anche nel nostro rapporto del 2 giugno 1982 sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo (FF 1982 II 713), evidenziammo ancora una volta l'importanza attribuita alla ratificazione della Carta sociale.

14 Natura e portata degli obblighi risultanti, per la Svizzera, della ratificazione della Carta sociale europea

La Carta sociale europea è un trattato internazionale il quale istituisce per gli Stati ratificanti obblighi che, in virtù della norma «*pacta sunt servanda*»,

devono essere eseguiti in buona fede. Secondo una prassi costante, la Svizzera osserva rigorosamente gli impegni internazionali assunti. È dunque importante determinare la natura degli obblighi internazionali risultanti, per il nostro Paese, dalla ratificazione della Carta sociale. Esamineremo successivamente la portata delle disposizioni della Carta sociale per l'ordine giuridico svizzero.

141 Obblighi di diritto internazionale

Giusta l'articolo 20 paragrafo 1 lettera a della Carta sociale, ciascuna Parte contraente s'impegna a considerare la Parte I della Carta «come una dichiarazione che determina gli obiettivi di cui essa perseguirà la realizzazione con ogni mezzo utile, conformemente alle disposizioni del paragrafo introduttivo di detta parte». Questo paragrafo introduttivo prevede che le Parti contraenti riconoscono l'attuazione di condizioni idonee ad assicurare l'esercizio effettivo dei diciannove diritti e principi elencati nella Parte I della Carta come finalità di una politica da perseguire con ogni utile mezzo, a livello nazionale e internazionale. Questi diritti e principi vincolano gli Stati contraenti, che non possono adottare disposizioni legislative contrarie ad essi. Inoltre, dall'articolo 31 della Carta risulta che l'accettazione della Parte I provoca per gli Stati contraenti l'obbligo di non più revocare in forse i progressi sociali realizzati. In effetti, questa disposizione precisa che «i diritti e i principi enunciati nella Parte I, quando saranno effettivamente applicati, . . . , non potranno formare oggetto di restrizioni o limitazioni non specificate [in detta parte] . . . , ad eccezione di quelle prescritte dalla legge e che sono necessarie in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume». La clausola dello stato di necessità di cui all'articolo 30 consente alle Parti contraenti, «in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione . . . [di] prendere misure in deroga agli obblighi previsti nella . . . Carta, nella stretta misura in cui la situazione lo esiga». Questi provvedimenti non devono risultare contrari agli obblighi di diritto internazionale delle Parti contraenti e devono essere annunciati al Segretario generale del Consiglio d'Europa, entro un congruo termine, e con la menzione dei motivi che le hanno ispirate.

Le finalità della Carta descritte nella Parte I, ossia l'armonizzazione delle leggi di politica sociale degli Stati partecipi, sono precisate e concretate nella Parte II. Questa parte definisce gli obblighi risultanti, per uno Stato, dalla ratificazione della Carta sociale. Soltanto le disposizioni della Parte II della Carta sono sottoposte al meccanismo di controllo previsto nella Parte IV.

L'ingresso di ognuno dei diciannove articoli della Parte II della Carta inizia nel modo seguente: «per assicurare l'esercizio effettivo del diritto . . . , le Parti contraenti si impegnano . . . » a prendere questo o quel provvedimento di progresso sociale, a garantire un determinato trattamento, a promuovere

determinati servizi ecc. Risulta inequivocamente che le disposizioni della Carta non si rivolgono a privati, ma al legislatore della Parte contraente, che è tenuto ad adottare i provvedimenti legislativi necessari. La dottrina è unanime, di principio, nel considerare che la Carta sociale istituisce diritti che devono essere precisati nella legislazione interna, diritti che *non sono* dunque direttamente applicabili («non autoesecutivi»).

Il tenore di due paragrafi dei diciannove articoli della Parte II della Carta deroga nondimeno a questa norma. Infatti, giusta l'articolo 6 paragrafo 4, le Parti contraenti riconoscono il diritto ad azioni collettive, compreso il diritto di sciopero, e secondo l'articolo 18 paragrafo 4, il diritto ai loro cittadini di esercitare attività lucrative fuori del Paese. Alcuni autori traggono la conclusione che queste due disposizioni sono direttamente applicabili¹⁷⁾. La dottrina, quasi unanimemente, non condivide questo parere e fonda il carattere «non autoesecutivo» delle disposizioni dell'insieme della Carta sulla Parte III dell'Allegato alla Carta sociale, del tenore seguente:

«Resta inteso che la Carta contiene impegni giuridici di carattere internazionale la cui applicazione è sottoposta al solo controllo previsto dalla Parte IV».

Questa parte dell'Allegato è stata inserita, in una fase assai avanzata dell'elaborazione della Carta, a domanda d'una delegazione governativa, nello scopo ben preciso di togliere la possibilità ai privati d'invocare le disposizioni della Carta davanti alle giurisdizioni nazionali¹⁸⁾. Altri autori hanno interpretato questa disposizione come un divieto, per i tribunali interni, d'applicare il trattato come tale, in particolare a scopo di costrizione¹⁹⁾.

Occorre infine riferirsi al carattere particolare del meccanismo d'attuazione della Carta sociale, descritto nel numero 124, che dev'essere chiaramente distinto dalla procedura di controllo prevista nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Per quanto concerne quest'ultimo atto, di cui la Svizzera è partecipe a contare dal 28 novembre 1974 (RS 0.101), gli Stati contraenti, giusta l'articolo 1 della convenzione, «riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al titolo della presente convenzione». Pertanto, nel nostro rapporto del 9 dicembre 1968 concernente la Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, abbiamo riconosciuto il carattere autoesecutivo delle disposizioni di questa convenzione e l'abbiamo spiegato come segue:

«Tenuto conto dell'intento perseguito dagli autori della convenzione, quale esso appare dai lavori preliminari, nonché dello scopo a cui tende la convenzione stessa, tenuto conto ancora della formulazione precisa adottata per la più parte dei diritti e delle libertà che sottostanno alla garanzia collettiva, si deve ritenere, in via di massima, che tutte le norme del titolo I della convenzione e gli articoli 1 e 2 del protocollo addizionale sono disposizioni atte ad essere applicate direttamente (FF 1968 II 1196)».

Il Tribunale federale ha confermato reiteratamente questa opinione (DTF 101 Ia 69; 102 Ia 283-284, 381, 481; 103 V 192; 105 Ia 29; 106 Ia 35).

I privati sono dunque direttamente interessati dalla convenzione e possono, in base all'articolo 25 paragrafo 1, pretendere d'essere vittime, in un caso concreto, «di una violazione ad opera di una delle altre Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella presente convenzione». Per assicurare l'osservanza di questi diritti chiaramente definiti, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo ha istituito una procedura di carattere giudiziario che può essere avviata da privati.

Per contro, il rispetto degli impegni risultanti dalla Carta sociale europea è assicurato da un sistema di rapporti avente carattere politico. La Carta sociale, pure a differenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, non istituisce alcun organo autorizzato a prendere decisioni e al quale i privati possano presentare ricorsi o reclami.

Gli autori della Carta hanno pertanto tenuto conto di un fatto universalmente riconosciuto, ossia che i diritti sociali corrispondono a una fase determinata dello sviluppo tecnico, economico e sociale e che sollecitano in ultima analisi un intervento positivo dello Stato²⁰⁾. Ne risulta incontestabilmente che le disposizioni della Carta sociale sono state concepite, a livello del diritto internazionale, come norme aventi carattere non autoesecutivo, in altri termini come norme non direttamente applicabili. Questa conclusione, che secondo il nostro parere assume un'importanza fondamentale, è confermata dalla grande maggioranza della dottrina²¹⁾.

142 Portata delle disposizioni della Carta sociale europea nell'ordine giuridico interno della Svizzera

Dalla sua entrata in vigore per il nostro Paese, un trattato internazionale trovasi incorporato nel diritto federale e vincola le autorità nella misura in cui istituisce norme giuridiche. Se contiene disposizioni direttamente applicabili, può pure impegnare i privati e conferire loro dei diritti.

Le conseguenze, per il nostro ordine giuridico interno, degli impegni di diritto internazionale a carattere non autoesecutivo, risultanti dalla ratificazione della Carta sociale, sono descritte qui di seguito da due diverse angolature.

142.1 Obblighi per il legislatore

Gli obblighi risultanti, per il legislatore svizzero, da un'adesione alla Carta sociale, collimano con gli obblighi di diritto internazionale menzionati nel numero 141. Conseguentemente, le autorità federali e cantonali sarebbero tenute a considerare le disposizioni della Carta sociale come direttive per la loro attività legislativa. Dovrebbero astenersi, in particolare, dall'emanazione di norme contrarie ai diritti e ai principi contenuti nella Carta e rinunciare alla revoca di progressi sociali già realizzati, con riserva delle deroghe e restrizioni previste dagli articoli 30 e 31.

142.2 Applicazione delle disposizioni della Carta al diritto svizzero

Come già abbiamo rilevato nel numero 141, la Parte III dell'Allegato alla Carta sociale contiene la precisione secondo la quale l'applicazione della Carta sociale è sottoposta meramente al controllo degli organi istituiti al riguardo. Abbiamo parimente dimostrato che le disposizioni della Carta sociale non sono direttamente applicabili e si rivolgono esclusivamente al legislatore nazionale. Abbiamo evidenziato inequivocamente e d'intesa con la maggior parte della dottrina, la portata che dev'essere riconosciuta alle disposizioni della Carta. Dobbiamo ora stabilire se il carattere non auto-esecutivo delle disposizioni della Carta sia assicurato in ogni caso nell'ordine interno, ossia se esiste la garanzia che nessun tribunale possa fondare le sue decisioni su questa o su quella disposizione della Carta sociale.

Il Tribunale federale ha constatato che un privato può invocare un trattato, innanzi l'amministrazione e i tribunali, se l'atto contiene norme di diritto sufficientemente precise per applicarsi come tali a un caso particolare e costituire il fondamento di una decisione concreta. Questi presupposti non sono adempiuti qualora una disposizione di un trattato enunci un programma o stabilisca linee direttive alle quali dovrà ispirarsi la legislazione degli Stati contraenti ²³⁾.

Nella sentenza del 12 ottobre 1977 concernente la causa Loup contro il Consiglio di Stato del Cantone di Neuchâtel, il Tribunale federale dichiarò, ad esempio, che le due convenzioni dell'OIL n. 100 e 111 ratificate dalla Svizzera (riguardanti, da un lato, l'uguaglianza di remunerazione tra uomo e donna per un lavoro di valore uguale, e dall'altro, la discriminazione in materia d'impiego e di professione), non erano direttamente applicabili. I principi posti nelle due convenzioni non potevano dunque essere invocati direttamente a sostegno di un ricorso di diritto pubblico o di diritto amministrativo al Tribunale federale ²³⁾.

Nella sentenza suddetta, il Tribunale federale menziona d'altronde anche la Carta sociale tra le convenzioni non direttamente applicabili, le cui disposizioni non possono essere invocate davanti al giudice ²⁴⁾. Ciò non significa però che esso non possa ispirarsi, se del caso, a una disposizione della Carta per interpretare una legge ²⁵⁾.

Potrebbe quindi darsi che in futuro si tenti di pretendere che talune disposizioni della Carta siano direttamente applicabili, ad esempio per quanto concerne l'articolo 6 paragrafo 4 e l'articolo 18 paragrafo 4, che sono considerati da una minoranza della dottrina norme autoesecutive. Per il nostro ordine giuridico interno dovrebbero però avere importanza effettiva soltanto le incertezze esistenti riguardo alla garanzia del diritto di sciopero, di cui all'articolo 6 paragrafo 4. Abbiamo l'intenzione di precisare, mediante una dichiarazione fatta al momento della ratificazione, che consideriamo il divieto di sciopero dei funzionari come compatibile con l'articolo 6 paragrafo 4 ²⁶⁾.

La volontà chiara e manifesta espressa dall'Esecutivo e dal Legislativo riguardo al carattere non autoesecutivo delle disposizioni della Carta, che

collima con l'opinione degli autori della stessa e con la maggior parte della dottrina, assumerà in futuro una seria importanza per la giurisprudenza. Come abbiamo menzionato, il Tribunale federale ha già dichiarato di considerare la Carta sociale un atto non direttamente applicabile. Pertanto può essere considerato estremamente ridotto, anche se non completamente escluso, il rischio di un'applicazione diretta di talune disposizioni della Carta da parte dei nostri tribunali.

2 Parte speciale

Nel numero 129, abbiamo esposto le condizioni alle quali una Parte contraente può aderire alla Carta sociale. Per determinare in quale misura il nostro Paese soddisfa queste condizioni, compareremo lo stato del nostro diritto e dei nostri istituti sociali con gli obblighi da assumere. Al riguardo, esamineremo l'una dopo l'altra le condizioni d'adesione, come esse risultano dall'articolo 20 paragrafo 1 lettere a, b e c della Carta.

21 Finalità della Carta (Parte I)

All'atto dell'esame del contenuto della Carta sociale (cfr. n. 122), abbiamo costatato che la prima parte di questo trattato enumera unicamente le finalità che le Parti contraenti riconoscono e si sforzano di concretare mediante ogni mezzo adeguato. Gli organi di sorveglianza della Carta possono esprimersi soltanto riguardo agli obblighi risultanti dalla seconda parte della Carta. Gli scopi sanciti nella Parte I sono formulati in modo sufficientemente generico per poter essere accettati senza difficoltà dal nostro Paese. I principi stabiliti corrispondono d'altronde al contenuto e agli scopi della nostra politica sociale.

22 Accettazione di un minimo di cinque articoli-chiave della seconda parte (nucleo duro)

La lettera b del paragrafo 1 dell'articolo 20 ha il tenore seguente:

- «1. Ciascuna delle Parti contraenti si impegna, . . .
 ... b. a considerarsi obbligata ad osservare almeno cinque dei sette articoli seguenti della Parte II della Carta: art. 1, 5, 6, 12, 13, 16 e 19; ...»

Nel presente capitolo, descriveremo, per ognuno di questi articoli, i fondamenti giuridici su cui la Svizzera può basarsi per soddisfare gli obblighi risultanti dall'articolo 20 paragrafo 1 lettera b.

221 Articolo 1: Diritto al lavoro

Il paragrafo 1 di questo articolo prevede che le Parti contraenti si impegnano «a riconoscere come uno dei loro principali obiettivi e responsabilità

la realizzazione ed il mantenimento di un livello di occupazione più elevato e più stabile possibile, per la realizzazione del pieno impiego». Ciò significa concretamente che ciascuno Stato contraente si dichiara pronto a prendere ogni provvedimento per procurare lavoro a chi lo cerca e per mantenere, nella misura del possibile, i posti d'occupazione esistenti. Mediante questo duplice scopo, gli Stati contraenti si impegnano a combattere le cause del sottoimpiego o della disoccupazione. Tale disposizione dev'essere compresa in un senso dinamico: essa presuppone che i governi, nel quadro della loro politica economica globale, perseguano continuativamente l'attuazione di questo scopo. Secondo il parere degli organi di controllo, non trattasi tanto dell'obbligo di ottenere risultati bensì dell'obbligo d'impiegare mezzi adeguati²⁷⁾. Questo paragrafo costituisce dunque un'eccezione tra le disposizioni della Carta, le quali generalmente esigono il conseguimento di determinati risultati o la realizzazione di determinate finalità. Non solo dalle considerazioni esposte nella parte generale del presente messaggio, ma anche da questa interpretazione emerge che il diritto al lavoro, come esso è concepito nella Carta sociale, non è un diritto individuale e non giustifica una pretesa ed un posto d'impiego protetto ed assicurato dallo Stato.

Ambedue gli organi di controllo giudicano che gli Stati contraenti soddisfano questa norma generale, anche se i governi interessati faticano ad eliminare durevolmente le cause del sottoimpiego o della disoccupazione, come ad esempio le ineguaglianze strutturali della disoccupazione nella maggior parte degli Stati membri, gli organi di controllo hanno sempre considerato rispettato l'articolo 1 paragrafo 1, quando le autorità responsabili avevano adottato provvedimenti di politica congiunturale per contenere la diminuzione dell'impiego. Per poter sorvegliare la prosecuzione degli sforzi intrapresi al riguardo, i periti chiedono agli Stati contraenti di informarli, nei loro rapporti biennali, quanto possibile esaustivamente, circa lo sviluppo dell'impiego, come anche riguardo ai provvedimenti adottati o previsti per aumentare il numero dei posti di lavoro. In questo contesto, il Comitato governativo ha costatato, in occasione del quarto ciclo di controllo, che gli Stati contraenti non possono essere costretti nel periodo di recessione economica che grava l'Europa dal 1973, a mantenere immutati il dinamismo e il ritmo di progresso continuo di cui all'articolo 1 della Carta. Il Comitato governativo ha però sottolineato che i governi dovrebbero prendere ogni provvedimento per fronteggiare le difficoltà risultanti dai mutamenti congiunturali e dalle strutture del mercato del lavoro²⁸⁾. Tenuto conto della situazione attuale dell'economia e dell'impiego, occorrerebbe d'altronde che tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa considerassero la lotta contro la disoccupazione una delle finalità precipue della loro politica economica e sociale.

Secondo la Costituzione federale, l'aumento della prosperità comune è, in generale, uno scopo della Confederazione (art. 2) e, in particolare, la lotta contro la disoccupazione e gli sforzi intesi a procurare possibilità di lavoro sono compiti importanti dello Stato (art. 31^{bis} e 31^{quinqüies} Cost.)²⁹⁾. La Svizzera dispone quindi di strumenti giuridici sufficienti per adempiere agli obblighi risultanti dal paragrafo 1 dell'articolo 1.

Accettando il paragrafo 2, le Parti contraenti si impegnano a proteggere il diritto, per il lavoratore, «di guadagnarsi la sua vita in un'occupazione liberamente accettata». Secondo l'interpretazione degli esperti, questo secondo paragrafo dell'articolo 1 contiene di fatto due aspetti: da un lato, il divieto del lavoro forzato, dall'altro, l'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione nell'impiego³⁰⁾. Il Comitato governativo ha approvato questa distinzione, senza però seguire integralmente, in tutti i punti, il parere dei periti, come lo dimostreremo in seguito³¹⁾.

Per definire più precisamente la nozione di «lavoro forzato», gli esperti si sono fondati fra l'altro sulle convenzioni n. 29 e 105 dell'OIL³²⁾. Riguardo a quest'ultima e al secondo paragrafo dell'articolo 1, gli esperti sono giunti alla conclusione che talune norme sulla marina mercantile, in determinati Stati contraenti, siano incompatibili con la Carta poiché prevedono sanzioni penali in caso di rottura del contratto o d'insufficiente osservanza del contratto di lavoro. Le osservazioni degli esperti, prima di sfociare nelle modificazioni delle pertinenti disposizioni interne descritte nel numero 127, sono state precisate da parte del Comitato governativo, per quanto concerne un punto importante. Secondo il parere dei rappresentanti governativi, le sanzioni penali sarebbero ammissibili, se il comportamento dei marinai mettesse in pericolo la vita o i beni di terzi. In altri termini: gravi infrazioni alle disposizioni del contratto di lavoro possono condurre a sanzioni penali, in particolare se le colpe o le omissioni commesse pregiudicano l'ordine pubblico, la salute o la sicurezza pubbliche. Trattasi di un caso in cui il Comitato governativo, fondandosi sulle restrizioni di cui all'articolo 31 della Carta, si è lievemente scostato dall'interpretazione del Comitato d'esperti³³⁾. Le esigenze di questo paragrafo risultano quindi adempiute, nonostante la possibilità conferita agli uffici del lavoro, giusta l'articolo 23 capoverso 2 della legge federale sull'assicurazione disoccupazione del 22 giugno 1951 (RS 837.I), di dare istruzioni agli assicurati che loro ingiungono di assumere un'occupazione adeguata giusta l'articolo 9 dell'ordinanza sull'assicurazione disoccupazione del 14 marzo 1977 (RS 837.II).

Per quanto concerne il secondo aspetto del paragrafo 2, ossia il principio della non discriminazione dell'impiego, gli esperti sono del parere che appartenga soprattutto agli Stati contraenti di intraprendere sforzi nel settore dell'educazione e della formazione dei lavoratori. Il Comitato è parimente dell'opinione che qualsiasi ostacolo giuridico o di fatto, il quale impedisca alle donne d'accedere a determinati impieghi o conduca a un trattamento iniquo, sia contrario a tale paragrafo della Carta³⁴⁾. D'altro canto il Comitato governativo giudica che il datore di lavoro dovrebbe godere dello stesso grado di libertà del lavoratore. La libera scelta fra parecchi candidati aventi le stesse qualificazioni per un lavoro determinato non dev'essere di per sé considerata un atto discriminatorio. Il Comitato governativo riconosce nondimeno che un uso abusivo di questa libertà, mediante una discriminazione ingiusta da parte del datore di lavoro, contrasterebbe il secondo principio ancorato nel paragrafo 2 dell'articolo 1³⁵⁾. Fondamentalmente, i due Comitati giudicano coralmemente che le Parti contraenti dovrebbero realizzare progressivamente il principio dell'eguaglianza delle possibilità in

materia d'accesso a un determinato lavoro. Questa considerazione vale parimente per la parità di trattamento dei titolari di posti che esigono le stesse competenze. Gli esperti hanno evidenziato, in questo contesto, l'importanza della Convenzione dell'OIL (n. 111) concernente la discriminazione nell'impiego e nella professione che vieta, giusta il numero 1 dell'articolo 1 «ogni distinzione, esclusione o referenza fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, la nazionalità o il ceto sociale, la quale annulli o comprometta l'uguaglianza delle possibilità o del trattamento nell'impiego o nella professione».

La convenzione è entrata in vigore per il nostro Paese il 13 luglio 1962 (RU 1691 839). Nel nostro messaggio dell'8 gennaio 1960 sulla ratificazione della convenzione concernente la discriminazione nell'impiego e nella professione, abbiamo rilevato che la convenzione non si estenda alle distinzioni fondate sulla nazionalità. Neppure l'articolo 1 paragrafo 2 della Carta sociale disciplina la questione dell'ammissione della manodopera straniera (cfr. Allegato alla Carta, ad art. 18 par. 1). I diritti di questa manodopera sono comunque definiti negli articoli 18 e 19 (cfr. parimente n. 123 del presente messaggio).

La disposizione che precisa l'interpretazione di questo paragrafo nella Parte II dell'Allegato alla Carta sociale sottolinea inoltre che «tale disposizione non potrà essere interpretata come vietante, né come autorizzazione le clausole pratiche di sicurezza sindacale».

Il nostro Paese soddisfa anche questa esigenza, poiché la nostra legislazione autorizza l'esclusione di certe persone dall'esercizio di una determinata professione soltanto se essa è giustificata da interessi degni di protezione, come la sicurezza e la salute di persone o la qualità del lavoro; il tentativo d'allontanare altre persone da una professione non è degno di protezione. L'articolo 356a del CO garantisce al lavoratore, con le restrizioni menzionate la libertà d'esercitare la sua professione e dichiara nulla un'eventuale clausola d'impedimento sindacale.

Il complemento dell'articolo 4 della Costituzione federale, entrato in vigore il 14 giugno 1981 (RU 1981 1243), ha ancorato all'atto fondamentale l'eguaglianza dei diritti tra uomo e donna. Al legislatore è stato pertanto esplicitamente conferito il mandato di garantire questa parità di trattamento anche nel settore del lavoro. Per questo motivo, il nostro Paese non ha difficoltà alcuna ad accettare l'articolo 1 paragrafo 2 della Carta sociale.

Secondo il terzo paragrafo dell'articolo 1, le Parti contraenti si impegnano a «organizzare o mantenere servizi gratuiti di collocamento per tutti i lavoratori». Tale obbligo esiste già nelle Convenzioni n. 2 e 88 dell'OIL, che sono state pure ratificate dalla Svizzera ³⁶⁾.

I servizi necessari possono essere istituiti tanto direttamente dallo Stato, quanto dalle parti sociali, purché siano stabiliti in contratti collettivi di lavoro che prevedono tali prestazioni. Gli esperti indipendenti hanno osservato che questi servizi devono essere gratuiti anche per il datore di lavoro, al fine di evitare che egli trasferisca sul lavoratore le spese assunte in occasione del collocamento ³⁷⁾. Le disposizioni vigenti, ossia l'articolo 6 della

legge federale del 22 giugno 1951 sul servizio di collocamento (RS 823.11), soddisfano le esigenze di questo paragrafo.

Il quarto paragrafo dell'articolo 1 impone agli Stati contraenti l'obbligo di assicurare o favorire «un orientamento, una formazione ed un riadattamento professionali adeguati». Il Comitato peritale ha dichiarato che tale obbligo generale corrisponde agli obblighi particolari risultanti dagli articoli 9 (diritto all'orientamento professionale), 10 (diritto alla formazione professionale) e 15 (diritto delle persone fisicamente o mentalmente minorate alla formazione professionale ed al riadattamento professionale e sociale). Gli esperti indipendenti a loro volta giudicano che lo Stato aderente agli articoli 9, 10 e 15 della Carta non sia tenuto ad includere nei suoi rapporti biennali informazioni particolari sull'applicazione dell'articolo 1 paragrafo 4, salvo se soddisfa soltanto parzialmente le esigenze particolari richieste negli articoli suindicati ³⁸⁾.

Il Comitato governativo è d'altronde del parere che si debba considerare il quarto paragrafo soprattutto nel contesto globale dell'articolo 1, il quale, contrariamente agli articoli summenzionati, è parte integrante del nucleo duro del trattato. Il riferimento agli articoli 9, 10 e 15, che esigono provvedimenti più specifici e che possono essere scelti addizionalmente, entrerebbe invece in considerazione soltanto secondariamente ³⁹⁾. I due organi di controllo reputano che uno Stato soddisfa i suoi obblighi se istituisce servizi adeguati conformemente al quarto paragrafo.

Il 23 maggio 1978 è entrata in vigore per la Svizzera la Convenzione n. 142 dell'OIL concernente la funzione dell'orientamento e della formazione professionali nella valorizzazione delle risorse umane (RU 1978 561). Questa convenzione chiede agli Stati membri «di adottare e sviluppare politiche e programmi completi e concertati d'orientamento e di formazione professionali» (art. 1 par. 1).

Le professioni non sottoposte alla legislazione federale (arte, scienza, educazione, professioni paramediche) sono di competenza dei Cantoni, che emanano pertinenti prescrizioni. La formazione del personale curante (infermiere) come anche delle preparatrici di laboratorio è disciplinata, in virtù del decreto federale del 13 giugno 1951 (RS 513.51), dalla Croce Rossa svizzera. I disciplinamenti concernenti la reintegrazione degli invalidi sono stabiliti nel capo terzo (art. 15 segg.) della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI, RS 831.20) e nell'articolo 19 della legge federale sulla formazione professionale del 19 aprile 1978 (RS 412.10). La nostra legislazione risponde quindi alle esigenze del quarto paragrafo dell'articolo 1.

Le considerazioni che precedono, concernenti i quattro paragrafi dell'articolo 1, ci inducono a concludere che nulla si oppone ad un'accettazione completa di questo articolo da parte della Svizzera.

222 **Articolo 5: Diritto sindacale**

Accettando questo articolo, che è parte integrante del nucleo duro della Carta, le Parti contraenti si impegnano, da un lato, «... a garantire o pro-

muovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali e internazionali per la difesa dei loro interessi economici e sociali, e di aderire a queste organizzazioni...» e, dall'altro, «a fare in modo che la legislazione nazionale non leda questa libertà, né sia applicata in modo da lederla». Gli esperti indipendenti hanno evidenziato la duplice natura dell'obbligo risultante da questa disposizione. Secondo il loro modo di vedere, non basta che negli Stati contraenti non viga alcuna disposizione giuridica, né alcuna prassi amministrativa tale da pregiudicare la libertà sindacale dei datori di lavoro e dei lavoratori; essi giudicano infatti che gli Stati contraenti debbano inoltre prendere, in via legislativa o con qualsiasi altro strumento, provvedimenti adeguati, destinati a garantire l'esercizio della libertà sindacale e, in particolare, a proteggere le organizzazioni dei lavoratori da qualsiasi ingerenza dei datori di lavoro. Gli esperti hanno reputato d'altronde che qualsiasi forma di sindacalismo obbligatorio imposto dalla legge sarebbe incompatibile con l'articolo 5 della Carta ⁴⁰⁾.

Spetta ai datori di lavoro e ai lavoratori di determinare liberamente il quadro sindacale, professionale e tecnico nel quale intendono organizzarsi. Secondo il Comitato di esperti, il principio della registrazione obbligatoria delle associazioni professionali è conforme all'articolo 5 della Carta soltanto se trattasi di una semplice misura amministrativa e se i membri dispongono di un diritto di ricorso in caso di diniego abusivo della registrazione. Per contro, la prescrizione secondo cui un numero minimo di membri è necessario per istituire un'associazione professionale non è compatibile con il principio della libertà sindacale. Lo stesso vale se il rilascio dell'autorizzazione dipende dal versamento o dal deposito di una somma sproporzionata di denaro ⁴¹⁾.

Secondo gli esperti indipendenti, tutti i datori di lavoro e tutti i lavoratori, compresi i funzionari, hanno diritto alla libertà sindacale. La parte finale dell'articolo prevede nondimeno restrizioni riguardanti il campo d'applicazione personale, che gli esperti hanno tentato di precisare. Secondo il loro parere, l'applicazione della libertà sindacale alla polizia può essere sottoposta a determinate restrizioni; per contro, una soppressione pura e semplice di questa libertà o una disposizione emanata dalle autorità che obblighi ad affiliarsi a un determinato sindacato è incompatibile con l'articolo 5. Se il diritto d'aderire a un sindacato non è riconosciuto ai membri della polizia, quest'ultimi dovrebbero almeno avere la possibilità di far valere i loro interessi professionali mediante associazioni sufficientemente rappresentative ⁴²⁾. Il Comitato governativo non ha confutato le interpretazioni degli esperti riguardanti l'articolo 5.

I pareri degli organi di controllo sono convergenti anche per quanto concerne il conferimento agli Stati contraenti della libertà di limitare o anche di sopprimere la libertà sindacale dei membri delle forze armate.

Dal profilo del diritto svizzero, la libertà d'associazione, come essa è riconosciuta nell'articolo 56 Cost. e concretata dalla giurisprudenza degli organi di Strasburgo in merito all'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (RS 0.101), soddisfa indubbiamente le esigenze dell'articolo 5 della Carta. La Carta sociale chiede agli Stati contraenti di proteg-

gere e di sviluppare i diritti fondamentali economici e sociali. Senza pregiudicare la propria finalità, non può dunque esigere dalle Parti contraenti un comportamento che sia diretto contro i loro stessi interessi e che potrebbe mettere in pericolo la loro esistenza.

La garanzia della libertà d'associazione secondo l'articolo 56 Cost. vale di principio per ogni cittadino. Questo principio costituzionale non può essere limitato essenzialmente per legge o essere soppresso per talune categorie di cittadini. Questa considerazione vale in particolare anche per la categoria dei funzionari, che hanno pure diritto di costituire associazioni e di aderirvi, sempreché quest'ultime adempiano le condizioni dell'articolo 56 Cost., vale a dire, purché il loro scopo o i mezzi impiegati non contengano nulla d'illecito o di pericoloso per lo Stato. Nondimeno, secondo l'articolo 13 capoverso 2 della legge federale del 30 giugno 1927 sull'ordinamento dei funzionari federali (RS 172.221.10), il funzionario non è autorizzato a far parte di un'associazione «che preveda o usi lo sciopero dei funzionari . . .».

Questa restrizione è dovuta alla preoccupazione dello Stato di poter adempiere regolarmente i suoi compiti. Lo Stato ha il diritto e il dovere di esigere dai suoi funzionari che si adoperino per servire i suoi interessi e che rinuncino a tutto quanto potrebbe pregiudicarli. Deve quindi poter vietare ai suoi funzionari qualsiasi attività, anche nel quadro associativo, che possa intralciare o mettere in pericolo l'esecuzione delle loro funzioni. Chi è al servizio dello Stato deve rinunciare all'esercizio dei diritti civili che sono incompatibili con questo servizio. Nondimeno, lo Stato non può, e d'altronde vi rinuncia, limitare arbitrariamente il diritto d'associazione dei suoi funzionari, se i loro obblighi rispetto allo Stato non l'esigono. L'unica restrizione in questo senso è il divieto suindicato previsto nell'articolo 13 capoverso 2 dell'ordinamento dei funzionari ⁴³⁾.

Si pone però la questione di sapere se questa restrizione del diritto d'associazione sia compatibile con l'articolo 5 della Carta sociale. Contrariamente, infatti, all'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che conferisce esplicitamente la possibilità d'imporre «restrizioni legittime (. . .) all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato», l'articolo 5 della Carta sociale prevede siffatte limitazioni soltanto per la polizia e i membri delle forze armate.

Nel quadro della ratificazione di due convenzioni dell'OIL, è già emerso il problema della compatibilità del divieto di sciopero per i funzionari con la libertà d'associazione. La Convenzione (n. 87) dell'OIL concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale accorda ai datori di lavoro e ai lavoratori, nell'articolo 2, il diritto, «senza alcuna preautorizzazione, di costituire organizzazioni di loro scelta come anche il diritto di affiliarsi a tali organizzazioni, all'unica condizione di conformarsi agli statuti di quest'ultime». Secondo l'articolo 3 della convenzione, le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori hanno il diritto «di elaborare i propri statuti e regolamenti amministrativi, di eleggere liberamente i propri rappresentanti, di organizzare la loro gestione e attività e di formulare il proprio programma d'azione (. . .). Le autorità pubbliche devono astenersi

da qualsiasi intervento atto a limitare questo diritto o a intralciarne l'esercizio legale». Poiché queste disposizioni s'applicano parimente ai funzionari, abbiamo esaminato nel nostro messaggio dell'8 maggio 1974 concernente l'approvazione di due convenzioni internazionali sul lavoro (FF 1974 I 1557), la questione di sapere se il divieto dello sciopero per i funzionari e le loro associazioni (art. 13 cpv. 2 e 23 cpv. 1 dell'ordinamento dei funzionari), sancito parimente a livello cantonale e comunale, non sia incompatibile con i diritti riconosciuti nella Convenzione n. 87. A tale scopo siamo risaliti ai lavori preparatori. Emerge che, secondo il parere di numerosi governi, il riconoscimento della libertà d'associazione dei funzionari non implica necessariamente il riconoscimento del diritto di sciopero. Per questo motivo, i governi interessati non hanno espresso riserve esplicite alla convenzione: quest'ultima, in effetti, si riferisce unicamente alla libertà sindacale e non al diritto di sciopero.

È bensì vero che successivamente, in occasione del controllo dell'applicazione della convenzione, è stato ammesso che essa concerneva parimente, in una determinata misura, il diritto di sciopero. È stato evidenziato che un divieto dello sciopero, nella misura in cui riguarda i funzionari, non è incompatibile con la Convenzione n. 87, se i funzionari dispongono di mezzi appropriati per far valere i loro interessi collettivi. Nel nostro Paese, tali mezzi sussistono (commissioni paritetiche, commissioni del personale, associazioni del personale ecc.).

Da un lato, l'articolo 3 della convenzione summenzionata tende ad assicurare alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori il diritto di elaborare i loro statuti senza interventi statali e di organizzare liberamente le loro attività e, dall'altro, l'articolo 8 li obbliga simultaneamente a conformarsi alle leggi. Conseguentemente, un'associazione che privasse un agente pubblico della sua qualità di membro o che lo pregiudicasse con qualsiasi altro mezzo poiché non partecipa a uno sciopero, violerebbe le disposizioni della legge sui funzionari e più particolarmente l'articolo 23 capoversi 2 e 3. Agirebbe dunque illegalmente e non potrebbe pertanto rivendicare la protezione della Convenzione n. 87. Va infine rilevato che queste due ultime disposizioni della legge sui funzionari perseguono lo scopo di proteggere l'agente vietando la sua esclusione dall'associazione o qualsiasi altro provvedimento di cui potrebbe essere vittima a motivo dell'adempimento di obblighi nell'esercizio delle sue funzioni. Queste prescrizioni sono interamente conformi alle finalità della Convenzione n. 87 dell'OIL, come anche all'articolo 5 della Carta sociale, ambedue volti a garantire, in più della libertà d'organizzazione dei lavoratori, anche il libero esercizio del diritto d'associazione. Abbiamo ratificato la Convenzione n. 87 il 25 marzo 1975; essa è entrata in vigore, per il nostro Paese, un anno più tardi (RU 1976 687). Gli argomenti che ci hanno indotti a ratificare questa convenzione ci inducono pure a considerare che l'articolo 5 della Carta sociale è accettabile per il nostro Paese.

Le seguenti considerazioni rafforzano questo nostro parere. Ci siamo occupati della compatibilità dell'articolo 13 capoverso 2 dell'ordinamento dei funzionari con il diritto d'associazione degli agenti pubblici anche in occa-

sione della ratificazione della Convenzione n. 151 dell'OIL concernente la protezione del diritto d'associazione e le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica. L'articolo 4 paragrafo 2 lettera b di questa convenzione garantisce la protezione del diritto d'organizzazione, in particolare in caso di partecipazione alle attività normali di un'organizzazione di agenti pubblici. Nel nostro messaggio del 23 aprile 1980 concernente due convenzioni internazionali del lavoro (FF 1980 II 433), abbiamo osservato che tale strumento giuridico doveva essere esaminato e compreso nel contesto della Convenzione n. 87 dell'OIL, di cui esso è complemento. Per chiarire la questione della compatibilità dell'articolo 13 capoverso 2 dell'ordinamento dei funzionari con l'articolo 4 paragrafo 2 lettera b della Convenzione n. 151, abbiamo chiesto il parere dell'Ufficio internazionale del lavoro (UIL). La risposta dell'UIL, del 2 gennaio 1980, figura nel messaggio summenzionato (FF 1980 II 449) ed esprime con assoluta chiarezza che neppure questo strumento tratta della questione del diritto di sciopero. La convenzione, che è dunque compatibile con l'articolo 13 dell'ordinamento dei funzionari, è entrata in vigore per la Svizzera il 3 marzo 1982 (RU 1982 334).

Il paragone tra il tenore dell'articolo 5 della Carta sociale e quello delle due condizioni suindicate dell'OIL mostra che quest'ultime sono molto più complete ed esaustive, ma che esse non contengono nessun disposto che possa essere dedotto anche dall'articolo 5 della Carta sociale. Il disciplinamento specifico della polizia e dell'esercito, in particolare, è riservato analogamente nelle due convenzioni, che si fondano ambedue sul principio secondo cui sono ammesse soltanto le restrizioni surrogate da una base legale. Dall'interpretazione che l'UIL conferisce all'articolo 4 paragrafo 2 lettera b della Convenzione n. 151 emerge infine che lo sciopero non può essere annoverato tra le attività normali di un'organizzazione di agenti pubblici.

Giudichiamo che il principio generale della coerenza della normativa internazionale sul lavoro, riconosciuto ed evidenziato dall'UIL nel suo parere, suggerisca di applicare all'articolo 5 della Carta sociale l'interpretazione delle due convenzioni dell'OIL quanto alla restrizione della libertà d'associazione di cui all'articolo 13 capoverso 2 dell'ordinamento dei funzionari; tanto più che, secondo l'articolo 26 della Carta sociale, i rappresentanti dell'OIL svolgono una funzione di consulenti all'atto dell'interpretazione della Carta da parte degli esperti indipendenti e che le convenzioni dell'OIL e la Carta sociale perseguono le stesse finalità di protezione sociale ⁴⁴⁾.

Rinviamo infine alla nostra interpretazione dell'articolo 6 paragrafo 4 della Carta sociale, secondo la quale il divieto di sciopero per i funzionari è compatibile con la Carta (cfr. n. 223.5 del presente messaggio); conseguentemente, il divieto stabilito nell'articolo 13 capoverso 2 dell'ordinamento dei funzionari deve parimente essere compatibile con la Carta.

Alla luce di queste considerazioni, giudichiamo che la Svizzera può accettare l'articolo 5 della Carta sociale.

223 Articolo 6: Diritto di negoziazione collettiva

Questo articolo persegue lo scopo di assicurare sia ai datori di lavoro, sia ai lavoratori, l'esercizio del diritto di negoziazione collettiva. Tratta, in quattro paragrafi, dei diversi aspetti delle relazioni tra lavoratori e datori di lavoro oppure tra le loro organizzazioni rispettive e indica i mezzi utilizzabili per sviluppare e migliorare queste relazioni ⁴⁵⁾.

L'interpretazione conferita dagli esperti ai tre primi paragrafi ha potuto destare l'impressione che ad adempiere gli impegni elencativi fosse chiamato lo Stato. Va nondimeno osservato che nessuna di queste disposizioni precisa in quale modo i Paesi contraenti debbano attuare le diverse forme di collaborazione tra le parti sociali. Nel caso specifico, il grado d'intervento dello Stato dipenderà dalla disponibilità dei datori di lavoro e dei lavoratori a concretare essi stessi la collaborazione prevista nella Carta. Nei Paesi in cui questa disponibilità alla collaborazione è assai pronunciata, la legislazione disciplinante le relazioni tra datori di lavoro e lavoratori assumerà un carattere complementare o sussidiario, rispetto ai contratti collettivi o a altre procedure costituenti l'oggetto di un ordinamento convenzionale. Per contro, lo Stato dovrà promuovere questa collaborazione con mezzi più costrittivi laddove manca la disponibilità degli interlocutori sociali.

Il Comitato governativo ha constatato che nei singoli Stati contraenti venivano praticati diversi generi di negoziato collettivo e che incombeva agli esperti indipendenti di valutare gli aspetti particolari di queste forme nel loro contesto rispettivo. I rappresentanti governativi hanno giudicato inopportuno definire norme particolareggiate aventi obbligatorietà generale. Hanno pure rimproverato agli esperti indipendenti di concentrarsi eccessivamente sulle disposizioni legali, che non sono sicuramente l'unica via per potenziare i diversi strumenti di composizione dei conflitti di lavoro. In questa occasione, il Comitato governativo ha sottolineato il carattere promozionale dei tre primi paragrafi dell'articolo 6, che appunto esigono dalle Parti contraenti il promovimento di determinati mezzi i quali, successivamente, verranno messi in atto volontariamente e autonomamente dalle parti sociali ⁴⁶⁾.

La situazione in Svizzera è caratterizzata dalla completa libertà di cui godono le parti sociali all'atto dei negoziati collettivi. Le norme legali vigenti, in particolare quelle del Codice delle obbligazioni (art. 356 segg.), si appoggiano sul principio fondamentale della libertà contrattuale. Lo Stato si manifesta soltanto sussidiariamente nella forma degli uffici cantonali di conciliazione o dell'Ufficio federale di conciliazione (cfr. legge federale del 12 febbraio 1949 concernente l'Ufficio federale di conciliazione incaricato di comporre i conflitti collettivi del lavoro, RS 821.42). Come già l'abbiamo ampiamente esposto nel nostro rapporto del 24 novembre 1982 sulla 67^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro e nel messaggio sulla Convenzione n. 154 concernente il promovimento della negoziazione collettiva (FF 1983 I 25), le condizioni svizzere non sono incompatibili con l'accettazione di impegni internazionali nel settore dei contratti collettivi, sempreché quest'ultimi, come le disposizioni della Convenzione dell'OIL

n. 154, abbiano carattere promozionale. L'articolo 6 (par. 1 a 3) della Carta sociale è pure una disposizione di questo tipo.

Giusta il paragrafo 1, le Parti contraenti si impegnano «a favorire la consultazione paritetica tra lavoratori e datori di lavoro». La Carta non esige dunque affatto che gli Stati partecipi organizzino consultazioni paritetiche in tutti i settori delle relazioni tra interlocutori sociali e nemmeno in campi specifici. Originariamente, gli esperti hanno bensì espresso l'opinione che gli Stati contraenti debbano prendere misure particolari per favorire consultazioni nei settori della produttività, del reddito, dell'igiene e della sicurezza del lavoro e delle attività sociali⁴⁷⁾, ma il Comitato governativo non l'ha condivisa⁴⁸⁾. Il Comitato di esperti ha dichiarato più tardi che lo Stato deve cooperare affinché i lavoratori e i datori di lavoro, o le loro organizzazioni rappresentative, si riuniscano con uguali diritti per consultazioni paritetiche sul complesso delle materie d'interesse vicendevole⁴⁹⁾. Gli esperti giudicano che le consultazioni nel quadro di commissioni paritetiche presiedute da un rappresentante del governo siano un provvedimento conforme al paragrafo 1 dell'articolo 6 della Carta sociale⁵⁰⁾.

Secondo l'articolo 34^{ter} capoverso 1 lettera b della Costituzione federale, la Confederazione ha il diritto di legiferare sui rapporti tra lavoratori e datori di lavoro, in particolare sul disciplinamento comune delle questioni interessanti l'azienda e la professione. La legge sul lavoro del 13 marzo 1964 (RS 822.11) disciplina diversi settori nei quali è necessario l'accordo o la consultazione dei lavoratori, ad esempio negli articoli 10 capoverso 3, articolo 13 capoverso 2, articolo 34 capoverso 2 e articolo 48 ecc. Nel rimanente, rileviamo, in accordo con il Comitato governativo della Carta sociale, che le disposizioni legali non sono certamente l'unico modo di promuovere le consultazioni paritetiche tra gli interlocutori sociali⁵¹⁾.

Per quanto concerne il personale della Confederazione, spetta alla commissione paritetica, istituita nell'articolo 65 della legge federale sull'ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927 (RS 172.321.10), di esprimersi, su invito del Dipartimento federale delle finanze, sulle questioni di principio concernenti il personale e i salari in generale (art. 66). Questa commissione è composta di un numero uguale di rappresentanti dell'amministrazione e del personale e il suo presidente è designato dal nostro Consiglio. Analoghi collegi esistono parimente in più di un'amministrazione cantonale. La Convenzione dell'OIL (n. 151) concernente la protezione del diritto d'associazione e le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica, entrata in vigore per la Svizzera il 3 marzo 1982 (RU 1982 334), tratta gli stessi temi (cfr. in particolare art. 7 e 8). Il carattere paritetico delle relazioni tra la direzione dell'amministrazione e il personale amministrativo è, di regola, probabilmente più pronunciato nel settore pubblico che nel settore privato.

Considerati gli impegni che assumeremo ratificando la Convenzione n. 154 dell'OIL, è indubbio che la nostra legislazione soddisfa le esigenze del paragrafo 1 dell'articolo 6 della Carta sociale.

Il secondo paragrafo esige dagli Stati contraenti che incoraggino l'istituzione di procedure di negoziato facoltativo tra gli interlocutori sociali per regolare

le condizioni d'impiego mediante contratti collettivi. Secondo l'interpretazione del Comitato di esperti, questa norma esige dagli Stati contraenti l'adozione di provvedimenti positivi per promuovere la conclusione di contratti collettivi laddove manca, tra gli interlocutori sociali, la disponibilità spontanea a collaborare ⁵²⁾. Come abbiamo spiegato nel messaggio già menzionato, concernente la ratificazione della Convenzione n. 154 dell'OIL (FF 1983 I 25), la situazione del nostro Paese è però caratterizzata da una notevole disponibilità degli interlocutori sociali a negoziare facoltativamente e autonomamente i contratti collettivi. Per quanto concerne il personale della Confederazione, l'articolo 67 della legge sull'ordinamento dei funzionari (RS 172.221.10) prevede la possibilità di istituire commissioni del personale per agevolare la collaborazione tra gli organi direttivi delle amministrazioni e il personale. Stando all'interpretazione di questa disposizione della Carta da parte degli organi di controllo, la concezione svizzera dei negoziati collettivi corrisponde ai concetti basilari dell'articolo 6 paragrafo 2.

Per quanto concerne il terzo paragrafo, sono ampiamente pertinenti le osservazioni espresse riguardo alle due prime disposizioni dell'articolo. Le Parti contraenti si impegnano «a favorire l'istituzione e l'utilizzazione di procedure adatte di conciliazione e di arbitrato volontario per regolare i conflitti di lavoro». Il Comitato di esperti indipendenti ha precisato che questo paragrafo concerne i conflitti che possono sorgere all'atto di negoziati o della conclusione di contratti collettivi ⁵³⁾. Il Comitato governativo non ha condiviso questa interpretazione eccessivamente restrittiva ed ha giudicato che questa norma della Carta concerna tutti i conflitti di lavoro che possono essere oggetto di negoziati collettivi o che ne risultano ⁵⁴⁾. Ambedue gli organi di controllo considerano che lo Stato non debba intervenire qualora le procedure di conciliazione previste nei contratti collettivi si svolgono in modo soddisfacente.

Rinviamo ancora una volta al nostro messaggio concernente la Convenzione n. 154 dell'OIL (FF 1983 I 25), come anche ai nostri commenti inerenti all'articolo 4 di questa convenzione. L'intervento o la mediazione degli uffici cantonali di conciliazione o dell'Ufficio federale di conciliazione (RS 821.42) può essere richiesto soltanto se i tentativi diretti di conciliazione tra le parti siano falliti e non esista alcun organo contrattuale di conciliazione o d'arbitrato. L'intervento degli uffici di conciliazione persegue direttamente lo scopo di trovare una possibilità che consenta alle parti di riavviare o continuare negoziati bloccati o interrotti. Il settore pubblico non dispone di un tale organo. Nondimeno, i negoziati diretti, nel senso dei paragrafi 1 a 3 di questo articolo della Carta, appartengono alla prassi abituale dell'amministrazione pubblica a livello federale o cantonale, anche se la legge non li prevede esplicitamente.

Questa prassi soddisfa indubbiamente le esigenze dell'articolo 6 paragrafo 3 della Carta sociale.

In virtù del paragrafo 4 dell'articolo 6, le Parti contraenti «riconoscono il diritto ai lavoratori ed ai datori di lavoro ad azioni collettive, in caso di conflitti di interesse, ivi compreso il diritto di sciopero, fermi restando gli

obblighi che possono derivare dai contratti collettivi in vigore». Quindi, per la prima volta, il diritto di sciopero è esplicitamente riconosciuto nel diritto internazionale convenzionale del lavoro. Tenuto conto di questa innovazione, non meraviglia che tale norma della Carta occupi un posto particolare nella dottrina e nella pratica.

L'interpretazione e l'applicazione di questo paragrafo hanno suscitato opinioni discrepanti non soltanto tra diversi esponenti della dottrina, ma anche tra gli stessi organi di controllo della Carta sociale. L'esecuzione del disposto è pertanto divenuta più ardua. Le divergenze si spiegano nel fatto che il ricorso ad azioni collettive per regolare conflitti di lavoro ha subito uno sviluppo differenziato negli Stati membri del Consiglio d'Europa a seconda delle loro caratteristiche storiche, culturali, economiche e sociali.

In particolare la garanzia dello sciopero, che è formulata esplicitamente in questa disposizione, assume quindi un'importanza politica diversa nel contesto sociale di ogni Stato.

Le contraddizioni nell'interpretazione di questa norma della Carta, giuridicamente complessa e politicamente contestata, ci obbligano a scindere i principali temi vincolati all'accettazione dell'articolo 6 paragrafo 4. Trattasi dei quesiti concernenti la natura e la portata della garanzia dello sciopero, la liceità dei principali generi di sciopero e dei loro scopi, come anche la liceità del diritto di sciopero dei funzionari. Per quanto concerne quest'ultimo tema, esporremo la nostra interpretazione nonché la sua portata giuridica.

223.1 Natura e portata della garanzia dello sciopero nella Carta sociale

Secondo il parere degli esperti indipendenti, il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro ad azioni collettive nel caso di conflitti d'interesse, previsto nell'articolo 6 paragrafo 4 della Carta sociale, non comprende unicamente lo sciopero, che è esplicitamente menzionato, ma anche la serrata. Questa opinione non è stata confutata dagli altri organi di controllo. Tenuto conto delle opinioni espresse, in particolare nel quadro della procedura di consultazione, sull'accettazione di questa disposizione della Carta, ci limitiamo ad esaminare la questione del diritto di sciopero. Le considerazioni seguenti s'applicano dunque per analogia anche alla serrata.

Secondo l'interpretazione degli esperti indipendenti, l'articolo 6 paragrafo 4 garantisce unicamente diritti limitati: sciopero e altre azioni collettive sono infatti coperti dalla Carta soltanto se possono essere considerati un «esercizio effettivo del diritto di negoziato collettivo», se esiste un «conflitto d'interessi» nel caso particolare e se eventuali obblighi risultanti da contratti collettivi sono rispettati. La nozione di «conflitti d'interesse» significa che, secondo la Carta, soltanto l'istituzione di nuove norme mediante negoziati, ma non l'esercizio di pretese giuridiche, può costituire l'oggetto di azioni collettive⁵⁵). Le controversie concernenti l'esistenza, la validità o l'interpretazione di un contratto collettivo devono invece essere regolate, di principio,

in via giudiziaria. Secondo il parere degli esperti, la violazione di un contratto collettivo commessa durante la sua validità per ottenerne la revisione, non è più coperta da questa disposizione della Carta. Il Comitato ha escluso esplicitamente dalla garanzia del diritto di sciopero, di cui all'articolo 6 paragrafo 4, gli scioperi di matrice politica, poiché ovviamente estranei all'esercizio del diritto di negoziato collettivo ⁵⁶⁾.

Il Comitato di esperti conferisce al concetto di «negoziati collettivi» un'interpretazione assai vasta. Secondo il suo parere, non trattasi unicamente di negoziati aventi lo scopo di concludere o di rivedere un contratto collettivo, ma di qualsiasi negoziato tra uno o più datori di lavoro e una collettività di salariati (di diritto o di fatto) per risolvere un qualsiasi problema d'interesse collettivo ⁵⁷⁾. Secondo i periti, non è necessario che gli scioperi abbiano per scopo la conclusione di un contratto collettivo. D'altro canto giudicano che uno sciopero legale non debba sempre essere appoggiato da un sindacato. Ciò significa dunque che il divieto di uno sciopero, il quale non sia sfociato nella conclusione di un contratto collettivo, sarebbe incompatibile con questa disposizione della Carta, così come il divieto di uno sciopero non organizzato, ossia non sindacale ⁵⁸⁾.

È infine importante esaminare la posizione degli esperti indipendenti riguardo alla questione di sapere se uno sciopero provochi la rottura del contratto di lavoro. I periti sono infatti giunti alla conclusione che la norma, secondo cui uno sciopero cagioni siffatta conseguenza, sia incompatibile con il diritto di sciopero previsto nella Carta. Hanno però precisato che a questo quesito non può essere data una risposta astratta e che il problema dev'essere esaminato in ogni caso particolare, al lume degli effetti previsti nella legislazione e prassi nazionale per la rottura e la ripresa dei rapporti di lavoro. Se i partecipanti a uno sciopero, al termine di quest'ultimo, risultano normalmente reintegrati nel loro impiego e se i loro diritti nati anteriormente allo sciopero, in particolare in materia di pensioni, congedi e anzianità in generale, non subiscono alcun pregiudizio, la rottura formale dei contratti di lavoro durante lo sciopero non costituisce, secondo il Comitato, una violazione della Carta ⁵⁹⁾. In tale questione, il Comitato governativo ha seguito soltanto parzialmente il parere degli esperti e ha giudicato che il riconoscimento del diritto di sciopero è assai difficilmente compatibile con la rottura — ma non con la sospensione — del contratto di lavoro, tenuto conto però che l'articolo 6 non garantisce ai lavoratori interessati il diritto all'integrazione nel loro impiego ⁶⁰⁾.

Il Comitato governativo non si è ancora esplicitamente espresso riguardo agli altri aspetti importanti suindicati, che risultano dall'interpretazione degli esperti.

223.2 Sciopero nel diritto svizzero

223.21

Contrariamente a taluni Paesi dell'Europa occidentale, la cui Costituzione riconosce il diritto di sciopero ⁶¹⁾, il diritto svizzero non contiene alcun

riconoscimento esplicito di questo diritto. Grazie alla pace del lavoro, che predomina ampiamente nel nostro Stato, non si è finora manifestato un bisogno urgente di disciplinare giuridicamente lo sciopero. La pace sociale, prevista parimente nelle convenzioni collettive e garantita dal dovere assoluto di preservarla, stabilisce in ampia misura i rapporti tra i datori di lavoro e i lavoratori. Su questa base vengono composti i conflitti.

Né la Costituzione federale, né le costituzioni cantonali e neppure la legislazione contengono garanzie esplicite del diritto ad azioni collettive, compreso il diritto di sciopero. L'articolo 56 Cost. garantisce la libertà d'associazione, da cui risulta la libertà sindacale. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo garantisce, nell'articolo 11, la libertà sindacale. In virtù della prassi del Tribunale federale, all'atto del concretamento dei diritti fondamentali stabiliti costituzionalmente, dev'essere tenuto conto delle garanzie della Convenzione e della giurisprudenza della Commissione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo⁶²⁾. Quest'ultima ha evidenziato che la convenzione garantisce la libertà sindacale attiva e passiva — ossia il diritto di partecipare o non partecipare a un sindacato — e che le Parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, quindi parimente la Svizzera, sono tenute ad autorizzare le attività di un sindacato, compresa l'azione collettiva, se essa si rivela necessaria per la tutela degli interessi professionali dei membri⁶³⁾. I lavoratori in Svizzera, dacché hanno il diritto, giusta l'articolo 60 e segg. CC, di unirsi in associazioni professionali per tutelare i loro interessi, devono, conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, disporre parimente della possibilità d'esercitare una pressione efficace sul datore di lavoro per difendere i loro interessi. Nell'assenza di un disciplinamento legale dei conflitti del lavoro, occorre presupporre che gli scioperi sono di principio autorizzati e vietati soltanto eccezionalmente⁶⁴⁾.

Gli scioperi sono vietati ai lavoratori che non possono avvalersi di questa forma d'azione dacché i loro rapporti di servizio sono retti dal diritto pubblico (cfr. n. 223.5 del presente messaggio). In virtù del principio dell'ultima ratio, che la giurisprudenza e dottrina svizzere applicano al diritto di sciopero, le azioni collettive non necessarie sono vietate⁶⁵⁾. Pertanto, il Tribunale federale non ha ammesso la possibilità di scegliere provvedimenti di lotta per conseguire le finalità che possono essere realizzate in via giudiziaria (DTF 69 II 84). È parimente applicabile il principio secondo il quale, prima di avviare un'azione collettiva per regolare un conflitto del lavoro, si deve ricorrere agli organi di conciliazione esistenti. Uno sciopero è dunque inammissibile ove non sia stato fatto prima ricorso alle istanze previste nella legge o in un contratto collettivo. La prassi svizzera dei contratti collettivi tiene conto ampiamente delle regole sulla conciliazione liberamente convenute. Se una tale normativa manca oppure fallisce lo scopo, può essere fatto capo agli uffici di conciliazione cantonali e all'Ufficio federale di conciliazione. In virtù dell'articolo 1 capoverso 3 della legge federale del 12 febbraio 1949 concernente l'Ufficio federale di conciliazione incaricato di comporre i conflitti collettivi di lavoro (RS 821.42), l'Ufficio di conciliazione è istituito soltanto a richiesta di una o delle due

parti, «se i tentativi di conciliare le parti mediante trattative dirette non hanno avuto successo e soltanto se non esiste un ufficio contrattuale paritetico di conciliazione o d'arbitrato». Sono infine vietati i provvedimenti di lotta che assumono forme sproporzionate o illecite. Rientrano indubbiamente nel quadro di questo divieto anche gli scioperi che perseguono scopi politici, poiché tenderebbero ad esercitare pressioni su coloro che rappresentano la sovranità dello Stato, ai quali spetta la formazione della volontà del Paese in una democrazia rappresentativa ⁶⁶⁾.

Le restrizioni del diritto di sciopero summenzionate sono conformi ai criteri giudicati ammissibili dagli organi di controllo della Carta sociale e descritti nel numero 223.1 del presente messaggio. Esse sono compatibili con le restrizioni di cui all'articolo 31 della Carta.

Occorre inoltre evidenziare che l'articolo 6 paragrafo 4 della Carta limita esplicitamente il diritto ad azioni collettive, compreso il diritto di sciopero, in quanto stabilisce la riserva degli obblighi che potrebbero risultare da contratti collettivi vigenti. Conformemente all'articolo 357a capoverso 2 CO (RS 220), uno degli effetti del contratto collettivo di lavoro è costituito dall'obbligo per ogni parte di mantenere la pace del lavoro. Questo obbligo può configurarsi come illimitato se le parti lo hanno convenuto espressamente. Tenuto conto di tale riserva, il nostro sistema della pace del lavoro, per quanto concerne l'economia privata, non viene infirmato dall'accettazione dell'articolo 6 paragrafo 4 della Carta.

223.22

Riguardo alla questione dello sciopero non diretto da un sindacato, ossia lo sciopero non organizzato, taluni autori che si sono espressi al riguardo si fondano ampiamente sulla dottrina prevalente e sulla giurisprudenza affermatesi nella Repubblica federale di Germania, secondo le quali questo tipo di sciopero non è ammissibile e non è compatibile con il diritto di negoziato collettivo, come lo descrive la Carta ⁶⁷⁾. In pratica, gli scioperi non organizzati, che sono diretti generalmente sia contro il datore di lavoro sia contro le organizzazioni dei lavoratori, contrasterebbero, in numerosi casi, il principio dell'ultimo-ratio; già per questo fatto sarebbero pertanto inammissibili, sia poiché gli scopi perseguiti avrebbero potuto essere conseguiti in via giudiziaria, sia poiché gli interessati non si sono avvalsi di tutti i mezzi di conciliazione esistenti. Tenuto conto della carenza di basi giuridiche e secondo il parere fondamentale ed esplicito del Tribunale federale sullo sciopero in generale e lo sciopero non organizzato in particolare, non possiamo esprimerci definitivamente riguardo al problema della legalità dello sciopero non organizzato.

223.23

È opportuno esaminare se, nel diritto svizzero, le conseguenze di un conflitto sui rapporti di lavoro soddisfino le esigenze della Carta. An-

corché gli scioperi, in Svizzera, siano di principio autorizzati e siano vietati soltanto eccezionalmente, la dottrina del diritto del lavoro e la giurisprudenza nel nostro Paese istituiscono frequentemente una rigida separazione tra l'azione collettiva e il contratto di lavoro (teoria della separazione, «Trennungstheorie»). Quindi, ogni sciopero, senza precedente disdetta dei rapporti di lavoro da parte del lavoratore, equivale a una violazione del contratto di lavoro. Questa violazione colpevole del contratto di lavoro da parte del lavoratore costituisce, secondo tale teoria, una causa grave giustificante la risoluzione immediata, conformemente all'articolo 337 del CO, e obbliga i lavoratori a risarcire il danno, secondo l'articolo 97 CO. Siffatto principio non riconosce il diritto del lavoratore licenziato d'essere riassunto alla fine dello sciopero. In una sentenza del 18 dicembre 1981, la Seconda corte del Tribunale del lavoro di Zurigo si è richiamata a questa teoria (processo n. 548/1979)⁶⁸). Contro la sentenza è stato presentato un ricorso che è tuttora pendente.

La dottrina più recente critica la teoria della separazione⁶⁹) allegando che, secondo quest'ultima, il lavoratore dovrebbe, di fatto, dare la disdetta prima dell'inizio dello sciopero. Questo obbligo, si afferma, appare tanto più contrario all'essenza stessa dello sciopero e alla volontà dei lavoratori in quanto, da un lato, la disdetta sopprime l'obbligo di lavorare e, dall'altro, il conflitto di lavoro ha precisamente lo scopo di riprendere l'attività alla fine dello sciopero, alle condizioni che le azioni collettive avranno permesso di ottenere. Inoltre, il singolo lavoratore deve far fronte a un conflitto insolubile se il suo sindacato lancia l'appello allo sciopero: il suo dovere verso il sindacato, che l'obbliga a partecipare ad uno sciopero sindacale legale, s'oppone al suo dovere di fornire un lavoro, stabilito secondo il contratto individuale. Va infine osservato che gli avversari alla teoria della separazione sono del parere che essa considera lo sciopero un fenomeno individuale, ciò che contraddice la concezione collettiva del conflitto del lavoro, la quale, nel diritto svizzero del lavoro, è di principio incontestata.

Questa critica sfocia, nella dottrina recente, sulla teoria della sospensione («Suspensionstheorie»)⁷⁰). Secondo quest'ultima, il rapporto di lavoro non è sciolto da uno sciopero legale (o da una serrata), ma è soltanto sospeso, per quanto concerne i suoi obblighi principali, per la durata del conflitto di lavoro. In altri termini, trattasi di una sospensione dei principali obblighi reciproci — obbligo di lavorare e obbligo di pagare il salario — vincolata però al mantenimento e alla prosecuzione delle prestazioni fondate sull'anzianità, come la pensione, il versamento del salario in caso di malattia o di infortunio, ecc.⁷¹). In un caso, il Tribunale federale ha parzialmente riconosciuto questo effetto sospensivo per il periodo dello sciopero (DTF 47 II 299 segg.).

Tenuto conto delle opinioni divergenti della dottrina e in difetto di pareri chiari ed espliciti del Tribunale federale, non è possibile rispondere chiaramente al quesito concernente gli effetti di un conflitto sul rapporto di lavoro nel diritto svizzero. Certo è che la teoria della separazione non soddisfa le esigenze dell'articolo 6 paragrafo 4 della Carta sociale. Per contro, l'interpretazione di questa disposizione della Carta da parte degli

organi di controllo collima ampiamente, se non integralmente, con la teoria della sospensione. Secondo il nostro parere e d'intesa con il Comitato governativo, il diritto esplicito del lavoratore in sciopero d'essere riassunto dev' essere respinto (cfr. n. 223.1). Questo problema dovrebbe avere un'importanza più teorica che reale. In pratica, infatti, uno sciopero — soprattutto se esso ha assunto una determinata ampiezza — terminerà nella maggior parte dei casi mediante la reintegrazione degli scioperanti: in effetti, da un lato, la reintegrazione verrà presentata dagli scioperanti come una condizione per cessare la lotta e, dall'altro, il datore di lavoro non potrà evidentemente rinunciare al suo personale.

223.24

L'accettazione dell'articolo 6 paragrafo 4' della Carta sociale indurrà la giurisprudenza svizzera, per quanto concerne il problema testé esaminato, ad ispirarsi sempre maggiormente alla teoria della sospensione. Una decisione del Tribunale federale (DTF 47 II 299 segg.) mostra che tale evoluzione è possibile nel quadro della legislazione vigente.

Nel numero 141 del presente messaggio abbiamo accertato che le disposizioni della Parte II della Carta sociale non sono direttamente applicabili. Questa constatazione vale parimente per l'articolo 6 paragrafo 4. Ancorché taluni autori si fondino sulla formulazione particolare di questa norma per concludere che essa sia direttamente applicabile ⁷²⁾, la maggior parte della dottrina condivide il nostro parere.

L'accettazione di questa disposizione della Carta non ci obbligherebbe pertanto a garantire un diritto soggettivo di sciopero ad ogni lavoratore. Saremmo tenuti a garantire soltanto che la nostra legislazione permetta al singolo di partecipare ad azioni collettive legali, in quanto membro di una collettività, ossia del sindacato, e solamente nel quadro del diritto di sciopero spettante al sindacato, riconosciuto come interlocutore nei negoziati. La legislazione vigente lo consente: da un lato, essa non contiene divieti espliciti e generali dello sciopero e, dall'altro, non prevede la conciliazione obbligatoria legale dei conflitti del lavoro, che implicherebbe un divieto dello sciopero.

Per quanto concerne lo sciopero non organizzato, siamo del parere che la sua legalizzazione potrebbe pregiudicare le basi del sistema che ha disciplinato con grande successo le relazioni fra lavoratori e datori di lavoro nel nostro Paese. Al riguardo non prevediamo alcuna modificazione della situazione giuridica attuale, essendo del parere che una garanzia legale esplicita dello sciopero non organizzato sarebbe incompatibile con le disposizioni dei paragrafi 1 a 3 dell'articolo 6 della Carta, perseguenti lo scopo di promuovere e di sviluppare i negoziati collettivi.

223.3 Sciopero dei funzionari nella pratica degli organi di controllo della Carta sociale

L'ammissibilità del divieto di sciopero per una parte o la totalità degli agenti della funzione pubblica è uno dei temi più controversi finora posti dall'attuazione della Carta sociale. Le divergenze d'opinione riguardo alla questione di sapere se la garanzia del diritto allo sciopero, giusta l'articolo 6 paragrafo 4, copra parimente i funzionari non hanno unicamente prodotto una scissione tra gli organi di controllo, bensì anche tra i membri del Comitato di esperti.

Questo Comitato ha riconosciuto, nelle sue prime conclusioni, che l'articolo 31 della Carta conferisce la possibilità di limitare o di sopprimere integralmente il diritto di sciopero per talune categorie d'impiegati della funzione pubblica. Gli esperti inglobano in questa categoria i membri della polizia e delle forze armate, i giudici e gli alti funzionari. Per contro, il Comitato ha giudicato che una soppressione del diritto di sciopero per l'insieme dei funzionari sarebbe incompatibile con la Carta ⁷³⁾. Gli esperti hanno affermato in conclusione che la Repubblica federale di Germania, la cui legislazione vieta lo sciopero dei funzionari, dei giudici e dei militari aventi diritto a una pensione, non adempie le esigenze dell'articolo 6 paragrafo 4 ⁷⁴⁾.

Il Comitato governativo ha contestato questo parere ed ha dichiarato quanto segue: il governo della RFG, ratificando la Carta, ha presupposto che i funzionari non possono essere considerati lavoratori nel senso usuale del termine a cagione del loro rapporto di lavoro fondato sul diritto pubblico. Per questo motivo, la legislazione germanica esclude il diritto di sciopero dei funzionari. Il diritto di sciopero è garantito, giusta la Carta, esplicitamente ed unicamente per assicurare l'esercizio effettivo del diritto di negoziato collettivo. Orbene, nella Repubblica federale di Germania non esistono né negoziati collettivi, né contratti collettivi per i funzionari, dacché i loro diritti sono stabiliti nella legge ⁷⁵⁾.

In questo contesto, occorre menzionare che il 28 settembre 1961, quindi prima della firma della Carta, il Governo federale germanico comunicò al Segretario generale del Consiglio d'Europa una dichiarazione interpretativa secondo la quale, nella Repubblica federale di Germania, i funzionari non beneficiano, per motivi d'ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, del diritto di sciopero previsto nell'articolo 6 paragrafo 4 ⁷⁶⁾. Mentre il Comitato governativo condivise, come già abbiamo indicato, questa opinione, gli esperti negarono il riconoscimento alla dichiarazione interpretativa e giudicarono che la Repubblica federale di Germania non soddisfaceva i presupposti dell'articolo 6 paragrafo 4. I pareri divergenti non furono modificati nel corso dei sei cicli di controllo e i due organi di controllo mantennero pertanto le loro posizioni. L'assemblea parlamentare si è allineata al parere degli esperti; per contro, il Comitato dei ministri, organo di controllo d'ultima istanza, non si è mai espresso al riguardo.

L'opinione dissidente di un membro del Comitato di esperti, il professore svizzero Bernardo Zanetti, pubblicata nelle conclusioni alla fine del quarto

ciclo di controllo, ha introdotto un nuovo elemento nell'interpretazione di questa disposizione centrale ⁷⁷⁾. Secondo il parere del prof. Zanetti, il divieto di sciopero dei funzionari non soltanto è compatibile con l'articolo 11 paragrafo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (RS 0.101), ma non è nemmeno escluso dalla Carta stessa. L'allegato alla Carta, ad articolo 6 paragrafo 4, prevede infatti «che ciascuna parte contraente può, per quanto la riguarda, disciplinare con legge il diritto di sciopero a condizione che ogni altra eventuale restrizione a questo diritto possa essere giustificata ai sensi dell'articolo 31», il quale ammette siffatte restrizioni se sono «prescritte dalla legge» e «necessarie in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume». Secondo il prof. Zanetti, il divieto dello sciopero dei funzionari è giustificato sia a cagione di questa disposizione della Carta, sia poiché il danno che può risultare da un tale sciopero è sopportato soltanto indirettamente dallo Stato come datore di lavoro, in quanto in definitiva la parte lesa è il cittadino come contribuente. Sarebbe pertanto sicuramente arduo trovare una norma giuridica che giustifichi il comportamento di chi cagiona tale danno. Il prof. Zanetti è parimente del parere che, in uno Stato democratico, lo sciopero dei funzionari eserciterebbe, attraverso il governo, una pressione sul popolo stesso. Questo provvedimento porrebbe però in dubbio le istituzioni democratiche che reggono l'attività dello Stato, ciò che a sua volta contrasterebbe col compito primordiale di quest'ultimo, ossia quello di difendere il suo sistema giuridico fondato sulla democrazia. Le condizioni di lavoro dei funzionari non sono d'altronde disciplinate in contratti collettivi, ma in disposizioni legislative, che non possono essere disdette come i primi. Il prof. Zanetti rileva inoltre che le azioni collettive, le quali perseguono lo scopo d'imporre pretese giuridiche, sono illegali anche secondo la Carta e infine che lo Stato non può reagire a uno sciopero come un datore di lavoro privato, ossia mediante la serrata.

Il Comitato governativo ha implicitamente approvato l'argomentazione del prof. Zanetti ed ha inoltre rimproverato agli esperti indipendenti di non tenere sufficientemente conto dei lavori preparatori della Carta sociale; da questi atti emerge infatti chiaramente che talune delegazioni avevano espresso la loro preoccupazione riguardo alla questione dello sciopero dei funzionari e che ad esse furono fornite, prima della ratifica, assicurazioni sufficienti affinché potessero presumere che il problema dello sciopero dei funzionari nella Carta era disciplinato nell'articolo 31 ⁷⁸⁾.

I Paesi Bassi, accettando il 22 aprile 1980, all'atto della ratificazione della Carta, il testo integrale dell'articolo 6, ma dichiarando che il paragrafo 4 non era applicabile agli agenti della funzione pubblica, hanno sensibilmente chiarito una situazione divenuta difficile per il disaccordo continuo esistente tra gli organi di controllo. Dacché tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno accettato tacitamente la riserva olandese, gli esperti hanno giudicato necessario riesaminare la questione della ricevibilità della dichiarazione della Repubblica federale di Germania al lume di detta riserva. Essi hanno riconosciuto che la dichiarazione germanica esplicava un effetto ana-

logo a quello di una riserva e hanno pertanto deciso di non più porre in discussione tale tematica ⁷⁹⁾.

Il Comitato di esperti ha inoltre aggiunto che tollerava le riserve germanica e olandese soltanto poiché questi due Stati avevano accettato un numero d'articoli del nucleo duro superiore al minimo richiesto e, conseguentemente, soddisfacevano, anche senza l'articolo 6, le esigenze minime previste nell'articolo 20 paragrafo 1 lettera b della Carta. In avvenire, gli Stati contraenti che vietano lo sciopero ai loro funzionari non dovrebbero quindi più subire critiche da parte dei periti, a condizione però che abbiano accettato integralmente, in più dell'articolo 6, almeno cinque articoli del nucleo duro.

223.4 Sciopero dei funzionari nel diritto svizzero

La situazione giuridica per quanto concerne lo sciopero dei funzionari nel nostro Paese è chiara: la legge federale del 30 giugno 1927 sull'ordinamento dei funzionari (RS 172.221.10) stabilisce nell'articolo 23 un divieto illimitato dello sciopero dei funzionari (cpv. 1 «Il funzionario non può mettersi in sciopero, né indurre a ciò altri funzionari»). Tale divieto è fondato sulla convinzione che tra i funzionari e i lavoratori del settore privato esiste una discrepanza fondamentale in quanto il funzionario, se non adempie gli obblighi vincolati alla sua funzione, commette un atto contro la collettività.

Non abbiamo l'intenzione di scostarci da questa concezione, che già esprimemmo nel messaggio del 18 luglio 1924 a sostegno del disegno di legge sull'ordinamento dei funzionari federali. Per questo, in una risposta all'interrogazione Ziegler (Ginevra) del 22 giugno 1977 (77.722), dichiarammo esplicitamente che non avevamo l'intenzione di raccomandare al Parlamento la soppressione parziale o totale del divieto dello sciopero dei funzionari e degli impiegati della Confederazione. In un nostro commento inerente all'articolo 5 della Carta (n. 222), abbiamo inoltre dimostrato che il divieto di sciopero dei funzionari è compatibile con le disposizioni della Convenzione (n. 151) dell'OIL concernente la protezione del diritto d'associazione e le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica, entrata in vigore per la Svizzera il 3 marzo 1982 (RU 1982 334). Dopo l'accettazione dell'articolo 6 paragrafo 4, continueremo, come finora, ad attenerci al divieto dello sciopero dei funzionari e faremo una dichiarazione pertinente all'atto della ratificazione, spiegando la nostra interpretazione di questo disposto della Carta.

223.5 Dichiarazione interpretativa concernente l'articolo 6 paragrafo 4 della Carta sociale

Come già abbiamo esposto nel numero 223.3, riguardo alla questione dello sciopero dei funzionari, esistono opinioni contraddittorie tra gli stessi organi di controllo. Dacché le Parti contraenti della Carta sociale, rappresentate nel Comitato dei ministri, non hanno finora dato né daranno in un prossimo futuro una interpretazione autentica di questa disposizione, giudi-

chiamo opportuno precisare che, conformemente alla nostra interpretazione dell'articolo 6 paragrafo 4, un divieto generale di sciopero dei funzionari non contraddice la Carta sociale. Vi provvederemo mediante una dichiarazione interpretativa costituente parte integrante del decreto d'approvazione, del seguente tenore:

«Il Consiglio federale considera che l'accettazione dell'articolo 6 paragrafo 4 non infirma le disposizioni delle legislazioni federali e cantonali, in particolare quelle della legge federale del 30 giugno 1927 sull'ordinamento dei funzionari federali, che vietano agli agenti della funzione pubblica di ricorrere allo sciopero».

In occasione della 306^a seduta dei Delegati dei Ministri del 14 giugno 1979, il nostro rappresentante permanente presso il Consiglio d'Europa a Strasburgo ha già comunicato agli altri Stati membri del Consiglio d'Europa il tenore di questa dichiarazione. Nessun delegato ha sollevato obiezioni. Il 7 novembre 1979, il Segretario generale del Consiglio d'Europa ha inviato al nostro rappresentante permanente la nota seguente:

«Conformemente alla vostra domanda e al desiderio di agevolare per quanto possibile questa ratificazione, vi confermo che la dichiarazione precisante la portata che il Governo svizzero intende conferire all'articolo 6 (4) della Carta è stata comunicata, in applicazione dell'articolo 35 (4), a tutte le Parti contraenti, agli altri Stati membri del Consiglio d'Europa, come anche al Direttore generale dell'Ufficio internazionale del lavoro.

La notificherò parimente agli organi istituiti in virtù della Parte IV della Carta».

Questa lettera del Segretario generale, ancorché non si pronunci sul contenuto, conferma la ricevibilità, di principio, della nostra dichiarazione interpretativa. Conseguentemente, né le Parti contraenti rappresentate nel Comitato governativo (art. 27), né i rappresentanti degli Stati membri del Consiglio d'Europa nel Comitato dei ministri (art. 29) potranno ignorare che intendiamo interpretare tale disposizione della Carta in modo specifico. La nostra dichiarazione esclude qualsiasi altra interpretazione dell'articolo 6 paragrafo 4, che un organo di controllo intendesse conferirgli. Dal profilo del diritto internazionale, la nostra dichiarazione ha lo stesso valore di quella che abbiamo fatto all'atto della ratificazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, riguardo all'articolo 6 paragrafo 3 lettere c ed e (RS 0.101). Nel rapporto del 5 maggio 1982 nella causa *Temeltasch* contro la Svizzera, la Commissione dei diritti dell'uomo ha considerato che quest'ultima dichiarazione interpretativa aveva effettivamente lo stesso valore di una riserva propriamente detta. Tale parere è stato condiviso dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nella sua risoluzione DH (83)6 adottata il 24 marzo 1983.

Dacché la nostra dichiarazione interpretativa equivale, dal profilo del diritto internazionale, a una riserva, l'accettazione di questa disposizione della Carta non invaliderà il divieto di sciopero dei funzionari a livello federale, cantonale e, se del caso, comunale, nemmeno qualora, contro ogni aspettativa, gli organi di controllo della Carta dovessero accordarsi per dichiarare incom-

patibile con la Carta sociale un divieto generale dello sciopero dei funzionari.

Poiché manterremo, come già abbiamo indicato, la nostra posizione attuale concernente la questione dello sciopero dei funzionari, ci esporremo alla critica degli esperti indipendenti di non soddisfare, a motivo di tale divieto, tutti gli obblighi risultanti dall'articolo 6 paragrafo 4. Le critiche si manifesteranno indubbiamente se accettassimo soltanto il numero minimo degli articoli del nucleo duro. Dacché né il Comitato governativo, nel quale il nostro Paese sarà rappresentato dopo la ratificazione, né il Comitato dei ministri condivideranno il parere del Comitato di esperti, le osservazioni di quest'ultimi non avranno effetto alcuno dal profilo del diritto internazionale. Se, in avvenire, un tribunale svizzero dovesse nondimeno riconoscere all'articolo 6 paragrafo 4 il carattere di una disposizione direttamente applicabile e giudicasse simultaneamente, fondandosi sull'interpretazione degli esperti indipendenti, la nostra dichiarazione incompatibile con l'articolo 6 paragrafo 4, potremmo essere indotti a riconsiderare la nostra posizione al lume delle possibilità di disdetta previste nell'articolo 37 della Carta. Riaffermeremo così la nostra volontà e quella del legislatore di non limitare, con l'accettazione dell'articolo 6 paragrafo 4, il divieto di sciopero imposto ai funzionari.

In queste condizioni, possiamo raccomandarvi l'accettazione del paragrafo 4 dell'articolo 6. Saremmo così in grado di considerarci vincolati dall'articolo 6, conformemente all'articolo 20 paragrafo 1 lettera b, della Carta.

224 **Articolo 12: Diritto alla sicurezza sociale**

I quattro paragrafi di questo articolo elencano, graduandoli, gli obblighi incombenti alle Parti contraenti che risultano dalla garanzia del diritto alla sicurezza sociale.

Il paragrafo 1 obbliga la Parte contraente che accetta tale disposizione «a stabilire o a mantenere un regime di sicurezza sociale». Questo disposto, volutamente concepito in modo molto generale, non precisa la portata di tale regime. Non esige nemmeno che tutti i lavoratori e le loro famiglie godano della protezione in ogni ramo della sicurezza sociale. In occasione di una riforma della legislazione sociale a Cipro, gli esperti si sono pronunciati nel modo seguente riguardo alla portata del sistema: «Anorché taluni rischi (prestazioni in natura in caso di malattia e di maternità, prestazioni familiari) non siano ancora coperti, il nuovo sistema può essere considerato ancora un vero sistema di sicurezza sociale»⁸⁰⁾. Ne risulta che, secondo gli esperti, il concetto di sistema di sicurezza sociale presuppone l'esistenza di istituzioni previste dalla legge, che comprendano un complesso più o meno vasto di possibilità assicurative. È evidente che l'applicazione di questo paragrafo non pone alcun problema alla Svizzera.

Il secondo paragrafo contiene l'obbligo di «mantenere il regime di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente, almeno uguale a quello necessario per la ratifica della Convenzione internazionale del lavoro (n. 102) concernente le norme minime di sicurezza sociale».

La convenzione dell'OIL summenzionata elenca nove rami che costituiscono il quadro tradizionale della sicurezza sociale:

- cure mediche,
- indennità di malattia,
- prestazioni di disoccupazione,
- prestazioni di vecchiaia,
- prestazioni in caso di infortuni sul lavoro e di malattie professionali,
- assegni familiari,
- prestazioni di maternità,
- prestazioni di invalidità,
- prestazioni ai superstiti.

La Convenzione n. 102 può essere ratificata dallo Stato che accetta, per almeno tre rami, le norme minime prescritte, tenuto conto che uno di questi tre rami deve appartenere ai cinque settori seguenti: disoccupazione, rendite di vecchiaia, infortuni del lavoro e malattie professionali, invalidità, rendite ai superstiti ⁸¹⁾.

Analogamente alla ratifica della Convenzione n. 102 dell'OIL, che si fonda sulla scelta di un numero determinato di rami, l'obbligo di mantenere un livello soddisfacente, previsto nel paragrafo 2 dell'articolo 12 della Carta sociale, si riferisce soltanto alle norme minime di una scelta di rami, e non a tutta la normativa.

La Svizzera ha ratificato, il 13 settembre 1977, la Convenzione n. 102 dell'OIL, che è entrata in vigore per il nostro Paese il 18 ottobre 1978 (RU 1978 1626). Abbiamo accettato cinque dei nove rami di sicurezza sociale che vi sono enumerati ⁸²⁾ e pertanto soddisfatto un numero di presupposti superiore all'esigenza minima per una ratificazione. La Svizzera ha simultaneamente ratificato la Convenzione (n. 128) dell'OIL concernente le prestazioni di invalidità, di vecchiaia e di superstiti, che istituisce norme più elevate di quelle stabilite nella Convenzione n. 102 e che è entrata in vigore per il nostro Stato il 13 settembre 1978 (RU 1978 1483). Da quanto precede emerge che la Svizzera è in grado di accettare senza difficoltà il paragrafo 2 dell'articolo 12 della Carta sociale.

L'obbligo stabilito nel paragrafo 3 prevede che gli Stati contraenti si sforzino «di portare progressivamente il regime di sicurezza sociale ad un livello più alto». Secondo il Comitato di esperti, tale disposizione presuppone che in occasione di ogni ciclo d'applicazione della Carta debbano essere accertati, rispetto alla situazione anteriore, miglioramenti riflettenti un'elevazione progressiva del sistema di sicurezza sociale del Paese considerato che superi il livello richiesto dalla Convenzione internazionale del lavoro n. 102 ⁸³⁾.

Secondo i periti, un miglioramento del sistema di sicurezza sociale nel senso di questa disposizione ⁸⁴⁾ corrisponde a un aumento delle prestazioni della sicurezza sociale oltre l'aumento del costo della vita. Con un adeguamento delle prestazioni all'aumento del costo della vita, questa disposizione della Carta ⁸⁵⁾ è invece adempiuto soltanto parzialmente. L'aumento delle prestazioni sociali non è illimitato: dai lavori preliminari sul Codice europeo di sicurezza sociale e sul suo protocollo aggiuntivo risulta infatti che quest'ultimo stabilisce un livello nazionale massimo ragionevole della sicurezza

sociale, pur stabilendo norme superiori a quelle del Codice europeo e della Convenzione n. 102 dell'OIL ⁸⁶⁾. Il nostro Paese ha ratificato, il 16 settembre 1977, il Codice europeo di sicurezza sociale, ma non il Protocollo aggiuntivo. Nuovi miglioramenti in questo settore sono stati ottenuti con la legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione infortuni (RU 1982 1976).

Ne segue che il sistema di sicurezza sociale, sottoponibile dal nostro Paese a un controllo internazionale, supera il livello richiesto nell'articolo 12 paragrafo 2 della Carta, pur non raggiungendo ancora il minimo delle prestazioni sociali che possono essere ragionevolmente pretese giusta il paragrafo 3. Non vi è però dubbio che la Svizzera soddisfa le condizioni d'accettazione di questa norma dell'articolo 12, tanto più che in diversi settori sono previsti o sono già stati realizzati progressi sostanziali, sia qualitativi sia quantitativi; ad esempio, con la nuova legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione disoccupazione obbligatoria e l'indennità in caso d'insolvenza (RU 1982 2184), che entrerà in vigore probabilmente nel 1984 ⁸⁷⁾.

Non può comunque essere integralmente esclusa la possibilità che gli organi di controllo ci rivolgano in futuro critiche, nel caso in cui lo sviluppo del sistema di sicurezza sociale in Svizzera non dovesse progressivamente raggiungere il massimo delle prestazioni sociali che può essere ragionevolmente preteso secondo gli organi di controllo.

Il quarto paragrafo dell'articolo 12 non concerne norme di sicurezza sociale, bensì la loro applicazione a cittadini di altre Parti contraenti e, se del caso, a rifugiati (cfr. n. 123). Accettando questo paragrafo, le Parti contraenti si obbligano a:

- i) prendere misure per assicurare l'uguaglianza di trattamento tra i cittadini di ciascuna delle Parti contraenti e di cittadini delle altre Parti per ciò che riguarda i diritti alla sicurezza sociale;
- ii) provvedere in modo che i lavoratori migranti possano conservare i loro diritti alla sicurezza sociale.

Questi provvedimenti possono essere concretati attraverso accordi bilaterali o multilaterali ⁸⁸⁾.

Secondo gli esperti indipendenti, l'obbligo stipulato alla lettera i) è adempiuto qualora l'uguaglianza di trattamento dei cittadini delle altre Parti contraenti sia effettivamente assicurata attraverso la legislazione nazionale. Quanto al comma ii), la norma può essere considerata soddisfatta se sono intrapresi e proseguiti sforzi sufficienti per concludere e applicare accordi internazionali assicuranti il mantenimento o il ripristino dei diritti dei migranti ⁸⁹⁾.

La lettera a del quarto paragrafo dell'articolo 12 pone la questione del campo d'applicazione personale di questa disposizione. Trattasi in effetti di stabilire quali cittadini stranieri beneficiano dell'uguaglianza di trattamento con i cittadini nazionali. Come già abbiamo evidenziato nel numero 123 del presente messaggio, il campo d'applicazione dell'articolo 12 paragrafo 4 è determinato da un disciplinamento che è favorevole ai cittadini stranieri di quello delle altre norme degli articoli 1 a 17 della Carta.

L'allegato alla Carta sociale regola il campo d'applicazione personale, in

quanto prevede la concessione dell'uguaglianza di trattamento ai cittadini delle altre Parti contraenti che soggiornano legalmente sul territorio nazionale dello Stato interessato oppure che ivi sono regolarmente impiegati.

Questa disposizione generale non si applica però alla sicurezza sociale, con riserva esplicita dell'articolo 12 paragrafo 4 alla quale s'applica meramente la nozione dell'uguaglianza di trattamento, come essa è definita in tale norma; la parità di trattamento secondo quest'ultima dev'essere accordata ai cittadini dalle altre Parti contraenti, indipendentemente dal loro soggiorno o impiego regolare sul territorio dello Stato interessato. Sono considerate determinanti dall'articolo 12 paragrafo 4 le condizioni convenute in accordi bilaterali o multilaterali prevedenti l'uguaglianza di trattamento. Nel settore della sicurezza sociale la Svizzera ha concluso accordi bilaterali con diciotto Stati, tra i quali — ad eccezione di Cipro, dell'Irlanda e dell'Islanda — tutti gli Stati partecipi della Carta sociale. In base a siffatti accordi, gli stranieri sono ampiamente parificati agli svizzeri. La parificazione vale per i lavoratori migranti, che praticamente sono tutti originari di Paesi con i quali abbiamo convenuto tali accordi⁹⁰⁾, nei quali è però escluso il settore dell'assicurazione disoccupazione. Per poter soddisfare le future esigenze degli organi di controllo della Carta, dovremmo impegnarsi a concludere accordi bilaterali anche con i tre ultimi Stati. Nel caso dell'Irlanda, una convenzione potrebbe essere stipulata entro breve termine. Per quanto concerne l'Islanda e Cipro, sorgono dubbi riguardo all'opportunità di un siffatto procedimento, tenuto conto dei deboli scambi di popolazione. Gli organi di controllo provvedono soltanto ad accertare l'esistenza di questi accordi e non hanno il diritto di esprimersi sul loro contenuto, poiché ai singoli Stati dev'essere riservata la competenza di decidere quali oggetti intendono sottoporre a un ordinamento reciproco.

Nella misura in cui i rami della sicurezza sociale competono alla Confederazione, il nostro Paese dovrebbe soddisfare le condizioni d'accettazione di cui all'articolo 12 paragrafo 4 lettera a. Gli assegni familiari, ad eccezione di quelli concernenti l'agricoltura, sono però di spettanza dei Cantoni. La Confederazione dovrà quindi ingiungere ai Cantoni di eliminare progressivamente le discriminazioni ancora sussistenti riguardo ai figli di lavoratori stranieri, che non soggiornano nel nostro Paese. La nuova legge sugli assegni familiari nell'agricoltura, entrata in vigore il 1^o aprile 1980 (RS 836.7), conferisce infatti alla Confederazione, nell'articolo 1 paragrafo 3, la competenza di prescrivere in questo settore la concessione d'assegni per i figli residenti all'estero. Consideriamo dunque accettabile questa disposizione della Carta.

La lettera b del paragrafo 4 dell'articolo 12 obbliga gli Stati partecipi della Carta a provvedere affinché siano assicurati «la concessione, il mantenimento ed il ristabilimento dei diritti alla sicurezza sociale» dei cittadini delle altre Parti contraenti, in particolare dei lavoratori migranti. La Carta prevede che questo provvedimento possa essere realizzato ad esempio attraverso il cumulo dei periodi di assicurazione o d'impiego, compiuti conformemente alla legislazione di ciascuna delle Parti contraenti, designato con il termine di «totalizzazione». La prassi degli organi di controllo indica però

che a lato della totalizzazione, anche l'esportazione delle prestazioni è un mezzo atto a garantire il diritto alla sicurezza sociale.

L'esportazione di prestazioni non è garantita in Svizzera per tutti i rami e non è prevista ad esempio in materia d'assicurazione contro le malattie. Essa è espressamente esclusa nel settore dell'assicurazione disoccupazione, che in Svizzera è considerata uno strumento di politica dell'impiego, in virtù dell'ordinamento transitorio dell'8 ottobre 1976 (RS 837.100) attualmente vigente⁹¹⁾. La esclude pure esplicitamente l'articolo 8 capoverso 1 lettera c della nuova legge federale sull'assicurazione obbligatoria e l'indennità in caso d'insolvenza (RU 1982 2184) che sostituirà il diritto in vigore. Come già abbiamo menzionato, in taluni rami della sicurezza sociale, il pagamento delle prestazioni fuori del Paese non è nemmeno previsto per gli svizzeri residenti all'estero. Il nostro Paese soddisfa pertanto l'esigenza dell'uguaglianza di trattamento dei cittadini di altre Parti contraenti con i nostri, in conformità della lettera a del paragrafo 4 dell'articolo 12. Il Comitato di esperti indipendenti ha d'altronde espressamente dichiarato che il richiamo al principio dell'uguaglianza di trattamento giustifica le limitazioni all'esportazione di prestazioni analoghe a quelle previste nella legislazione svizzera⁹²⁾.

La totalizzazione di cui alla lettera b del paragrafo 4 dell'articolo 12 sarà, almeno in questo settore esclusa *expressis verbis*, come abbiamo indicato nel messaggio del 2 luglio 1980 concernente una nuova legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (FF 1980 III 469). Ne segue che il nostro Paese non potrà soddisfare integralmente gli obblighi risultanti dall'articolo 12 paragrafo 4 lettera b, per quanto concerne, in ogni caso, l'assicurazione disoccupazione. In questo settore l'esportazione di prestazioni non potrà essere concessa neppure in futuro a motivo del pericolo di abusi e dell'esigenza dell'idoneità al collocamento secondo l'articolo 15 della legge sull'assicurazione disoccupazione.

Pertanto, se accettassimo questa disposizione, sarebbe probabile che il Comitato di esperti ci rivolga critiche. L'accettazione dell'articolo 12 paragrafo 4 lettera b offre inoltre agli Stati firmatari della Carta, con i quali il nostro Paese ha concluso o intende concludere accordi bilaterali nel settore dell'assicurazione disoccupazione⁹³⁾, la possibilità di esercitare una pressione più marcata affinché tali accordi prevedano l'esportazione e la totalizzazione delle prestazioni dell'assicurazione disoccupazione. Nei negoziati con l'Italia, questa pressione si è già fatta sentire e dovrebbe ulteriormente aumentare ove accettassimo questo disposto della Carta.

Al lume delle considerazioni precedenti, l'articolo 12 paragrafo 4 non sembra accettabile da parte del nostro Paese. Non possiamo quindi annoverare l'articolo 12 tra le norme la cui accettazione integrale è indispensabile per soddisfare le condizioni di ratificazione, giusta l'articolo 20 paragrafo 1 lettera b della Carta.

225 **Articolo 13: Diritto all'assistenza sociale e medica**

Questo articolo garantisce in quattro paragrafi il diritto all'assistenza sociale e medica delle persone che non dispongono di risorse proprie sufficienti. I redattori della Carta hanno voluto instaurare un tipo d'assistenza che si scosti dal concetto abituale del passato, ossia dalla beneficenza.

Secondo il paragrafo 1, alle Parti contraenti incombe di «sorvegliare che ogni persona, che non disponga di risorse sufficienti e che non sia in grado di procurarle con i propri mezzi o di riceverle da un'altra fonte, soprattutto con prestazioni che risultano da un regime di sicurezza sociale, possa ottenere un'assistenza adeguata e, in caso di malattia, le cure rese necessarie dal suo stato».

Il Comitato di esperti ha espresso l'opinione secondo cui gli Stati che accettano tali disposizioni si obbligano a riconoscere alle prsone prive di risorse un effettivo diritto soggettivo all'assistenza, di cui possono avvalersi davanti ai tribunali⁹⁴⁾. Secondo il Comitato governativo invece, le Parti contraenti hanno l'obbligo di prendere provvedimenti per assicurare alle persone bisognose d'aiuto un'assistenza adeguata, tenuto però conto che tale obbligo non implica necessariamente un diritto soggettivo a questa assistenza⁹⁵⁾:

Il disciplinamento materiale dell'assistenza in Svizzera è retto, prescindendo da prescrizioni federali per taluni gruppi particolari (svizzeri all'estero, rifugiati e apolidi), dalla legislazione cantonale. La Costituzione federale dispone che ogni svizzero può prendere domicilio in qualsiasi luogo del Paese (art. 45). Secondo l'articolo 48 dell'Atto fondamentale, le persone nel bisogno sono assistite dal Cantone in cui dimorano e il Cantone di domicilio sopporta le spese dell'assistenza, ancorché la Confederazione possa disciplinare il regresso verso il Cantone del precedente domicilio o il Cantone d'origine. La legge federale del 24 giugno 1977 sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (RS 851.1), emanata in base a questo articolo costituzionale, disciplina minutamente l'assistenza a livello intercantonale. Le vigenti disposizioni federali e cantonali sull'assistenza soddisfano dunque i requisiti dell'articolo 13 paragrafo 1 della Carta sociale.

Il secondo paragrafo obbliga le Parti contraenti «a sorvegliare che le persone che beneficiano di una tale assistenza non abbiano per questa ragione a soffrire di una diminuzione dei loro diritti politici e sociali». Secondo il parere degli esperti, questo rifiuto di «mettere al bando» della società le persone assistite è l'espressione del carattere puramente provvisorio che la Carta conferisce all'assistenza⁹⁶⁾. Le persone che non sono in grado di sopperire ai propri bisogni non devono essere considerate cittadini di seconda categoria.

Talune legislazioni cantonali prevedono, ancora attualmente, che gli assistiti perdono il diritto di voto e sono colpiti dal divieto di frequentare osterie. Questi provvedimenti non sono però più applicati. In una circolare del 31 marzo 1979, la Conferenza dei direttori cantonali dell'assistenza ha consigliato ai governi cantonali di assicurarsi che le persone beneficianti d'assistenza non siano più lese, per questo motivo, nei loro diritti politici o sociali.

È stato loro inoltre consigliato di non più applicare le limitazioni stabilite

nelle disposizioni cantonali disciplinanti l'assistenza e di abrogarle in occasione della prossima revisione legislativa. In queste condizioni, l'articolo 13 paragrafo 2 può essere accettato.

Il terzo paragrafo postula l'istituzione di servizi competenti idonei a prodigare tutti i consigli e tutti gli aiuti individuali necessari alle persone nel bisogno.

La portata di questa disposizione è più limitata di quella dell'articolo 14 della Carta che tratta dei servizi sociali in generale. Secondo gli esperti, l'articolo 13 paragrafo 3 presenta un aspetto particolare del principio generale del diritto di beneficiare dei servizi sociali, di cui all'articolo 14. L'attuazione delle disposizioni dell'articolo 13 paragrafo 3 non significa dunque obbligatoriamente un'attuazione automatica delle disposizioni dell'articolo 14⁹⁷⁾.

Le autorità cantonali e comunali incaricate dell'assistenza garantiscono le prestazioni menzionate in queste disposizioni, in collaborazione con numerose organizzazioni private assistenziali. La Svizzera può dunque accettare senza difficoltà gli obblighi risultanti da questo paragrafo.

Accettando il quarto paragrafo, le Parti contraenti si obbligano ad applicare ai cittadini delle altre Parti contraenti le disposizioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 dello stesso articolo, in condizioni di parità con i propri nazionali. La seconda parte del paragrafo 4 dispone che questa uguaglianza di trattamento dev'essere osservata «in conformità degli obblighi che essi assumono in virtù della Convenzione europea di assistenza sociale e medica, firmata a Parigi il 15 dicembre 1953». La parte seconda dell'allegato alla Carta prevede che «i governi che non hanno aderito alla Convenzione europea di assistenza sociale e medica possono ratificare la Carta sociale limitatamente a tale paragrafo, a condizione che essi accordino ai cittadini delle altre Parti contraenti un trattamento conforme alle disposizioni di detta convenzione». Questa precisazione consente di principio alla Svizzera, che non ha ratificato la Convenzione europea d'assistenza sociale, di accettare il paragrafo in questione. Trattasi però d'esaminare se i motivi del nostro atteggiamento rispetto alla Convenzione europea d'assistenza sociale non s'oppongono pure all'accettazione dell'articolo 13 paragrafo 4. Le ragioni che ci impediscono di ratificare questa convenzione d'assistenza sociale, già ratificata da sedici Stati membri del Consiglio d'Europa, sono il disciplinamento dell'assistenza secondo il principio del domicilio, la rinuncia al rimborso delle spese d'assistenza e le possibilità limitate del rinvio al Paese d'origine⁹⁸⁾.

L'articolo 48 riveduto della Costituzione federale, entrato in vigore il 10 gennaio 1979 e accettato dal popolo e da tutti i Cantoni il 7 novembre 1975, istituisce il principio del domicilio in materia d'assistenza sociale e medica. Dispone che le persone nel bisogno siano assistite dal Cantone in cui dimorano e che il Cantone di domicilio ne sopporti le spese.

Questa norma di competenza vale parimente anche per quanto concerne l'assistenza a stranieri. Nel nostro messaggio del 17 novembre 1976 per una legge federale sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno, abbiamo dichiarato quanto segue nel numero 123.2:

L'articolo 48 Cost. vale per tutte le persone nel bisogno che dimorano in Svizzera; dunque sia per gli Svizzeri sia per gli stranieri. A dire il vero, questo articolo è stato riveduto in connessione con l'articolo 45 il quale garantisce la libertà di domicilio soltanto ai cittadini svizzeri. Inoltre, l'articolo 48 capoverso 2 parla soltanto di un eventuale regresso verso il Cantone di origine, non di un regresso anche verso lo Stato d'origine. Non si può però dedurne che l'articolo 48 viga unicamente per l'assistenza agli Svizzeri. La Costituzione federale vuole disciplinare esaustivamente la competenza assistenziale dei Cantoni. Essa non può lasciar loro la facoltà di emanare disposizioni anche sull'assistenza agli stranieri che si trovano sul loro territorio ovvero di dichiararsi completamente incompetenti in questo campo». (FF 1976 III 1197)

Sono così date, in Svizzera, le condizioni che permettono il riconoscimento del domicilio in materia d'assistenza.

La legge federale sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (RS 851.1), entrata in vigore il 1^o gennaio 1979, non istituisce alcun obbligo delle autorità svizzere d'assistere gli stranieri, dacché essa stabilisce che il Cantone competente deve provvedervi soltanto nella misura in cui un'assistenza agli stranieri sia prevista nella legislazione cantonale, nel diritto federale o in trattati internazionali (art. 20 cpv. 1). Giusta questa norma, la Carta sociale è un trattato internazionale; dopo la sua ratificazione, i Cantoni sarebbero tenuti ad assistere i cittadini bisognosi di altre Parti contraenti. Le disposizioni contrarie di accordi bilaterali precedenti verrebbero sostituite dal nuovo diritto disciplinante i rapporti degli Stati partecipi della Carta sociale ⁹⁹⁾

Allo Stato di origine non potrebbe più essere chiesto il rimborso delle spese d'assistenza. La Convenzione europea d'assistenza sociale e medica, che istituisce le condizioni quadro per l'accettazione dell'articolo 13 paragrafo 4 della Carta sociale, prevede nell'articolo 4 che lo Stato fornitore dell'assistenza deve assumerne le spese. L'articolo 5 della stessa convenzione obbliga le Parti contraenti soltanto a prestarsi, nella misura in cui le leggi ed i regolamenti lo consentono, i buoni uffici per agevolare il rimborso, nella massima misura possibile, delle spese assistenziali, sia da parte dei terzi tenuti a un obbligo pecuniario verso l'assistito, sia da parte delle persone obbligate a provvedere al sostentamento dell'interessato.

Questa disposizione tocca avantutto le convenzioni concernenti l'assistenza degli indigeni con la Francia (CS 14 126) e con la Repubblica federale di Germania, (RU 1953 434) che si fondano sul principio del rimborso reciproco delle spese d'assistenza.

Secondo l'aticodo 7(a)(i) della Convenzione europea d'assistenza sociale, nel caso di una domanda d'assistenza pubblica, il rinvio al Paese d'origine è consentito qualora la persona bisognosa abbia soggiornato sul territorio della Parte contraente durante almeno cinque anni ininterrotti e se vi è giunta prima del suo cinquantesimo anno di età. Il termine si allarga a dieci anni se la persona aveva più di cinquantacinque anni al momento dell'arrivo. Il rinvio al Paese d'origine dev'essere consentito dallo stato di salute dell'interessato, che inoltre non deve avere stretti legami con il suo Paese di residenza.

Secondo l'articolo 10 capoverso 1 lettera d della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20), uno straniero può essere rimandato al suo Paese d'origine se egli stesso, o una persona a cui deve provvedere, cade in modo continuo e rilevante a carico dell'assistenza pubblica. Ancorché l'uguaglianza di trattamento tra svizzeri e stranieri sia in pratica ampiamente osservata ed i rinvii al Paese d'origine per motivi d'assistenza siano rari, il disciplinamento giuridico di questo tema non risulta conforme alla Convenzione europea d'assistenza sociale e medica.

Secondo l'indagine condotta nel 1981 dalla Conferenza dei direttori cantonali dell'assistenza pubblica, le opinioni dei Cantoni riguardo ad una eventuale accettazione dell'articolo 13 paragrafo 4 della Carta sociale sono divergenti. Ancorché la maggioranza sia disposta ad assistere gli stranieri secondo il principio del domicilio, a rinunciare al rimborso delle spese da parte del Paese d'origine e ad accettare pertanto un onere finanziario supplementare, quindici Cantoni sono contrari all'accettazione di questa disposizione. Nove l'accettano, ma con talune riserve. I Cantoni che si sono espressi contro la ratificazione dell'articolo 13 paragrafo 4 della Carta sociale allegano, fra l'altro, che a cagione dell'elevata proporzione di stranieri residenti in Svizzera, il nostro Paese, comparativamente al altri, dovrebbe assumersi un onere finanziario più gravoso. Secondo essi, qualora ratificassimo la Carta sociale, sarebbe presumibile che gli stranieri, i quali finora abbandonavano la Svizzera quando temevano di aver bisogno d'assistenza, rimarrebbero nel nostro Paese e chiederebbero un aiuto sociale e medico. In generale gli interpellati dubitano che tutte le Parti contraenti sarebbero disposte ed atte ad osservare gli obblighi in materia d'assistenza e che assisterebbero sufficientemente gli svizzeri all'estero caduti nel disagio. Essi affermano che in diversi Stati europei le prestazioni dell'assistenza sociale sono, per i loro propri cittadini, manifestamente modeste; gli svizzeri non potrebbero dunque aspettarsi prestazioni equivalenti a quelle cui hanno diritto in Svizzera gli stranieri residenti. Un'accettazione dell'articolo 13 paragrafo 4 non sarebbe opportuna anche poiché essa limiterebbe le competenze cantonali nel settore assistenziale. Taluni Cantoni sono del parere che un'accettazione dell'articolo 13 paragrafo 4 obbligherebbe la Svizzera e ratificare la Convenzione europea d'assistenza sociale e medica, essendo questo l'unico modo per estendere eventualmente a dieci anni il termine di rinvio dello straniero al suo Paese d'origine. In maggioranza i Cantoni non approvano però la ratificazione parallela di questa convenzione e chiedono inoltre che la Confederazione assuma l'assistenza necessaria agli svizzeri dell'estero, anche dopo l'eventuale ratificazione della Carta sociale, in base alla legge federale del 21 marzo 1973 su prestazioni assistenziali agli svizzeri all'estero (RS 852.1). In occasione della nuova ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, dovrebbe essere tenuto conto di un eventuale spostamento degli oneri.

Abbiamo bensì comprensione per gli argomenti espressi dai Cantoni contro l'accettazione dell'articolo 13 paragrafo 4; tuttavia, tenuto conto dell'importanza che conferiamo alla ratifica della Carta per la nostra politica

nei confronti del Consiglio d'Europa, l'accettazione ci sembra non solo possibile, ma necessaria. Giuridicamente, essa non pone alcuna difficoltà: l'articolo 20 della legge federale del 24 giugno 1977 sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (RS 851.1), entrata in vigore il 1^o gennaio 1979, istituisce esplicitamente la possibilità di riconoscere il principio del domicilio per l'assistenza agli stranieri. Inoltre, tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa si è manifestata una tendenza prevalente di riconoscere il principio del domicilio in materia di assistenza a livello europeo. Il nostro Paese, prima o poi, dovrà seguire questa evoluzione.

La Svizzera è pertanto in grado d'accettare integralmente l'articolo 13 della Carta.

226 Articolo 16: Diritto della famiglia a una protezione sociale, giuridica ed economica

Accettando questo articolo, le Parti contraenti si obbligano a promuovere, mediante ogni mezzo adeguato, la protezione economica, giuridica e sociale della vita di famiglia.

Secondo il Comitato di esperti, la norma dev'essere considerata in connessione con una serie d'altre disposizioni della Carta, che perseguono lo scopo di sviluppare l'individuo in una società in mutazione. Gli articoli 14 e 17 fanno parte di queste disposizioni. L'articolo 16 non concerne però, come l'articolo 13, soltanto situazioni di necessità, ma si fonda sul concetto secondo cui lo Stato moderno, dopo la rivoluzione industriale e i mutamenti sociali che essa ha provocato, è chiamato ad adempiere taluni compiti nuovi e a istituire pertanto progressivamente le condizioni di vita essenziali allo sviluppo della famiglia. La visione tradizionale, secondo cui la famiglia costituisce la cellula di base della società, è bensì mantenuta ma vien completata con un nuovo concetto: lo sviluppo della famiglia non può più essere affidato liberamente all'individuo, come all'epoca della prima rivoluzione industriale. Il riconoscimento generale di questo principio ha indotto i redattori della norma a promuovere mediante questa disposizione una vera politica familiare, che dovrebbe esplicitare i suoi effetti in particolare nei settori in cui i bisogni della famiglia diventano sempre più impellenti e rimangono limitati i mezzi per soddisfarli autonomamente.

Sul fondamento di queste considerazioni generiche, gli esperti indipendenti si aspettano dagli Stati contraenti, che accettano la norma, indicazioni concrete sul sistema nazionale di prestazioni familiari, sulla concessione di determinate attenuazioni delle spese e di riduzioni fiscali in favore delle famiglie, nelle attrezzature socio-culturali a disposizione delle famiglie, sull'organizzazione della partecipazione delle famiglie alla difesa dei loro interessi, sulla protezione giuridica della famiglia, in particolare in caso di conflitti coniugali, sulla costruzione di abitazioni familiari e sulla situazione economica e sociale della famiglia a livello nazionale¹⁰⁰).

Secondo l'esperienza degli esperti indipendenti, le Parti contraenti che hanno accettato l'articolo 16 (tutte salvo Cipro) hanno sempre soddisfatto le loro esigenze.

In Svizzera, l'articolo 34^{quinquies} capoverso 1 della Costituzione federale esige dalla Confederazione che essa tenga conto, nell'esercizio dei poteri che le sono conferiti nei limiti costituzionali, dei bisogni della famiglia. Questa stessa norma concede parimente alla Confederazione la competenza di legiferare nel settore delle casse di compensazione familiari (cpv. 2) e dell'assicurazione per la maternità (cpv. 4). I Cantoni e le associazioni private e pubbliche possono essere tenute a cooperare nell'applicazione delle leggi corrispondenti. In virtù di questa norma, la Confederazione ha tenuto conto dei bisogni della famiglia nei settori più diversi, come quello delle assicurazioni sociali, delle imposte (deduzioni dell'imposta per la difesa nazionale), dei sussidi ai Cantoni in materia di borse di studio ecc. L'articolo 34^{sexies} capoverso 2 lettera b Cost. conferisce a sua volta alla Confederazione la competenza di appoggiare le iniziative in materia abitazionale ed ambientale a favore delle famiglie. Il Legislatore si è avvalso di questa possibilità ¹⁰¹⁾.

In materia di assegni familiari, tutti i Cantoni hanno emanato leggi sugli assegni ai lavoratori, ad eccezione dei lavoratori dell'agricoltura, cui si applica, a livello nazionale, la legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (RS 836.I). Anche le leggi cantonali sulle imposte dirette tengono conto dei bisogni della famiglia, accordando deduzioni oppure mediante scale d'imposizione diverse per le persone coniugate ed i celibi. I Cantoni sono inoltre competenti in altri settori concernenti la protezione degli interessi familiari, come ad esempio l'insegnamento e la salute pubblica.

Infine, tutte le leggi e le ordinanze concernenti la protezione dell'ambiente, la sistemazione del territorio, l'igiene pubblica e tutte quelle che perseguono lo scopo di migliorare la qualità della vita possono essere collocate nel contesto di una politica avente per scopo, nel senso lato del termine, il mantenimento e la protezione della famiglia.

Questi dati generali mostrano che, a nostro parere, la Svizzera può soddisfare le esigenze dell'articolo 16 della Carta sociale.

227 Articolo 19: Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza

Questa norma contiene una serie di disposti che perseguono lo scopo di migliorare la situazione giuridica, sociale e materiale dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Secondo gli esperti indipendenti, la peculiarità di questo articolo consiste nella circostanza secondo cui la sua portata supera la semplice garanzia dell'uguaglianza di trattamento. Infatti, l'articolo 19 esige dalle Parti contraenti che esse prendano provvedimenti più positivi in favore dei lavoratori migranti dacché, sempre secondo gli esperti, questa categoria di lavoratori è già sfavorita in partenza rispetto ai loro cittadini ¹⁰²⁾. Il Comitato governativo ha per contro esplicitamente dichiarato che gli obblighi della Carta non possono esigere provvedimenti che esulino dal quadro dell'uguaglianza di trattamento tra i nazionali e i lavoratori migranti ¹⁰³⁾.

Gli esperti indipendenti hanno reiteratamente insistito affinché le indicazioni contenute nei rapporti biennali degli Stati contraenti, riguardo ai prov-

vedimenti presi nel quadro dell'articolo 19, siano complete, particolareggiate e aggiornate e non si limitino all'enumerazione di temi generali ¹⁰⁴⁾.

Hanno inoltre dichiarato che uno Stato non adempie le esigenze della Carta ¹⁰⁵⁾ anche se le discriminazioni riguardano soltanto un esiguo numero di lavoratori stranieri. In altri termini, tutti i lavoratori stranieri cittadini di Stati partecipi della Carta devono beneficiare dei provvedimenti presi giusta l'articolo 19. Successivamente, indicheremo, per ogni paragrafo, se la norma può essere accettata ed in quale modo.

227.1

Giusta il paragrafo 1, gli Stati partecipi sono tenuti a mantenere o ad assicurare che esistano adeguati servizi gratuiti incaricati di aiutare i lavoratori migranti e, in particolare, a fornire loro informazioni precise; essi devono inoltre prendere tutte le misure utili, per quanto la legislazione e la regolamentazione nazionale lo permettano, contro qualsiasi propaganda ingannatrice riguardante l'emigrazione o l'immigrazione.

Secondo gli esperti indipendenti, l'applicazione delle disposizioni del presente paragrafo presuppone l'istituzione di veri servizi d'aiuto e di consulenza in favore dei lavoratori migranti, incaricati di assisterli in materia di diritto del lavoro e di sicurezza sociale ¹⁰⁶⁾. In generale, l'assistenza e l'informazione devono essere prodigate in tutti i settori, salvo nei campi costituenti l'oggetto di un altro paragrafo dell'articolo 19. Come provvedimenti adeguati contro la propaganda ingannatrice riguardante l'immigrazione, sono stati indicati, fra altri, l'ottenimento del permesso di lavoro come condizione per l'entrata nel Paese, le sanzioni penali contro i datori di lavoro che assumono lavoratori immigrati illegalmente, come anche l'informazione attraverso i mass-media ¹⁰⁷⁾.

La legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20) non contiene alcuna disposizione concernente l'informazione dei lavoratori migranti, i servizi d'assistenza e di consulenza, nonché la lotta contro la propaganda ingannatrice. I fascicoli d'informazione esistenti, messi a disposizione da parecchi uffici federali competenti e tradotti nelle lingue dei principali Paesi d'origine dei lavoratori migranti, come anche i provvedimenti previsti finora soltanto secondo il bisogno e nel quadro di accordi bilaterali con gli Stati esteri, non consentono dunque ancora di soddisfare integralmente le esigenze di queste disposizioni della Carta. Sono in fase d'elaborazione nuovi moduli d'informazione migliorati. Inoltre, secondo l'articolo 6 paragrafo 5 lettera d dell'ordinanza d'esecuzione del 1º marzo 1949 della legge summenzionata (RS 142.201), il Dipartimento federale di giustizia e polizia emana le istruzioni necessarie affinché lo straniero sia bene informato riguardo ai suoi obblighi e diritti. La Confederazione non è però in grado d'istituire servizi d'assistenza per i migranti, né d'impegnarsi a sussidiare la creazione di centri di consulenza incaricati di consigliare i lavoratori stranieri sui temi inerenti al diritto del lavoro e alla sicurezza sociale, che gli esperti indipendenti giudicano necessari ¹⁰⁸⁾.

I servizi d'assistenza e di consulenza sono basati sull'iniziativa e l'impegno di organizzazioni private e d'istituzioni cooperanti strettamente con le autorità competenti. Sono già stati intrapresi sforzi per promuovere questa cooperazione, in particolare mediante la creazione di comunità di lavoro a livello cantonale, regionale e comunale. Per soddisfare le esigenze di tale disposizione della Carta, gli sforzi intrapresi dovrebbero essere promossi ed ampliati.

L'accettazione dell'articolo 19 paragrafo 1 ci obbligherebbe ad operare maggiormente per migliorare l'informazione e l'assistenza in favore dei lavoratori migranti. Considerati i provvedimenti già adottati in questo senso, giudichiamo un'accettazione possibile.

227.2

Il paragrafo 2 obbliga gli Stati partecipi ad adottare, nei limiti della loro giurisdizione, provvedimenti adeguati per facilitare la partenza, il viaggio e l'accoglimento dei lavoratori migranti e le loro famiglie. Gli esperti hanno evidenziato che i provvedimenti intesi ad agevolare l'accoglienza non devono essere limitati a semplici misure amministrative, ma devono pure tener conto dell'aspetto sociale e umanitario ed estendersi durante un certo lasso di tempo dopo l'arrivo¹⁰⁹). Tali provvedimenti concernono gli esami sanitari all'atto dell'entrata nel Paese, l'assistenza nella ricerca dell'alloggio, soprattutto nei casi d'arrivi individuali, l'aiuto in materia linguistica ecc. Gli esperti hanno precisato che i provvedimenti sanitari e igienici menzionati nel presente paragrafo concernono unicamente il viaggio dei lavoratori o delle loro famiglie tra il Paese di partenza e quello d'arrivo; il paragrafo non obbliga dunque gli Stati contraenti a prendere tali misure anche prima o dopo il viaggio¹¹⁰).

La legge sulla dimora e il domicilio degli stranieri non contiene alcuna disposizione sui provvedimenti assistenziali all'atto della partenza e dell'arrivo, nonché durante il viaggio. Il problema dell'assistenza alla ricerca di un appartamento non si pone di principio in Svizzera, poiché i permessi stagionali ed i permessi di dimora rilasciati per la prima volta sono concessi soltanto se lo straniero dispone di un appartamento rispondente alle prescrizioni di polizia in materia di costruzione, di incendio e di igiene.

Poiché il reclutamento dei lavoratori stranieri è essenzialmente svolto dai datori di lavoro e dalle loro associazioni, le autorità non si incaricano di alcuna assistenza specifica in favore del lavoratore migrante all'atto della partenza o del suo arrivo o durante il viaggio. Nondimeno, il nostro Paese potrebbe ampiamente soddisfare le esigenze di questa disposizione della Carta proseguendo i suoi sforzi per migliorare l'informazione e l'accoglimento dei lavoratori migranti (appartamenti adeguati come condizione per la concessione del permesso di lavoro, esame sanitario al confine, informazione attraverso servizi pubblici d'impiego, iscrizione alla scuola, associazioni di stranieri in Svizzera ecc.). In questo senso, il paragrafo 2 dell'articolo 19 appare accettabile per la Svizzera.

227.3

Secondo il paragrafo 3, gli Stati contraenti si obbligano a promuovere la collaborazione, secondo i casi, tra i servizi sociali, pubblici o privati, del Paese d'emigrazione o d'immigrazione. Giusta il parere degli esperti, non basta che gli Stati partecipi rinviino alla cooperazione tra le loro amministrazioni nel quadro dell'applicazione di trattati bilaterali o multilaterali in settori particolari. Questa disposizione della Carta esige infatti una cooperazione organizzata al livello dei servizi sociali pubblici e privati ¹¹¹). Inoltre gli Stati partecipi che accettano tale disposizione sono obbligati a presentare rapporti sulle misure pratiche adottate e sull'intensità della loro cooperazione ¹¹²). A motivo del carattere dinamico della disposizione, le Parti contraenti sono tenute a fornire via via indicazioni particolareggiate riguardo ai provvedimenti grazie ai quali la cooperazione con i servizi sociali degli altri Stati firmatari viene sviluppata e mantenuta attiva ¹¹³). Non basta infine dichiarare che questa cooperazione tra i servizi interessati non è sottoposta al controllo del governo ¹¹⁴).

In Svizzera, i lavoratori migranti sono principalmente accolti ed assistiti da associazioni private, il più sovente d'utilità pubblica, che collaborano con i servizi cantonali e comunali competenti. Le comunità di lavoro suddette hanno intrapreso sforzi notevoli per sviluppare e coordinare questa cooperazione. I provvedimenti presi non sono però sufficienti. Infatti, a livello federale non esiste alcuna base legale per la coordinazione postulata dagli esperti, cosicché la Svizzera non soddisfa le esigenze dell'articolo 19 paragrafo 3.

227.4

Il paragrafo 4 impone alle Parti contraenti l'obbligo di garantire ai lavoratori migranti un trattamento non meno favorevole di quello dei loro cittadini per quanto riguarda la retribuzione e le altre condizioni d'impiego e di lavoro (lett. a), l'iscrizione alle organizzazioni sindacali (lett. b) e l'alloggio (lett. c), «in quanto queste materie siano regolate dalla legislazione o dalla regolamentazione o siano sottoposte al controllo delle autorità amministrative». Quest'ultima limitazione è stata voluta dagli esperti affinché uno Stato, nel quale queste materie non poggiano su norme legislative o regolamentari, e non sono pertanto sottoposte ad alcun controllo amministrativo, non venga, per questo solo motivo, considerato un Paese inadempiente la norma ¹¹⁵).

Le Parti contraenti non devono solamente provare che non esiste alcuna discriminazione giuridica verso i migranti, ma pure presentare rapporto agli organi di controllo interessati sulle misure adottate per evitare o eliminare le discriminazioni effettive ¹¹⁶). Gli esperti indipendenti hanno dichiarato che l'articolo 19 paragrafo 4 concerne parimente le discriminazioni relative all'accesso alla formazione professionale, conformemente all'articolo 10 paragrafo 1 della Carta. Il Comitato governativo considera questa interpre-

tazione inaccettabile e contraria sia al tenore dell'articolo 19 paragrafo 4, sia alla concezione della Carta ¹¹⁷⁾.

Secondo gli esperti, la lettera a di questo disposto istituisce parimente l'obbligo, per gli Stati contraenti, di prendere provvedimenti contro la discriminazione dei lavoratori migranti per quanto concerne la loro mobilità geografica e professionale e di facilitare questa mobilità ¹¹⁸⁾.

Il silenzio legislativo sull'affiliazione dei lavoratori stranieri a sindacati, secondo la lettera b dello stesso paragrafo, non significa che uno Stato partecipante non soddisfi le esigenze di questa disposizione della Carta; per contro, un ordinamento legale vietante ai lavoratori stranieri l'accesso a funzioni direttrici nei sindacati non soddisferebbe tali requisiti ¹¹⁹⁾.

Riguardo la lettera c, gli esperti indipendenti sono del parere che la non-discriminazione giuridica non basta sovente per garantire l'uguaglianza di trattamento effettiva con i propri cittadini in materia di ricerca d'abitazione. In questo caso, gli esperti esigono che gli stranieri siano in pratica privilegiati. Il Comitato governativo ha fermamente respinto questa opinione, allegando che la Carta non può pretendere l'applicazione di provvedimenti ancora più favorevoli dell'uguaglianza di trattamento ¹²⁰⁾. Infine, gli esperti indipendenti considerano le disposizioni giuridiche discriminanti rispetto agli stranieri in materia d'acquisto di fondi incompatibili con l'articolo 19 paragrafo 4 della Carta, qualora tale discriminazione renda più difficile l'accesso degli stranieri al mercato degli alloggi ¹²¹⁾.

La Svizzera soddisfa le esigenze della lettera a concernente la remunerazione e le altre condizioni d'impiego e di lavoro nel senso usuale della nostra interpretazione. L'uguaglianza di trattamento tra Svizzeri e stranieri è persino un presupposto per il rilascio dei permessi di dimora agli stranieri. La Svizzera non adempie per contro le esigenze poste alle condizioni d'impiego, secondo l'interpretazione degli esperti, poiché da noi la mobilità geografica e professionale degli stranieri è limitata.

Le condizioni stabilite dalla lettera b dell'articolo 19 paragrafo 4, concernenti l'affiliazione a organizzazioni sindacali e il godimento dei vantaggi offerti da contratti collettivi di lavoro risultano invece soddisfatte. Il nostro Paese ha ratificato il 25 marzo 1975 la Convenzione dell'OIL (n. 87) concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, che è entrata in vigore per la Svizzera il 25 marzo 1976 (RU 1976 689). Anche l'articolo 56 della Costituzione federale, concretato mediante l'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (RS 0.101), garantisce agli stranieri la libertà d'associazione.

In materia d'accesso degli stranieri all'abitazione secondo la lettera c, i poteri pubblici non dispongono in Svizzera di una possibilità diretta d'intervento, poiché secondo la prassi degli esperti non trattasi soltanto d'eliminare le discriminazioni giuridiche, ma anche i pregiudizi effettivi inerenti ai lavoratori stranieri. L'acquisto di fondi da parte di stranieri è sottoposto all'autorizzazione delle autorità cantonali, secondo l'articolo 4 capoverso 2 e l'articolo 5 del decreto federale del 23 marzo 1961 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (RS 211.412.41). In questo ambito, gli stranieri

sono sottoposti a disposizioni più severe degli Svizzeri. Tali disposizioni sono compatibili con il diritto internazionale consuetudinario e con la prassi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del suo Protocollo aggiuntivo, che vi sottoporremo prossimamente per approvazione. La legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero manterrà questa ineguaglianza giuridica¹²²⁾.

La concessione di un aiuto diretto della Confederazione a stranieri per l'acquisto di un appartamento o di una casa unifamiliare, conformemente alla legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (RS 843), è parimente sottoposto a limitazioni. Infatti, in virtù dell'articolo 37 dell'ordinanza del 30 novembre 1981 relativa alla legge suindicata, soltanto gli stranieri titolari del permesso di domicilio possono pretendere questo aiuto alle stesse condizioni dei cittadini svizzeri. Conseguentemente, tale categoria di stranieri beneficia di un trattamento preferenziale rispetto agli stranieri non titolari di un permesso di domicilio (stagionali).

Al lume dell'interpretazione estensiva conferita dagli esperti indipendenti a questa norma e nonostante che tale interpretazione sia stata contestata dal Comitato governativo, l'articolo 19 paragrafo 4 non sembra accettabile dalla Svizzera.

227.5

Il paragrafo 5 obbliga gli Stati partecipi ad assicurare ai lavoratori stranieri un trattamento non meno favorevole di quello dei loro connazionali per ciò che concerne le imposte, le tasse e i contributi relativi al lavoro, che si esigono dal lavoratore. Questa disposizione non ha provocato osservazioni da parte degli organi di controllo della Carta.

Nel nostro Paese, la maggior parte dei Cantoni utilizzano il sistema dell'imposta anticipata all'atto dell'imposizione del reddito dei lavoratori migranti. I tassi d'imposizione sono stabiliti in modo da non cagionare un onere fiscale superiore a quello risultante da un sistema di tassazione normale ed è pure tenuto conto delle deduzioni sociali. Grazie a questo metodo, i coniugi stranieri esercitanti ambedue un'attività lucrativa sono favoriti rispetto ai cittadini svizzeri coniugati, poiché i redditi dei lavoratori stranieri coniugati sono imposti separatamente. La Svizzera soddisfa dunque le esigenze di tale norma della Carta.

227.6

Accettando il paragrafo 6, le Parti contraenti si obbligano ad agevolare per quanto possibile la riunione della famiglia del lavoratore migrante autorizzato a stabilirsi nel territorio. L'allegato alla Carta precisa che i termini «famiglia del lavoratore migrante» sono interpretati come comprendenti almeno la moglie del lavoratore e i suoi figli di età inferiore a 21 anni che

siano a suo carico. Nel caso di una lavoratrice, la famiglia comprende, secondo l'opinione degli esperti indipendenti ¹²³⁾, i figli di meno di 21 anni ma non il coniuge.

Secondo la prassi degli organi di controllo, il termine d'attesa compatibile con le esigenze di tale disposizione, dopo il quale il lavoratore migrante può raggrupparsi con la famiglia, non appare con la dovuta chiarezza. In un caso concreto, gli esperti hanno reiteratamente considerato troppo lungo un termine di tre anni. Per contro, non hanno dichiarato esplicitamente che la riduzione di questo termine a un anno, sovente praticata, soddisfa questa disposizione. Secondo essi, la riduzione non è comunque sufficiente nella misura in cui non giovi a tutti i lavoratori interessati ¹²⁴⁾.

Gli esperti considerano contraddittorio il fatto che, da un lato, il raggruppamento familiare sia subordinato alla condizione dell'esistenza di un'abitazione familiare adeguata e che, dall'altro, mancano i provvedimenti concreti agevolanti l'accesso dei lavoratori migranti a tali alloggi. Secondo i periti, le Parti contraenti, pur non avendo accettato l'articolo 19 paragrafo 4 lettera b, sono nondimeno obbligate ad assistere concretamente i lavoratori migranti nella ricerca di appartamenti adeguati, anche se esse non hanno accettato l'articolo 19 paragrafo 4 lettera b, dacché un alloggio appropriato costituisce uno dei presupposti essenziali al raggruppamento familiare. Secondo le considerazioni degli esperti, l'articolo 19 paragrafo 4 lettera c esige soltanto misure intese ad eliminare la discriminazione dei lavoratori migranti per quanto concerne l'accesso al mercato dell'alloggio; per contro, l'articolo 19 paragrafo 6 chiede alle Parti contraenti di adottare provvedimenti per consentire al lavoratore migrante di trovarsi un alloggio adeguato per lui e la sua famiglia ¹²⁵⁾.

Il Comitato governativo ha condiviso soltanto parzialmente questa interpretazione degli esperti. Ancorché attribuisca una grande rilevanza all'esistenza di un appartamento adeguato nel quadro del raggruppamento familiare, giudica che il tema dell'alloggio rientri nell'ambito dell'articolo 19 paragrafo 4. Esprime inoltre il parere secondo cui le autorità hanno il diritto di sottoporre la ripartizione degli alloggi sussidiati mediante fondi pubblici a determinate condizioni (ad es. il domicilio) e priorità, restando inteso che esse soddisfino il principio dell'uguaglianza di trattamento. Infine, reputa opportuno che gli Stati partecipanti prendano misure atte a facilitare il raggruppamento familiare; non ritiene però necessario di esigere dai Paesi d'immigrazione la garanzia assoluta dell'accesso a condizioni d'alloggio adeguate ¹²⁶⁾.

In Svizzera, il raggruppamento familiare è di regola subordinato alle due condizioni seguenti: da un lato, un'attività lucrativa sufficientemente stabile e durevole; dall'altro, il lavoratore deve disporre per la sua famiglia di un alloggio che, nella regione in cui il capofamiglia esercita la sua attività, risponda ai requisiti normali valevoli per i lavoratori nazionali, come anche alle prescrizioni concernenti la polizia edile, il pericolo d'incendio e le condizioni igieniche. Il termine d'attesa per il raggruppamento familiare, ossia per l'arrivo della moglie e dei figli di età inferiore a 20 anni, è di quindici mesi qualora trattisi di lavoratori. Gli specialisti e i quadri possono ottenere

la riunione della famiglia immediatamente, ossia entro un termine non superiore a sei mesi ¹²⁷⁾. Siffatto trattamento ineguale verrebbe presumibilmente criticato dagli organi di controllo della Carta sociale. D'altro canto, nel caso in cui una donna coniugata sia autorizzata a stabilirsi in Svizzera con i suoi figli, il permesso di dimora, per motivi umanitari, non verrebbe negato né al marito, né al padre. Questo ordinamento è più favorevole di quello stabilito nella Carta.

Accettando l'articolo 19 paragrafo 6, ci obbligheremmo a prendere provvedimenti concreti per agevolare il raggruppamento familiare, in particolare aumentando l'età limite dei figli autorizzati a stabilirsi nell'ambito del ricongiungimento, da 20 a 21 anni e probabilmente anche riducendo ed adeguando il termine d'attesa. Legalmente, nulla s'opponesse a siffatti provvedimenti poiché le disposizioni pertinenti si fondano meramente su ordinanze. Accettando il paragrafo 6, i vostri Consigli ci porrebbero bensì in grado di snellire la nostra politica riguardo agli stranieri, per quanto concerne la riunione familiare. Attualmente, è però impossibile procedervi, per cui dobbiamo rinunciare ad accettare l'articolo 19 paragrafo 6.

227.7

Il paragrafo 7 esige dagli Stati partecipi che assicurino ai lavoratori migranti un trattamento non meno favorevole di quello dei loro connazionali per le azioni giudiziarie relative alle questioni menzionate nell'articolo. L'interpretazione di questa disposizione della Carta da parte degli organi di controllo non dà luogo ad alcuna osservazione particolare.

La Svizzera garantisce generalmente l'uguaglianza di trattamento per le azioni giudiziarie, che sono parimente garantite nell'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101). Per quanto concerne i temi trattati nell'articolo 19 della Carta sociale, esiste la possibilità di adire i tribunali, sempreché tali questioni siano connesse con le disposizioni accettate in Svizzera. Dev'essere però osservato che non è ammesso alcun ricorso in virtù di disposizioni della Carta, considerato il loro carattere non immediatamente applicabile. Conseguentemente, questa norma è accettabile.

227.8

Accettando il paragrafo 8, le Parti contraenti si impegnano a garantire ai lavoratori migranti residenti regolarmente sul loro territorio che essi non potranno essere espulsi a meno che non minaccino la sicurezza dello Stato o contravvengano all'ordine pubblico o ai buoni costumi.

Per soddisfare questa esigenza, la legislazione deve prevedere garanzie adeguate contro decisioni arbitrarie in materia. Secondo gli esperti indipendenti, trattasi particolarmente d'emanare la norma secondo cui la decisione d'ultima istanza dev'essere di competenza di un tribunale o di un altro organo indipendente ¹²⁸⁾. Per contro, il Comitato governativo ha dichiarato

che una possibilità di ricorso dev'essere ovviamente sempre garantita, ma che le sue modalità devono essere subordinate all'organizzazione amministrativa e giudiziaria degli Stati interessati. Ove esista una minaccia per la sicurezza dello Stato, l'ordine pubblico o i buoni costumi, la decisione d'espulsione può e deve anzi essere immediatamente esecutiva, dacché il lavoratore migrante espulso è autorizzato a presentare un ricorso dall'estero e, se del caso, a ritornare nel Paese ¹²⁹⁾.

Inoltre, gli esperti considerano l'espulsione di familiari di lavoratori migranti espulsi incompatibile con l'articolo 19 paragrafo 8; lo stesso vale per l'espulsione a motivo di turbe mentali o di qualsiasi altra malattia (salvo se, in seguito segnatamente a un rifiuto di cura, l'interessato costituisce un pericolo per l'ordine pubblico) e per l'espulsione a causa d'indigenza ¹³⁰⁾. Sembra che gli esperti non considerino espulsione il rifiuto d'entrata sul territorio per causa di malattia grave e ben definita. Conseguentemente, tale diniego è compatibile con questa disposizione della Carta ¹³¹⁾.

Secondo l'articolo 70 della Costituzione federale, le autorità della Confederazione hanno il diritto di espellere dal territorio svizzero gli stranieri che mettono in pericolo la sicurezza interna od esterna della Confederazione. L'articolo 10 paragrafo 1 della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20) enumera le ragioni di una espulsione: la condanna per crimine o delitto, la condotta non adeguata all'ordinamento vigente nel Paese, una malattia mentale o l'indigenza prolungata. Vi si aggiungono l'espulsione secondo l'articolo 70 della Costituzione federale oppure quella pronunciata dal giudice penale (art. 10 par. 4 LSEE). Contro una decisione d'espulsione delle autorità federali può essere interposto un ricorso (art. 19 LSEE). Il sistema svizzero d'espulsione giudiziaria o amministrativa collima pertanto con le disposizioni dell'articolo 9 paragrafo 5 della Convenzione europea sullo statuto giuridico del lavoratore migrante del 1977, le quali esigono un diritto di ricorso effettivo presso autorità amministrative e giudiziarie. Questa convenzione del Consiglio d'Europa, che la Svizzera non ha ratificato, definisce gli obblighi nel settore della protezione dei lavoratori migranti in modo più conciso che nell'articolo 19 paragrafo 8 della Carta. Essa consente per altro di decidere un contrasto tra gli organi di controllo in favore dell'interpretazione conferita dal Comitato governativo.

Le ragioni dell'espulsione secondo l'articolo 10 paragrafo 1 lettere b, c, d della LSEE (non adeguamento all'ordine istituito, malattia, indigenza) non soddisfano le esigenze dell'articolo 19 paragrafo 8 della Carta. In realtà, questa disposizione non è però praticamente più applicata, cosicché nulla impedisce un'accettazione dell'articolo 19 paragrafo 8 della Carta. È però assai presumibile che gli organi di controllo ci ingiungano di abrogare queste disposizioni ormai obsolete.

227.9

Il paragrafo 9 obbliga le Parti contraenti a permettere, nei limiti fissati dalla legislazione, il trasferimento dei guadagni e dei risparmi dei

lavoratori migranti che questi desiderano trasferire. Gli esperti hanno segnatamente dichiarato che gli Stati limitanti ai propri concittadini il trasferimento di denaro all'estero devono accordare ai lavoratori migranti, che risiedono sul loro territorio, determinate agevolazioni per soddisfare le esigenze della Carta. In questo caso, non basterebbe dunque la semplice uguaglianza di trattamento ¹³²⁾.

Nella nostra legislazione, nessuna norma impedisce l'accettazione di questa disposizione della Carta.

227.10

Il paragrafo 10 esige dalle Parti contraenti l'allargamento della protezione e dell'assistenza previste nell'articolo 19 ai lavoratori migranti che lavorano per proprio conto, se ed in quanto le misure in questione siano applicabili a questa categoria.

Poiché gli esperti esaminano questo paragrafo in connessione con ognuno degli altri paragrafi dell'articolo 19, l'accertamento che uno Stato determinato soddisfa gli impegni risultanti dal paragrafo 10 è valevole unicamente in rapporto ad ognuno degli altri paragrafi riguardo ai quali il Comitato ha potuto giungere a una conclusione identica ¹³³⁾.

In Svizzera, i lavoratori indipendenti sono di regola titolari di un permesso di domicilio e conseguentemente fruiscono di una posizione considerevolmente più favorevole. La Svizzera, nella misura in cui soddisfa le esigenze degli altri paragrafi dell'articolo 19, adempie parimente quelle del paragrafo 10.

227.11

Conclusioni riguardanti l'articolo 19

Le considerazioni politiche e l'interpretazione estensiva degli esperti indipendenti riguardo all'articolo 19 ci inducono a concludere, vista la dinamica insita in talune sue disposizioni, che esso non è integralmente accettabile dal nostro Paese. La maggioranza delle disposizioni, ossia i paragrafi 1, 2, 5, 7, 8, 9 e 10 sono accettabili, mentre i paragrafi 3, 4 e 6 non possono essere accolti.

Nel caso dei paragrafi 3 e 4, non giudichiamo ovviamente esclusa un'accettazione in base al tenore della Carta; nondimeno l'interpretazione estensiva data dagli esperti indipendenti a queste disposizioni ci obbliga a rinunciarvi. Ad un'accettazione del paragrafo 6 non si oppone alcun ostacolo giuridico. Tuttavia, in caso d'accettazione, saremmo obbligati, d'intesa con i vostri Consigli, a liberalizzare la nostra politica in materia di riunione familiare. Attualmente, questo provvedimento ci sembra impossibile.

Gli esperti indipendenti rivolgeranno presumibilmente appunti alla Svizzera riguardo a taluni paragrafi considerati finora accettabili, nella misura almeno in cui rinunciassimo a taluni adeguamenti di norme di legge o di prassi

legali alla Carta sociale, segnatamente per quanto concerne i paragrafi 1, 2 e 8. Giudichiamo che tali adeguamenti possono essere considerati tollerabili.

Concludendo, l'articolo 19 non può venire impiegato come strumento atto a soddisfare le condizioni d'accettazione secondo l'articolo 20 paragrafo 1 lettera b della Carta sociale.

23 Accettazione di articoli o di paragrafi supplementari della Parte II, non appartenenti al nucleo duro

L'articolo 20 paragrafo 1 lettera c ha il tenore seguente:

«Ciascuna delle Parti contraenti si impegna:

- ...
c. a considerarsi obbligata ad osservare un numero supplementare di articoli o paragrafi numerati della Parte II della Carta che essa sceglierà, a condizione che il numero totale degli articoli e dei paragrafi numerati che la vincolano non sia inferiore a 10 articoli o a 45 paragrafi».

La Carta obbliga pertanto le Parti contraenti ad accettare — in più di un minimo di cinque dei sette articoli del nucleo duro che abbiamo esaminato minutamente nel numero 22 — un determinato numero d'articoli o di paragrafi numerati supplementari della parte II del trattato. Gli articoli che contengono un solo paragrafo come gli articoli e i paragrafi accettati che fanno parte del nucleo obbligatorio, possono essere aggiunti al numero di paragrafi numerati.

Contrariamente alle condizioni d'accettazione vincolate al nucleo duro, questa esigenza non pone problemi per il nostro Paese, poiché in base al diritto vigente e alla prassi corrente, il numero minimo richiesto di 10 articoli o di 45 paragrafi numerati verrà facilmente raggiunto. Alle disposizioni della Carta trattate nel presente capitolo, che giudichiamo manifestamente accettabili o inaccettabili, dedicheremo meramente un commento sommario.

231 Articolo 2: Diritto ad eque condizioni di lavoro

L'applicazione di tutti i paragrafi di questo articolo è sottoposta all'articolo 33. Le esigenze di tali paragrafi sono considerate adempite qualora queste norme, attuate mediante leggi, contratti collettivi o altri strumenti, s'applichino alla grande maggioranza dei lavoratori (la «grande maggioranza» significa l'80 per cento almeno dei lavoratori).

Paragrafo 1 (Durata ragionevole del lavoro giornaliero e settimanale)

Gli organi di controllo della Carta sono del parere unanime che la nozione di «durata ragionevole del lavoro» possa variare secondo il tempo e il luogo e che essa dipenda dal livello della produttività, come anche da altri fattori¹³⁴⁾. Hanno pertanto sempre rinunciato a definire tale nozione in modo assoluto e definitivo e si sono limitati ad affermare che la durata del

lavoro settimanale (comprese le ore supplementari) di talune categorie di lavoratori in Italia e in Irlanda (58 a 60 ore) non può essere considerata «ragionevole» secondo la Carta; una durata di lavoro massima di 50 ore corrispondente a una durata media di lavoro di 46 a 48 ore, come in Francia, può essere per contro considerata ragionevole¹³⁵⁾. La durata di lavoro ragionevole dev'essere obbligatoriamente definita nella legge, nei contratti collettivi o in altri atti¹³⁶⁾. L'obbligo di ridurre progressivamente la durata di lavoro giornaliera e settimanale è subordinato alla condizione secondo cui tale riduzione non ostacoli l'aumento della produttività e gli altri fattori che entrano in considerazione.

Nella legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio, LL (RS 822.11), la durata massima del lavoro settimanale per le categorie di lavoratori menzionati nell'articolo 9 capoverso 1 lettera a è stabilita a 45 ore, mentre è limitata a 50 ore per tutti gli altri lavoratori sottoposti alla LL, in particolare per gli artigiani (art. 9 cpv. 1 lett. b, LL). Le ore supplementari ufficialmente autorizzate non possono superare il numero di 260 o di 220 per anno civile. Rispetto ai limiti degli Stati partecipi della Carta sociale, quelli superiori stabiliti nella LL, ancorché appaiono relativamente elevati, sono conformi alla Carta. Al riguardo va osservato che le durate di lavoro effettive previste nei contratti collettivi e nei contratti individuali di lavoro sono di norma inferiori. Lo stesso vale per le norme corrispondenti della legge federale dell'8 ottobre 1971 sul lavoro nelle imprese di trasporti pubblici, LLP (RS 822.21). La legislazione o i contratti collettivi disciplinano la durata del lavoro in Svizzera per la grande maggioranza dei lavoratori. Il nostro Paese soddisfa quindi questa esigenza della Carta.

Paragrafo 2 (Giorni festivi pagati)

Il Comitato di esperti ha considerato adeguato un numero di sei giorni festivi pagati. Il Paese che accorda alla maggioranza dei lavoratori «parecchi» giorni festivi pagati soddisfa parimente a questo obbligo¹³⁷⁾.

In Svizzera il disciplinamento dei giorni festivi varia sensibilmente da una regione all'altra. Nei servizi pubblici, determinante è il diritto federale o cantonale, le cui norme soddisfano le esigenze del paragrafo 2¹³⁸⁾. Per i lavoratori degli altri settori previsti nella Carta, vale l'articolo 18 della LL il quale prevede che i Cantoni possono parificare alla domenica fino a otto giorni festivi l'anno e stabilirli liberamente secondo le regioni. Tutti i Cantoni hanno emanato prescrizioni al riguardo. La remunerazione per i giorni festivi non è prevista nella legge sul lavoro e, fuori dal settore pubblico, è soprattutto disciplinata nei contratti collettivi. Il pagamento dei giorni festivi previsti legalmente dipende pure dal modo di remunerazione: se il lavoratore riceve un salario mensile sono pagati di regola e se il lavoratore è remunerato all'ora o a cottimo sono pagati se lo prevede un accordo o un contratto collettivo di lavoro. Tali condizioni sono adempiute per la maggioranza dei lavoratori, cosicché il nostro Paese soddisfa anche in questo campo le esigenze della Carta.

Paragrafo 3 (Congedo annuo pagato di due settimane al minimo)

Tanto l'articolo 329a CO (RS 220), quanto l'articolo 50 della legge federale del 30 giugno 1927 sull'ordinamento dei funzionari federali (RS 172.221.10), concretata nelle disposizioni dei regolamenti dei funzionari 1 e 2 del 10 novembre 1959 e del regolamento dei funzionari 3 del 29 dicembre 1964, RF 1-3 (RS 172.221.101-103) soddisfano questa esigenza.

Paragrafo 4 (Riduzione della durata del lavoro oppure ferie supplementari pagate per i lavoratori impiegati in determinate occupazioni pericolose o insalubri)

Questa norma omette d'indicare l'autorità cui è conferita la competenza di stabilire se un'occupazione è pericolosa o insalubre. Gli esperti indipendenti giudicano necessario che gli Stati partecipi forniscano indicazioni sulle occupazioni che essi considerano pericolose o insalubri in virtù delle loro rispettive legislazioni interne. Sono pertanto del parere che questa disposizione debba essere vista anche in connessione con l'articolo 3 della Carta¹³⁹⁾ e giudicano che una durata ridotta sia sempre necessaria per i lavoratori occupati in questi lavori, anche qualora la durata generale del lavoro sia già relativamente breve¹⁴⁰⁾. Il Comitato governativo reputa per contro che a una riduzione della durata del lavoro o a un prolungamento delle vacanze siano preferibili sforzi intesi ad eliminare progressivamente i rischi vincolati a questi lavori¹⁴¹⁾.

In Svizzera, le prescrizioni della legge sul lavoro concernenti l'igiene e la sicurezza sono fondate sul principio della prevenzione. Né la legge, né le ordinanze esecutive prevedono una limitazione della durata del lavoro o un prolungamento dei congedi pagati per motivi d'igiene o di sicurezza. L'articolo 26 capoverso 2 LL prevede la possibilità di una riduzione della durata del lavoro per i lavoratori che eseguono lavori pericolosi; di questa possibilità gli interessati si sono però avvalsi soltanto in casi particolari¹⁴²⁾. La Svizzera ha inoltre ratificato la convenzione (n. 115) dell'OIL concernente la protezione dei lavoratori contro le radiazioni ionizzanti (RS 0.814.502.1), la convenzione (n. 136) concernente la protezione contro i rischi di intossicazione dovute al benzene (RS 0.832.326) e la convenzione (n. 139) concernente la prevenzione ed il controllo dei rischi professionali cagionati dalle sostanze e dagli agenti cancerogeni (RS 0.832.329).

La nostra prassi in questa materia è consona con le opinioni espresse dal Comitato governativo; siamo dunque del parere che la Svizzera soddisfa le esigenze del paragrafo 4.

Paragrafo 5 (Riposo settimanale)

L'articolo 329 CO come anche gli articoli 18 e 19 LL soddisfano i requisiti di questa disposizione della Carta.

Giungiamo pertanto alla conclusione che il nostro Paese può accettare integralmente l'articolo 2 della Carta sociale, come esso è interpretato al lume dell'articolo 33.

232 **Articolo 3: Diritto alla sicurezza e all'igiene nel lavoro**

Per quanto concerne il campo d'applicazione personale di questa disposizione, sussiste una divergenza tra i due organi di controllo della Carta riguardo all'inclusione dei lavoratori indipendenti. Gli esperti indipendenti hanno espresso l'opinione secondo cui gli ordinamenti legali nel settore dell'igiene e della sicurezza del lavoro, non applicabili ai lavoratori indipendenti nell'agricoltura, nell'artigianato, nell'industria e nel commercio, non soddisfano le esigenze dell'articolo ¹⁴³⁾. Secondo il parere del Comitato governativo, reiteratamente confermato, il settore d'applicazione si estende unicamente ai lavoratori vincolati a un datore di lavoro, indipendentemente se questo vincolo di dipendenza sia stabilito in un contratto di lavoro ¹⁴⁴⁾.

Paragrafo 1 (Obbligo di emanare regolamenti di sicurezza e di igiene)

La legislazione svizzera soddisfa le condizioni d'accettazione di questa disposizione ¹⁴⁵⁾. Le ordinanze esecutive sono numerose (RS 822.113, 832.311.11-832.323.112). Inoltre, l'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni e gli ispettorati cantonali del lavoro emanano proprie direttive in materia di sicurezza e di igiene.

Nel settore agricolo, manca una protezione così vasta come quella garantita nella legge sul lavoro. Diverse leggi e regolamenti prevedono però il diritto alla sicurezza e all'igiene per i lavoratori agricoli, tanto per quelli indipendenti, quanto per i salariati ¹⁴⁶⁾. Può inoltre essere presunto che la protezione garantita nei contratti-tipo di lavoro basti ampiamente, nonostante l'assenza di un controllo statale.

Al lume dell'interpretazione che il Comitato governativo conferisce all'articolo 3 della Carta, giudichiamo che il nostro Paese possa accettare il paragrafo 1.

Paragrafo 2 (Misure di controllo sull'applicazione dei regolamenti)

Gli esperti, nell'interpretazione di questa disposizione, hanno precisato che le misure di controllo per soddisfare gli obblighi risultanti dalla Carta, devono prevedere un sistema di sorveglianza, come anche sanzioni civili e penali. I controlli devono estendersi anche ai lavoratori occupati nell'agricoltura ¹⁴⁷⁾. Il Comitato governativo, per contro, ha affermato che nell'industria e nell'agricoltura non possono essere esercitati gli stessi controlli sull'applicazione delle norme di sicurezza e d'igiene e che occorrerebbe piuttosto tener conto delle possibilità reali in ogni settore; pertanto, i lavoratori agricoli non dovrebbero necessariamente essere coperti dalle norme legislative vigenti per gli altri lavoratori ¹⁴⁸⁾.

Gli articoli 50 e segg. della LL prevedono misure di controllo per le prescrizioni corrispondenti. In caso d'infrazione alle disposizioni della LL sulla prevenzione nel settore dell'igiene e degli infortuni, l'articolo 61 commina la pena o gli arresti. Le disposizioni della LAINF (RU 1982 1676) sul controllo della prevenzione degli infortuni e delle malattie del lavoro s'applicano a tutti i lavoratori (art. 81 segg.), ad eccezione di quelli del settore agricolo. Le disposizioni stabilite in favore di questa categoria rientrano

soprattutto nell'ambito dei contratti-tipo di lavoro emanati dai Cantoni. Questi contratti sono di natura privata e quindi di più difficile applicazione. La durata del lavoro è uno dei settori che nell'agricoltura, non è integralmente sottoposto a misure legali di controllo. In caso di violazione di regolamenti da parte del datore di lavoro, il lavoratore può, sia presentare un reclamo, sia disdire il contratto di lavoro. Oltre alle ordinanze menzionate nel commento relativo al paragrafo 1, vigono altri regolamenti di diritto pubblico che garantiscono a lavoratori agricoli una determinata protezione e che potrebbero, se necessario, essere completati ¹⁴⁹⁾.

L'interpretazione di questa disposizione da parte del Comitato governativo consente dunque alla Svizzera di accettarla.

Paragrafo 3 (Consultazioni delle parti sociali riguardo a questioni di sicurezza e d'igiene)

Nella nostra legislazione, tali consultazioni sono previste (ad es. art. 43 LL c 82 segg. LAINF) e corrispondono alla prassi generale svizzera.

Al lume di queste considerazioni, giudichiamo che la Svizzera possa accettare l'articolo 3 della Carta sociale.

233 **Articolo 4: Diritto ad un'equa retribuzione**

Secondo gli esperti indipendenti, questo diritto risulta obbligatoriamente dai diritti affermati nei tre primi articoli della Carta. Infatti, i diritti al lavoro, ad eque condizioni di lavoro e alla sicurezza ed all'igiene nel lavoro perderebbero una grande parte del loro significato se non fosse garantito il diritto ad una equa remunerazione, che è una delle principali motivazioni economiche dell'attività umana. Un'equa remunerazione deve, secondo le spiegazioni degli esperti, coprire i bisogni sociali, culturali ed economici di base dei lavoratori e delle loro famiglie e deve tener conto del lavoro eseguito durante le ore supplementari, come anche del diritto dei lavoratori e delle lavoratrici a un salario uguale per un lavoro di valore uguale ¹⁵⁰⁾.

Paragrafo 1 (Retribuzione sufficiente per assicurare un livello di vita decoroso)

Gli esperti indipendenti hanno riconosciuto di aver avuto difficoltà nel pronunciarsi riguardo all'applicazione di questa disposizione da parte delle Parti contraenti, non essendo ad esempio stato facile stabilire la nozione di «livello di vita decoroso». Essi hanno infine fissato un limite inferiore della retribuzione che, in questa ottica, può essere considerata sufficiente. Questo limite non dev'essere inferiore al 68 per cento del salario medio nazionale ¹⁵¹⁾ e per valutare questo valore gli esperti hanno chiesto alle Parti contraenti dati statistici estremamente dettagliati e completi; i governi dei Paesi nei quali i lavoratori ricevono remunerazioni inferiori sono stati invitati a prendere provvedimenti per aumentare la remunerazione minima ¹⁵²⁾.

Ne segue che gli esperti giudicano, almeno implicitamente, che tale dispo-

sizione non può essere osservata senza l'istituzione di un sistema di salario minimo garantito.

Per contro, il Comitato governativo reputa che la nozione di livello di vita decoroso sia soggettiva e non possa originare obblighi giuridici determinati¹⁵³). Il Comitato governativo reputa che la disposizione implichi per le Parti contraenti l'obbligo di istituire condizioni favorevoli allo sviluppo di negoziati collettivi profittevoli, dacché gli sforzi dei sindacati in materia salariale sono generalmente coronati da successo e giovano parimente ai lavoratori non organizzati¹⁵⁴). I rappresentanti dei governi hanno reiteratamente criticato la tendenza degli esperti ad esigere dalle Parti informazioni superflue¹⁵⁵).

In Svizzera, nell'economia privata, il salario è stabilito per legge soltanto nel settore del lavoro a domicilio.

Infatti, secondo l'articolo 4 della legge federale del 20 marzo 1981 sul lavoro a domicilio (LLD, FF 1981 I 769), entrata in vigore il 1° aprile 1983, questi salari devono essere allineati ai salari usuali per lavori analoghi nel corrispondente ramo economico e nella regione. Negli altri casi, il salario è stabilito da contratti individuali collettivi di lavoro. In virtù della legge federale del 2 settembre 1956 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (RS 221.215.311), il nostro Consiglio è competente a conferire obbligatorietà generale alle condizioni di lavoro stabilite nei contratti, compreso il salario, per tutti i lavoratori del Paese, organizzati o no, del ramo economico interessato. Le aliquote di salario stesse sono fissate mediante negoziati collettivi. Nel settore pubblico, il Legislatore si obbliga, accettando questa disposizione della Carta, ad aumentare i salari dei funzionari stabiliti a un limite inferiore a quello fissato dagli esperti.

Per altro, con l'approvazione di questa disposizione, ci obbligheremmo a fornire agli esperti dati statistici sulla situazione salariale che, secondo la prassi seguita, dovrebbero essere completi e dettagliati. Non è però certo che tutti i dati chiesti siano disponibili. Inoltre, l'osservanza di questa esigenza potrebbe rendere necessari interventi statali magari inopportuni nei negoziati collettivi.

In base a queste considerazioni e viste le perplessità degli organi di controllo nell'interpretazione di tale disposto della Carta, riteniamo opportuno rinunciare all'accettazione dell'articolo 4 paragrafo 1.

Paragrafo 2 (Tasso di retribuzione maggiorato per le ore di lavoro straordinario)

Questo paragrafo si fonda sul principio secondo cui il lavoro compiuto fuori dall'orario normale esige dal lavoratore uno sforzo supplementare e ne deduce che la remunerazione dev'essere pertanto aumentata rispetto alle aliquote normali di salario. Secondo gli organi di controllo le ore supplementari possono anche essere compensate da congedi suppletivi¹⁵⁶).

In Svizzera, l'articolo 321 CO (RS 220) prevede la concessione di un supplemento salariale del 25 per cento per le ore di lavoro supplementari che non

sono compensate da un congedo. I congedi accordati in compenso devono avere una durata almeno uguale al lavoro straordinario. Anche l'articolo 13 LL prevede nel suo settore d'applicazione un supplemento salariale di almeno il 25 per cento. Per il personale d'ufficio, per i tecnici ed altri impiegati, compreso il personale di vendita dei grandi empori, questa norma s'applica unicamente per le ore supplementari superanti il numero di 60 per anno civile. Per quanto concerne gli agenti federali, i cui rapporti di servizio sono stabiliti nella legge federale sull'ordinamento dei funzionari (RS 172.221.10), le ore supplementari non sono integralmente compensate. Viste le considerazioni che precedono, giudichiamo che il nostro Paese non possa accettare il paragrafo 2 dell'articolo 4 della Carta.

Paragrafo 3 (Retribuzione uguale per un lavoro di uguale valore)

L'interpretazione di questa disposizione ha sollevato una profonda controversia tra gli esperti indipendenti, appoggiati dall'Assemblea parlamentare, e il Comitato governativo. Secondo il parere degli esperti indipendenti, l'accettazione di questa disposizione ingenera l'obbligo di garantire non soltanto di diritto, ma anche di fatto, l'uguaglianza tra lavoratori e lavoratrici quanto alla remunerazione di un lavoro di valore uguale, ciò che presuppone l'istituzione di criteri oggettivi metodicamente adeguati per la valutazione dell'uguaglianza di questo valore¹⁵⁷⁾. Se l'esercizio del diritto alla parità di trattamento per un lavoro di valore uguale non potesse essere assicurato attraverso contratti collettivi, lo Stato dovrebbe, secondo gli esperti, intervenire in via legislativa determinando i salari. Essi affermano che in questo settore la portata della Carta sociale supera quella della convenzione (n. 100) dell'OIL sulla parità di remunerazione, per lavoro uguale, tra manodopera maschile e femminile. Infatti, l'articolo 2 capoverso 2 di quest'ultima obbliga lo Stato ratificante ad assicurare l'applicazione del principio del salario uguale per un lavoro uguale, sempreché esso risulti compatibile con i metodi seguiti per la determinazione delle aliquote di remunerazione (ad es. contratto collettivo). Secondo il parere degli esperti, l'obbligo di assicurare l'esercizio del diritto a un salario uguale per un lavoro di valore uguale ha, secondo la Carta sociale, carattere assoluto¹⁵⁸⁾. Il Comitato governativo ha contestato questo parere in tutti i punti, cosicché il paragrafo 4 della Carta non può essere interpretato come se esso stabilisse obblighi di una portata maggiore di quelli risultanti dalla convenzione (n. 100) dell'OIL. Un governo che abbia ratificato la convenzione soddisfa pertanto le esigenze di questa disposizione se riconosce il principio dell'uguaglianza di remunerazione per un lavoro di valore uguale e applica tale principio ai lavoratori dell'amministrazione e delle imprese pubbliche. In nessun caso, un governo potrebbe dunque essere tenuto ad invalidare il principio del libero negoziato collettivo per la determinazione dei salari¹⁵⁹⁾. I governi norvegese e svedese hanno criticato le conclusioni degli esperti, in particolare per quanto concerne il rapporto tra l'articolo 4 paragrafo 3 della Carta sociale e la convenzione (n. 100) dell'OIL. È stato parimenti osservato che l'applicazione dell'ultimo paragrafo non numerato dell'articolo 4 deve venir garantita sia mediante contratti collettivi liberamente conclusi, sia mediante

metodi legali di determinazione dei salari, sia in qualsiasi altro modo adeguato alle condizioni nazionali.

Gli esperti indipendenti hanno recentemente stabilito che una Parte contraente, se ha istituito in via legislativa il diritto dei lavoratori e delle lavoratrici a una remunerazione uguale per un lavoro di valore uguale, soddisfa gli obblighi del paragrafo 3 ¹⁶⁰).

La Svizzera ha ratificato, il 25 ottobre 1972, la convenzione (n. 100) dell'OIL, che è entrata in vigore per il nostro Paese un anno più tardi (RU 1973 1602). La Svizzera ha pertanto contratto obblighi sufficienti per l'osservanza dell'articolo 4 paragrafo 3 della Carta. Inoltre, l'articolo 4 capoverso 2 della Costituzione federale garantisce esplicitamente il diritto dell'uomo e della donna a un salario uguale per un lavoro di valore uguale. La Svizzera soddisfa dunque indubbiamente le esigenze di questa disposizione della Carta.

Il *paragrafo 4* obbliga le Parti contraenti a riconoscere a tutti i lavoratori il diritto ad un periodo ragionevole di preavviso in caso di cessazione del lavoro. Nella parte II dell'allegato alla Carta sociale, questa disposizione è stabilita più concisamente in quanto è previsto il licenziamento in tronco in caso di colpa grave. La pratica degli organi di controllo non dà luogo ad alcuna osservazione. Le disposizioni dell'articolo 335 segg. CO soddisfano le esigenze di questo paragrafo.

Il *paragrafo 5* obbliga le Parti contraenti a garantire che le trattenute sui salari siano autorizzate soltanto alle condizioni e nei limiti previsti dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale o stabiliti nei contratti collettivi o nelle sentenze arbitrali. Nella parte II dell'allegato alla Carta sociale, è precisato che questo impegno è rispettato «se le ritenute sui salari sono vietate per la grande maggioranza dei lavoratori, dalla legge, dai contratti collettivi o dalle sentenze arbitrali, con eccezione soltanto delle persone non previste da detti strumenti».

Gli esperti indipendenti considerano, in base ai lavori preliminari della Carta sociale, che tale disposizione è adempiuta qualora le trattenute dai salari siano operate, per la grande maggioranza dei lavoratori, soltanto in virtù della legge, dei contratti collettivi o delle sentenze arbitrali ¹⁶¹). Al lume di questa interpretazione, la norma stabilita nell'articolo 323a CO collima con questa disposizione.

In conclusione, possiamo affermare che la Svizzera non è in grado di accettare integralmente l'articolo 4 della Carta dovendo rinunciare ad accettare i paragrafi 1 e 2.

234 Articolo 7: Diritto dei fanciulli e degli adolescenti alla protezione

Gli esperti indipendenti hanno per principio evidenziato che i paragrafi 1 a 9 di questo articolo disciplinano la protezione dei fanciulli e degli adolescenti contro i pericoli della vita professionale e che il paragrafo 10 esige

invece garanzie contro i pericoli che non sono necessariamente vincolati al lavoro. L'articolo 17 della Carta persegue la protezione dei fanciulli in età prescolastica; per contro, l'articolo 7 concerne i fanciulli e gli adolescenti in età scolastica ¹⁶²⁾.

I paragrafi 4, 6 e 7 di questo articolo sono interpretati al lume dell'articolo 33 della Carta; in altri termini, le regolamentazioni nazionali soddisfano le esigenze della Carta in tale materia qualora si applichino alla grande maggioranza dei giovani lavoratori.

Ancorché, in occasione della procedura di consultazione del 1978, avessimo proposto soltanto un'accettazione parziale di questa norma, la grande maggioranza degli enti consultati non si è opposta a un'accettazione integrale che in taluni casi è stata persino approvata esplicitamente. Di fatto, tutti i paragrafi di questo articolo potrebbero essere accettati, salvo un'unica eccezione, anche se l'ordinamento vigente non collimi integralmente con le esigenze della Carta. Diamo una breve spiegazione commentando ciascuno dei dieci paragrafi.

Il *paragrafo 1* obbliga le Parti contraenti a fissare a quindici anni l'età minima per l'ammissione al lavoro. Sono ammesse deroghe per i fanciulli impiegati in determinati lavori leggeri, che non presentino il pericolo di arrecare danno alla loro salute, alla loro moralità e alla loro educazione. Il Comitato degli esperti indipendenti ha giudicato che i lavori agricoli ed il lavoro domestico non possano di primo acchito essere considerati «lavori leggeri» giusta questo paragrafo ¹⁶³⁾ e ha persino chiesto, in una fase successiva, che «i lavori leggeri» siano determinati nominativamente ¹⁶⁴⁾. Il Comitato governativo si è opposto a tale soluzione, poiché giudica una valutazione caso per caso più opportuna per il conseguimento dello scopo stesso di questa disposizione, ossia la protezione della salute, della moralità e della scolarità. Inoltre, la decisione di ammettere i fanciulli al lavoro spetta in generale agli ispettorati del lavoro o ai servizi di protezione della gioventù che beneficiano di una situazione ottimale per valutare, nel caso concreto, il lavoro offerto ¹⁶⁵⁾.

Nonostante questa incertezza riguardo all'interpretazione della disposizione, l'articolo 30 LL (RS 822.11) soddisfa le esigenze dell'articolo 7 paragrafo 1 della Carta. Anche nei settori che non sono coperti dalla LL, data la durata della scolarità obbligatoria, l'accesso degli adolescenti di età inferiore ai quindici anni al mondo del lavoro può essere praticamente escluso.

Paragrafo 2 (Età minima più elevata per talune occupazioni)

Dacché la maggior parte delle attività pericolose o insalubri è sottoposta alla legge sul lavoro, questa disposizione può essere accettata dalla Svizzera. L'ordinanza 1 del 14 gennaio 1966 concernente la LL (RS 822.111) elenca negli articoli 54 a 56 i lavori vietati agli adolescenti. Per quanto concerne le attività non sottoposte alla legge sul lavoro, gli adolescenti sono protetti dalle leggi cantonali di tutela della gioventù. Questa disposizione della Carta è conseguentemente accettabile.

Paragrafo 3 (Considerazione dell'obbligo scolastico)

L'interpretazione di questa disposizione è controversa in seno agli organi di controllo. Ad esempio, gli esperti indipendenti hanno espresso il parere secondo cui anche sei/otto ore quotidiane di lavoro durante le vacanze scolastiche possono nuocere alla formazione degli alunni¹⁶⁶⁾. Il Comitato governativo si è opposto categoricamente a questa interpretazione ed ha parimente criticato la tendenza degli esperti ad esigere dati troppo particolareggiati sul genere dei lavori eseguiti. Ha ricordato, al riguardo, le sue osservazioni inerenti al paragrafo 1¹⁶⁷⁾.

Nonostante queste difficoltà a livello interpretativo, gli articoli 29 a 32 LL (RS 822.11) completati dalle direttive cantonali inerenti alla protezione della gioventù soddisfano questa disposizione della Carta. Tali norme non limitano unicamente le attività, ma parimente l'orario di lavoro per gli adolescenti autorizzati a lavorare durante l'obbligo scolastico.

Paragrafo 4 (Considerazione dello sviluppo e della formazione professionale degli adolescenti)

Questa disposizione obbliga le Parti contraenti a limitare la durata del lavoro degli adolescenti di età inferiore ai sedici anni, conformemente alle esigenze suddette.

Gli articoli 29 a 32 LL soddisfano tale esigenza per gli adolescenti ad essa sottoposti. L'articolo 30 della legge federale sulla formazione professionale del 19 aprile 1978 (RS 412.10) garantisce agli apprendisti la concessione del tempo necessario per seguire l'insegnamento obbligatorio senza deduzione salariale. Tenendo parimente conto delle disposizioni menzionate in connessione con i paragrafi precedenti dell'articolo 7 della Carta, possiamo considerare che questo ordinamento si estende «alla grande maggioranza» dei giovani lavoratori giusta l'articolo 33 della Carta.

Paragrafo 5 (Retribuzione equa per i giovani lavoratori e gli apprendisti)

Gli esperti indipendenti hanno giudicato che una riduzione salariale, per i giovani lavoratori, dal 5 al 25 per cento della remunerazione abituale del lavoratore adulto, soddisfa le esigenze di questa disposizione. Hanno inoltre esemplificato le aliquote remunerative sufficienti per gli apprendisti, il cui salario dovrebbe, nel primo anno di tirocinio, ammontare a circa il 30 al 40 per cento del salario di un lavoratore adulto, nel secondo anno a circa il 40 al 60 per cento, nel terzo anno a circa il 50 al 70 per cento e nel quarto anno a circa il 60 al 75 per cento¹⁶⁸⁾. Il Comitato governativo ha bensì giudicato interessante la proposta, ma ha osservato che le aliquote non dovrebbero essere calcolate in rapporto al salario medio di un lavoratore adulto, bensì in rapporto a un salario iniziale¹⁶⁹⁾.

I due organi di controllo giudicano nondimeno che un sistema legale determinante il salario minimo per i giovani lavoratori e gli apprendisti sia necessario per soddisfare le esigenze di questa disposizione.

In Svizzera non sussiste alcun fondamento legale che consenta di stabilire un salario minimo per queste due categorie. Conformemente al nostro siste-

ma di libertà contrattuale, i salari sono fissati dalle due parti nei contratti di lavoro individuali, nei contratti di tirocinio secondo l'articolo 334a CO (RS 220) o nei contratti collettivi. Non saremmo dunque sempre in grado di fornire agli organi di controllo della Carta le indicazioni auspiccate. Preferiamo conseguentemente non accettare il paragrafo 5 dell'articolo 7 della Carta.

Paragrafo 6 (Ore dedicate alla formazione professionale comprese nella giornata di lavoro)

L'applicazione di questa disposizione è vincolata all'articolo 33 ed è conseguentemente considerata adempiuta per la grande maggioranza degli adolescenti le ore dedicate alla formazione professionale siano comprese nella giornata di lavoro.

L'articolo 30 della legge sulla formazione professionale del 19 aprile 1978 (RS 412.10) e l'articolo 345 capoverso 2 CO soddisfano chiaramente queste esigenze. I contratti di tirocinio per i lavoratori agricoli contengono disposizioni analoghe (art. 55 segg. della legge sull'agricoltura del 3 ottobre 1951, RS 910.1).

Paragrafo 7 (Tre settimane al minimo di ferie annue retribuite per i lavoratori di età inferiore ai 18 anni)

L'articolo 329a capoversi 1 e 2 CO soddisfano integralmente questa esigenza, tanto più in quanto l'applicazione di questa disposizione è vincolata all'articolo 33 della Carta.

Paragrafo 8 (Divieto del lavoro notturno per i lavoratori di età inferiore ai 18 anni)

La parte II dell'allegato alla Carta stabilisce che questa disposizione è osservata qualora la grande maggioranza delle persone di età inferiore ai 18 anni non possa, secondo la legge, essere impiegata in lavori notturni. Gli esperti indipendenti hanno a loro volta affermato che una Parte contraente rispetta questa norma se la sua legislazione vieta ai giovani di età inferiore ai 16 anni il lavoro tra le 19 e le 6 e a quelli di età inferiore ai 18 anni tra le 22 e le 5, e se le deroghe a tale divieto sono autorizzate unicamente in casi eccezionali ¹⁷⁰⁾.

Pur tenendo conto che l'articolo 31 LL (RS 822.11) non si applica a tutti i giovani lavoratori e che la LL autorizza eccezioni (art. 31 cpv. 4), sembra che il nostro Paese possa accettare questa disposizione della Carta.

Paragrafo 9 (Controllo medico regolare per i lavoratori di età inferiore ai 18 anni, occupati in determinati lavori)

Secondo l'interpretazione conferita dagli esperti indipendenti a questa disposizione, la Carta sociale esige che la periodicità di questo controllo medico venga prevista nella legislazione ¹⁷¹⁾. Gli esperti hanno inoltre chiesto che sia loro fornito l'elenco completo dei lavoratori nei quali i giovani sono sottoposti a un controllo medico obbligatorio ¹⁷²⁾.

In Svizzera la competenza in materia di sanità pubblica spetta di principio ai Cantoni. Se l'articolo 7 paragrafo 9 fosse accettato, i Cantoni sarebbero obbligati, ove un siffatto disciplinamento mancasse, ad emanare prescrizioni legali e a compilare rapporti periodici sul controllo medico dei giovani occupati nelle professioni determinate dalla legge. L'adesione a tale disposizione della Carta potrebbe obbligare la Confederazione a chiedere ai Cantoni di assumere nuovi compiti in materia. Nonostante questo aspetto fondamentale del problema, giudichiamo che l'accettazione della disposizione di cui si tratta non sia soltanto giustificata, ma anche auspicabile.

Paragrafo 10 (Protezione dei giovani lavoratori contro i pericoli fisici e morali)

La legge sul lavoro obbliga il datore di lavoro ad avere debitamente riguardo per la salute dei giovani lavoratori e a provvedere alla tutela della moralità durante il lavoro (art. 29 cpv. 2 LL). Inoltre, l'obbligo generale ingiunto al datore di lavoro di proteggere la personalità del lavoratore (art. 328 CO) s'allarga parimente ai giovani lavoratori.

Riassumendo, al lume di queste spiegazioni, l'articolo 7 della Carta sociale non risulta integralmente accettabile per il nostro Paese, dacché non possiamo approvarne il paragrafo 5.

235 Articolo 8: Diritto delle lavoratrici alla protezione

Secondo l'interpretazione degli esperti indipendenti, questo articolo s'applica unicamente alle lavoratrici esercitanti un'attività remunerata. Gli esperti si sono fondati al riguardo sul testo inglese che utilizza i termini precisi di «employed women»¹⁷³⁾.

Il *paragrafo 1*, secondo l'opinione degli esperti indipendenti, stabilisce per le Parti contraenti l'obbligo, da un lato, di assicurare un congedo di maternità di dodici settimane al minimo e, dall'altro, di provvedere in modo che le donne siano convenientemente risarcite della perdita di salario durante questo periodo¹⁷⁴⁾. Questa interpretazione non è controversa.

Le disposizioni del CO (art. 324a) e della LL (art. 35) non soddisfano, nel tenore vigente, le esigenze di questa disposizione della Carta. Nondimeno, come già abbiamo spiegato nel messaggio del 17 novembre 1982 sull'iniziativa popolare «per un'efficace protezione della maternità» (FF 1982 III 805), la revisione parziale dell'assicurazione malattie¹⁷⁵⁾ apporterà un aumento del congedo di maternità a sedici settimane e introdurrà l'assicurazione obbligatoria per un'indennità pari all'80 per cento del salario assicurato. Questo nuovo disciplinamento soddisferebbe le esigenze dell'articolo 8 paragrafo 1 della Carta, per cui la disposizione può essere accettata.

Paragrafo 2 (Licenziamento illegale durante il congedo di maternità)

Gli esperti indipendenti non hanno riconosciuto a questo divieto un carattere assoluto. Pertanto, esso non s'applica a un licenziamento giustificato da una colpa della lavoratrice, che normalmente provoca una rottura del contratto di lavoro, come anche ai licenziamenti in caso di cessazione dell'

attività dell'impresa o di scadenza del termine previsto nel contratto di lavoro ¹⁷⁶⁾.

Secondo l'articolo 336e capoverso 1 lettera c CO, il rapporto di lavoro non può venir disdetto nelle otto settimane che precedono o seguono il parto. Come abbiamo evidenziato nel messaggio suindicato del 17 novembre 1982, secondo il progetto dell'assicurazione malattia, la protezione deve in avvenire essere assicurata durante la gravidanza e le sedici settimane dopo il parto; essa si estenderà dunque in tutti i casi alla durata totale del congedo di maternità.

Il nostro Paese potrà pertanto soddisfare le esigenze di questa disposizione della Carta.

Il *paragrafo 3*, secondo il parere degli esperti indipendenti, obbliga gli Stati contraenti ad assicurare, alle lavoratrici che allattano, il diritto a due periodi di pausa quotidiana di una mezz'ora ciascuna; se l'azienda non dispone di un locale specialmente adeguato a tale scopo, la durata di ogni pausa dovrà essere aumentata a un'ora. Le pause sono considerate come ore di lavoro e devono essere remunerate in quanto tali ¹⁷⁷⁾.

Il Comitato governativo ha condiviso il parere degli esperti indipendenti, ma ha dichiarato che l'osservanza delle modalità previste dagli esperti non mancherà di porre problemi pratici in numerosi casi ¹⁷⁸⁾. La disposizione dell'articolo 35 capoverso 3 LL soddisfa questa esigenza.

Paragrafo 4 (Disciplinamento del lavoro notturno e divieto di lavori pericolosi, insalubri o faticosi per le donne)

Questa disposizione persegue un duplice scopo: a) il disciplinamento del lavoro notturno e b) il divieto dell'impiego di manodopera femminile in lavori sotterranei nelle miniere, lavori pericolosi, insalubri e faticosi. L'espressione francese «*emplois industriels*» deve, secondo il parere degli esperti indipendenti e del Comitato governativo, essere interpretata in modo da escludere i lavori non industriali nelle imprese industriali ¹⁷⁹⁾.

Questa disposizione collima pertanto con la convenzione (n. 89) dell'OIL, concernente il lavoro notturno delle donne occupate nell'industria, che il nostro Paese ha ratificato il 6 maggio 1950 (RS 0.822.719.9).

La nostra legislazione soddisfa le esigenze della Carta anche per quanto concerne il punto b). Rinviamo al riguardo all'articolo 33 capoverso 2 LL, come anche agli articoli 66 e 67 OLL 1 (RS 822.111). Inoltre, la Svizzera ha già ratificato il 23 maggio 1940 la convenzione (n. 45) dell'OIL concernente l'impiego delle donne in lavori sotterranei nelle miniere di qualsiasi categoria (RS 0.822.715.5).

Il mandato conferito al Legislatore dall'articolo 4 capoverso 2 della Costituzione federale potrebbe avere come conseguenza l'abrogazione delle disposizioni suddette. Dacché tutti gli Stati contraenti tendono verso una parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro e di professione, questa disposizione della Carta dovrà probabilmente essere riveduta; presentemente, il nostro Paese ne soddisfa però le esigenze, cosicché, nulla si oppone all'accettazione della norma.

La Svizzera adempie dunque tutte le condizioni per approvare integralmente l'articolo 8 della Carta.

236 **Articolo 9: Diritto all'orientamento professionale**

Accettando questo capitolo di un solo paragrafo, le Parti contraenti si obbligano «a procurare o a promuovere, per quanto è necessario, un servizio che aiuterà tutte le persone, ivi comprese quelle minorate, a risolvere i problemi relativi alla scelta di una professione o al miglioramento professionale . . . ». Tale servizio dev'essere assicurato gratuitamente agli adulti, ai giovani e ai fanciulli in età scolastica. Secondo l'interpretazione conferita dagli esperti indipendenti, l'espressione «per quanto è necessario» implica per gli Stati contraenti, i quali contano un numero assai importante di disoccupati, l'obbligo di intraprendere uno sforzo particolare in materia d'orientamento professionale. Gli esperti chiedono inoltre indicazioni dettagliate concernenti i compiti, l'organizzazione e il funzionamento dei servizi pubblici e privati d'orientamento professionale, i provvedimenti adottati per coordinare questi servizi e, più particolarmente le misure in favore delle persone minorate, quelle per migliorare la mobilità; sollecitano infine dati sul finanziamento di tali servizi, nonché sull'effettivo del personale e il numero dei beneficiari ¹⁸⁰⁾.

Le disposizioni del secondo titolo (art. 2 a 5) della legge federale sulla formazione professionale del 19 aprile 1978 (RS 412.10) soddisfano manifestamente questa esigenza della Carta. L'orientamento professionale è libero e gratuito ed è aperto a tutti i giovani ed adulti. La Svizzera è conseguentemente in grado d'accettare l'articolo 9 della Carta.

237 **Articolo 10: Diritto alla formazione professionale**

L'osservanza delle disposizioni di questa norma, secondo l'articolo 33 della Carta, dipende dalla loro applicazione alla grande maggioranza, ossia a circa l'80 per cento dei lavoratori interessati. Gli esperti indipendenti esigono dati statistici esatti e recenti sul numero dei lavoratori beneficianti dei provvedimenti previsti. ¹⁸¹⁾ Evidenziano inoltre l'importanza della formazione professionale, in particolare in periodo di recessione economica, e sottolineano che la priorità dev'essere riservata alla formazione dei giovani, dacché essi, di regola, sono particolarmente esposti al pericolo della disoccupazione ¹⁸²⁾.

Paragrafo 1

Secondo il parere degli esperti indipendenti, questa disposizione prevede un duplice obbligo: gli Stati contraenti sono tenuti, da un lato, a promuovere la formazione tecnica e professionale di tutte le persone e, dall'altro, ad assicurare l'accesso all'insegnamento universitario e tecnico superiore unicamente secondo il criterio dell'idoneità individuale. Gli esperti hanno però successivamente posto l'accento sulla democratizzazione dell'accesso all'insegnamento universitario ¹⁸³⁾.

Secondo l'articolo 27 della legge federale sulla formazione professionale del 18 aprile 1978 (RS 412.10), le scuole professionali sono tenute a conferire agli apprendisti, nel quadro dell'insegnamento obbligatorio ed eventualmente dell'insegnamento opzionale, le conoscenze indispensabili all'esercizio della professione. Secondo le possibilità, esse devono parimente offrire agli apprendisti corsi di ripetizione volti ad elaborare a fondo le materie obbligatorie. L'articolo 16 della stessa legge prevede inoltre l'organizzazione di corsi d'introduzione per talune formazioni professionali. L'articolo 4 della legge federale del 19 marzo 1965 sul sussidiamento delle spese cantonali per borse di studio (RS 416.0) autorizza la Confederazione a concedere sussidi ai Cantoni se essi concedono borse di studio ad alunni in istituti scolastici determinati. Nell'agricoltura e negli altri settori non sottoposti alla legge sulla formazione professionale, questa formazione è parimente garantita, da un lato, mediante l'ordinanza del 25 giugno 1975 concernente la formazione professionale agricola (RS 915.1), dall'altro, mediante leggi e ordinanze cantonali. Anche i provvedimenti professionali previsti nell'articolo 15 segg. della legge sull'assicurazione invalidità (RS 831.20) in favore degli invalidi sono conformi alle esigenze di questa disposizione della Carta.

Nel settore dell'insegnamento superiore, l'accesso alle scuole superiori federali e cantonali è aperto a tutte le persone che dispongono delle qualificazioni necessarie. Nel messaggio del 14 giugno 1982 a sostegno di una modificazione del decreto federale concernente il quarto periodo di sovvenzione, giusta la legge federale sull'aiuto alle università (FF1982 II 497), abbiamo evidenziato che l'introduzione del numero chiuso, anche se dovesse essere limitato a talune professioni, significherebbe, dal profilo della politica generale, della politica sociale e della politica dell'educazione, una grave rottura con le tradizioni collaudate e fondamentali del nostro sistema di istruzione. Secondo l'articolo 5 della legge sulle borse di studio, nessun sussidio verrà concesso ai Cantoni per le loro spese, se limitano la libera scelta degli studi o se sottopongono la concessione di borse alla condizione di una durata minima di domicilio nel Cantone per una ragione diversa da quella prevista in detto articolo.

Ancorché la Confederazione non vieti, di principio, ai Cantoni universitari d'introdurre, per motivi imperativi e oggettivi, limitazioni all'ammissione di studenti e di riservare pertanto un trattamento preferenziale alle persone domiciliate nel Cantone (cfr. perizia giuridica concernente le questioni del numero chiuso delle alte scuole cantonali del professor Yvo Hängartner), il nostro Paese soddisfa le esigenze di questa disposizione della Carta la quale, conseguentemente, può essere accettata.

Paragrafo 2 (Garanzia e promovimento dell'apprendistato)

Gli esperti indipendenti hanno definito la nozione di «sistema d'apprendistato» nel senso che i provvedimenti previsti nella Carta non devono essere puramente empirici e concernere unicamente una formazione manuale, ma devono corrispondere ad una concezione globale implicante una formazione completa, coordinata e sistematica¹⁸⁴. Le disposizioni legali menzionate nei commenti relativi al paragrafo 1 consentono alla Svizzera d'accettare anche questa disposizione.

Il *paragrafo 3* obbliga le Parti contraenti ad assicurare, se necessario, misure adeguate e facilmente accessibili per la formazione dei lavoratori adulti (lett. a) e per la riqualificazione professionale resa necessaria dall'evoluzione tecnica o da un nuovo orientamento del mercato del lavoro (lett. b). Gli esperti indipendenti hanno reiteratamente evidenziato l'urgenza di questo tipo di provvedimenti in caso di disoccupazione importante¹⁸⁶⁾. Essi chiedono alle Parti contraenti di fornire dati esatti, fra l'altro, sul numero di lavoratori che si sono avvalsi di queste possibilità sulle misure prese per assicurare l'uguaglianza di trattamento tra i propri cittadini e i cittadini di altre Parti contraenti e sulle possibilità di formazione continua offerte ai lavoratori indipendenti ecc.¹⁸⁶⁾.

Secondo l'articolo 34^{novies} capoverso 3 della Costituzione federale, l'assicurazione contro la disoccupazione deve promuovere «con prestazioni finanziarie provvedimenti atti a prevenire e combattere la disoccupazione». Nel nostro messaggio del 2 luglio 1980 concernente una nuova legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (FF 1980 III 469, 496), abbiamo però constatato una limitazione di questa disposizione costituzionale, in quanto essa non può coprire tutti gli aspetti della disoccupazione, come ad esempio l'educazione permanente.

I provvedimenti destinati alla riqualificazione, al perfezionamento e alla reintegrazione professionali secondo l'articolo 59 segg. LAD (RU 1982 2184) presuppongono che il collocamento sia impossibile o considerevolmente intralciato. La Carta esige invece la riqualificazione qualora essa sia resa necessaria dall'evoluzione tecnica o da un nuovo orientamento del mercato del lavoro. In pratica, ambedue le ipotesi entreranno congiuntamente in considerazione per gli stessi lavoratori. Nel settore della disoccupazione, cui l'articolo 10 paragrafo 3 della Carta accorda un'importanza particolare, il nostro Paese non dispone però di basi legali sufficienti per accettare questa disposizione della Carta.

Il *paragrafo 4* obbliga le Parti contraenti, per incoraggiare la piena utilizzazione dei mezzi previsti, a prevedere ad esempio la riduzione o l'abolizione di ogni diritto e tassa (lett. a), la concessione di un'assistenza finanziaria nei casi che lo richiedono (lett. b), l'inclusione, nelle ore normali di lavoro, del tempo dedicato ai corsi supplementari di formazione seguiti dal lavoratore durante l'impiego, a richiesta del suo datore di lavoro (lett. c), come anche un controllo adeguata, in consultazione con le organizzazioni professionali dei datori di lavoro e dei lavoratori, del sistema di apprendistato e di ogni altro sistema di formazione per giovani lavoratori (lett. d).

Per esaminare se una Parte contraente soddisfa gli obblighi risultanti da questa disposizione della Carta, gli esperti indipendenti esigono indicazioni esaustive sui provvedimenti adottati per attuare ogni lettera di questo paragrafo¹⁸⁷⁾. I fondamenti legali menzionati nel commento inerente al paragrafo 1 di questo articolo dovrebbero consentire l'accettazione delle lettere b) e d). L'osservanza della disposizione di cui alla lettera a) esigerebbe interferenze nel settore di competenza cantonale e provocherebbe oneri finanziari supplementari per la Confederazione e i Cantoni. D'altro canto, non sussiste alcuna base legale che consenta d'accettare la lettera c). Per

questi motivi dobbiamo rinunciare all'accettazione del paragrafo 4 dell'articolo 10 della Carta.

In conclusione, possono essere accettate dal nostro Paese soltanto le disposizioni dei paragrafi 1 e 2 dell'articolo 10 della Carta.

238 Articolo 11: Diritto alla protezione della salute

Secondo il parere degli esperti indipendenti, gli obblighi contenuti in questo articolo assumono un carattere assai generale. Infatti, la Carta menziona specialmente soltanto il mandato in materia d'educazione sanitaria e di prevenzione delle malattie epidemiche ed endemiche. Per il resto, le Parti contraenti sono meramente tenute ad eliminare nella misura del possibile le cause di una salute carente¹⁸⁸⁾. Anche nel quadro di questo articolo gli esperti indipendenti chiedono indicazioni concernenti i provvedimenti adottati per lottare contro l'inquinamento dell'ambiente¹⁸⁹⁾.

Paragrafo 1 (Provvedimenti intesi ad eliminare le cause di deficienti condizioni di salute)

Gli esperti indipendenti hanno evidenziato che una medicina del lavoro, il cui compito si limitasse al trattamento delle malattie professionali, non soddisferebbe le esigenze di questa disposizione e che trattasi piuttosto di esaminare anche i problemi posti dall'adeguamento dell'individuo al mondo del lavoro e dalla prevenzione degli infortuni ecc.¹⁹⁰⁾.

La finalità di questa disposizione della Carta ribadisce indubbiamente la preoccupazione fondamentale delle politiche e delle legislazioni cantonali e federali in materia di igiene pubblica, nel cui quadro s'inseriscono parimente i numerosi compiti assunti dalla Confederazione nel settore della protezione dell'ambiente (protezione delle acque, lotta contro l'inquinamento atmosferico, i gas di scarico, i rumori eccessivi e la radioattività) e del commercio delle sostanze tossiche. Le competenze federali consentono di agire efficacemente per la salvaguardia e il miglioramento della salute pubblica. Nel settore specifico della medicina del lavoro, come abbiamo già sottolineato nel commento dell'articolo 3 della Carta (n. 232), la nostra legislazione pone l'accento essenziale sulla prevenzione. Questa disposizione è accettabile.

Paragrafo 2 (Consultazione ed educazione in materia di salute)

Gli esperti indipendenti chiedono indicazioni sui mezzi finanziari dedicati all'attuazione di questa finalità¹⁹¹⁾. Le possibilità d'intervento della Confederazione sono limitate dalla competenza cantonale nel settore della salute e dell'istruzione pubblica, alla quale incombono indubbiamente, in questa materia, compiti importanti. Numerose organizzazioni private sono parimente attive in questo settore. I Cantoni dovrebbero, dopo l'accettazione di tale disposizione, alla quale nulla si oppone, compilare rapporti sulle misure adottate in materia.

Paragrafo 3 (Prevenzione delle malattie epidemiche, endemiche ed altre)

Gli esperti indipendenti auspicano ricevere indicazioni riguardanti il numero delle vaccinazioni obbligatorie e facoltative contro determinate malattie epidemiche gravi ¹⁹²⁾. La lotta contro le malattie trasmissibili e certe malattie particolarmente pericolose e reumatiche incombe alla Confederazione. Le leggi vigenti istituiscono una stretta collaborazione fra Cantoni e Confederazione ¹⁹³⁾. Ancorché la legge federale non prescriva alcuna vaccinazione obbligatoria, i Cantoni sono tenuti, secondo l'ordinanza del 22 dicembre 1976 sulle vaccinazioni gratuite (RS 818.138.1) a fornire la possibilità di vaccinazione gratuita contro la poliomelite e la tubercolosi. La Svizzera soddisfa pertanto le esigenze di questa disposizione della Carta.

Il nostro Paese è in grado d'accettare integralmente l'articolo 11 della Carta.

239 Articolo 14: Diritto di beneficiare dei servizi sociali

Per servizi sociali, gli esperti indipendenti intendono, da un lato, quelli che utilizzano i metodi idonei al servizio sociale e, dall'altro, quelli che contribuiscono al benessere e allo sviluppo degli individui e dei gruppi nella comunità, come anche al loro adeguamento all'ambiente sociale. Lo scopo di questo articolo è conseguentemente molto generale. Il campo d'applicazione è più vasto di quello dell'articolo 13 paragrafo 3 (cfr. n. 225) che si estende soltanto alle persone le quali non dispongono di risorse sufficienti. Gli esperti indipendenti procedono dall'idea secondo cui i servizi sociali previsti nell'articolo 14 allargheranno progressivamente il loro campo d'intervento ed aumenteranno in numero ¹⁹⁴⁾.

Paragrafo 1 (Promovimento e organizzazione dei servizi sociali)

Gli esperti indipendenti chiedono alle Parti contraenti di fornire indicazioni esatte circa il numero dei principali servizi previsti in questo articolo, la loro funzione, la loro organizzazione, il finanziamento, il personale accupato, i metodi di lavoro ecc. ¹⁹⁵⁾. In questi ultimi anni, gli esperti sono sempre giunti alla conclusione che tutte le Parti contraenti, le quali hanno accettato tale disposizione, l'avevano pure rispettata. Parallelamente alla sicurezza sociale, la Svizzera dispone di una vasta rete di servizi in favore delle famiglie, degli invalidi, delle persone anziane, degli adolescenti, dei fanciulli e di altri strati sociali. I servizi sociali pubblici sono, di regola, gestiti dai Cantoni o dai Comuni (servizi per la gioventù, servizi d'assistenza sociale ecc.). Le organizzazioni private, neutre o confessionali, assumono un'importanza molto rilevante nel settore dell'assistenza e del servizio sociale. Al riguardo, occorre menzionare le numerose società, associazioni, sindacati, cooperative, fondazioni e altre organizzazioni e, in modo particolare, le fondazioni Pro Juventute, Pro Infirmis, Pro Senectute, la Croce Rossa, le opere assistenziali delle chiese ecc. In complesso, i servizi sociali svolgono la loro azione secondo i metodi più recenti del lavoro sociale.

La Svizzera, per accettare questa disposizione, ciò che appare giustificabile,

dovrà prendere posizione in modo particolareggiato sulle questioni poste dagli esperti.

Il *paragrafo 2* chiede alle Parti contraenti di incoraggiare le persone e le organizzazioni e creare o a mantenere servizi sociali. In Svizzera, le organizzazioni private d'assistenza nel settore sociale si sono sovente sviluppate al punto di non essere più in grado di svolgere i loro compiti con mezzi propri (donazioni, collette); conseguentemente, i poteri pubblici (Comuni, Cantoni e Confederazione) le sostengono mediante mezzi finanziari importanti. L'articolo 34^{quater} capoverso 7 della Costituzione federale autorizza la Confederazione a sostenere finanziariamente i servizi sociali o pubblici oppure ufficialmente riconosciuti e il Legislatore si è già avvalso di questa possibilità¹⁹⁷). Al lume di questi chiarimenti, il paragrafo 2 dell'articolo 14 della Carta può essere accettato dalla Svizzera.

Pertanto, il nostro Paese è in grado di approvare integralmente l'articolo 14 della Carta.

2310 Articolo 15: Diritto delle persone fisicamente o mentalmente minorate alla formazione professionale ed al riadattamento professionale e sociale

Gli esperti indipendenti giudicano d'essere in grado di pronunciarsi sulla questione di sapere se uno Stato contraente soddisfi alle esigenze di questo articolo unicamente qualora tale Stato fornisca indicazioni sufficienti circa i criteri scelti per determinare le persone considerate mentalmente o fisicamente minorate¹⁹⁸).

Paragrafo 1 (Provvedimenti per promuovere la formazione professionale dei minorati)

Gli esperti indipendenti auspicano ottenere indicazioni esaustive sui provvedimenti effettivamente adottati per conseguire le finalità stabilite in questo paragrafo, come anche sulla natura e il numero delle istituzioni specializzate nella formazione degli handicappati, sul numero di persone aventi beneficiato di una siffatta formazione, sull'effettivo presunto di persone minorate e in particolare gravemente inferme¹⁹⁹).

Gli articoli 15 e 16 LAI (RS 831.20), concretati nell'articolo 5 dell'ordinanza del 17 gennaio 1961 sull'assicurazione per l'invalidità (RS 831.201), sono conformi alle esigenze di questa disposizione.

Paragrafo 2 (Provvedimenti per il collocamento delle persone minorate)

Secondo il parere degli esperti indipendenti, questa disposizione esige dalle Parti contraenti continui sforzi per assicurare la sua applicazione pratica²⁰⁰).

Gli articoli 8, 17, 18, 71 e 72 LAI, come anche gli articoli 6, 6^{bis} e 7 della OAI consentono alla Svizzera di soddisfare le esigenze di tale disposizione della Carta.

Possiamo dunque approvare integralmente l'articolo 15.

2311 **Articolo 17: Diritto della madre e del fanciullo ad una protezione sociale ed economica**

Gli esperti indipendenti hanno affermato che il tenore generale di questo articolo è più limitato di quello del corrispondente principio 17 della parte I della Carta, che riconosce il diritto della madre e del figlio a una protezione sociale ed economica «*indipendentemente dalla situazione matrimoniale e dai rapporti familiari*». Interpretando questo articolo, gli esperti indipendenti hanno sottolineato la protezione dei figli naturali e delle madri nubili. Al riguardo, giudicano che, ancorché non possa essere forse possibile attualmente assicurare l'uguaglianza completa davanti alla legge di questi figli con altri, una manifesta discriminazione legislativa dei figli natuarli non sarebbe conforme agli obblighi risultanti dalla presente norma. Pertanto, uno Stato contraente dovrebbe, tenuto conto dei bisogni particolari dei figli naturali, adottare i provvedimenti necessari per assicurare la loro protezione. Questi principi dovrebbero essere applicati per analogia alle madri nubili ²⁰¹).

Gli esperti indipendenti hanno chiesto reiteratamente alle Parti contraenti numerose indicazioni sulle misure prese per proteggere giuridicamente la madre e il figlio ²⁰²). Il Comitato governativo ha invece precisato che l'articolo 16 (cfr. n. 226), non menziona la protezione giuridica e che pertanto non si estende alle questioni inerenti al diritto familiare e successorio. Il Comitato governativo ha peraltro rimproverato agli esperti indipendenti di occuparsi esclusivamente dei problemi concernenti i figli nati fuori del matrimonio e le madri nubili e di non tenere quindi conto che l'articolo 17 esige provvedimenti in favore di tutte le categorie di madri e di figli ²⁰³). Nonostante questa incertezza riguardo all'interpretazione, questo articolo ci sembra accettabile dal nostro Paese.

Tanto le disposizioni di diritto civile (diritto della famiglia), quanto gli articoli 324a capoverso 3 e 328a capoverso 3 CO consentono di garantire la protezione prevista in questo articolo. Gli articoli 33 segg. LL contengono diverse prescrizioni sulla protezione della donna, e in particolare della futura madre e della casalinga. Come già abbiamo spiegato nel commento dell'articolo 8 (cfr. n. 235), la revisione parziale dell'assicurazione malattia migliorerà sostanzialmente la protezione della maternità. La legge federale del 26 dicembre 1946 sull'assicurazione vecchiaia e superstiti (RS 831.10) prevede, negli articoli 35^{bis} segg., norme speciali concernenti le rendite delle madri, dei figli, delle vedove e degli orfani. I provvedimenti per la formazione scolastica speciale e l'assistenza dei minorenni grandi invalidi, previsti negli articoli 19 e 20 LAI (RS 831.20), contribuiscono a migliorare la situazione degli handicappati e dei loro genitori.

I Cantoni e i Comuni offrono diversi servizi sociali alle madri e ai figli: aiuto familiare, consultori per le madri, giardini d'infanzia ecc.

Dopo aver accettato l'articolo 17, che è cosa indubbiamente possibile, il nostro Paese sarebbe tenuto a fornire indicazioni precise riguardo ai provvedimenti menzionati e agli istituti esistenti.

2312 **Articolo 18: Diritto all'esercizio di un'attività lucrativa sul territorio delle altre Parti contraenti**

L'interpretazione dei primi tre paragrafi di questo articolo da parte degli organi di controllo della Carta ha posto difficoltà considerevoli. Le divergenze d'opinione tra gli esperti indipendenti e il Comitato governativo riguardo ai differenti punti non hanno finora potuto essere eliminate.

In conformità con l'allegato della Carta (ad. parte I par. 18 e parte II art. 18 par. 1), gli esperti indipendenti hanno precisato la portata di questo articolo dichiarando che esso ha per scopo soltanto l'esercizio di un'attività lucrativa da parte degli stranieri sul territorio di una Parte contraente e non l'entrata di quest'ultimi sul territorio dello Stato²⁰⁴).

Il campo d'applicazione personale di questo articolo limitato ai cittadini degli Stati partecipi²⁰⁵). Secondo il parere degli esperti indipendenti, i paragrafi I a 3 della norma sono caratterizzati da un'evidente dinamicità. Conseguentemente, gli ordinamenti concernenti l'esercizio di un'attività lucrativa da parte di stranieri dovrebbero essere progressivamente liberalizzati, affinché la posizione della manodopera estera venga quanto possibile parificata a quella dei cittadini nazionali. Gli esperti indipendenti giudicano che gli ordinamenti limitanti il diritto d'esercitare l'attività lucrativa in determinate professioni e per determinati datori di lavoro e implicanti il rimpatrio del lavoratore nel caso di perdita d'impiego, non possono fondamentalmente essere considerati sufficientemente duttili. Un disciplinamento elastico dovrebbe piuttosto prevedere l'accesso del lavoratore straniero ad attività diverse da quelle che è autorizzato ad esercitare al momento della sua entrata nel Paese d'accoglienza; esso dovrebbe parimente garantire una completa libertà d'impiego al lavoratore straniero che può vantare un determinato tempo di residenza o d'attività professionale²⁰⁶).

Gli esperti indipendenti interpretano questa norma in considerazione del principio 18 della parte I della Carta, secondo il quale i cittadini di una Parte contraente hanno il diritto di esercitare sul territorio di un'altra Parte qualsiasi attività lucrativa, in condizioni di parità con i cittadini di quest'ultima, a meno che la restrizione sia giustificata da serie ragioni di carattere economico e sociale. Essi sono del parere che una Parte contraente, la quale non garantisca un'uguaglianza di trattamento completa ed effettiva, non possa invocare la riserva suindicata per soddisfare le esigenze dell'articolo 18²⁰⁷).

L'Assemblea parlamentare, i cui pareri collimano preponderantemente con quelli degli esperti indipendenti, si scosta in questo punto: secondo la sua opinione, l'articolo 18 è più limitato del principio 18 della parte I, poiché esige soltanto la liberalizzazione e la semplificazione degli ordinamenti interni e non l'istituzione dell'uguaglianza assoluta di trattamento con i cittadini nazionali. Conseguentemente, la riserva del principio 18 non si applica all'articolo 18²⁰⁸).

Il Comitato governativo ha criticato l'interpretazione degli esperti indipendenti su diversi punti. Ad esempio, ha criticato la loro tendenza di esigere dagli Stati partecipi indicazioni estremamente esaustive e precise sui prov-

vedimenti adottabili conformemente all'articolo 18 paragrafi 1 a 3. I lavori preparatori della Carta mostrano infatti che si è rinunciato scientemente a definire chiaramente le espressioni «semplificare le formalità» e «regolamenti elastici», utilizzate in queste disposizioni, per conferire una determinata libertà di intervento alle Parti contraenti²⁰⁹). Il Comitato governativo, ancorché attribuisca a tali disposizioni (paragrafi 1-3) un carattere dinamico giudica che non si possa esigere dalle Parti contraenti una più ampia liberalizzazione, segnatamente in periodo congiunturalmente difficile. La situazione economica di un Paese può infatti giustificare un inasprimento delle prescrizioni inerenti all'immigrazione e all'esercizio di un'attività lucrativa da parte di stranieri. Il Comitato governativo è pertanto del parere che tali limitazioni contribuiscono parimente ad una migliore protezione sociale dei lavoratori, poiché esse costituiscono una difesa contro pratiche d'assunzione illegali ed abusive²¹⁰).

Le divergenze d'opinione tra gli organi di controllo riguardo l'interpretazione dei tre primi paragrafi dell'articolo 18 non hanno finora potuto essere eliminate. È pertanto difficile circoscrivere chiaramente la portata di questi disposti. Ci limiteremo dunque ad esaminare brevemente se la Svizzera può soddisfare tali esigenze.

Paragrafo 1 (Applicazione liberale dei regolamenti esistenti) e

Paragrafo 3 (Allentamento dei regolamenti esistenti)

Al lume delle spiegazioni precedenti, la nostra legislazione, presentemente, non è conforme alle esigenze di questi due disposti per i motivi seguenti: il nostro disciplinamento obbliga di regola gli stranieri, beneficianti di un permesso di dimora annuale, a rimanere il primo anno al servizio dello stesso datore di lavoro; lo stesso vale per gli stagionali, durante la stagione. Questa norma, come la durata di dimora autorizzata per gli stagionali, non può, secondo il parere degli esperti, essere considerata liberale giusta l'articolo 18 della Carta²¹¹).

Il lavoratore straniero dovrebbe parimente aver diritto al rinnovo del permesso di soggiorno dop un anno²¹²). Tale esigenza non è soddisfatta nel nostro Paese, nel quale i lavoratori migranti non hanno alcun diritto al rinnovo del permesso, fatta eccezione degli italiani che l'ottengono dopo cinque anni di soggiorno regolare ed ininterrotto, secondo l'articolo 11 dell'accordo italo-svizzero sull'emigrazione del 10 agosto 1964 (RS 0.142.114.548). Per estrapolazione, i cittadini degli altri Paesi dell'Europa occidentale beneficiano, in pratica, dello stesso trattamento.

La Svizzera si è però riservata, all'atto dell'adesione alla decisione dell'OCSE del 1953/56 concernente l'impiego dei cittadini dei Paesi membri, di non rinnovare i permessi dopo cinque anni per motivi demografici.

In occasione dell'adesione alla convenzione istitutiva l'Associazione europea di libero scambio (AELS) del 4 gennaio 1960 (RS 0.632.31), la Svizzera ha espresso la stessa riserva riguardo ai lavoratori indipendenti e al personale quadro delle aziende che si occupano della produzione o del commercio di beni originari della zona.

Infine non sussiste alcuna possibilità di assicurare l'impiego ai lavoratori stranieri e conseguentemente il rinnovo del permesso di soggiorno annuale, se per lo stesso impiego risultano disponibili lavoratori indigeni.

Paragrafo 2 (Semplificazione delle formalità vigenti, riduzione o soppressione delle tasse amministrative)

Secondo questa disposizione, è considerata una semplificazione la stesura di un unico documento per l'autorizzazione di dimora, annuale o stagionale, e per l'esercizio di un'attività lucrativa. La limitazione della validità delle autorizzazioni al territorio cantonale soddisfa parimente le esigenze della Carta, poiché la convenzione concerne lo statuto giuridico del lavoratore migrante del 1977, non firmata dalla Svizzera, prevede nell'articolo 8 capoverso 2 la possibilità di una limitazione territoriale della validità dei permessi negli Stati federativi. Potremmo dunque accettare le prescrizioni sulle formalità.

Tra gli emolumenti, quelli che coprono unicamente le spese amministrative possono essere considerati rispondenti alle esigenze della norma²¹³⁾. Le tasse riscosse in Svizzera dovrebbero dunque essere conformi ai requisiti dell'articolo 18 paragrafo 2 della Carta. È però evidente che gli esperti indipendenti chiedono, conformemente al tenore di siffatta disposizione, una soppressione totale della tassa²¹⁴⁾. Se la disposizione fosse accettata, la Confederazione dovrebbe chiedere ai Cantoni di rinunciare agli introiti provenienti dalla riscossione delle tasse.

Accettando i paragrafi 1, 2 e 3 dell'articolo 18, i vostri Consigli ci conferirebbero in mandato di modificare in modo determinante la nostra politica di stabilizzazione del numero degli stranieri su punti essenziali.

In base all'interpretazione degli organi di controllo della Carta, la portata di queste disposizioni non può essere chiaramente definita. Per questo motivo, sarebbe attualmente preferibile astenersi dall'accettazione.

Il *paragrafo 4* chiede alle Parti contraenti di riconoscere ai loro cittadini il diritto di emigrare per esercitare un'attività lucrativa sul territorio delle altre Parti contraenti. Secondo il parere degli esperti indipendenti, le limitazioni di questo diritto per motivi d'ordine pubblico sarebbero compatibili con l'impegno stabilito in tale paragrafo²¹⁵⁾. Siffatto diritto è parimente ancorato nell'articolo 2 capoversi 2 e 3 del Protocollo n. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Contrariamente a quest'ultima disposizione, il paragrafo 4 dell'articolo 18 della Carta, ancorché il suo tenore si scosti da quello delle altre disposizioni, non è immediatamente applicabile (cfr. n. 223.24), come l'articolo 6 paragrafo 4 della Carta.

Nella nostra legislazione nulla ci impedisce di soddisfare le esigenze dell'articolo 18 paragrafo 4. Quest'ultimo è dunque la sola norma accettabile dei quattro paragrafi dell'articolo 18.

**24 Ricapitolazione delle conclusioni contenute nella parte speciale
del presente messaggio**

Nei numeri 21, 22 e 23 abbiamo spiegato minutamente il significato, per il nostro Paese, di ognuno degli impegni figuranti nell'articolo 20 paragrafo 1 della Carta. È giusto affermare che possiamo assumere l'obbligo prescritto nell'articolo 20 paragrafo 1 lettera a, conformemente al quale dobbiamo considerare la parte I della Carta come una dichiarazione determinante le finalità delle quali perseguiremo l'attuazione con tutti i mezzi (cfr. n. 21). Dalle spiegazioni date nel numero 23 emerge che siamo in grado di soddisfare l'impegno stabilito nella lettera c di questo disposto della Carta. Il nostro Paese non avrà pertanto alcuna difficoltà ad accettare un minimo di dieci articoli o 45 paragrafi numerati, pur senza dover procedere ad adeguamenti importanti della sua legislazione. I chiarimenti esposti al numero 22 mostrano che le vere difficoltà consistono nell'osservanza degli impegni assunti in virtù dell'articolo 20 paragrafo 1 lettera b della Carta. Dopo un'esaustiva disamina dei sette articoli costituenti il «nucleo duro», siamo però giunti alla conclusione di raccomandare l'accettazione integrale degli articoli 1, 5, 6, 13 e 16.

La tavola seguente fornisce un quadro sinottico degli articoli e dei paragrafi numerati che la Svizzera potrebbe accettare all'atto della ratificazione della Carta.

Articolo	Quantità di paragrafi numerati	Numeri dei paragrafi accettabili	Quantità di paragrafi accettabili	Articoli accettabili integralmente
1 N*	4	1, 2, 3, 4	4	X
2 *	5	1, 2, 3, 4, 5	5	X
3 *	3	1, 2, 3	3	X
4	5	3, 4, 5	3	—
5 N*	1	1	1	X
6 N*	4	1, 2, 3, 4	4	X
7	10	1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10	9	—
8 *	4	1, 2, 3, 4	4	X
9 *	1	1	1	X
10	4	1, 2	2	—
11 *	3	1, 2, 3	3	X
12 N	4	1, 2, 3	3	—
13 N*	4	1, 2, 3, 4	4	X
14 *	2	1, 2	2	X
15 *	2	1, 2	2	X
16 N*	1	1	1	X
17 *	1	1	1	X
18	4	4	1	—
19 N	10	1, 2, 5, 7, 8, 9, 10	7	—
Totale	72		60	13

N = articoli del nocciolo duro della Carta.

* = articoli integralmente accettabili da parte della Svizzera.

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

31 Conseguenze finanziarie

L'applicazione delle disposizioni della Carta sociale che rivestono prevalentemente un carattere programmatico sarà attuata, in quanto necessario, progressivamente. Il diritto vigente permette attualmente alla Svizzera di soddisfare interamente la maggior parte degli obblighi risultanti dalla ratificazione. Conseguentemente, ratificando la Carta, la Confederazione non si impegna ad assumere immediatamente compiti implicanti ripercussioni finanziarie. Gli organi di controllo potrebbero però affermare che la Svizzera non soddisfa le esigenze di talune disposizioni accettate e chiedere al nostro Paese di ovviarvi. L'invito esplicherebbe nondimeno un effetto giuridico soltanto se ci fosse rivolto in forma di raccomandazione del Comitato dei ministri. In questo caso, saremmo tenuti ad esaminare in buona fede la possibilità di assumere tali compiti, come anche le loro conseguenze finanziarie (cfr. n. 126), che pertanto sorgerebbero in virtù di una nostra decisione, presa in via legislativa ordinaria, di soddisfare la raccomandazione del Comitato dei ministri.

Gli oneri finanziari risultanti dall'attività degli organi di controllo verranno addossate al bilancio del Consiglio d'Europa. Con il suo contributo al bilancio ordinario dell'organizzazione, la Confederazione assume già ora una quota delle spese derivanti dall'applicazione della Carta.

In conclusione possiamo affermare che la ratificazione della Carta sociale non provocherebbe conseguenze finanziarie immediate per la Confederazione.

32 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Conformemente alla procedura prevista per controllare l'applicazione della Carta (cfr. n. 17), gli Stati partecipi sono tenuti a fornire al Segretario generale del Consiglio d'Europa rapporti biennali, compilati in base a un questionario approvato dal Comitato dei ministri e concernenti unicamente le disposizioni accettate dallo Stato contraente. L'articolo 22 prevede inoltre che il Comitato dei ministri può chiedere alle Parti contraenti di fornire al Segretario generale, ad intervalli appropriati, rapporti inerenti anche alle disposizioni da essi non accettate al momento della ratificazione della Carta. L'elaborazione del primo rapporto sulle disposizioni accettate costituirà il lavoro più importante. I rapporti biennali dovranno infatti essere forniti successivamente e dovranno riferirsi a circa un terzo delle disposizioni accettate. Nei rapporti successivi potremo inoltre avvalerci dei dati esposti nel primo rapporto ampiamente dettagliato, a meno che il nostro Paese non abbia nel frattempo provveduto a rilevanti modificazioni legislative nei settori interessati.

Nonostante questa ulteriore semplificazione eventuale, l'UFIAML, al quale verrà affidata in primo luogo l'applicazione della Carta, dovrà assumere un

collaboratore complementare di livello universitario per la compilazione dei resoconti, che sarà inoltre incaricato, da un lato, della coordinazione tra i servizi federali interessati dall'applicazione della Carta e i Cantoni e, dall'altro, della cooperazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, giusta l'articolo 23 della Carta.

33 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

La misura in cui i Cantoni ed i Comuni, dopo la ratificazione della Carta, dovranno assumere compiti nuovi dipende soprattutto dalle disposizioni accettate. Il nostro Paese può soddisfare di regola le esigenze dei disposti scelti, che sono essenzialmente di competenza della Confederazione, tenuto conto che possono anche essere applicati «altrimenti che per via legale» (art. 33), ossia mediante contratti collettivi. I Cantoni e i Comuni dovranno, per svolgere i compiti risultanti dalla ratificazione della Carta, fornire la loro collaborazione in particolare comunicando i dati statistici o le altre informazioni necessarie alla redazione dei rapporti biennali, compilati nel quadro della procedura di controllo. Questa collaborazione non dovrebbe normalmente esigere un aumento di lavoro.

L'accettazione dell'articolo 13 paragrafo 4 provocherà per la maggior parte dei Cantoni oneri immediati, come l'abbiamo esposto nel numero 225 del presente messaggio. D'altro canto, talune altre disposizioni, di cui abbiamo proposto l'accettazione, come ad esempio l'articolo 7 paragrafo 9 (cfr. n. 234) possono, in una certa misura, implicare nuovi compiti per un determinato numero di Cantoni. L'importanza dell'onere finanziario cantonale e comunale dipende dallo stato della legislazione del Cantone e dalla prassi nei diversi settori interessati.

4 Linee direttive della politica di governo

Il disegno è previsto nelle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-83 (FF 1980 I 548) e nel rapporto intermedio del 5 ottobre 1981 (FF 1981 III 606).

5 Costituzionalità

La costituzionalità del decreto che approva la Carta sociale è fondata sull'articolo 8 della Costituzione federale, il quale conferisce alla Confederazione la competenza di concludere trattati internazionali. La competenza dell'Assemblea federale si basa sull'articolo 85 numero 5 della Costituzione.

Ogni Parte contraente può disdire la Carta sociale alla scadenza di un periodo di cinque anni dopo la sua entrata in vigore per il Paese pertinente, oppure prima della scadenza di qualsiasi altro periodo successivo di due anni, tenuto però sempre conto di un preavviso di sei mesi (art. 37 par. 1). La Carta non prevede l'adesione ad un'organizzazione internazionale. Dev'

essere nondimeno ancora esaminato se essa non provochi un'unificazione multilaterale del diritto, quale prevista dall'articolo 89 capoverso 3 lettera c della Costituzione.

L'espressione «unificazione multilaterale del diritto» designa, in dottrina, un concetto ben definito (FF 1981 I 989). Si intende, con tal locuzione, l'unificazione del diritto mediante trattati internazionali obbliganti le Parti ad applicare la legge uniforme convenuta in quanto parte integrante della legislazione nazionale. Da questa definizione discende che, in un settore circoscritto (p. es. il diritto di cambio, il diritto del contratto di vendita, il diritto d'autore o quello dei trasporti aerei), il diritto interno trovasi sostituito o completato da una legge uniforme, costituita da un accordo recante norme concepite in modo da poter essere direttamente applicate, da parte delle autorità statali come dei cittadini stessi (trattato cosiddetto auto-esecutivo).

Orbene, come abbiamo osservato (cfr. n. 141), le disposizioni contenute nella Carta sociale europea e in particolare i diritti indicati nella parte II, non sono autoesecutivi, ma si rivolgono al Legislatore nazionale e non possono essere invocati direttamente innanzi le giurisdizioni nazionali. La Carta non provoca pertanto quella unificazione multilaterale del diritto cui accenna la disposizione costituzionale summenzionata. Concludendo, il decreto federale non sottostà dunque al referendum facoltativo previsto nell'articolo 89 capoverso 3 della Costituzione federale.

Note

- ¹⁾ Cfr. al riguardo: *Bleckmann Albert, Allgemeine Grundrechtslehren*, Colonia-Berlino-Bonn-Monaco, Heymann, 1979, capitolo 1. Il testo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è pubblicato nel Foglio federale 1982 II 750.
- ²⁾ Il Comitato dei ministri fu coadiuvato nel suo compito d'elaborazione della Carta sociale da un comitato composto di alti funzionari governativi, che successivamente fu trasformato in organo permanente: il Comitato sociale governativo. Il sottocomitato del Comitato sociale governativo divenne un organo di controllo della Carta sociale (art. 27). Cfr. anche n. 124.
- ³⁾ Cfr. ad es. la Dichiarazione sui principi sociali dell'America, adottata alla fine della Conferenza di Chapultepec nel 1945; il 2.5.1948, la IX Conferenza interamericana di Bogotà adottò due testi: la Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo e una Carta interamericana dei diritti sociali.
- ⁴⁾ Questo patto è stato elaborato dalla Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite ed è entrato in vigore il 3 gennaio 1976, dopo il deposito del 35° Strumento di ratificazione. Presentemente, l'hanno ratificato 77 Stati (la Svizzera non l'ha firmato). Nella nostra risposta all'interpellanza Crevoisier del 2 giugno 1981, abbiamo annunciato l'intenzione di sottoporre un messaggio ai vostri Consigli sull'approvazione di questo patto e del patto concernente i diritti civili e politici, per la fine della legislatura in corso. Questa nostra intenzione è stata riaffermata nel rapporto del 2 giugno 1982 sulla politica della Svizzera dei diritti dell'uomo (FF 1982 II 713).
- ⁵⁾ Per maggiori particolari, cfr. *Marmier Pierre-A., Le droit de négociation collective*, tesi, Losanna, 1975, capitolo 1: «La genèse de la Charte sociale européenne», e altri autori ivi menzionati.
- ⁶⁾ Salvo le deroghe e le eccezioni («restrizioni») previste negli articoli 30 e 31 della Carta.
- ⁷⁾ Cfr. paragrafi 18 e 19 della parte I della Carta.
- ⁸⁾ Cfr. *Valticos Nicolas, «Mise en parallèle des actions et des mécanismes de contrôle au niveau du Conseil de l'Europe et de l'Organisation internationale du travail»*, in *La Charte sociale européenne. Dix années d'application. (Actes du Colloque organisés les 14 et 15 octobre 1976 par l'Institut d'études européennes)*, Bruxelles, Edizioni dell'Università di Bruxelles, 1978, p. 237-265 (citati: *Actes du Colloque*, Bruxelles, 1978).
- ⁹⁾ L'articolo 27 chiama il Comitato governativo «sottocomitato del Comitato sociale governativo». Per evitare eventuali fusioni con altri gruppi di lavoro del Consiglio d'Europa, il Comitato ha giudicato opportuno di conferirsi questo nuovo nome. Il Comitato di esperti è parimente chiamato Comitato di esperti indipendenti.
- ¹⁰⁾ Dal 1973, uno Svizzero, il signor Bernardo Zanetti, ex-vicedirettore dell'UFIAML ed ex-professore di diritto del lavoro all'Università di Friburgo, è membro di questo Comitato.
- ¹¹⁾ Attualmente, questa partecipazione è limitata ai rappresentanti dell'Organizzazione internazionale dei datori di lavoro e della Confederazione europea dei sindacati.
- ¹²⁾ In seguito a due decisioni prese dal Comitato dei ministri nell'ottobre 1970 e nel luglio 1974, all'atto della 193^a e 233^a riunione dei Delegati dei ministri, il rapporto del Comitato governativo è trasmesso parimente all'Assemblea parlamentare. Il parere dell'organo parlamentare è elaborato dalla Commissione delle questioni sociali e della sanità, della quale il professor Alexandre Berenstein, ex-giudice federale, è perito consultivo già da parecchi anni. Questa Commissione invita parimente i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori a partecipare ai suoi lavori.

- 13) Conformemente all'articolo 35 paragrafo 2 del trattato, la Carta è entrata in vigore trenta giorni dopo il deposito del quinto strumento di ratificazione, ossia il 26 febbraio 1965. Il primo ciclo biennale di controllo, chiuso nel 1971, aveva come periodo di riferimento gli anni 1966/67, il secondo, chiuso nel 1974, gli anni 1968/69, il terzo, chiuso nel 1975, gli anni 1970/71, il quarto, chiuso nel 1978, gli anni 1972/73. Il quinto ciclo, chiuso nel 1980, si è riferito agli anni 1974/75, e il sesto, chiuso nel 1982, agli anni 1976/77. Il settimo (1978/79) è terminato il 23 marzo 1983.
- 14) Attualmente, meno dei due terzi degli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ratificato la Carta sociale, ossia tredici su ventuno.
- 15) Il settimo ciclo di controllo si è riferito agli anni 1978/79. Le pertinenti conclusioni degli esperti sono state pubblicate nel 1979. I Paesi Bassi e la Spagna hanno aderito alla Carta sociale soltanto nel 1980. I dati menzionati nella tavola seguente saranno disponibili per questi Paesi soltanto dopo la conclusione dell'ottavo ciclo di controllo.
- 16) Cfr. *Valticos Nicolas*, «L'attitude de la Suisse à l'égard des conventions internationales du travail», in *Rivista del diritto svizzero*, 1981, volume I, fascicolo 2, p. 121-144.
- 17) Cfr. *Wasescha Luzius*, *Le système de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne. Sa genèse, sa mise en pratique, ses résultats et propositions d'amendement*, Ginevra, Droz, 1980, p. 153-158 e bibliografia menzionata. Il membro svizzero del Comitato di esperti, il professor Zanetti, considera che il diritto di sciopero, come è previsto nella Carta, è strettamente legato al diritto sindacale e deve pertanto essere riconosciuto come un diritto soggettivo direttamente applicabile. Cfr. la sua «opinione dissidente» in *Conclusions IV*, Strasburgo, 1975, p. 136.
- 18) Cfr. Contributo alla discussione di H. Golsong, direttore degli affari giuridici del Consiglio d'Europa, al Simposio concernente la Carta sociale, il 14/15 ottobre 1976, all'Università libera di Bruxelles. Actes du colloque, Bruxelles, 1978, p. 208.
- 19) *Wengler Wilhelm*, *Die Unanwendbarkeit der Europäischen Sozialcharta im Staat. Ein Beitrag zu der Frage des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht*, Bad Homburg, Berlino, Zurigo, Gehlen, 1969, p. 11.
- 20) Cfr. *Delpérée Albert*, «Die Europäische Sozialcharta und das Recht auf soziale Sicherheit», in *Die Europäische Sozialcharta. Weg zu einer europäischen Sozialordnung?*, Baden-Baden, Nomos, 1978, p. 231-233. *Wildhaber Luzius*, «Soziale Grundrechte», in *Der Staat als Aufgabe Gedenkschrift für Max Imboden*, Basilea-Stoccarda, Helbing + Lichtenhahn, 1972, p. 371-391.
- 21) Oltre alla letteratura già menzionata, cfr. *Grisel Etienne*, «Les droits sociaux», in *Rivista di diritto svizzero*, vol. 92, 1973, p. 63-64. *Müller Jörg P.*, «Die Schweiz und die Europäische Sozialcharta», in *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Berna, Haupt, 1975, p. 390. *Wildhaber Luzius*, «Erfahrung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention», in: *Rivista di diritto svizzero*, vol. 98, 1979, 2. Halbband, p. 273.
- 22) Cfr. Decisione del 13 ottobre 1972 nella causa Banca di credito internazionale contro il Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra, DTF 98 Ib 387, dove è fatto riferimento a *Koller Arnold*, *Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge und des EWG Vertrages im innerstaatlichen Bereich*, Berna, Stämpfli, 1971, p. 71-72. (Schweizerische Beiträge zum Europarecht, vol. 8). Cfr. anche DTF 106 Ib 187, 105 II 57-58, 100 Ib 230, 94 I 672, 88 I 90-91 e considerazioni del Consiglio federale in FF 1971 II 913.
- 23) DTF 103 Ia 524; nel medesimo senso 106 Ib 187.
- 24) DTF 103 Ia 524.
- 25) Cfr. *Berenstein Alexandre*, «La Suisse et le développement international de la sécurité sociale», *Rivista svizzera d'assicurazione sociale*, fascicolo 3, 1981, p. 184 segg.

- ^{26b} Per quanto concerne il problema del diritto di sciopero dei funzionari e il tenore della nostra dichiarazione concernente l'articolo 6 paragrafo 4, cfr. n. 223.4 e 223.5.
- ²⁷ Comitato di esperti indipendenti della Carta sociale europea, Conclusioni I, Strasburgo, 1969-70, p. 13 (qui di seguito: Conclusioni ..., Strasburgo ... (i numeri romani determinano il ciclo di controllo cui si riferiscono le conclusioni). La Segreteria del Consiglio d'Europa ha pubblicato nel 1980 una Raccolta di giurisprudenza relativa alla Carta sociale europea, che contiene citazioni scelte dalle conclusioni, rapporti e pareri degli organi di controllo. Questa collezione ha però soltanto carattere provvisorio e dovrebbe essere riveduta alla fine del settimo ciclo di controllo. I riferimenti contenuti nel presente messaggio concernono sempre il documento originale, che è un po' meno accessibile.
- ^{28b} Quarto Rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (76)6 def. 13.8.1976, p. 4.
- ^{29b} Cfr. in particolare legge federale concernente il servizio di collocamento del 22 giugno 1951 (RS 823.11) e legge federale sulle misure preparatorie intese a combattere la crisi e a procurare lavoro del 30 settembre 1954 (RS 823.31).
- ^{30b} *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 6.
- ^{31b} Quarto rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (76)6 def., p. 5.
- ^{32b} La Svizzera ha ratificato queste due convenzioni dell'OIL, ossia la Convenzione n. 29 concernente il lavoro forzato od obbligatorio e la Convenzione n. 105 concernente la soppressione del lavoro forzato (RS 14 39 e RU 1958 507). L'applicazione della Convenzione n. 29 nel nostro Paese ha suscitato difficoltà, segnatamente a cagione di talune disposizioni cantonali concernenti l'internamento amministrativo. Queste disposizioni legislative sono però state modificate nel frattempo per essere conformate all'articolo 4 paragrafo 3 lettera a della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Conseguentemente, non è considerato lavoro forzato obbligatorio il lavoro chiesto normalmente ad una persona che si trova in detenzione, conformemente alle condizioni previste nell'articolo 5 della convenzione europea suindicata, o durante il periodo di libertà condizionale.
- Le modificazioni summenzionate concernono avantutto gli articoli 397a e segg. del CC. Il ritiro, da parte della Svizzera, della riserva inerente all'articolo 5 della convenzione europea ha avuto effetto il 1° gennaio 1982 (RU 1982 292).
- ^{33b} Gli esperti indipendenti si sono successivamente dichiarati d'accordo con il parere del Comitato governativo; cfr. *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 6.
- ^{34b} Cfr. in particolare *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/70, p. 15-16.
- ^{35b} Quarto rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (76)6 def., p. 5.
- ^{36b} Convenzione (n. 2) del 28 novembre 1919 sulla disoccupazione, entrata in vigore per la Svizzera il 9 ottobre 1922 (RS 14 95).
- Convenzione (n. 88) del 9 luglio 1948 concernente l'organizzazione del servizio di collocamento, entrata in vigore per la Svizzera il 19 gennaio 1953 (RU 1952 122).
- ^{37b} *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 10.
- ^{38b} *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 6.
- ^{39b} Quarto rapporto del Comitato governativo Doc. CG/Ch. Soc. (76)6 def., p. 5.
- ^{40b} *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969-1970, p. 32.
- ^{41b} *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 39.
- ^{42b} *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 22.
- ^{43b} Cfr. *Burckhardt Walther, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1974*, Berna, Stämpfli, 1931, terza ediz., p. 522 e segg.

- ⁴⁴ Cfr. *Hohn Michael, Streikrecht und Aussperrungsrecht, im Rahmen der schweizerischen Arbeitsverfassung und im internationalen Konventionsrecht, insbesondere der Europäischen Sozialcharta*, Diessenhofen, Ruegger, 1978, p. 286 segg. *Valticos N.*, in *Actes du colloque*, Bruxelles, 1978, p. 252, parla di una certa coordinazione tra gli organi di controllo dell'OIL e quelli della Carta sociale per quanto concerne l'interpretazione di disposizioni analoghe.
- ⁴⁵ Cfr. *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969-1970, p. 35.
- ⁴⁶ Rapporto sul quinto ciclo di controllo, Doc. CG/Ch. Soc. (78)11 def., p. 7.
- ⁴⁷ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969-1970, p. 36.
- ⁴⁸ Rapporto sul quinto ciclo di controllo, Doc. CG/Ch. Soc. (78)11 def., p. 7.
- ⁴⁹ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 43.
- ⁵⁰ *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 43.
- ⁵¹ Cfr. Rapporto sul quinto ciclo di controllo, Doc. CG/Ch. Soc. (78)11 def., p. 7.
- ⁵² *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969-1970, p. 36.
- ⁵³ *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 48.
- ⁵⁴ Rapporto sul quinto ciclo di controllo, Doc. CG/Ch. Soc. (78)11 def., p. 8.
- ⁵⁵ Cfr. *Daeubler Wolfgang*, «Arbeitskampf und Sozialcharta» in *Die Europäische Sozialcharta*, op. cit., p. 116 e *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969-1970, p. 39. La «giurisprudenza» del Comitato di esperti non è d'altronde univoca in materia: ha reputato infatti legale uno sciopero che tenda ad obbligare un datore di lavoro a rispettare i regolamenti di sicurezza (*Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 28).
- ⁵⁶ *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 29. La distinzione tra uno sciopero «politico» e uno sciopero «non politico» non è ovviamente sempre facile in pratica.
- ⁵⁷ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 50. Il Comitato di esperti fornisce esempi di tali negoziati collettivi: negoziati sulla rinuncia a licenziamenti previsti, annullamento di licenziamenti già pronunciati come anche, se necessario, la reintegrazione di salariati licenziati.
- ⁵⁸ Cfr. *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 28 e *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 50-51.
- ⁵⁹ Cfr. *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969-1970, p. 40; *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 29; *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 41; *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1973, p. 51.
- ⁶⁰ Rapporto sul quinto ciclo di controllo, Doc. CG/Ch. Soc. (78)11 def., p. 8.
- ⁶¹ Francia (Ingresso della Costituzione), Italia (art. 4 della Costituzione), Repubblica federale di Germania (art. 9 par. 3 della legge fondamentale) e Lussemburgo (art. 11 della Costituzione).
- ⁶² Cfr. DTF 102 I 284.
- ⁶³ Cfr. *Cour Eur. D. H.*, nella causa *Syndicat national de la police belge*, sentenza del 27 ottobre 1975, serie A, n. 19, p. 18 e *Cour Eur. D. H.* nella causa *Young, James e Webster*, sentenza del 13 agosto 1981, serie A, n. 44, p. 22.
- ⁶⁴ Cfr. *Rehbinder Manfred*, *Schweizerisches Arbeitsrecht*, sesta ediz. riveduta, Berna, Stämpfli, 1981, p. 184. La costituzione della Repubblica e Cantone del Giura del 20 marzo 1977 (RS 131.235) riconosce il diritto di sciopero, nell'articolo 20, ancorché non lo consideri un diritto fondamentale ma un diritto sociale. Il diritto di sciopero nella costituzione giurassiana è unicamente ammissibile nel quadro stabilito dal diritto federale.
- ⁶⁵ Cfr. *Hohn M.*, op. cit., p. 261 segg.
- ⁶⁶ *Rehbinder M.*, op. cit., p. 187-188.

- ⁶⁷⁾ Cfr. *Marmier Pierre-André, Le droit de négociation collective*, Etude comparative des principes de l'article 6 de la Charte sociale européenne et du droit collectif du travail en Suisse, tesi, Losanna, 1975, p. 129; *Hohn M.*, op. cit., p. 161 segg.; *Vischer Frank*, «Der wilde Streik» in *Recht des Arbeitskampfes*, Sonderheft von Wirtschaft und Recht, 1981, p. 20 e segg.; *Zweifel Ernst, Der wilde Streik*, tesi, Zurigo, Berna, Stämpfli, 1977, p. 41 e segg. (Schriften zum schweizerischen Arbeitsrecht SSA, fascicolo 3).
- ⁶⁸⁾ Nello stesso senso, cfr. anche DTF 45 II 557.
- ⁶⁹⁾ Cfr. fra altri *Fluehmann Adrian W.*, *Die Auswirkung von Arbeitskämpfen im Arbeitsvertragsrecht*, tesi, Zurigo, Berna, Stämpfli, 1976, p. 23 segg., p. 59 segg. (SSA, fascicolo 2); *Vischer Frank*, «Streik und Aussperrung in der Schweiz», in *Recht des Arbeitskampfes*, op. cit., p. 16 segg.; *Zweifel E.*, op. cit., p. 72.
- ⁷⁰⁾ In modo particolareggiato, *Fluehmann A. W.*, op. cit., p. 25 segg., p. 61 segg.
- ⁷¹⁾ *Vischer F.*, *Streik und Aussperrung*, op. cit., p. 17.
- ⁷²⁾ Cfr. *Wasescha L.*, op. cit., p. 153-158 e letteratura menzionata.
- ⁷³⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969-1970, p. 40.
- ⁷⁴⁾ *Ibid.*, p. 181-182.
- ⁷⁵⁾ Rapporto sul primo ciclo di controllo (Doc. CG/Ch. Soc. (70)24 def., p. 15-16.
- ⁷⁶⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969-1970, p. 182.
- ⁷⁷⁾ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 135 segg.; cfr. anche considerazioni del prof. Zanetti concernenti gli articoli 5 e 6 della Carta sociale in *Actes du Colloque*, Bruxelles, 1978, p. 87-103.
- ⁷⁸⁾ Rapporto sul quinto ciclo di controllo, Doc. CG/Ch. Soc. (78)11 def., p. 9-10.
- ⁷⁹⁾ *Conclusioni VII*, Strasburgo, 1981, p. 39.
- ⁸⁰⁾ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 81.
- ⁸¹⁾ Cfr. rapporto del 18 dicembre 1953 sulla 35^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro.
- ⁸²⁾ Non sono applicate le disposizioni sui quattro rami seguenti: cure mediche, prestazioni di malattia, prestazioni in caso di disoccupazione, prestazioni in caso di maternità. Cfr. messaggio del 17 novembre 1976 concernente tre convenzioni di sicurezza sociale (FF 1976 III 1313).
- ⁸³⁾ *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 68.
- ⁸⁴⁾ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 83.
- ⁸⁵⁾ *Conclusioni VII*, Strasburgo, 1981, p. 74.
- ⁸⁶⁾ Cfr. al riguardo: *Villars Charles, Codice europeo di sicurezza sociale e Protocollo aggiuntivo*, Ginevra, Georg, 1979, p. 231.
- ⁸⁷⁾ Cfr. messaggio del 2 luglio 1980 concernente una nuova legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza, FF 1980 III 469.
- ⁸⁸⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 63.
- ⁸⁹⁾ *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 70.
- ⁹⁰⁾ Cfr. messaggio del 19 giugno 1978 a sostegno di un disegno di legge sugli stranieri, FF 1978 II 165.
- ⁹¹⁾ Cfr. messaggio dell'11 agosto 1976 sull'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione (ordinamento transitorio), FF 1976 II 1573.
- ⁹²⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 197.
- ⁹³⁾ Trattasi della Repubblica federale di Germania (CS 14 109), dell'Austria (RU 1979 2123), della Francia (RU 1979 2130) e dell'Italia (RU 1980 502).
- ⁹⁴⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 64.

- ⁹⁵⁾ Cfr. Terzo rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (74)14, p. 8.
- ⁹⁶⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 64.
- ⁹⁷⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 64.
- ⁹⁸⁾ Cfr. nostro rapporto del 16 novembre 1977 sulla posizione svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa (FF 1977 III 881).
- ⁹⁹⁾ Cfr. *Bois Philippe*, «La Charte sociale européenne. Son influence sur le droit suisse», in *Annuario svizzero di diritto internazionale*, Volume XXXIII, 1977, p. 30-31.
- ¹⁰⁰⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 75.
- ¹⁰¹⁾ Cfr. ad esempio la legge federale del 19 marzo 1965 per promuovere la costruzione d'abitazioni (RS 842) e la legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (RS 843).
- ¹⁰²⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 81.
- ¹⁰³⁾ Cfr. Terzo rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (74)14, p. 11 e Quinto rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (78)11 def., p. 16.
- ¹⁰⁴⁾ *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 64; *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 135; *Conclusioni VI*, Strasburgo, 1979, p. 126.
- ¹⁰⁵⁾ *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 135.
- ¹⁰⁶⁾ *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 97 e *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 116.
- ¹⁰⁷⁾ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 115; *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 129; *Conclusioni VI*, Strasburgo, 1979, p. 123.
- ¹⁰⁸⁾ *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 97; *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 116.
- ¹⁰⁹⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 83; *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 117.
- ¹¹⁰⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 83.
- ¹¹¹⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 84.
- ¹¹²⁾ *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 65; *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 99.
- ¹¹³⁾ *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 133; *Conclusioni VII*, Strasburgo, 1981, p. 107.
- ¹¹⁴⁾ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 121.
- ¹¹⁵⁾ *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 67.
- ¹¹⁶⁾ *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 101.
- ¹¹⁷⁾ *Conclusioni VII*, Strasburgo, 1981, p. 109; Settimo rapporto del Comitato governativo, Doc. T-SG (82)3, p. 13.
- ¹¹⁸⁾ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 126.
- ¹¹⁹⁾ *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 67; *Conclusioni VI*, Strasburgo, 1979, p. 127.
- ¹²⁰⁾ *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 127; Quinto rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (78)11, p. 16.
- ¹²¹⁾ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 123-124.
- ¹²²⁾ Cfr. messaggio del 16 settembre 1981 concernente la legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero e l'iniziativa popolare «Contro la svendita del territorio», FF 1981 III 521, in particolare il numero 6.
- ¹²³⁾ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 127.

- ¹²⁴) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 211; *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 69; *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 105.
- ¹²⁵) *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 127-129.
- ¹²⁶) Terzo rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (74)14, p. 11.
- ¹²⁷) Cfr. art. 4 dell'ordinanza del DFGP del 17 ottobre 1979 che limita l'effettivo degli stranieri (RS 142.210).
- ¹²⁸) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 86; *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 143-144.
- ¹²⁹) Quinto rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (78)11 def., p. 16.
- ¹³⁰) *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 132-133.
- ¹³¹) *Conclusioni VI*, Strasburgo, 1979, p. 134.
- ¹³²) *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 134.
- ¹³³) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 87.
- ¹³⁴) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 18. Terzo rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (74)14, p. 6.
- ¹³⁵) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 18; *Conclusioni VII*, Strasburgo, 1981, p. 13.
- ¹³⁶) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 168.
- ¹³⁷) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 19; *Conclusioni VII*, Strasburgo, 1981, p. 14.
- ¹³⁸) Cfr. ad esempio art. 10 LDL (RS 822.21).
- ¹³⁹) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 20; *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 17.
- ¹⁴⁰) *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 17.
- ¹⁴¹) Quarto rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (76)6 def., p. 7.
- ¹⁴²) Ad esempio, l'articolo 15 dell'ordinanza del 20 gennaio 1961 concernente le misure tecniche di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali nei lavori in aria compressa (RS 832.311.12).
- ¹⁴³) *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 12.
- ¹⁴⁴) Quarto rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (76)6 def., p. 7-8. Sesto rapporto del Comitato governativo, Doc. T-SG (80)9, p. 8.
- ¹⁴⁵) Cfr. in particolare articoli 6 e 7 LL (RS 822.11), articoli 82 segg. della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni, LAINF (RS 832.20), articolo 328 capoverso 2 CO (RS 220) e ordinanza 3 relativa alla LL (RS 822.113).
- ¹⁴⁶) Cfr. in particolare legge federale del 21 marzo 1969 sul commercio dei veleni (RS 814.80), legge federale del 19 marzo 1976 sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici (RS 819.1), ordinanza del 27 agosto 1969 concernente la costruzione e l'equipaggiamento dei veicoli stradali (RS 741.41) e taluni regolamenti cantonali di polizia edile.
- ¹⁴⁷) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 24; *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 13.
- ¹⁴⁸) Secondo rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (72)40, p. 12-13.
- ¹⁴⁹) Art. 99 e 100 LF del 3 ottobre 1951 concernente il promovimento dell'agricoltura e la conservazione del ceto rurale (RS 910.1). Cfr. anche ordinanza del 9 marzo 1954 concernente l'assicurazione contro gli infortuni professionali e la prevenzione degli infortuni nell'agricoltura (RS 917.1) e ordinanza del Dipartimento federale dell'interno del 9 febbraio 1970 per l'esecuzione di prov-

vedimenti concernenti la prevenzione degli infortuni nell'agricoltura (RS 917.11).

- 150) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 26.
- 151) *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 25-26.
- 152) *Conclusioni VII*, Strasburgo, 1981, p. 23-26.
- 153) Terzo rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (74)14, p. 6.
- 154) Quarto rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (76)6, p. 8.
- 155) Settimo rapporto del Comitato governativo, Doc. T/SG (82)3, p. 6.
- 156) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 29.
- 157) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 29.
- 158) *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 18-19.
- 159) Primo rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (70)24, def., p. 4.
- 160) *Conclusioni VII*, Strasburgo, 1981, p. 26.
- 161) *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 36.
- 162) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 42.
- 163) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 43.
- 164) *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 55.
- 165) Quinto rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (78)11, def., p. 10.
- 166) *Conclusioni VII*, Strasburgo, 1981, p. 45-46.
- 167) Settimo rapporto del Comitato governativo, Doc. T-SG (82)3, p. 9.
- 168) *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 63.
- 169) Settimo rapporto del Comitato governativo, Doc. T-SG (82)3, p. 10.
- 170) *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 36.
- 171) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 187.
- 172) *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 62.
- 173) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 49.
- 174) *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 53.
- 175) Cfr. messaggio del 19 agosto 1981 sulla revisione parziale dell'assicurazione malattia (FF 1981 II 1057).
- 176) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 51.
- 177) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 51-52.
- 178) Quinto rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (78)11, def., p. 14.
- 179) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 189; Quinto rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (78)11, def., p. 14.
- 180) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 53.
- 181) *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 59.
- 182) *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 71.
- 183) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 55.
- 184) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 57.
- 185) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 58; *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 44; *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 73.
- 186) *Conclusioni V*, Strasburgo, 1977, p. 86-87; *Conclusioni VII*, Strasburgo, 1981, p. 65.
- 187) *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 58.

- ¹⁸⁸⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 59.
- ¹⁸⁹⁾ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 75.
- ¹⁹⁰⁾ *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 64.
- ¹⁹¹⁾ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 77.
- ¹⁹²⁾ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 79.
- ¹⁹³⁾ Legge federale del 18 dicembre 1970 sulle epidemie (RS 818.101). Legge federale del 13 giugno 1928 per la lotta contro la tubercolosi (RS 818.102).
Legge federale del 22 giugno 1962 concernente l'assegnazione di sussidi per la lotta contro le malattie reumatiche (RS 818.21).
- ¹⁹⁴⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 69.
- ¹⁹⁵⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 70.
- ¹⁹⁶⁾ *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 78.
- ¹⁹⁷⁾ Cfr. ad esempio, articolo 101 LAVS (RS 831.10), articoli 72 a 75 LAINF (RS 831.20), come anche articolo 10 della legge federale sulle prestazioni complementari all'AVS/AI (RS 831.30).
- ¹⁹⁸⁾ *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 81.
- ¹⁹⁹⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 72-73; *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 97.
- ²⁰⁰⁾ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. 99.
- ²⁰¹⁾ *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 87.
- ²⁰²⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 77; *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 87; *Conclusioni VII*, Strasburgo, 1981, p. 95.
- ²⁰³⁾ Terzo e settimo rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (74)14, p. 8-9 e Doc. T-SG (82)3, p. 12.
- ²⁰⁴⁾ *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 59.
- ²⁰⁵⁾ *Conclusioni I*, Strasburgo, 1969/1970, p. 79.
- ²⁰⁶⁾ *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 59-60.
- ²⁰⁷⁾ *Conclusioni IV*, Strasburgo, 1975, p. XV (Introduzione generale).
- ²⁰⁸⁾ Rapporto dell'Assemblea parlamentare sul terzo ciclo di controllo, 24 marzo 1975, Doc. 3592, § 21.
- ²⁰⁹⁾ Primo rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (70)24, def., p. 5.
- ²¹⁰⁾ Terzo rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (74)14, p. 9-10.
- ²¹¹⁾ *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 92.
- ²¹²⁾ *Conclusioni II*, Strasburgo, 1971, p. 61.
- ²¹³⁾ Primo rapporto del Comitato governativo, Doc. CG/Ch. Soc. (70)24, def., p. 19.
- ²¹⁴⁾ *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 127.
- ²¹⁵⁾ *Conclusioni III*, Strasburgo, 1973, p. 94.

Decreto federale che approva la Carta sociale europea

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 8 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 13 giugno 1983 ¹⁾,

decreta:

Art. 1

¹ La Carta sociale europea del 18 ottobre 1961 è approvata. La Svizzera si considera vincolata dagli articoli e dai paragrafi seguenti della parte II della Carta: articoli 1, 2, 3; articolo 4, paragrafi 3, 4 e 5; articoli 5, 6; articolo 7, paragrafi 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 10; articoli 8, 9; articolo 10, paragrafi 1 e 2; articolo 11; articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3; articoli 13, 14, 15, 16, 17; articolo 18, paragrafo 4 e articolo 19 paragrafi 1, 2, 5, 7, 8, 9 e 10.

² All'approvazione è unita una dichiarazione interpretativa concernente l'articolo 6 paragrafo 4, del seguente tenore:

Il Consiglio federale considera che l'accettazione dell'articolo 6 paragrafo 4 non infirma le disposizioni delle legislazioni federale e cantonali, in particolare quelle della legge federale del 30 giugno 1927 ²⁾ sull'ordinamento dei funzionari federali, che vietano agli agenti della funzione pubblica di scioperare.

Art. 2

Il Consiglio federale è autorizzato a ratificare la Carta sociale giusta l'articolo 1 capoverso 1, esprimendo la dichiarazione interpretativa di cui all'articolo 1 capoverso 2.

Art. 3

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

¹⁾ FF 1983 II 1209

²⁾ RS 172.221.10

I Governi firmatari, membri del Consiglio d'Europa,

Considerando che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare una unione più stretta tra gli Stati membri per salvaguardare e promuovere gli ideali ed i principi che sono loro patrimonio comune e di favorire il progresso economico e sociale, specialmente per la difesa e lo sviluppo dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali;

Considerando che ai termini della Convenzione per la Difesa dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo aggiuntivo, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno convenuto di assicurare ai loro popoli i diritti civili e politici e le libertà specificate in questi strumenti;

Considerando che il godimento dei diritti sociali deve essere assicurato senza alcuna discriminazione fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, l'ascendenza nazionale o l'origine sociale;

Decisi a fare in comune tutti gli sforzi per migliorare il livello di vita e per promuovere il benessere di tutte le categorie delle loro popolazioni, tanto rurali, quanto urbane, mediante adeguate istituzioni e realizzazioni;

hanno convenuto quanto segue:

Parte I

Le Parti contraenti riconoscono come obiettivi di una politica che esse perseguiranno con ogni mezzo idoneo, sia sul piano nazionale che internazionale, la realizzazione di condizioni atte ad assicurare l'esercizio effettivo dei diritti e dei principi seguenti:

1. Ogni persona deve avere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso.
2. Tutti i lavoratori hanno diritto ad eque condizioni di lavoro.
3. Tutti i lavoratori hanno diritto alla sicurezza ed all'igiene nel lavoro.
4. Tutti i lavoratori hanno diritto ad un'equa retribuzione, che assicuri loro, come pure alle loro famiglie, un livello di vita soddisfacente.

¹⁾ Dal testo originale francese.

5. Tutti i lavoratori e i datori di lavoro hanno il diritto di associarsi liberamente in seno ad organizzazioni nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali.
6. Tutti i lavoratori ed i datori di lavoro hanno il diritto di stipulare contratti collettivi.
7. I fanciulli e gli adolescenti hanno diritto ad una protezione speciale contro i pericoli fisici e morali ai quali essi sono esposti.
8. Le lavoratrici, in caso di maternità, e le altre lavoratrici nei casi che lo richiedano, hanno diritto ad una protezione speciale nel loro lavoro.
9. Ogni persona ha diritto a mezzi adeguati di orientamento professionale, che l'aiutino a scegliere una professione conformemente alle sue attitudini personali e ai suoi interessi.
10. Ogni persona ha diritto a mezzi adeguati di formazione professionale.
11. Ogni persona ha il diritto di beneficiare di tutte le misure che le consentano di godere del migliore stato di salute che essa possa raggiungere.
12. Tutti i lavoratori e i loro aventi diritto hanno diritto alla sicurezza sociale.
13. Ogni persona sprovvista di risorse sufficienti ha diritto alla assistenza sociale e medica.
14. Ogni persona ha il diritto di beneficiare di servizi sociali qualificati.
15. Ogni persona invalida ha diritto alla formazione professionale ed al riadattamento professionale e sociale, qualunque sia l'origine e la natura della sua invalidità.
16. La famiglia, in quanto cellula fondamentale della società, ha diritto ad una protezione sociale, giuridica ed economica adeguata per assicurare il suo pieno sviluppo.
17. La madre ed il fanciullo, indipendentemente dalla situazione matrimoniale e dai rapporti familiari, hanno diritto ad una protezione sociale ed economica adeguata.
18. I cittadini di una delle Parti contraenti hanno il diritto di esercitare sul territorio di un'altra Parte ogni attività lucrativa, a condizioni di parità con i cittadini di quest'ultima, fatte salve le restrizioni fondate su serie ragioni di carattere economico e sociale.
19. I lavoratori migranti cittadini di una delle Parti contraenti e le loro famiglie hanno diritto alla protezione ed all'assistenza sul territorio di ogni altra Parte contraente.

Parte II

Le Parti contraenti si impegnano a considerarsi vincolate agli obblighi che nascono dagli articoli e dai paragrafi seguenti, come previsto nella Parte III.

Art. 1 Diritto al lavoro

Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto al lavoro, le Parti contraenti si impegnano:

1. a riconoscere come uno dei loro principali obiettivi e responsabilità la realizzazione ed il mantenimento di un livello di occupazione più elevato e più stabile possibile, per la realizzazione del pieno impiego;
2. a proteggere in modo efficace il diritto del lavoratore a guadagnarsi la sua vita in un'occupazione liberamente accettata;
3. ad organizzare o mantenere servizi gratuiti di collocamento per tutti i lavoratori;
4. ad assicurare o a favorire un orientamento, una formazione ed un riadattamento professionale adeguati.

Art. 2 Diritto ad eque condizioni di lavoro

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto ad eque condizioni di lavoro, le Parti contraenti si impegnano:

1. a fissare una durata ragionevole al lavoro giornaliero e settimanale, la settimana lavorativa dovendo essere progressivamente ridotta, per quanto lo consentano l'aumento della produttività e gli altri fattori in gioco;
2. a prevedere dei giorni festivi pagati;
3. ad assicurare la concessione di ferie annuali pagate, della durata minima di due settimane;
4. ad assicurare ai lavoratori impiegati in determinate occupazioni pericolose o insalubri sia una riduzione della durata del lavoro, sia ferie supplementari pagate;
5. ad assicurare un riposo settimanale che coincida per quanto possibile con il giorno della settimana riconosciuto come giorno di riposo, secondo la tradizione e gli usi del paese o della regione.

Art. 3 Diritto alla sicurezza ed all'igiene nel lavoro

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla sicurezza ed all'igiene nel lavoro, le Parti contraenti si impegnano:

1. ad emanare regolamenti di sicurezza e di igiene;
2. ad emanare misure di controllo sull'applicazione di questi regolamenti;
3. a consultare, ove occorra, le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori sulle misure volte a migliorare la sicurezza e l'igiene del lavoro.

Art. 4 Diritto ad un'equa retribuzione

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto ad un'equa retribuzione, le Parti contraenti si impegnano:

1. a riconoscere il diritto dei lavoratori ad una retribuzione sufficiente per assicurare loro, così come alle loro famiglie, un livello di vita decoroso;
2. a riconoscere il diritto dei lavoratori ad un tasso di retribuzione maggiorato per le ore di lavoro straordinario fatta eccezione per determinati casi particolari;

3. a riconoscere il diritto dei lavoratori e delle lavoratrici ad una retribuzione uguale per un lavoro di eguale valore;
4. a riconoscere il diritto di tutti i lavoratori ad un periodo ragionevole di preavviso in caso di cessazione del lavoro;
5. a non autorizzare ritenute sui salari che alle condizioni e nei limiti previsti dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale o stabiliti da contratti collettivi o da sentenze arbitrali.

L'esercizio di questi diritti deve essere assicurato per mezzo di contratti collettivi liberamente conclusi, per mezzo di metodi legali di determinazione dei salari, o con ogni altro mezzo adeguato alle condizioni nazionali.

Art. 5 Diritto sindacale

Per garantire o per promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la difesa dei loro interessi economici e sociali, e di aderire a queste organizzazioni, le Parti contraenti si impegnano a fare in modo che la legislazione nazionale non leda questa libertà, né sia applicata in modo da lederla. La misura in cui le garanzie previste nel presente articolo si applicheranno alla polizia sarà determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale. Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui esse possono applicarsi a questa categoria di persone sono ugualmente determinate dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale.

Art. 6 Diritto di negoziazione collettiva

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto di negoziazione collettiva, le Parti contraenti si impegnano:

1. a favorire la consultazione paritetica tra lavoratori e datori di lavoro;
2. a promuovere, quando ciò sia necessario ed utile, la istituzione di procedure di negoziazione volontaria tra i datori di lavoro e le organizzazioni dei datori di lavoro, da una parte, e le organizzazioni dei lavoratori, dall'altra, per regolare le condizioni di impiego per mezzo di contratti collettivi;
3. a favorire l'istituzione e l'utilizzazione di procedure adatte di conciliazione e di arbitrato volontario per regolare i conflitti di lavoro;

e riconoscono:

4. il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro ad azioni collettive in caso di conflitti di interesse, ivi compreso, il diritto di sciopero, fermi restando gli obblighi che possano derivare dai contratti collettivi in vigore.

Art. 7 Diritto dei fanciulli e degli adolescenti alla protezione

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto dei fanciulli e degli adolescenti alla protezione, le Parti contraenti si impegnano:

1. a fissare a 15 anni l'età minima per l'ammissione al lavoro, pur essendo ammesse deroghe per i fanciulli impiegati in determinati lavori leggeri, che non presentino il pericolo di arrecare danno alla loro salute, alla loro moralità e alla loro educazione;
2. a fissare un'età minima più elevata di ammissione al lavoro per alcune occupazioni determinate considerate come pericolose o insalubri;
3. a vietare che i fanciulli sottoposti ancora all'obbligo scolastico siano impiegati in lavori che impediscano loro di beneficiare pienamente di questa istruzione;
4. a limitare la durata del lavoro dei lavoratori al disotto dei 16 anni in modo che essa corrisponda alle esigenze del loro sviluppo e, più particolarmente, ai bisogni della loro formazione professionale;
5. a riconoscere il diritto dei giovani lavoratori ed apprendisti ad una retribuzione equa o ad un'indennità adeguata;
6. a prevedere che le ore dedicate dai giovani alla loro formazione professionale durante la durata normale del lavoro, con il consenso del datore di lavoro, siano considerate come comprese nella giornata lavorativa;
7. a fissare ad un minimo di tre settimane la durata delle ferie annuali retribuite per i lavoratori al disotto dei 18 anni;
8. a vietare l'impiego dei lavoratori al disotto dei 18 anni in lavori notturni, eccezione fatta per determinati lavori stabiliti dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale;
9. a prevedere che i lavoratori al disotto dei 18 anni occupati in determinati lavori stabiliti dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale debbano essere sottoposti ad un controllo medico regolare;
10. ad assicurare una protezione speciale contro i pericoli fisici e morali ai quali i fanciulli e gli adolescenti sono esposti, e specialmente contro quelli che derivano in maniera diretta o indiretta dal loro lavoro.

Art. 8 Diritto delle lavoratrici alla protezione

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto delle lavoratrici alla protezione, le Parti contraenti si impegnano:

1. ad assicurare alle donne, prima e dopo il parto, un riposo di una durata totale di almeno 12 settimane mediante congedi pagati, mediante prestazioni adeguate di sicurezza sociale, o mediante prestazioni finanziate con fondi pubblici;
2. a considerare come illegale per un datore di lavoro di notificare il suo licenziamento ad una donna durante l'assenza per maternità o in una data tale che il periodo di preavviso termini durante detta assenza;
3. ad assicurare alle madri che allattano i loro bambini pause sufficienti a questo scopo;
4. (a) a regolamentare l'impiego della manodopera femminile nel lavoro notturno nelle occupazioni industriali;
- (b) a vietare ogni impiego di manodopera femminile nei lavori sotter-

ranei nelle miniere o, se è il caso, in tutti i lavori che non siano adatti a questa manodopera, per il loro carattere pericoloso, insalubre o faticoso.

Art. 9 Diritto all'orientamento professionale

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto all'orientamento professionale, le Parti contraenti si impegnano a procurare o promuovere, per quanto è necessario, un servizio che aiuti tutte le persone, ivi comprese quelle minorate, a risolvere i problemi relativi alla scelta di una professione o al miglioramento professionale, tenuto conto delle caratteristiche dell'interessato e del rapporto esistente fra queste e le possibilità di impiego del mercato del lavoro; questo aiuto dovrà essere prestato gratuitamente, tanto ai giovani, ivi compresi i fanciulli in età di obbligo scolastico, quanto agli adulti.

Art. 10 Diritto alla formazione professionale

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla formazione professionale, le Parti contraenti si impegnano:

1. ad assicurare o a favorire, per quanto è necessario, la formazione tecnica e professionale di tutte le persone, ivi comprese quelle che sono minorate, sentite le organizzazioni professionali dei datori di lavoro e dei lavoratori, e ad accordare i mezzi che permettano l'accesso all'insegnamento tecnico superiore ed all'insegnamento universitario secondo il solo criterio dell'attitudine individuale;
2. ad assicurare o a favorire un sistema di apprendistato e altri sistemi di formazione dei giovani di ambo i sessi, nei loro diversi impieghi;
3. ad assicurare o a favorire, per quanto è necessario:
 - (a) misure adeguate e facilmente accessibili per la formazione dei lavoratori adulti;
 - (b) misure speciali per la riqualificazione professionale dei lavoratori adulti resa necessaria dell'evoluzione tecnica o da un nuovo orientamento del mercato del lavoro;
4. ad incoraggiare la piena utilizzazione dei mezzi previsti con disposizioni adeguate, come:
 - (a) la riduzione o l'abolizione di ogni diritto e tassa;
 - (b) la concessione di un'assistenza finanziaria nei casi che lo richiedano;
 - (c) l'inclusione, nelle ore normali di lavoro, del tempo dedicato ai corsi supplementari di formazione seguiti dal lavoratore durante l'impiego, a richiesta del suo datore di lavoro;
 - (d) la garanzia, per mezzo di un controllo adeguato, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, dell'efficacia del sistema di apprendistato e di ogni altro sistema di formazione per giovani lavoratori e, in generale, dell'adeguata protezione dei giovani lavoratori.

Art. 11 Diritto alla protezione della salute

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla protezione della salute, le Parti contraenti si impegnano a prendere, sia direttamente, sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche e private, misure adeguate, che si propongano specialmente:

1. di eliminare, nella misura del possibile, le cause di deficienti condizioni di salute;
2. di prevedere servizi di consultazione e di educazione per il miglioramento della salute e lo sviluppo del senso di responsabilità individuale in materia di salute;
3. di prevenire, nella misura del possibile, le malattie epidemiche, endemiche ed altre.

Art. 12 Diritto alla sicurezza sociale

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla sicurezza sociale, le Parti contraenti si impegnano:

1. a stabilire o a mantenere un regime di sicurezza sociale;
2. a mantenere il regime di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente, almeno uguale e quello necessario per la ratifica della Convenzione Internazionale del lavoro n. 102, concernente le norme minime di sicurezza sociale;
3. a sforzarsi di portare progressivamente il regime di sicurezza sociale ad un livello più alto;
4. a prendere, mediante accordi bilaterali o multilaterali adeguati o con altri mezzi, e con la riserva delle condizioni stabilite in questi accordi, le misure necessarie per assicurare:
 - (a) l'uguaglianza di trattamento tra i cittadini di ciascuna delle Parti contraenti ed i cittadini delle altre Parti per ciò che riguarda i diritti alla sicurezza sociale, ivi compresa la conservazione dei vantaggi accordati dalle legislazioni di sicurezza sociale, quali che possano essere gli spostamenti che le persone protette potrebbero effettuare nell'ambito dei territori delle Parti contraenti;
 - (b) la concessione, il mantenimento ed il ristabilimento dei diritti alla sicurezza sociale con dei mezzi quali la totalizzazione dei periodi di assicurazione o di impiego, compiuti conformemente alla legislazione di ciascuna delle Parti contraenti.

Art. 13 Diritto all'assistenza sociale e medica

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla assistenza sociale e medica, le Parti contraenti si impegnano:

1. a sorvegliare che ogni persona, che non disponga di risorse sufficienti e che non sia in grado di procurarsele con i propri mezzi o di riceverle da un'altra fonte, soprattutto con prestazioni che risultano da un regime

- di sicurezza sociale, possa ottenere una assistenza adeguata e, in caso di malattia, le cure rese necessarie dal suo stato;
2. a sorvegliare che le persone che beneficiano di una tale assistenza non abbiano per questa ragione a soffrire di una diminuzione dei loro diritti politici e sociali;
 3. a prevedere che ciascuno possa ottenere, da parte dei servizi competenti di carattere pubblico o privato, tutti i consigli e tutto l'aiuto personale necessario per prevenire, per far cessare o per diminuire lo stato di bisogno personale e familiare;
 4. ad applicare, su un piede di parità con i propri nazionali, le disposizioni contemplate ai paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo ai cittadini delle altre Parti contraenti che si trovino legalmente sul proprio territorio, in conformità degli obblighi che esse assumono in virtù della Convenzione Europea di Assistenza Sociale e Medica, firmata a Parigi l'11 dicembre 1953.

Art. 14 Diritto a beneficiare dei servizi sociali

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto a beneficiare dei servizi sociali, le Parti contraenti si impegnano:

1. ad incoraggiare od organizzare i servizi che utilizzano i metodi propri del servizio sociale e che contribuiscono al benessere ed allo sviluppo degli individui e dei gruppi della Comunità come pure il loro adattamento all'ambiente sociale;
2. ad incoraggiare la partecipazione delle persone e delle organizzazioni volontarie o di altre organizzazioni alla creazione o al mantenimento di questi servizi.

Art. 15 Diritto delle persone fisicamente o mentalmente minorate alla formazione professionale ed al riadattamento professionale e sociale

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto delle persone fisicamente o mentalmente minorate alla formazione professionale ed al riadattamento professionale e sociale, le Parti contraenti si impegnano:

1. a prendere misure adatte per mettere a disposizione degli interessati mezzi di formazione professionale, ivi compresi, se è il caso, istituti specializzati di carattere pubblico o privato;
2. a prendere misure adeguate per il collocamento delle persone fisicamente minorate, specialmente per mezzo di servizi specializzati di collocamento, di possibilità di impiego protetto e di misure atte ad incoraggiare i datori di lavoro ad assumere persone fisicamente minorate.

Art. 16 Diritto della famiglia ad una protezione sociale, giuridica ed economica

Per realizzare le condizioni di vita indispensabili al pieno sviluppo della famiglia, cellula fondamentale della società, le Parti contraenti si impegnano a

promuovere la protezione economica e sociale della vita familiare, specialmente per mezzo di prestazioni sociali e familiari, di disposizioni fiscali, di incoraggiamento alla costruzione di alloggi adeguati ai bisogni delle famiglie, di aiuti ai nuovi nuclei familiari, o di ogni altra misura idonea.

Art. 17 Diritto della madre e del fanciullo ad una protezione sociale ed economica

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto della madre e del fanciullo ad una protezione sociale ed economica, le Parti contraenti prenderanno tutte le misure necessarie ed adeguate a questo fine, ivi compresa la creazione o il mantenimento di istituzioni o di servizi idonei.

Art. 18 Diritto all'esercizio di un'attività lucrativa sul territorio delle altre Parti contraenti

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto all'esercizio di un'attività lucrativa sul territorio di ogni altra Parte contraente, le Parti contraenti si impegnano:

1. ad applicare i regolamenti esistenti con spirito liberale;
2. a semplificare le formalità in vigore ed a ridurre o a sopprimere i diritti di cancelleria e le altre tasse dovute dai lavoratori stranieri o dai datori di lavoro;
3. a rendere elastici, su un piano individuale e collettivo, i regolamenti che disciplinano l'impiego dei lavoratori stranieri;

e riconoscono:

4. il diritto di emigrazione dei loro cittadini desiderosi di esercitare una attività lucrativa sul territorio delle altre Parti contraenti.

Art. 19 Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza

Per assicurare l'esercizio effettivo del diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza sul territorio di ogni altra Parte contraente, le Parti contraenti si impegnano;

1. a mantenere o ad assicurare che esistano adeguati servizi gratuiti incaricati di aiutare questi lavoratori e soprattutto di fornire loro informazioni precise, e a prendere, per quanto la legislazione e la regolamentazione nazionale lo permettano, tutte le misure utili contro qualsiasi propaganda ingannatrice riguardante l'emigrazione e l'immigrazione;
2. ad adottare, nei limiti della loro giurisdizione, misure adatte per facilitare la partenza, il viaggio e l'accoglienza di questi lavoratori e delle loro famiglie, e ad assicurare loro, nei limiti della loro giurisdizione, durante il viaggio i servizi sanitari e medici necessari, come pure buone condizioni igieniche;
3. a promuovere la collaborazione, secondo i casi, tra i servizi sociali pubblici o privati dei paesi di emigrazione e di immigrazione;

4. a garantire a questi lavoratori che si trovano legalmente sul loro territorio, se e in quanto queste materie siano regolate dalla legislazione o dalla regolamentazione o siano sottoposte al controllo delle Autorità amministrative, un trattamento non meno favorevole di quello dei loro cittadini per ciò che riguarda le seguenti materie:
 - (a) la retribuzione e le altre condizioni di impiego e di lavoro;
 - (b) l'iscrizione alle organizzazioni sindacali e il godimento dei vantaggi offerti dai contratti collettivi;
 - (c) l'alloggio;
5. ad assicurare a questi lavoratori che si trovano legalmente sul loro territorio un trattamento non meno favorevole di quello dei loro connazionali per ciò che concerne le imposte, le tasse e i contributi relativi al lavoro, che si esigono in funzione del lavoratore;
6. a facilitare per quanto possibile la riunione della famiglia del lavoratore migrante autorizzato a stabilirsi egli stesso nel territorio;
7. ad assicurare a questi lavoratori che si trovano legalmente sul loro territorio un trattamento non meno favorevole di quello dei loro connazionali per le azioni giudiziarie relative alle questioni menzionate nel presente articolo;
8. a garantire a questi lavoratori, residenti regolarmente sul loro territorio, che essi non potranno essere espulsi a meno che non minaccino la sicurezza dello Stato o contravvengano all'ordine pubblico o ai buoni costumi;
9. a permettere, nei limiti fissati dalla legislazione, il trasferimento di ogni parte dei guadagni e delle economie dei lavoratori migranti che questi desiderino trasferire;
10. ad estendere la protezione e l'assistenza previste dal presente articolo ai lavoratori migranti che lavorano per proprio conto, se ed in quanto le misure in questione siano applicabili a questa categoria.

Parte III

Art. 20 Impegni

1. Ciascuna delle Parti contraenti si impegna:
 - (a) a considerare la Parte I della presente Carta come una dichiarazione che determina gli obiettivi di cui Essa perseguirà la realizzazione con ogni mezzo utile, conformemente alle disposizioni del paragrafo introduttivo di detta parte;
 - (b) a considerarsi obbligata ad osservare almeno cinque dei sette articoli seguenti della Parte II della Carta: articoli 1, 5, 6, 12, 13, 16 e 19;
 - (c) a considerarsi obbligata ad osservare un numero supplementare di articoli o paragrafi numerati della Parte II della Carta che essa sceglierà, a condizione che il numero totale degli articoli e dei paragrafi numerati che la vincolano non sia inferiore a dieci articoli o a quarantacinque paragrafi numerati.

2. Gli articoli o paragrafi scelti conformemente alle disposizioni dei commi b e c del paragrafo 1 del presente articolo saranno notificati al Segretario generale del Consiglio d'Europa dalla Parte contraente al momento del deposito del suo strumento di ratifica o di approvazione.
3. Ciascuna delle Parti contraenti potrà in qualsiasi momento successivo dichiarare, con una notificazione indirizzata al Segretario generale, che essa si considera obbligata ad osservare qualsiasi altro articolo o paragrafo numerato che figuri nella Parte II della Carta e che essa non abbia ancora accettato, conformemente alle disposizioni del paragrafo 1 del presente articolo. Questi impegni ulteriori saranno considerati parte integrante della ratifica o dell'approvazione ed avranno il medesimo effetto a partire dal trentesimo giorno successivo alla data della notifica.
4. Il Segretario generale comunicherà a tutti i Governi firmatari ed al Direttore generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro ogni notifica ricevuta da lui conformemente alla presente parte della Carta.
5. Ciascuna Parte contraente disporrà di un sistema di ispezione del lavoro adeguato alle proprie condizioni nazionali.

Parte IV

Art. 21 Rapporti relativi alle disposizioni accettate

Le Parti contraenti presenteranno al Segretario generale del Consiglio di Europa, in una forma da determinarsi dal Comitato dei Ministri, un rapporto biennale, sull'applicazione delle disposizioni della Parte II della Carta che Esse hanno accettato.

Art. 22 Rapporti relativi alle disposizioni che non sono state accettate

Le Parti contraenti presenteranno al Segretario generale del Consiglio di Europa ad intervalli adeguati e su richiesta del Comitato dei Ministri, rapporti relativi alle disposizioni della Parte II della Carta che Esse non abbiano accettato né al momento della ratifica o dell'approvazione, né con una notifica ulteriore. Il Comitato dei Ministri stabilirà a intervalli regolari su quali disposizioni saranno richiesti questi rapporti e quale sarà la loro forma.

Art. 23 Comunicazioni di copie

1. Ciascuna delle Parti contraenti indirizzerà copie dei rapporti, di cui agli articoli 21 e 22, a quelle delle sue organizzazioni nazionali che sono aderenti alle organizzazioni internazionali di datori di lavoro e di lavoratori che saranno invitate, conformemente all'articolo 27, paragrafo 2, a farsi rappresentare alle riunioni del Sottocomitato del Comitato sociale governativo.

2. Le Parti contraenti trasmetteranno al Segretario generale tutte le osserva-

zioni sui detti rapporti, ricevute da parte di queste organizzazioni nazionali, qualora queste lo richiedano.

Art. 24 Esame dei rapporti

I rapporti presentati al Segretario generale, in applicazione degli articoli 21 e 22, saranno esaminati da un Comitato di esperti, che sarà pure in possesso di tutte le osservazioni trasmesse al Segretario generale conformemente al paragrafo 2 dell'articolo 23.

Art. 25 Comitato di esperti

1. Il Comitato di esperti sarà composto di sette membri al massimo, designati dal Comitato dei Ministri su una lista di esperti indipendenti della massima integrità e di riconosciuta competenza nei problemi sociali internazionali, che saranno proposti dalle Parti contraenti.
2. I membri del Comitato saranno nominati per un periodo di sei anni; il loro mandato potrà essere rinnovato. Tuttavia, i mandati di due dei membri designati al momento della prima nomina scadranno al termine di un periodo di quattro anni.
3. I membri il cui mandato finirà al termine del periodo iniziale di quattro anni saranno designati mediante sorteggio da parte del Comitato dei Ministri immediatamente dopo che avrà avuto luogo la prima nomina.
4. Un membro del Comitato di esperti nominato in sostituzione di un membro il cui mandato non sia ultimato porta a termine il mandato del suo predecessore.

Art. 26 Partecipazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro sarà invitata a designare un rappresentante per partecipare, a titolo consultivo, alle deliberazioni del Comitato di esperti.

Art. 27 Sottocomitato del Comitato sociale governativo

1. I rapporti delle Parti contraenti come pure le conclusioni del Comitato di esperti saranno sottoposti all'esame di un Sottocomitato del Comitato sociale governativo del Consiglio d'Europa.
2. Questo Sottocomitato sarà composto di un rappresentante di ciascuna delle Parti contraenti. Esso inviterà due Organizzazioni Internazionali di datori di lavoro e due Organizzazioni Internazionali di lavoratori, al massimo, ad inviare osservatori, a titolo consultivo, alle sue riunioni. Esso potrà inoltre consultare due rappresentanti al massimo di organizzazioni internazionali non governative dotate di statuto consultivo presso il Consiglio d'Europa su delle questioni per le quali esse siano particolarmente qualificate, come, per esempio, il benessere sociale e la protezione economica e sociale della famiglia.

3. Il Sottocomitato presenterà al Comitato dei Ministri un rapporto sulle sue conclusioni, accludendo il rapporto del Comitato di esperti.

Art. 28 Assemblea consultiva

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa trasmetterà all'Assemblea Consultiva le conclusioni del Comitato di esperti. L'Assemblea consultiva comunicherà al Comitato dei Ministri il suo avviso su queste conclusioni.

Art. 29 Comitato dei Ministri

A maggioranza di due terzi dei membri aventi il diritto di parteciparvi, il Comitato dei Ministri, sulla base del rapporto del Sottocomitato e dopo aver sentito l'Assemblea consultiva, potrà indirizzare a ciascuna delle Parti contraenti tutte le raccomandazioni necessarie.

Parte V

Art. 30 Deroghe in caso di guerra o di pericolo pubblico

1. In caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, tutte le Parti contraenti possono prendere misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Carta, nella stretta misura in cui la situazione lo esiga ed alla condizione che queste misure non siano in contraddizione con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.

2. Tutte le Parti contraenti, che abbiano esercitato questo diritto di deroga entro un termine ragionevole, debbono pienamente informare il Segretario Generale del Consiglio d'Europa delle misure prese e dei motivi che le hanno suggerite. Esse devono ugualmente informare il Segretario Generale della data in cui queste misure hanno cessato di essere in vigore ed alla quale le disposizioni della Carta che esse hanno accettato ricevono di nuovo piena applicazione.

3. Il Segretario Generale informerà le altre Parti contraenti e il Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro di tutte le comunicazioni ricevute conformemente al paragrafo 2 del presente articolo.

Art. 31 Restrizioni

1. I diritti e i principî enunciati nella Parte I, quando saranno effettivamente applicati, nonché il loro esercizio effettivo, come è previsto nella Parte II, non potranno formare oggetto di restrizioni o limitazioni non specificate nelle Parti I e II ad eccezione di quelle prescritte dalla legge e che sono necessarie in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume.

2. Le restrizioni che in virtù della presente Carta vengono apportate ai diritti

ed agli obblighi in essa riconosciuti non possono essere applicate che per lo scopo per cui sono state previste.

Art. 32 Rapporti tra la Carta e il diritto interno e gli accordi internazionali
Le disposizioni della presente Carta non devono ledere le disposizioni del diritto interno e dei trattati, delle convenzioni e degli accordi bilaterali o multilaterali che sono o entreranno in vigore e che fossero più favorevoli alle persone protette.

Art. 33 Applicazione per mezzo di contratti collettivi

1. Negli Stati membri nei quali le disposizioni dei paragrafi 1, 2, 3, 4 e 5 dell'articolo 2, dei paragrafi 4, 6 e 7 dell'articolo 7, e dei paragrafi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 10 della Parte II della presente Carta dipendono normalmente da contratti collettivi conclusi tra datori di lavoro o organizzazioni di datori di lavoro e organizzazioni di lavoratori, oppure sono normalmente applicate altrimenti che per via legale, le Parti contraenti possono prendere gli impegni corrispondenti e questi impegni saranno considerati assolti quando queste disposizioni saranno applicate alla grande maggioranza dei lavoratori interessati, con questi contratti collettivi o con altri mezzi.

2. Negli Stati membri in cui queste disposizioni dipendono normalmente dalla legislazione, le Parti contraenti possono ugualmente prendere gli impegni corrispondenti e questi impegni saranno considerati assolti quando queste disposizioni saranno applicate per legge alla grande maggioranza dei lavoratori interessati.

Art. 34 Applicazione territoriale

1. La presente Carta si applica al territorio metropolitano di ciascuna Parte contraente. Ciascun Governo firmatario può, al momento della firma o al momento del deposito dello strumento di ratifica o di approvazione, precisare, con dichiarazione fatta al Segretario Generale del Consiglio d'Europa il territorio che è considerato territorio metropolitano a questo fine.

2. Ciascuna Parte contraente può, al momento della ratifica o della approvazione della presente Carta o in qualunque altro momento successivo, dichiarare, con notificazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, che la Carta, in tutto o in parte, si applicherà a quello o a quelli dei territori non metropolitani designati in detta dichiarazione e di cui essa assicura le relazioni internazionali o di cui essa assuma la responsabilità internazionale. Essa specificherà in questa dichiarazione gli articoli o i paragrafi della Parte II della Carta che essa accetta come obbligatori per ciò che concerne ciascuno dei territori designati nella dichiarazione.

3. La Carta si applicherà nel territorio o nei territori designati nella dichiarazione di cui al paragrafo precedente a partire dal trentesimo giorno dopo la

data in cui il Segretario generale avrà ricevuto la notifica di questa dichiarazione.

4. Ciascuna Parte contraente potrà, in qualunque momento successivo, dichiarare con notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa che, per ciò che riguarda uno o più territori nei quali la Carta viene applicata in virtù del paragrafo 2 del presente articolo, essa accetta come obbligatorio ciascun articolo o paragrafo numerato che essa non avesse ancora accettato per ciò che riguarda quello o quei territori. Questi impegni ulteriori saranno ritenuti parte integrante della dichiarazione originale per ciò che concerne il territorio in questione ed avranno gli stessi effetti a partire dal trentesimo giorno dopo la data della notifica.

5. Il Segretario Generale comunicherà agli altri Governi firmatari e al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro ogni notifica che gli sarà stata trasmessa in virtù del presente articolo.

Art. 35 Firma, ratifica, entrata in vigore

1. La presente Carta è aperta alla firma dei membri del Consiglio d'Europa. Essa sarà ratificata o approvata. Gli strumenti di ratifica o di approvazione saranno depositati presso il Segretario generale.

2. La presente Carta entrerà in vigore il trentesimo giorno successivo alla data del deposito del quinto strumento di ratifica o approvazione.

3. Per ciascun firmatario che la ratificherà in seguito, la Carta entrerà in vigore il trentesimo giorno successivo alla data del deposito del relativo strumento di ratifica o di approvazione.

4. Il Segretario Generale notificherà a tutti i membri del Consiglio d'Europa ed al Direttore generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro l'entrata in vigore della Carta, i nomi delle Parti contraenti che l'avranno ratificata o approvata e il deposito di ogni strumento di ratifica o di approvazione pervenuto successivamente.

Art. 36 Emendamenti

Ciascun membro del Consiglio d'Europa può proporre emendamenti alla presente Carta mediante comunicazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale trasmetterà agli altri membri del Consiglio d'Europa gli emendamenti così proposti, che saranno esaminati dal Comitato dei Ministri e sottoposti per il parere all'Assemblea Consultiva. Ciascun emendamento approvato dal Comitato dei Ministri entrerà in vigore trenta giorni dopo che tutte le Parti contraenti avranno comunicato al Segretario Generale la loro accettazione. Il Segretario Generale notificherà a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa e al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro l'entrata in vigore di questi emendamenti.

Art. 37 Denuncia

1. Nessuna Parte contraente può denunciare la presente Carta prima della scadenza di un periodo di cinque anni dalla data in cui la Carta è entrata in vigore per ciò che la concerne o alla scadenza di qualsiasi altro periodo ulteriore di due anni e, in ogni caso, mediante un preavviso di sei mesi notificato al Segretario Generale del Consiglio d'Europa che ne informerà le altre Parti contraenti e il Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro. Questa denuncia non infirma la validità della Carta nei confronti delle altre Parti contraenti, con la riserva che il loro numero non sia mai inferiore a cinque.

2. Ogni Parte contraente può, a termine delle disposizioni enunciate nel paragrafo precedente, denunciare qualsiasi articolo o paragrafo della Parte II della Carta che essa ha accettato con la riserva che il numero degli articoli o dei paragrafi ai quali questa Parte contraente è vincolata non sia mai inferiore a dieci nel primo caso e a quarantacinque nel secondo e che questo numero di articoli o paragrafi continui a comprendere gli articoli scelti da questa Parte contraente tra quelli ai quali è fatto speciale riferimento nell'articolo 20 paragrafo 1 comma b.

3. Ciascuna Parte contraente può denunciare la presente Carta o qualsiasi articolo o paragrafo della Parte II della Carta alle condizioni previste nel paragrafo 1 del presente articolo, per ciò che riguarda tutto il territorio al quale essa si applica in virtù di una dichiarazione fatta conformemente al paragrafo 2 dell'articolo 34.

Art. 38 Allegato

L'allegato alla presente Carta fa parte integrante di questa.

In fede di che i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato la presente Carta.

Fatto a Strasburgo il 18 ottobre 1961, in francese e in inglese, i due testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli Archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale ne comunicherà copia certificata conforme a tutti gli Stati firmatari.

(Seguono le firme)

Allegato alla Carta sociale

Portata della Carta sociale per quanto concerne le persone protette

1. Con riserva delle disposizioni dell'articolo 12 paragrafo 4 e dell'articolo 13 paragrafo 4 le persone di cui agli articoli da 1 a 17 non comprendono gli stranieri che nella misura in cui essi siano cittadini delle altre Parti contraenti residenti legalmente o lavoratori regolarmente nel territorio della Parte contraente interessata, restando inteso che gli articoli suddetti saranno interpretati alla luce delle disposizioni degli articoli 18 e 19.

La presente interpretazione non esclude l'estensione di diritti analoghi ad altre persone da una qualsiasi delle Parti contraenti.

2. Ciascuna Parte contraente accorderà ai rifugiati che rispondano alla definizione della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, relativa allo statuto dei rifugiati, e che risiedano regolarmente sul suo territorio, un trattamento per quanto possibile favorevole, e in ogni caso non meno favorevole di quello al quale essa si è impegnata in virtù della Convenzione del 1951, nonché di tutti gli altri accordi internazionali esistenti ed applicabili ai rifugiati sopra citati.

Parte I e Parte II

Paragrafo 18 e

Articolo 18 paragrafo 1

Resta inteso che tali disposizioni non riguardano l'ingresso sul territorio delle Parti contraenti e non portano pregiudizio a quelle della Convenzione europea di stabilimento firmata a Parigi il 13 dicembre 1955.

Parte II

Articolo 1 paragrafo 2

Tale disposizione non potrà essere interpretata come vietante, né come autorizzante le clausole o pratiche di sicurezza sindacale.

Articolo 4 paragrafo 4

Tale disposizione sarà interpretata in maniera da non impedire un licenziamento in tronco in caso di colpa grave.

Articolo 4 paragrafo 5

Resta inteso che una Parte contraente può prendere l'impegno richiesto in

tale paragrafo se le ritenute sui salari sono vietate per la grande maggioranza dei lavoratori, dalla legge, dai contratti collettivi o dalle sentenze arbitrali, con eccezione soltanto delle persone non previste da detti strumenti.

Articolo 6 paragrafo 4

Resta inteso che ciascuna Parte contraente, può, per quanto la riguarda, disciplinare con legge il diritto di sciopero a condizione che ogni altra eventuale restrizione a questo diritto possa essere giustificata ai sensi dell'articolo 31.

Articolo 7 paragrafo 8

Resta inteso che una Parte contraente avrà assolto l'impegno richiesto in tale paragrafo se si uniformerà allo spirito di questo impegno, prevedendo nella propria legislazione che la grande maggioranza dei minori di 18 anni non sarà impiegata in lavori notturni.

Articolo 12 paragrafo 4

Le parole «con la riserva delle condizioni stabilite in questi accordi» che figurano nell'introduzione a tale paragrafo vanno intese specialmente nel senso che per quanto riguarda le prestazioni esistenti indipendentemente da un sistema contributivo, una Parte contraente può richiedere il compimento di un periodo di residenza prescritto, prima di concedere queste prestazioni ai cittadini di altre Parti contraenti.

Articolo 13 paragrafo 4

I Governi che non hanno aderito alla Convenzione Europea di assistenza sociale e medica possono ratificare la Carta sociale limitatamente a tale paragrafo, a condizione che essi accordino ai cittadini delle altre Parti contraenti un trattamento conforme alle disposizioni di detta convenzione.

Articolo 19 paragrafo 6

Ai fini dell'applicazione della presente disposizione, i termini «famiglia del lavoratore migrante» sono interpretati come comprendenti almeno la sposa del lavoratore e i suoi figli di età inferiore a 21 anni che siano a suo carico.

Parte III

Resta inteso che la Carta contiene impegni giuridici di carattere internazionale la cui applicazione è sottoposta al solo controllo previsto dalla Parte IV.

Articolo 20 paragrafo 1

Resta inteso che i «paragrafi numerati» possono comprendere articoli contenenti un solo paragrafo.

Parte V*Articolo 30*

I termini «in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico» saranno interpretati in modo da comprendervi ugualmente la minaccia di guerra.