

12.040

**Messaggio
concernente la Convenzione n. 122 dell'Organizzazione
internazionale del lavoro sulla politica dell'impiego, 1964**

e

**Rapporti
sulla Raccomandazione n. 200 dell'Organizzazione internazionale
del lavoro concernente l'HIV/AIDS e il mondo del lavoro
e sulla Dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro
sulla giustizia sociale per un globalizzazione equa (2008)**

del 21 marzo 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un decreto federale che approva la Convenzione n. 122 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulla politica dell'impiego.

Vi sottoponiamo inoltre per informazione il rapporto sulla Raccomandazione n. 200 concernente l'HIV/AIDS e il mondo del lavoro, adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro (CIL) nella sua 99^a sessione (giugno 2010), nonché il rapporto sulla Dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa, adottata dalla CIL nella sua 97^a sessione (giugno 2008).

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

21 marzo 2012

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La promozione dell'impiego è parte integrante del mandato costitutivo dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e rappresenta uno dei mezzi essenziali per conseguire l'Obiettivo del Millennio inerente alla lotta contro la povertà.

La Conferenza internazionale del lavoro ha adottato la Convenzione n. 122 sulla politica dell'impiego e la Raccomandazione che la completa nella sua 48ª sessione, nel 1964.

La Convenzione intende accordare a ognuno la libera scelta dell'impiego, condizioni di lavoro giuste e soddisfacenti e la protezione contro la disoccupazione. A tale scopo, gli Stati che ratificano la Convenzione n. 122 si impegnano ad attuare una politica del pieno impiego, considerato che quest'ultima mira a approfondire sforzi significativi per promuovere attivamente il pieno impiego, produttivo e liberamente scelto, tenuto conto delle condizioni economiche e sociali e del livello di sviluppo economico. La Convenzione non intende sancire la garanzia di un diritto individuale al lavoro, ma mira all'attuazione di condizioni quadro favorevoli alle imprese e, di conseguenza, alla creazione di impieghi.

La nostra politica economica e gli strumenti della nostra politica attiva del mercato del lavoro corrispondono alle esigenze poste dalla Convenzione. Inoltre, i partner sociali condividono il convincimento che la legislazione e la prassi svizzere adempiono appieno le esigenze della Convenzione e convengono sul fatto che la ratifica della Convenzione da parte della Svizzera non comporta modifiche della legislazione o della prassi svizzere.

Con l'adozione della Dichiarazione sulla giustizia sociale nel 2008, poi del Patto globale per l'occupazione nel 2009, l'OIL invita gli Stati membri a ratificare la Convenzione n. 122, che è considerata una convenzione prioritaria per una buona governance. Ratificata questa Convenzione, la Svizzera sarà dunque parte di tre delle quattro convenzioni prioritarie e darà dimostrazione della sua solidarietà internazionale. Al tempo stesso il nostro Paese potrà far beneficiare l'OIL e i suoi componenti delle sue positive esperienze in materia di politica economica e del mercato del lavoro.

La Raccomandazione n. 200 dell'OIL concernente l'HIV/AIDS e il mondo del lavoro è uno strumento non cogente volto a orientare l'azione politica mediante l'elaborazione e l'attuazione effettiva di politiche e di programmi nazionali tripartiti nel settore in questione a livello del luogo di lavoro. Pur non avendo effetto vincolante, essa concorda con il nuovo Programma nazionale HIV e altre infezioni sessualmente trasmissibili 2011–2017 (PNHI) che è stato adottato dal Consiglio federale il 1º dicembre 2010. La Raccomandazione rafforza l'obbligo morale del nostro Paese di lottare contro le discriminazioni in materia di HIV/AIDS nel mondo del lavoro. Ve la sottoponiamo affinché ne prendiate atto.

La Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa e il suo meccanismo di monitoraggio sono stati adottati all'unanimità nella 97ª sessione della CIL (2008). Il Consiglio federale ne ha fatto menzione nel suo Rapporto sulla

politica economica esterna 2009 (FF 2010 393, capitolo introduttivo, n. 1.4.1) e nel suo Rapporto sulla politica estera 2010 (FF 2011 927, n. 2.5). Questa Dichiarazione centrale non comporta nuovi impegni per gli Stati membri e non fa parte degli strumenti da presentare al Parlamento ai sensi dell'articolo 19 paragrafi 5 e 6 della Costituzione dell'OIL. Il Consiglio federale giudica nondimeno opportuno fornire al Parlamento un'informazione generale sulla Dichiarazione, trattandosi di una tappa importante verso il rafforzamento del mandato e dell'azione dell'OIL in materia di promozione del lavoro dignitoso per assicurare la dimensione sociale della globalizzazione. In questo settore l'OIL aveva già adottato nel 1998 una Dichiarazione relativa ai principi e ai diritti fondamentali al lavoro che il Consiglio federale aveva presentato nel suo Rapporto e messaggio concernente la 85^a, 86^a e 87^a sessione della CIL (FF 2000 277).

I presenti messaggio e rapporti sono stati sottoposti alla Commissione federale tripartita inerente alle attività dell'OIL, commissione extraparlamentare consultiva che riunisce rappresentanti dell'Amministrazione federale e partner sociali svizzeri. La Commissione ha preso conoscenza del messaggio e dei rapporti e ha dato il suo accordo. Partendo dall'idea che la legislazione e la prassi svizzere soddisfino pienamente le esigenze della Convenzione n. 122 senza avere bisogno di modifiche legislative, i partner sociali ritengono che la sua ratifica non dovrebbe essere sottoposta al referendum facoltativo.

Indice

Compendio	3752
1 Principali elementi della Convenzione	3755
1.1 Quadro generale e genesi della Convenzione	3755
1.2 Situazione attuale	3758
2 Commento delle disposizioni della Convenzione	3759
2.1 Quadro generale	3759
2.2 Conclusioni	3770
3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	3771
4 Programma di legislatura	3771
5 Costituzionalità	3771
Allegati	
1 Convenzione n. 122 sulla politica dell'impiego, 1964	3779
2 Raccomandazione n. 200 concernente l'HIV/AIDS e il mondo del lavoro, 2010	3783
3 Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa del 10 giugno 2008	3797
Decreto federale che approva la Convenzione n. 122 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulla politica dell'impiego (<i>Disegno</i>)	3809

Messaggio

1 Principali elementi della Convenzione

1.1 Quadro generale e genesi della Convenzione

La promozione dell'impiego è parte integrante del mandato costitutivo dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Nel preambolo, l'atto costitutivo dell'OIL menziona la lotta contro la disoccupazione come uno dei mezzi per migliorare le condizioni del lavoro nel mondo per conseguire l'obiettivo di giustizia sociale. La Dichiarazione di Filadelfia del 1944 inglobata nell'atto costitutivo enuncia anche l'obbligo solenne dell'OIL di assistere gli Stati membri al fine di attuare programmi volti a conseguire il pieno impiego.

La Conferenza internazionale del lavoro ha adottato nella sua 48^a sessione la Convenzione n. 122 sulla politica dell'impiego e la Raccomandazione che la completa (v. allegato 1). Nel rapporto del 26 febbraio 1965 (FF 1965 I 581, in particolare pagg. 594–595), il Consiglio federale sottopose al Parlamento questo strumento per informazione. Considerata la situazione in Svizzera nel 1965, il Consiglio federale non ritenne utile ratificare questa norma per promuovere il pieno impiego, specialmente mediante una politica attiva del mercato del lavoro. Dall'entrata in vigore, nel 1982, della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (RS 837.0), la promozione dell'impiego e, pertanto, l'integrazione sociale ed economica delle persone mediante una politica attiva del mercato del lavoro, è una priorità sia del nostro ordinamento giuridico, sia delle nostre politiche sociale ed economica. Questo nuovo approccio è stato confermato nello studio d'insieme dell'OIL sugli strumenti relativi alla politica dell'impiego che serve da base al presente messaggio¹. Lo studio in questione è stato effettuato dalla Commissione di esperti per l'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni dell'OIL e ratificato dalla Commissione tripartita di applicazione delle norme in occasione della Conferenza internazionale del lavoro e costituisce quindi l'interpretazione di riferimento della Convenzione n. 122. Al pari della strategia dell'impiego dell'OCSE, l'obiettivo della Convenzione quadro n. 122 è di offrire a ognuno l'opportunità di provvedere al proprio sostentamento mediante un lavoro liberamente scelto o accettato. Questo scopo di natura sociale rientra nell'ambito di quello sancito nell'articolo 41 capoverso 1 lettera d Cost. (RS 101).

La via per raggiungere lo scopo della Convenzione consiste nello stabilire condizioni quadro mediante l'attuazione di politiche economiche e sociali volte a promuovere il pieno impiego produttivo e liberamente scelto, affinché ogni essere umano possa decidere liberamente se accettare o scegliere un lavoro, non sia costretto in nessun modo a esercitare o assumere un determinato impiego e affinché un sistema di protezione garantisca a ogni lavoratore l'accesso all'impiego. Il pieno impiego è inteso come la situazione in cui vi è lavoro per ogni persona disponibile e alla ricerca di lavoro.

¹ Studio d'insieme sugli strumenti relativi all'impiego alla luce della Dichiarazione del 2008 sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta, OIL, 2010. [www.ilo.org/global/What we do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/lang--fr/docName--WCMS_123391/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/lang--fr/docName--WCMS_123391/index.htm)

Le disposizioni della Convenzione n. 122 chiedono allo Stato che la ratifica:

- di annunciare, formulare e applicare una politica attiva dell'impiego, riconoscendola come una delle principali priorità nazionali;
- di determinare gli obiettivi della politica dell'impiego, ossia: promuovere il pieno impiego produttivo e liberamente scelto, attuare una politica attiva di promozione dell'impiego, adoperarsi affinché l'attuazione della politica dell'impiego sia accompagnata da determinate misure di seguito e di controllo;
- di garantire la coesione con gli altri obiettivi economici e sociali, assicurando in particolare che le misure prese nel quadro della politica dell'impiego e le altre grandi decisioni inerenti alla sfera economica e sociale si dispieghino mutualmente affinché la crescita economica si traduca in un miglioramento effettivo del funzionamento dei mercati del lavoro e nella riduzione della povertà;
- di consultare i rappresentanti delle cerchie interessate per la formulazione della politica dell'impiego, definendo gli oggetti e la natura delle consultazioni, i partecipanti alle consultazioni e i consessi in cui esse si tengono.

La Convenzione n. 122 non attribuisce diritti deducibili in giudizio e non apre dunque la strada a pretese individuali. Al contrario, contiene obblighi programmatici verso gli Stati membri con cui favorisce le consultazioni tra tutti gli attori delle politiche economiche e sociali.

Il diritto al lavoro e l'obiettivo del pieno impiego

La Convenzione sancisce un diritto dell'uomo, ossia il diritto al lavoro. Il preambolo della Convenzione fa riferimento alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il cui tenore è il seguente: «Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione».

Con la Convenzione n. 122, gli Stati si impegnano ad attuare una politica mirante a combattere la disoccupazione e a promuovere il pieno impiego. Il conseguimento di tale obiettivo dipende dalla politica economica di ogni Stato. L'approccio progressivo dell'articolo 2 della Convenzione specifica d'altronde che ogni Stato deve adottare le misure per raggiungere gli scopi della Convenzione in funzione delle circostanze nazionali.

Il «diritto al lavoro» non costituisce un diritto individuale che può fondare la pretesa a un impiego garantito dallo Stato. Tale diritto implica soltanto che ogni persona deve avere la possibilità di provvedere al proprio sostentamento e di vivere dignitosamente grazie ai frutti del proprio lavoro. Tra gli scopi sociali, l'articolo 41 capoverso 1 lettera d Cost. afferma che la Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché le persone abili al lavoro possano provvedere al proprio sostentamento con un lavoro a condizioni adeguate. Il diritto al lavoro figura anche nell'articolo 6 del Patto I ONU ratificato dalla Svizzera (Patto I; FF 1991 I 925). Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha specificato che il diritto al lavoro non va inteso nel senso di un diritto assoluto e incondizionato a ottenere un impiego. A complemento di questo commento, aggiunge che il diritto al lavoro comprende il diritto di ognuno di decidere liberamente di accettare o scegliere un lavoro, in particolare di non essere costretto in nessun modo a esercitare o assumere un impiego e il diritto di

beneficiare di un sistema di protezione che garantisca a ogni lavoratore l'accesso all'impiego.

Pertanto, la Convenzione n. 122 non si discosta dalla nozione del diritto al lavoro e dall'interpretazione così come sono accettate dagli Stati che hanno ratificato questi strumenti.

Nel 1984 la Conferenza ha adattato la Raccomandazione n. 169 sulla politica dell'occupazione (disposizioni complementari) (FF 1985 II 94). Questo strumento non cogente precisa nel suo paragrafo 1 che la promozione del pieno impiego produttivo e liberamente scelto previsto dalla Convenzione n. 122 dovrebbe essere considerato come il mezzo per garantire nella pratica l'attuazione del diritto. La Raccomandazione n. 169 prevede nel suo paragrafo 2 che il pieno riconoscimento da parte dei membri del diritto al lavoro dovrebbe essere connesso all'attuazione di politiche economiche e sociali volte a promuovere il pieno impiego produttivo e liberamente scelto.

Nel 2008 la Conferenza ha adottato la Dichiarazione sulla giustizia sociale, che vi viene sottoposta per informazione nei presenti messaggi e rapporti. Questa Dichiarazione riconosce e dichiara che i quattro obiettivi strategici dell'OIL devono costituire il fondamento degli impegni e degli sforzi dei membri dell'OIL volti ad attuare il mandato costitutivo dell'organizzazione e a porre il pieno impiego produttivo e il lavoro dignitoso al centro delle politiche economiche e sociali. La Dichiarazione del 2008 precisa che occorre promuovere l'occupazione favorendo un ambiente istituzionale ed economico durevole affinché a) gli individui possano acquisire e aggiornare le capacità e le competenze necessarie per poter lavorare in modo produttivo a favore della realizzazione personale e del benessere collettivo; b) le imprese nel loro complesso, pubbliche o private, siano durevoli, così da favorire la crescita e creare maggiori possibilità e prospettive di impiego e di reddito per tutti; c) le società possano conseguire i loro obiettivi di sviluppo economico e di progresso sociale e raggiungere un buon livello di vita. Da ultimo, la Dichiarazione sottolinea come la Convenzione n. 122 faccia parte delle norme più importanti dal profilo della governance.

Il pieno impiego e lo sviluppo

La relazione tra l'impiego e la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale è stata riconosciuta dal Vertice mondiale per lo sviluppo sociale nel 1995 e alla 24ª sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2000. In questo ambito, l'OIL è stata invitata ad attuare una strategia internazionale coerente e coordinata per la promozione dell'impiego produttivo e liberamente scelto, meglio conosciuta sotto la denominazione di «Agenda globale dell'occupazione». Questo strumento permette di promuovere sul piano internazionale la creazione di impieghi produttivi e di migliorare così le condizioni di vita di milioni di disoccupati o di lavoratori troppo sottopagati per poter sfuggire con le loro famiglie alla povertà.

Il legame tra il pieno impiego e lo sviluppo è stato confermato dalla Risoluzione 60/1 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite concernente il documento finale del Vertice mondiale del 2005, in cui i capi di Stato e di Governo si sono espressi a favore di una globalizzazione giusta. In quell'occasione, essi hanno deciso di fare della piena occupazione e della possibilità di trovare un lavoro dignitoso e produttivo per ogni essere umano uno degli obiettivi fondamentali delle loro politiche nazionali e internazionali per conseguire gli Obiettivi del Millennio e per ridurre la

povertà. L'attuazione della Convenzione n. 122 costituisce dunque uno strumento particolarmente prezioso per gli sforzi di solidarietà volti a conseguire gli Obiettivi del Millennio.

1.2 Situazione attuale

La Convenzione n. 122 è stata ratificata da 104 dei 183 Stati membri dell'OIL (stato: giugno 2011), tra i quali figurano tutti gli Stati dell'Unione Europea ad eccezione di Malta e del Lussemburgo.

Numerosi Paesi hanno sancito nella loro costituzione o nei loro testi legislativi una politica volta a promuovere la piena occupazione o il diritto al lavoro. La nostra Costituzione, per esempio, si ispira nel suo articolo 41 alle raccomandazioni del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali esortando la Confederazione e i Cantoni ad adoperarsi affinché ogni persona abile al lavoro possa provvedere al proprio sostentamento con un lavoro a condizioni adeguate. La nostra politica economica e le nostre leggi sull'assicurazione contro la disoccupazione (RS 837.0), sulla formazione professionale (RS 412.10) e sull'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20) in particolare contribuiscono assieme a tentare di raggiungere l'obiettivo della piena occupazione garantendo non soltanto l'adeguamento tra la domanda e l'offerta di manodopera, bensì anche un'integrazione sociale per quanto possibile completa.

I dirigenti del G-20 hanno sottolineato l'importanza del ruolo svolto dalle politiche attive del mercato del lavoro nella presa in considerazione dell'aspetto umano della crisi economica e finanziaria. In occasione del vertice di Londra dell'aprile 2009, hanno riconosciuto la dimensione umana della crisi, si sono impegnati a sostenere le persone colpite dalla crisi creando opportunità di impiego mediante misure di sostegno al reddito e a realizzare un mercato del lavoro giusto e orientato verso l'equilibrio tra la vita della famiglia e la vita professionale, sia per le donne sia per gli uomini, mediante misure quali politiche attive del mercato del lavoro. Nel vertice di Pittsburgh del settembre 2009, i dirigenti del G-20 hanno ribadito il loro impegno a porre l'impiego di qualità al centro della ripresa nel nuovo contesto, in vista di una crescita forte, durevole ed equilibrata che permetta di creare mercati del lavoro più inclusivi, di politiche attive del mercato del lavoro e di programmi di insegnamento e di formazione di qualità. La promozione dell'occupazione per garantire una ripresa durevole e il ruolo centrale che l'OIL è chiamata a svolgere in questo contesto sono stati nuovamente menzionati nelle conclusioni del vertice del G-20 di Toronto (giugno 2010).

Nel 2009 la Conferenza ha adottato il Patto mondiale per l'occupazione come mezzo d'azione a favore della ripresa e dello sviluppo, fondato sull'Agenda per il lavoro dignitoso e sulla Dichiarazione sulla giustizia sociale. Il Patto riveste un carattere non cogente, come si deduce dal suo paragrafo 10 che lo definisce come una cornice all'interno della quale ciascun Paese può formulare un pacchetto di politiche specifiche in funzione delle proprie caratteristiche e priorità. Nondimeno, il Patto ribadisce che detta azione è volta a promuovere le norme fondamentali del lavoro e le altre norme internazionali che sostengono la ripresa dell'economia e dell'occupazione. La Conferenza ha così riconosciuto che i membri dell'OIL devono favorire la creazione di posti di lavoro e aiutare le persone a ritrovare un lavoro per limitare il rischio di una disoccupazione di lungo termine e il dilagare del mercato informale. Per conse-

questa politica. L'obiettivo della piena occupazione produttiva non deve emergere soltanto al termine della riflessione, ma deve essere sotteso a tutto il processo di progettazione delle politiche macroeconomiche.

La dichiarazione esplicita può essere formulata in diversi modi. Alcuni Paesi, per esempio, annunciano l'obiettivo del pieno impiego; altri enunciano i compiti che lo Stato deve assumersi per realizzare tutte le condizioni che permettono di garantire la realizzazione concreta del diritto al lavoro. La politica nazionale dell'occupazione può assumere diverse forme. Taluni Paesi, per esempio, includono una dichiarazione d'ordine generale nella loro costituzione e nella loro legislazione; altri prevedono indicazioni più precise nelle strategie che definiscono la loro politica dell'impiego; altri ancora fanno riferimento alle strategie menzionate nelle dichiarazioni del capo del governo o integrano la politica dell'impiego nella loro strategie di riduzione della povertà o nei loro piani nazionali di sviluppo. Alcuni Paesi menzionano anche l'importanza delle politiche commerciali per conseguire l'obiettivo della piena occupazione; ci sembra pertinente per la Svizzera renderne conto, vista la sua ampia rete di accordi di libero scambio.

Tuttavia, questa dichiarazione esplicita non deve figurare nello strumento di ratifica della Convenzione. La prassi vuole che la dichiarazione – concretamente per la Svizzera un rinvio in termini generali all'articolo 41 capoverso 1 lettera d Cost. e alle diverse leggi federali e prassi correnti in materia di politiche economica, sociale e dell'impiego, oppure ai programmi di legislatura – sia fatto quando dovrà essere consegnato il primo rapporto sull'attuazione della Convenzione ratificata. Dato che la politica dell'impiego è per sua natura essenzialmente evolutiva, gli aggiornamenti susseguenti della nostra politica saranno comunicati all'OIL nei rapporti periodici che il nostro Paese fornirà di pari passo con l'evolversi della situazione.

Gli obiettivi della politica dell'impiego

Dalla disposizione risulta che si presume dagli Stati che approfondano sforzi allo scopo di promuovere il pieno impiego produttivo e liberamente scelto. L'articolo 1 paragrafo 1 non impone agli Stati scadenze precise per conseguire gli obiettivi prefissati; nemmeno impone loro di realizzare una politica attiva di promozione dell'occupazione. Questo approccio permette di perseguire una prospettiva a lungo termine, che tenga in considerazione le condizioni economiche e sociali e il livello di sviluppo.

La messa in atto della politica dell'impiego deve essere accompagnata da misure di seguito e di controllo nonché da un certo sguardo critico inteso a valutare l'efficacia delle politiche implementate, così da modificarle e riorientarle, se necessario, per conseguire gli obiettivi definiti dalla Convenzione.

L'articolo 1 paragrafo 2 della Convenzione definisce gli obiettivi simultanei della politica dell'impiego, che dovrà tendere a garantire che:

- vi sarà lavoro per tutte le persone disponibili e in cerca di lavoro;
- questo lavoro sarà per quanto possibile produttivo;
- vi sarà libera scelta dell'occupazione e ogni lavoratore avrà tutte le possibilità di acquisire le qualificazioni necessarie per occupare un impiego che gli convenga e di utilizzare in tale impiego le sue qualificazioni nonché le sue attitudini, qualunque sia la sua razza, il suo sesso, la sua religione, la sua opinione politica, la sua ascendenza nazionale o la sua origine sociale.

Il pieno impiego

La Convenzione definisce il pieno impiego come la situazione in cui vi è lavoro per tutte le persone disponibili e in cerca di lavoro.

L'obiettivo della politica occupazionale come definito nella Convenzione è la creazione di sbocchi per tutte le persone che cercano un lavoro. Ciò non significa che la disoccupazione debba sparire del tutto. Un certo tasso di disoccupazione è inevitabile perché anche i mercati del lavoro ben funzionanti non possono far coincidere istantaneamente la domanda e l'offerta di impieghi. Non si può escludere che una debole proporzione della manodopera sia sempre disoccupata quando si procede agli aggiustamenti abituali del mercato del lavoro. Questa disoccupazione residua e di breve durata va distinta da altre forme di disoccupazione più gravi, come la disoccupazione di lunga durata o la disoccupazione massiccia causata da una crisi economica. Le politiche occupazionali volte al mantenimento del pieno impiego si pongono in generale l'obiettivo di prevenire queste due ultime forme di disoccupazione.

L'obiettivo principale della nostra politica del mercato del lavoro consiste nel permettere per quanto possibile a tutte le persone in età lavorativa di esercitare un'attività lucrativa, a un livello di salario che consenta loro di vivere dignitosamente. Nel confronto internazionale, il mercato del lavoro svizzero occupa una buona posizione. Questo risultato è dovuto non soltanto al sistema di formazione professionale, ma anche alle istituzioni, che offrono ai salariati una base di integrazione e una solida protezione sociale, permettendo nel contempo alle imprese e ai lavoratori di reagire rapidamente in caso di cambiamenti del contesto economico.

I nostri indicatori sulla disoccupazione si basano sulla definizione applicata dall'Ufficio internazionale del lavoro (ILO, «International Labour Office») (Ordinanza sulle rilevazioni statistiche; RS 431.012.1). Per disoccupato ai sensi dell'ILO si intende una persona che non esercita alcuna attività lavorativa, che ha cercato un impiego nelle quattro settimane precedenti ed è disponibile a lavorare. Questi indicatori offrono il vantaggio di permettere confronti internazionali e di non essere direttamente influenzati dalle revisioni della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Anche la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) (legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI; RS 837.0) pubblica indicatori della disoccupazione, che però riguardano i disoccupati iscritti agli uffici di collocamento regionali; tali indicatori presentano il vantaggio di essere rapidamente disponibili e di offrire risultati dettagliati, in particolare a livello cantonale.

Nel terzo trimestre 2011, erano 191 000 le persone disoccupate in Svizzera secondo la definizione dell'ILO, ossia 19 000 in meno rispetto all'anno precedente. Questi disoccupati ai sensi dell'ILO rappresentano il 4,2 per cento della popolazione attiva, contro il 4,6 per cento nel terzo trimestre 2010. Il tasso di disoccupazione ai sensi dell'ILO aumenta molto leggermente nell'Unione europea e nella zona Euro (UE27: dal 9,4 al 9,5 %; zona Euro: dal 9,8 al 9,9 %). Tra i Paesi dell'UE/AELS, la Norvegia (3,3 %) e l'Austria (3,7 %) presentano un tasso di disoccupazione inferiore a quello registrato in Svizzera. Nel terzo trimestre 2011, si contavano 1,431 milioni di lavoratori a tempo parziale (+3700 rispetto al 3° trimestre 2010), di cui 266 000 sottoccupati, vale a dire persone che desidererebbero lavorare a un grado d'occupazione superiore e sarebbero disponibili a farlo sul breve termine (contro 262 000 nel terzo trimestre 2010). Il tasso di sottoccupazione si attesta al 5,8 per cento nel terzo trimestre 2011, invariato rispetto al terzo trimestre 2010.

Nondimeno, secondo gli indicatori dell'ILO, il tasso d'attività professionale rimane elevato in Svizzera e si abbina a una disoccupazione debole. L'Agenda per il lavoro dignitoso dell'OIL si pone per obiettivo, in materia occupazionale, di rendere possibile un numero maggiore di impieghi e di migliore qualità. Gli obiettivi della nostra politica dell'impiego consistono nel permettere nella misura del possibile a ogni persona in età lavorativa di esercitare un'attività lucrativa guadagnando un salario che permetta di vivere dignitosamente e in condizioni che non compromettano la salute del lavoratore. Gli studi comparati condotti regolarmente in particolare dall'OCSE mostrano che la Svizzera ha raggiunto finora in modo soddisfacente questi obiettivi. Infatti, il suo mercato del lavoro si caratterizza per un tasso di attività professionale elevato e un debole livello di disoccupazione. Parallelamente, la struttura dei salari è rimasta, in generale, relativamente stabile nel corso degli ultimi decenni, specialmente a causa della politica di adeguamento dei salari alle prestazioni e al costo della vita. L'eccezione rimane la fascia superiore, che ha fatto segnare un forte aumento. L'esempio del nostro Paese dimostra che non esiste nessun conflitto di obiettivi tra tasso di impiego elevato e struttura salariale stabile. Il tasso di disoccupazione è aumentato nettamente in Svizzera all'inizio degli anni Novanta, ma rimane tra i più bassi nel confronto internazionale. Il tasso d'attività elevato e il basso livello di disoccupazione si spiegano per diverse ragioni. In primo luogo, la Svizzera riesce a integrare i giovani nella vita attiva. In secondo luogo, la protezione sociale è buona e si pone l'obiettivo di mantenere le persone senza impiego vicine al mercato del lavoro, anche nei periodi di recessione. In terzo luogo, la Svizzera è quasi sempre riuscita a porre rimedio in modo assai rapido agli squilibri macroeconomici, ciò che le ha evitato di dover affrontare tassi di disoccupazione elevati e di lunga durata.

Le qualifiche professionali sono determinanti per la funzionalità della nostra politica dell'impiego. Il tasso d'attività elevato in Svizzera nel confronto internazionale deriva principalmente dai buoni risultati ottenuti dai giovani lavoratori e dalle persone in avanti con gli anni. È in queste due categorie d'età che le differenze sono più marcate. La formazione professionale contribuisce in ampia misura all'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro. Tenuto conto del sistema duale di formazione professionale caratteristico della Svizzera, le imprese e le scuole professionali garantiscono la formazione di quasi due terzi dei nuovi lavoratori. La stretta integrazione dei partner sociali nel processo di formazione permette di armonizzare al meglio i piani di studio con i bisogni dell'industria. Attualmente, quasi il 90 per cento dei giovani possiede un diploma di livello secondario II (formazione professionale di base o maturità). Più di cinquant'anni fa, il sistema attuale di formazione permetteva già a un'ampia fascia della popolazione di acquisire qualifiche professionali: l'81 per cento delle persone di età compresa tra 55 e 64 anni è titolare almeno di un diploma di livello secondario II, ciò che contribuisce a spiegare il forte tasso di partecipazione di questa fascia di età al mercato del lavoro. Il mercato dell'apprendistato è rimasto largamente stabile, nonostante una situazione economica tesa. L'equilibrio che si è in un certo modo instaurato dipende soprattutto dall'attuazione di strumenti efficaci volti a mantenere e creare posti di tirocinio sostenuti dalla Confederazione, dai Cantoni e dai partner sociali. I Cantoni, per esempio, hanno istituzionalizzato il «marketing dei posti di tirocinio» e continuano a migliorare sistematicamente con la «gestione caso per caso» l'accompagnamento dei giovani che alla fine della scolarità sono sprovvisti di un progetto professionale. I giovani con difficoltà scolastiche sono oggetto di un seguito individuale: sono aiutati nella ricerca di un posto di tirocinio e nell'accesso al mondo del lavoro. Il Consiglio

federale si è prefisso come obiettivo a medio termine di arrivare al 95 per cento di diplomi di livello secondario II.

La nostra assicurazione contro la disoccupazione (AD) si fonda su una logica politica d'attivazione. L'AD svolge un ruolo importante nella lotta contro la disoccupazione. Nel confronto internazionale, le prestazioni che offre sono soddisfacenti. Essa pone tuttavia esigenze severe in materia di ricerca attiva di un impiego o di partecipazione a programmi di formazione e impiego. L'obiettivo dell'AD è di permettere alle persone senza impiego di rientrare quanto prima nella vita attiva. Con l'entrata in vigore della revisione della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione è stato fatto il necessario per ristabilire l'equilibrio a lungo termine tra entrate e uscite.

La rapidità con cui si interviene per contrastare la disoccupazione ci permette di evitare costi sociali elevati a lungo termine. La Svizzera ha ottenuto buoni risultati nel settore del mercato del lavoro: ciò è dovuto, tra l'altro, al fatto che è riuscita a ristabilire rapidamente una situazione di piena occupazione anche dopo periodi economicamente difficili. Le ragioni di questo andamento positivo sono molteplici: l'economia svizzera è molto diversificata e di piccole dimensioni e di conseguenza i problemi di un ramo economico possono essere alleviati dalla buona tenuta di altri settori economici. Da ultimo, le istituzioni attive sul mercato del lavoro hanno perseguito politiche che legano l'evoluzione dei salari alla produttività del lavoro, così che è relativamente semplice ristabilire l'equilibrio macroeconomico dopo un periodo di recessione.

Il fatto che dall'entrata in vigore della legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione, la Svizzera non abbia mai dovuto affrontare lunghi periodi di disoccupazione elevata, ad eccezione degli anni Novanta, è certamente all'origine del forte tasso d'attività che caratterizza il suo mercato del lavoro.

La nostra politica di mobilitazione mira anche al reinserimento di determinati gruppi vulnerabili. Il tasso di partecipazione professionale delle donne è alto, anche se esse, nel loro insieme, esercitano soltanto attività debolmente qualificate o a tempo parziale. Il lavoro a tempo parziale permette alle donne che lo desiderano di conciliare meglio la vita familiare con quella professionale. Inoltre, esse si ritirano dal mercato del lavoro prima degli uomini. Mentre in altri Paesi il tasso d'attività degli uomini di cinquant'anni e oltre è in aumento, in Svizzera si è registrata negli ultimi dieci anni una continua flessione. Il livello rimane però sempre nettamente superiore a quello di altri Paesi. Benché il tasso di disoccupazione della categoria tra 55 e 64 anni sia inferiore alla media, le persone di questa fascia di età incontrano difficoltà a rientrare nella vita attiva e presentano maggiori rischi di cadere in una disoccupazione di lunga durata. I consulenti degli uffici regionali di collocamento (URC) lavorano in stretto contatto con le imprese per consentire a questa categoria di persone alla ricerca di un'occupazione di rientrare nel mondo del lavoro. L'AD permette altresì di facilitare l'accesso alle persone minacciate di disoccupazione di lunga durata grazie a un complemento di salario (salario intermedio, indennità compensativa, assegno per l'introduzione al lavoro). Se si vuole preservare un tasso d'attività elevato delle persone di 55 anni e oltre, occorre anche adoperarsi affinché le imprese possano offrire loro la possibilità di rientrare nel mondo della professione. Il tasso d'attività di determinati gruppi di stranieri è debole e occorrerà prendere misure per rimediare a questa situazione una volta studiate le ragioni che ne sono all'origine.

Grazie a un'evoluzione stabile della domanda interna, l'aumento della disoccupazione in Svizzera è stato relativamente contenuto. Il proseguimento del miglioramento congiunturale accompagnato dalla rapida riduzione della disoccupazione svolgerà nei prossimi anni un ruolo importante nella dinamica del mercato del lavoro. Attualmente non si può però escludere un nuovo rallentamento della congiuntura, che comporterebbe un maggiore aumento della disoccupazione. L'accordo sulla libera circolazione delle persone ha sensibilmente aumentato il potenziale di crescita economica in Svizzera. La sua influenza a lungo termine sulla disoccupazione dipende prima di tutto dal livello di qualificazione dei lavoratori immigrati. Nei periodi di recessione, la concorrenza sul mercato del lavoro è accanita. L'accordo sulla libera circolazione delle persone non autorizza alcuna discriminazione delle persone in materia di reintegrazione professionale. L'accordo comprende anche un divieto di discriminare sotto forma di accordi collettivi e di contratti di lavoro individuali. I datori di lavoro sono tuttavia liberi di assumere persone senza lavoro originarie della Svizzera prima di reclutare nuovi collaboratori provenienti dall'estero. Le misure di accompagnamento e le convenzioni collettive di lavoro negoziate dai partner sociali permettono di evitare che in taluni rami vulnerabili si pratici una pressione al ribasso sui salari a causa dell'apertura del mercato del lavoro. La stretta collaborazione tra i partner sociali e le autorità permetterà inoltre di individuare i problemi che il mercato del lavoro si trova ad affrontare e la loro soluzione.

La definizione internazionale dei termini «disoccupazione», «popolazione economicamente attiva» e «sottoccupazione» è normalizzata. La definizione di *disoccupazione* comprende tre criteri: occorre essere «senza lavoro», «disponibile per lavorare» e «in cerca d'impiego». La categoria dei disoccupati comprende di conseguenza l'insieme delle persone che hanno superato l'età specifica per misurare la parte di popolazione economicamente attiva e che, durante il periodo di riferimento, sono: a) «senza lavoro», ossia non svolgono un impiego salariato o non salariato, quale specificato nella definizione internazionale di impiego; b) «disponibile a lavorare» ossia atta a occupare un impiego salariato o non salariato durante il periodo di riferimento; e c) «alla ricerca di un lavoro», ciò che implica che abbia intrapreso un insieme di passi nel corso di un periodo recente ben definito per cercare un impiego salariato o non salariato.

La *popolazione economicamente attiva* comprende l'insieme delle persone dei due sessi che forniscono il lavoro necessario alla produzione di beni e servizi durante un periodo di riferimento determinato.

Si parla di *sottoccupazione* quando una persona occupa un impiego che non le si addice – questa inadeguatezza è misurata per riferimento a determinate norme o mediante il confronto con altri posti, e tenuto conto delle competenze professionali (formazione ed esperienza) della persona in questione. Un tasso di disoccupazione o di sottoccupazione debole può far sospettare l'esistenza di una forma o l'altra di disoccupazione invisibile, cioè una disoccupazione che non è computata nelle statistiche ufficiali sulla disoccupazione a causa del modo in cui sono raccolti i dati. Il carattere incompleto dei dati sul mercato del lavoro può anche far pensare che il tasso di disoccupazione non dichiarata sia elevato.

Come osservato in precedenza, i nostri risultati in materia di politica del mercato del lavoro si fondano su svariati fattori che dipendono dalla nostra politica macroeconomica (stabilità dei prezzi, equilibrio di bilancio medio a lungo termine e buon funzionamento degli stabilizzatori economici a breve termine), dalla nostra struttura

economica diversificata, dalla flessibilità della popolazione attiva, dalla valorizzazione della formazione professionale e dal sistema duale di formazione nella scuola e nell'impresa, dalla nostra politica della manodopera estera e dalle relazioni decentrate tra datori di lavoro e lavoratori, senza dimenticare la pace del lavoro. Ciò nonostante, la questione della sottostima statistica della disoccupazione non va sottovalutata. Le statistiche allestite dalla SECO sulla base dei dati forniti dagli uffici cantonali del lavoro tengono conto soltanto dei lavoratori iscritti presso gli uffici cantonali allo scopo di percepire prestazioni dell'assicurazione disoccupazione, e non delle donne che vogliono reinserirsi nel mercato del lavoro o delle persone che hanno esaurito il diritto alle indennità. Per equilibrare questi dati, l'Ufficio federale di statistica conduce una rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS). La RIFOS, indagine condotta presso le economie domestiche basata su 126 000 interviste annuali, permette di produrre indicatori trimestrali conformi alle definizioni internazionali riguardanti l'impiego, la disoccupazione e la sottoccupazione.

Il nostro sistema soddisfa dunque i criteri che figurano nelle definizioni standardizzate sul piano internazionale.

In materia di creazione di impieghi, la gamma delle misure possibili è potenzialmente molto ampia. In Svizzera disponiamo di un sistema di promozione molto progredito che comprende in particolare le misure seguenti: corsi, periodi di formazione, sussidi di formazione, posti in aziende di esercitazione, assegni per l'introduzione al lavoro, semestri di motivazione, posti nel quadro di un programma, impieghi temporanei, stage professionali, incentivi a un'attività indipendente, versamento di contributi alle spese di viaggio quotidiane e alle spese di viaggio e di soggiorno settimanali. Abbiamo anche messo in atto misure speciali di ordine procedurale in occasione di licenziamenti collettivi, con il datore di lavoro che conserva piena libertà di decisione rispetto ai licenziamenti essendo libero di decidere se un licenziamento è economicamente necessario per il buon andamento della sua impresa. Per quanto concerne i gruppi vulnerabili, occorre in particolare menzionare le misure volte al reinserimento dei disabili, le misure prese a titolo di promozione delle pari opportunità tra donna e uomo nell'ambito dell'accesso alla formazione e del ritorno alla vita attiva e le misure a favore dell'occupazione giovanile.

La Convenzione stabilisce che la politica dell'impiego deve tendere a garantire che *«tale lavoro sarà il più produttivo possibile»* ciò che porta a valutare la produttività in funzione della situazione particolare di ciascun Paese.

In Svizzera, la statistica sulla produttività del lavoro rilevata dall'Ufficio federale di statistica misura l'efficienza con cui le risorse umane sono impegnate nel processo di produzione. Si tratta di uno dei concetti più utilizzati nell'analisi macroeconomica ed è particolarmente adatto a valutare il livello di vita di un Paese. Infatti, la produttività del lavoro è in linea di massima strettamente legata alla nozione di reddito. Si tende dunque a considerare che un aumento importante della produttività nel tempo permette una crescita dei redditi e del livello di vita di una nazione.

La produttività del lavoro può essere stimata per un'economia totale facendo riferimento al prodotto interno lordo (PIL) o per una parte dell'economia nazionale raggruppando il valore aggiunto lordo di un certo numero di rami d'attività economica. In Svizzera, i dati sulla produttività del lavoro a livello dell'economia nazionale si basano da un lato sul PIL ai prezzi dell'anno precedente (anno di riferimento 2000) – come misura dell'attività economica – e, d'altro lato per il fattore lavoro, sulle ore effettivamente lavorate. Se si procede ad analisi strutturali (p. es. per rami di attività

economica), è opportuno utilizzare gli impieghi in equivalente a tempo pieno secondo i conti nazionali come misura del fattore lavoro e il valore aggiunto lordo come misura dell'attività economica. La produttività del lavoro del settore privato costituisce il livello di aggregato più alto disponibile in Svizzera per le analisi strutturali.

L'impiego liberamente scelto

La Convenzione stabilisce che la politica nazionale dell'impiego dovrà tendere a garantire che vi sarà una libera scelta dell'occupazione e che ogni lavoratore avrà tutte le possibilità per acquisire le qualifiche necessarie per occupare un impiego che gli convenga e di utilizzare, in tale impiego, le sue qualificazioni le sue attitudini, qualunque sia la razza, il colore della sua pelle, il suo sesso, la sua religione, la sua opinione politica, la sua ascendenza nazionale o la sua origine sociale. Questa disposizione comporta due aspetti: da un lato nessuno può essere costretto a esercitare un'attività che non ha scelto o accettato liberamente; d'altro lato, ogni lavoratrice o lavoratore deve avere la possibilità di acquisire qualifiche e di utilizzare le sue attitudini e le sue competenze senza subire alcuna discriminazione.

Il primo elemento concerne l'abolizione del lavoro obbligatorio che costituisce una condizione della libertà di scelta dell'occupazione. Il lavoro obbligatorio o forzato è oggetto di due convenzioni fondamentali dell'OIL su questo tema ratificate dalla Svizzera: la Convenzione n. 29 concernente il lavoro forzato od obbligatorio, 1930 (RU 1956 1256) e la Convenzione n. 105 concernente la soppressione del lavoro forzato, 1957 (RU 1958 507). Da ultimo, il nostro ordinamento giuridico in materia di relazioni di lavoro si fonda sui principi della libertà contrattuale e del divieto dell'abuso di diritto.

Il secondo elemento mira a fare della garanzia delle pari opportunità e della prevenzione di qualsiasi forma di discriminazione nell'impiego uno degli obiettivi della politica dell'occupazione. Questo obiettivo è coperto da due altre convenzioni fondamentali dell'OIL, ratificate dal nostro Paese: la Convenzione n. 111 concernente la discriminazione nell'impiego e nella professione, 1958 (RU 1961 840), e la Convenzione n. 100 del 29 giugno 1951 sulla parità di remunerazione, per lavoro uguale, tra manodopera maschile e femminile, 1951 (FF 1971 II 1180). Queste ratifiche e l'attuazione del principio costituzionale della parità di trattamento tra l'uomo e la donna mediante la legge federale sulla parità dei sessi (RS 151.1) e nelle leggi federali illustrano la nostra volontà di abolire la discriminazione nell'essenza stessa della maggior parte delle misure incentrate, direttamente o indirettamente, sull'attuazione delle politiche dell'occupazione.

La Convenzione n. 122 invita inoltre i Paesi ad adottare politiche e misure destinate a rispondere ai bisogni specifici di determinate categorie di lavoratori, come le donne, i giovani, i lavoratori anziani e i lavoratori disabili. Rinviamo in proposito alla descrizione della nostra politica dell'occupazione esposta in precedenza, ricordando tuttavia che abbiamo adottato e attuato misure di rilancio dell'occupazione volte a porre rimedio ai problemi occupazionali delle categorie della popolazione più duramente toccate dalla crisi.

I legami con gli altri obiettivi economici e sociali

L'articolo 1 paragrafo 3 della Convenzione stabilisce che la politica nazionale dell'impiego dovrà tener conto della situazione e del livello di sviluppo economico così come dei rapporti esistenti tra gli obiettivi dell'impiego e gli altri obiettivi

economici e sociali. Di conseguenza, le misure prese nel quadro della politica occupazionale e le altre grandi decisioni che toccano la sfera economica e sociale devono sostenersi l'un l'altra. L'interdipendenza degli obiettivi economici, sociali e occupazionali deve consentire di illustrare in che misura la crescita economica si traduce in un miglioramento effettivo del funzionamento dei mercati del lavoro e in una riduzione della povertà.

A tale riguardo, rinviamo alla descrizione della nostra politica dell'impiego che figura all'inizio del numero 2.2.

L'importanza di uno sviluppo regionale equilibrato come mezzo per attenuare i problemi sociali e i problemi occupazionali, per favorire la mobilità dei mezzi di produzione e per migliorare la ripartizione della crescita e dell'impiego tra le regioni e i Cantoni non deve essere sottaciuta. I cambiamenti strutturali economici pongono le regioni montane, le aree rurali e le regioni di frontiera della Svizzera di fronte a grosse sfide. Mediante la Nuova politica regionale (NPR), entrata in vigore il 1° gennaio 2008, la Confederazione sostiene queste regioni per aiutarle ad affrontare i cambiamenti strutturali. La NPR è intesa a permettere di migliorare le condizioni quadro per le attività economiche, promuovere l'innovazione, generare valore aggiunto e rafforzare la competitività nelle regioni, favorendo nel contempo lo spirito di intrapresa. La nuova concezione della politica regionale si basa sulla legge federale del 6 ottobre 2006 sulla politica regionale (RS 901.0). La promozione della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale da parte della Confederazione nell'ambito della cooperazione territoriale europea (INTERREG) è anch'essa parte della NPR. I temi prioritari di INTERREG sono definiti in diversi programmi europei e devono essere presi in considerazione unitamente ai programmi cantonali di attuazione. La Confederazione e i Cantoni dispongono di diversi strumenti finanziari nell'ambito della NPR, quali i contributi a fondo perso, i mutui e gli sgravi fiscali. Per conseguire l'obiettivo della NPR, sono previste le misure seguenti: sostegno a iniziative, programmi e progetti, sostegno di organi responsabili dello sviluppo, di segretariati regionali e altri attori regionali, sostegno alla partecipazione a INTERREG.

Art. 2

L'articolo 2 della Convenzione stabilisce che i governi dovranno determinare e rivedere regolarmente nel quadro di una politica economica e sociale coordinata le misure da adottare al fine di raggiungere gli obiettivi indicati di politica dell'impiego e prendere le disposizioni che potrebbero essere richieste per l'applicazione di tali misure, ivi compresa, se necessario, l'elaborazione di programmi.

Le procedure che permettono di esaminare e valutare i risultati delle politiche dell'impiego rivestono un'importanza capitale per aiutare i governi e i partner sociali a determinare se le misure proposte sono state attuate e se i risultati auspicati sono stati raggiunti.

In Svizzera, abbiamo realizzato diversi meccanismi che permettono di seguire la progressione verso il pieno impiego produttivo liberamente scelto e per garantire il coordinamento delle principali politiche. Come descritto sopra, la nostra politica dell'impiego si fonda su dati statistici affidabili nonché su studi analitici del volume e della ripartizione attuali e futuri della popolazione attiva, dell'impiego, della disoccupazione e del sottoccupazione; inoltre essa è condotta di concerto con i partner sociali, le cerchie interessate e i Cantoni, che garantiscono l'esecuzione delle

normative federali. L'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL) è l'organizzazione mantello degli uffici pubblici del lavoro in Svizzera, che riunisce la SECO, i 26 uffici cantonali del lavoro e circa 35 uffici municipali o comunali del lavoro.

La SECO, in quanto autorità nazionale preposta al mercato del lavoro, coopera con l'AUSL per elaborare le basi necessarie per un'attuazione efficace ed efficiente del diritto federale da parte dei Cantoni. Essa sostiene i Cantoni nell'adempimento dei loro compiti e contribuisce all'elaborazione e alla definizione della politica nazionale del mercato del lavoro, intesa come parte integrante della politica economica svizzera. L'AUSL persegue il suo obiettivo in particolare prendendo in considerazione tempestivamente e integralmente le conoscenze e l'esperienza dei suoi membri nella definizione e nell'attuazione della politica svizzera dell'occupazione e del mercato del lavoro, nonché collaborando allo sviluppo di procedure in vista di un'applicazione quanto più efficace possibile della legge. L'AUSL mette a disposizione dei suoi membri a tempo debito i mezzi, gli strumenti di lavoro e le informazioni necessarie e li sostiene nell'adempimento dei loro compiti fornendo loro le basi e le informazioni necessarie e promuovendo lo scambio di esperienze. Propone un'offerta di formazione e di perfezionamento incentrata sui bisogni degli uffici del lavoro al fine di promuovere le competenze professionali e personali dei collaboratori preposti all'attuazione delle misure di politica del mercato del lavoro e dell'occupazione. Da ultimo, l'AUSL incoraggia la collaborazione e il coordinamento tra i Cantoni e con altre istituzioni e organizzazioni con obiettivi affini (orientamento professionale, servizi sociali e uffici AI).

L'AUSL esamina inoltre le questioni relative al mercato del lavoro e al diritto del lavoro ed esprime il suo parere ufficiale in merito. Attualmente sostiene i suoi membri per quanto riguarda l'accesso alle possibilità e alle opportunità offerte dai mercati del lavoro dell'UE-AELS aperti anche ai cittadini svizzeri, nell'attuazione delle misure di accompagnamento dell'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone, nella lotta contro il lavoro nero, sulle questioni relative all'ammissione e all'integrazione dei lavoratori provenienti dall'estero, sulla collaborazione interistituzionale nell'ambito dell'esecuzione dei compiti relativi alla politica dell'occupazione e del mercato del lavoro.

È necessario raccogliere e analizzare i dati statistici e le tendenze perché su di esse si fonderanno le decisioni riguardo alle misure di politica dell'impiego, allo scopo di misurare i progressi ottenuti nell'attuazione dei sistemi di informazione sui mercati del lavoro. Infatti, anche le migliori politiche possono avere effetti inattesi, diventare obsolete in seguito al mutare delle circostanze o necessitare di modifiche per conseguire risultati migliori.

Art. 3

L'articolo 3 della Convenzione dispone che i rappresentanti degli ambienti interessati alle misure da adottare, e in particolare i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, dovranno essere consultati in merito alle politiche dell'impiego, in modo da tenere pienamente conto delle loro esperienze e della loro opinione, e affinché collaborino pienamente all'elaborazione di dette politiche e portino il proprio ausilio per ottenere adesioni in favore di queste ultime.

Le consultazioni in vista della formulazione di politiche dell'impiego

Secondo la Convenzione, le consultazioni non si limitano alle sole politiche dell'impiego, ma vertono su tutti gli elementi delle politiche economiche che potrebbero incidere sull'occupazione. È pertanto opportuno consultare i partner sociali non soltanto sulle questioni relative ai mercati del lavoro e ai programmi di rafforzamento delle competenze, ma anche sull'attuazione delle politiche economiche più generali che potrebbero avere ripercussioni sulla promozione dell'occupazione.

Nel numero 2.2 è stato spiegato come i meccanismi messi in atto nel nostro Paese coprono tutti i settori di cui si occupa la Convenzione n. 122.

L'oggetto e la natura delle consultazioni

L'articolo 3 della Convenzione chiede ai governi di consultare i rappresentanti delle cerchie interessate dai provvedimenti affinché sia pienamente tenuto conto della loro esperienza e della loro opinione nell'elaborazione della politica dell'impiego. Le consultazioni dovrebbero dunque essere utilizzate anche come meccanismo per ottenere l'adesione di queste cerchie all'attuazione, se possibile su base consensuale, della politica.

I partecipanti alle consultazioni

L'articolo 3 prevede un'ampia partecipazione alle consultazioni, che sono aperte ai partner sociali e ai rappresentanti degli ambienti interessati. Le consultazioni a cui fa riferimento la Convenzione possono tenere conto dell'opinione di altri segmenti della popolazione economicamente attiva.

I diversi meccanismi di consultazione descritti sopra adempiono le esigenze di questa disposizione.

Gli organi di consultazione

Secondo la Convenzione, le consultazioni tripartite sulle questioni occupazionali possono svolgersi in differenti modi: consiglio o comitato consultivo permanente, conferenze o riunioni periodiche, comitati ad hoc. Come descritto in precedenza, ricordiamo che in Svizzera le questioni occupazionali e la politica economica e monetaria sono dibattute nell'ambito di diversi consessi: nelle commissioni parlamentari o in occasione dei colloqui di Watteville, che riuniscono i partiti di governo allo scopo di determinare i grandi orientamenti di politica economica del nostro Paese. Il consiglio di banca della Banca nazionale svizzera riunisce nel suo seno i rappresentanti dei partner sociali. L'importanza del dialogo sociale nel nostro Paese si riflette anche negli organi tripartiti di politica economica, di politica occupazionale (commissioni tripartite in materia di misure d'accompagnamento alla libera circolazione delle persone), di gestione della manodopera (commissione di vigilanza dell'AC) e della migrazione, delle questioni di parità oppure di attuazione paritaria delle convenzioni collettive di lavoro.

Il sostegno all'attuazione delle politiche dell'impiego

Oltre alle consultazioni per l'elaborazione delle politiche dell'impiego, la Convenzione esige anche che venga garantito il sostegno ai rappresentanti degli ambienti interessati dall'attuazione delle politiche che dipendono dalla responsabilità comune dei governi e delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavora-

tori. Nei numeri precedenti è stato esaminato il complesso di organismi e meccanismi di cui dispone il nostro Paese.

Gli articoli 4–11 della Convenzione contengono le disposizioni finali abituali e non abbisognano di commenti particolari.

2.2 Conclusioni

Come si può desumere da quanto esposto in precedenza, la Convenzione n. 122 rientra nel novero degli strumenti prioritari per quanto concerne la governance.

La nostra prassi di ratifica prevede che la Svizzera ratifichi le convenzioni dell'OIL se il nostro diritto positivo soddisfa le esigenze che esse pongono. La Convenzione n. 122 permette di contribuire a mettere in atto una politica dell'impiego attiva. La promozione del pieno impiego produttivo e liberamente scelto è parte integrante sia delle nostre politiche economiche e sociali, sia delle nostre politiche dell'educazione e della formazione innovative, che si rivolgono a tutte le persone alla ricerca di lavoro per prepararle a inserirsi nelle nuove opportunità d'impiego. Abbiamo realizzato meccanismi efficaci che garantiscono la consultazione dei Cantoni, dei partner sociali e dei gruppi specifici, e disponiamo di statistiche affidabili sulla politica economica, la popolazione attiva e l'impiego, oltre che sulla produttività. La ratifica della Convenzione n. 122 non implica modifiche delle disposizioni legislative vigenti. Non incide in particolare sulle finanze pubbliche, sulle condizioni quadro, sulla competitività e sull'economia in generale. Gli obiettivi della politica dell'impiego e della politica economica come pure le vie e i mezzi per conseguirli rimangono immutati.

A tal proposito si può segnalare che anche i partner sociali svizzeri hanno ammesso che la legislazione e la prassi svizzera adempiono pienamente le esigenze della Convenzione n. 122 e che la sua ratifica da parte della Svizzera non comporta modifiche della legislazione né della prassi svizzere.

La politica dell'impiego in Svizzera funziona bene e ha dato buoni risultati. La Svizzera dovrà fornire rapporti periodici all'OIL sull'attuazione della Convenzione e sarà in grado di dar conto della sua esperienza positiva in materia di politica dell'impiego. Quest'esperienza potrà giovare sia all'OIL sia agli altri Stati membri, che potranno trarne profitto per conseguire ulteriori progressi in termini di efficacia ed efficienza della politica dell'impiego.

Con l'adozione della Dichiarazione sulla giustizia sociale nel 2008, poi del Patto globale per l'occupazione nel 2009, l'OIL invita gli Stati membri a ratificare la Convenzione n. 122. Procedendo a questa ratifica, la Svizzera dà prova di solidarietà internazionale, poiché ha saputo trarre benefici dall'integrazione economica globalizzata, ammortizzandone nel contempo i potenziali svantaggi sul piano sociale (v. nostro Rapporto sulla politica economica esterna 2009, capitolo introduttivo, n. 1.5, FF 2010 393). Inoltre, la Svizzera sarà così parte a tre delle quattro convenzioni prioritarie. Il nostro Paese partecipa, a fianco della Germania, dell'Austria, della Norvegia e della Corea a un programma comune tra l'OIL e la Banca mondiale volto a promuovere la ricerca, la formazione e l'azione sul terreno in materia di politica dell'impiego. La ratifica della Convenzione n. 122 contribuirà a rafforzare la posizione della Svizzera in seno all'OIL in generale e nel gruppo di questi donatori che hanno tutti ratificato la Convenzione, e a far beneficiare l'OIL e i suoi compo-

nenti della sua esperienza positiva in materia di politica economica e del mercato del lavoro.

Visto quanto precede, vi proponiamo di approvare la ratifica della Convenzione n. 122 dell'OIL.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La ratifica della Convenzione n. 122 non avrà ripercussioni sul piano finanziario e del personale.

4 Programma di legislatura

L'oggetto non è iscritto nel messaggio del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011–2015². Tuttavia, reputiamo che la Svizzera debba impegnarsi in modo più coerente e solidale sul fronte dell'impiego sul piano globale, nello spirito della Dichiarazione dell'OIL del 2008 sulla giustizia sociale. La Svizzera ha saputo trarre benefici dall'integrazione economica globalizzata, ammortizzandone nel contempo i potenziali svantaggi sul piano sociale. Puntando sul consenso, sulla solidarietà e la coerenza, la Svizzera beneficia dunque di una situazione privilegiata e le incombe di conseguenza una responsabilità particolare negli sforzi internazionali volti a promuovere gli obiettivi di coerenza nella sostenibilità sociale (v. il Rapporto sulla politica economica esterna 2009, FF 2010 393).

5 Costituzionalità

La competenza dell'Assemblea federale di approvare i trattati internazionali è sancita dall'articolo 166 capoverso 2 Cost. Sono esclusi i trattati la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; LOGA; RS 172.010) o se si tratta di un trattato di portata limitata (art. 7a cpv. 2 LOGA).

La Convenzione n. 122 mira a coordinare le differenti politiche economiche e sociali al fine di raggiungere l'obiettivo del pieno impiego. Il Consiglio federale non dispone di alcuna base legale, nella legislazione interna o nella legislazione internazionale, la quale gli conferisca una competenza generale in materia di politiche sociali ed economiche che gli consenta di approvare un accordo di questo tipo. Per il suo contenuto, la Convenzione n. 122 non rientra neppure nel quadro dei trattati di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA.

Di conseguenza, per l'approvazione di questa Convenzione è competente l'Assemblea federale.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1–3 Cost. i trattati internazionali sono sottoposti al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenun-

² FF 2012 305

ciabili, se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione delle quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

La Convenzione n. 122, al pari di tutte le convenzioni dell'OIL, può essere denunciata al più presto dieci anni dopo l'entrata in vigore iniziale (art. 6). Essa non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Se, allo stato attuale del diritto, per la sua attuazione non richiede l'adozione di nuove disposizioni o l'adeguamento di disposizioni legislative esistenti, essa contiene tuttavia disposizioni importanti fissanti norme di diritto ai sensi dell'art. 164 capoverso 1 Cost. In effetti, l'adozione delle misure e dei programmi (art. 2) da parte della Confederazione e dei Cantoni per realizzare questa politica attiva del pieno impiego (p. es. mediante strumenti ordinari di lotta contro la disoccupazione o per il tramite di programmi d'occupazione) ha già richiesto da parte loro almeno l'attribuzione di prestazioni (art. 164 cpv. 1 lett. e Cost.) e l'istituzione di un'organizzazione che si occupi di eseguirli sia a livello federale (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.) sia a livello dei Cantoni (art. 164 cpv. 1 lett. f Cost.). Questo ha di conseguenza richiesto l'adozione di norme di diritto importanti emanate sotto forma di leggi federali.

A causa di ciò, il decreto federale che approva la Convenzione n. 122 sottostà a referendum, conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Rapporti

1 Puntii essenziali della Raccomandazione n. 200 e posizione del Consiglio federale

La Raccomandazione n. 200 concernente l'HIV/AIDS e il mondo del lavoro (v. allegato 2) è stata adottata il 17 giugno 2010, con il sostegno della Svizzera, dalla Conferenza generale dell'organizzazione internazionale del lavoro. La Raccomandazione è uno strumento non cogente che non sottostà a ratifica ma che serve a orientare l'azione politica.

La Raccomandazione segna una tappa nell'azione dell'OIL, poiché è la prima norma nell'ambito del lavoro volta all'inclusione del mondo del lavoro in tutti gli aspetti della risposta mondiale alla pandemia di HIV. Essa contribuisce alla protezione dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e della parità tra donna e uomo nel mondo. Rafforza il contributo dei mandati tripartiti dell'OIL per prevenire la trasmissione dell'HIV e per attenuarne le ripercussioni sulla società e l'economia nazionale. La Raccomandazione chiede che siano prese iniziative tramite l'elaborazione e l'attuazione effettiva di politiche e programmi nazionali sull'HIV/AIDS sul luogo di lavoro, suscettibili di influire sui piani e sulle strategie nazionali in materia di AIDS e di essere integrati in altre strategie nazionali e settoriali.

Il principio costituzionale di non discriminazione, il diritto e la prassi svizzeri in materia di discriminazione e le disposizioni del nostro diritto privato sulla protezione della personalità in generale – più precisamente quelle del diritto del contratto di lavoro sulla protezione della personalità del lavoratore – si iscrivono nelle grandi linee degli obiettivi che la Raccomandazione si prefigge. Il nostro diritto positivo stabilisce in maniera sufficiente i limiti posti alla libertà contrattuale e sanziona adeguatamente i comportamenti discriminatori anche nelle procedure di reclutamento. Lo stesso vale per le misure di prevenzione e di trattamento prese sul piano nazionale come pure per l'impegno dei partner sociali volto a garantire il mantenimento e l'integrazione sul mercato del lavoro delle persone che hanno contratto il virus dell'AIDS. Inoltre, nell'ambito del nuovo Programma nazionale HIV e altre infezioni sessualmente trasmissibili 2011–2017, adottato dal Consiglio federale il 1° dicembre 2011, la Confederazione si impegna in modo chiaro (n. 14.1) a lottare contro la discriminazione e la stigmatizzazione delle persone affette dal virus dell'HIV e/o da un'infezione sessualmente trasmissibile e delle persone vulnerabili, e ciò in tutti i settori in cui potrebbero manifestarsi discriminazione e stigmatizzazione. Pertanto, non vi sono azioni specifiche da attuare in applicazione della Raccomandazione n. 200 nel nostro Paese; il testo della Raccomandazione viene sottoposto alle Camere per informazione.

Punti essenziali della Dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulla giustizia sociale per un globalizzazione equa (2008)

Genesi

Il 10 giugno 2008, la Conferenza dell'OIL ha adottato all'unanimità la Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per un globalizzazione equa (v. allegato 3). È il terzo grande enunciato di principi e di politiche adottato dalla Conferenza internazionale del lavoro dalla Costituzione dell'OIL nel 1919. Si ispira alla Dichiarazione di Filadelfia del 1944 e alla Dichiarazione dell'OIL inerente ai principi e diritti fondamentali del lavoro del 1998. La Dichiarazione del 2008 esprime la visione contemporanea della missione dell'OIL nell'era della globalizzazione. Questa importante Dichiarazione ribadisce fermamente i valori dell'Organizzazione. È il risultato di consultazioni tripartite avviate in seguito al rapporto della commissione mondiale sulla dimensione sociale della mondializzazione del 2004. Adottando questo testo, i rappresentanti dei Governi e delle organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori di 183 Stati membri sottolineano il ruolo determinante dell'OIL, che si adopera tenacemente per promuovere il progresso e la giustizia sociale nel contesto della globalizzazione. Insieme, questi attori si impegnano a rafforzare la capacità dell'OIL di far avanzare questi obiettivi, per il tramite dell'Agenda per il lavoro dignitoso. La Dichiarazione istituzionalizza il concetto di lavoro dignitoso, elaborato dall'OIL dal 1999, ponendolo al centro delle politiche dell'Organizzazione per raggiungere i suoi obiettivi costituzionali.

La Dichiarazione è completata da una risoluzione mirante alla sua messa in atto effettiva.

Sin dall'inizio dei lavori, il Consiglio federale ha sostenuto il principio di questa Dichiarazione e, nelle sue istruzioni alla delegazione svizzera per la CIL del 2008, aveva specificato che la Svizzera sostiene l'adozione di una Dichiarazione politica solenne e la promozione coerente degli obiettivi costituzionali (promozione della pace mediante la giustizia sociale) e strategici dell'OIL attraverso il concetto di lavoro dignitoso (creazione di impieghi; diritti fondamentali al lavoro; protezione sociale; dialogo sociale). Aveva altresì sostenuto l'adozione di un progetto di risoluzione per assicurare un accompagnamento operativo alla Dichiarazione solenne, fissando un programma di lavoro e una ripartizione dei compiti di accompagnamento tra l'Ufficio internazionale del lavoro, il Consiglio d'amministrazione e la CIL.

In forza di questo impegno, il Consiglio federale si è già riferito alla Dichiarazione del 2008 nel suo Rapporto sulla politica economica esterna 2009 (FF 2010 393, capitolo introduttivo, n. 1.4.1) e nel suo Rapporto sulla politica estera 2010 (FF 2011 927, n. 2.5).

Importanza della dichiarazione

L'adozione della Dichiarazione persegue tre obiettivi importanti per il Consiglio federale e per la politica del nostro Paese.

Primo, la dichiarazione mira a rafforzare il ruolo dell'OIL, storicamente fondato su tre aspetti centrali:

- una *struttura tripartita*, vale a dire l'associazione, su un piede di parità, dei rappresentanti dei Governi, dei lavoratori e dei datori di lavoro al processo decisionale dei due organi di decisione politici dell'OIL, la Conferenza internazionale del lavoro e il Consiglio d'amministrazione;
- il ricorso a *organi di esperti indipendenti* per accompagnare in modo imparziale e obiettivo il lavoro degli organi di decisione politici nel controllo delle convenzioni ratificate;
- lo sviluppo di *procedure di supervisione* in materia di libertà sindacale che si applicano indipendentemente dalla ratifica delle convenzioni.

Secondo, la Dichiarazione mira a mantenere il ruolo dell'OIL quando invece l'Organizzazione e le sue modalità di regolamentazione tradizionali sono state rimesse in causa con la fine della guerra fredda e l'avvento dell'economia liberale e globalizzata. Così, la dichiarazione rappresenta il coronamento degli sforzi attuati negli ultimi due decenni per rispondervi. Per i sostenitori della deregolamentazione, proseguire la produzione normativa dell'OIL sotto forma di convenzioni e di raccomandazioni internazionali del lavoro era divenuto superfluo e controproducente sul piano dell'efficacia economica e sociale, tra l'altro perché la messa in atto di queste norme è tale da esercitare un effetto dissuasivo sugli investimenti esteri, mentre, nel contesto della libera circolazione dei beni e dei capitali, essi rappresentano la migliore speranza di assicurare ancora più prosperità per tutti. Per i sostenitori di una regolamentazione rafforzata, la forma di regolamentazione a base volontaria rappresentata dagli strumenti dell'OIL era considerata inefficace perché incapace di stabilire regole sociali credibili che dovrebbero andare di pari passo con la globalizzazione dei mercati. Dal loro punto di vista, occorre abbandonare questo modello volontario e cercare la soluzione dalla parte di un modello vincolante quale quello offerto dall'OMC. L'OIL ha saputo reagire di fronte a questo rischio e la Dichiarazione ne modernizza il ruolo, l'azione e il messaggio attraverso una riformulazione degli obiettivi e ne riforma le modalità di regolamentazione per assicurare la credibilità della loro attuazione.

La Dichiarazione mira innanzitutto a riformulare l'azione dell'OIL attorno a quattro obiettivi strategici costitutivi del lavoro dignitoso, adottati e riconosciuti dall'insieme della comunità internazionale: promozione dell'impiego; protezione sociale; dialogo sociale e diritti fondamentali al lavoro. Così, per essere efficace, l'azione dell'OIL non dev'essere correttiva, ma dev'essere proattiva e articolata attorno alla promozione di una politica integrata conformemente alla logica che sottende alla nozione di lavoro dignitoso.

Terzo, la Dichiarazione esprime una chiara volontà politica dei costituenti dell'OIL di riformare le prassi istituzionali dell'Organizzazione e di promuovere nuove forme di regolamentazione più idonee a un'economia liberale e globalizzata.

Accettando la Dichiarazione, i membri dell'OIL hanno assegnato vari compiti operativi all'OIL.

Prima di tutto l'OIL deve rispettare il suo mandato promuovendo i suoi obiettivi strategici in modo universale, integrato ed efficace (promozione dell'impiego; protezione sociale; dialogo sociale e diritti fondamentali al lavoro), in adeguamento con l'estensione e la liberalizzazione dei mercati su scala planetaria e l'emergere di nuovi attori

Successivamente, l'OIL deve riesaminare e ottimizzare i mezzi di cui dispone per agire, principalmente le norme sociali internazionali e la cooperazione tecnica.

Infine, traendo gli insegnamenti dai primi due compiti, l'OIL dovrà:

- migliorare e ottimizzare la sua governance interna creando sinergie d'azione e fissando priorità budgetarie e operative chiare, verificabili e quantificabili.
- riesaminare le sue modalità di funzionamento per ottimizzare i lavori della CIL e del Consiglio d'amministrazione, le cui modalità di funzionamento con il tempo sono divenute pesanti e poco efficaci.

Accettando la Dichiarazione, i membri dell'OIL si sono anche impegnati affinché ogni Paese attui una politica di lavoro dignitoso integrata, in conformità con le condizioni nazionali. Ci torneremo sopra in un'altra sezione del nostro rapporto.

La *promozione universale* degli obiettivi strategici dell'OIL non implica l'uniformità delle soluzioni per l'insieme dei Paesi. Essendo quello della mondializzazione un fenomeno dinamico e talvolta imprevedibile, quella ricercata è una *universalità di progresso*, dinamica e rispettosa dei compromessi propri di ogni Paese tra gli interessi della sua politica economica e commerciale, da una parte, e della sua politica estera e sociale, dall'altra. Per essere credibile, questo approccio universale e dinamico dev'essere mantenuto e verificabile per ciascuno dei quattro obiettivi strategici del lavoro dignitoso. Ecco perché il meccanismo di attuazione della Dichiarazione sottopone ciascuno di questi obiettivi a un sistema d'esame periodico. Esso è oggetto di un dibattito approfondito e tripartito alla CIL che consente di valutare l'impatto delle attività passate e di fissare le priorità budgetarie e d'azione per il futuro mobilitando l'insieme dei mezzi dell'OIL, compresi la revisione delle norme esistenti, il bisogno di nuove regolamentazioni, la cooperazione tecnica e la ricerca per metterle in atto. Il funzionamento degli organi dirigenti dell'OIL ne è rafforzato.

La Dichiarazione insiste anche sulla *interdipendenza degli obiettivi del lavoro dignitoso* nel contesto della globalizzazione e la necessità di una *politica di lavoro dignitoso integrata*. La dissimmetria tra la libertà di movimento dei capitali e la debole mobilità transfrontaliera dei lavoratori ha potuto dare l'impressione che si trattasse spesso di un'interdipendenza negativa in cui si contrapporrebbero in particolare gli obiettivi della promozione dell'impiego e quelli della protezione sociale. In questo contesto, l'OIL deve rafforzare la sua credibilità incoraggiando e aiutando i suoi membri a conciliare l'insieme degli obiettivi del lavoro dignitoso. Tuttavia, l'azione dell'OIL e in particolare le sue norme sottoposte a una procedura di ratifica volontaria da parte degli Stati membri, sono poco pertinenti. Questa situazione si è rivelata tanto più problematica che altre organizzazioni internazionali non hanno

esitato a occupare il terreno, generalmente per privilegiare gli obiettivi di sviluppo economico a scapito degli obiettivi sociali.

Per essere credibile, l'*approccio integrato* è accompagnato da un meccanismo di attuazione della Dichiarazione che apporta una risposta a due livelli:

- il rafforzamento delle conoscenze e della perizia dell'OIL, che potrà affermare meglio le realtà empiriche attraverso studi di esperienze nazionali concrete che dovrebbero aiutare a individuare le soluzioni che permettono di trovare un equilibrio realistico tra i vari obiettivi, tenuto conto della diversità delle situazioni, e dare la possibilità agli altri Paesi di ispirarvisi liberamente;
- l'attuazione di strategie nazionali di lavoro dignitoso: con la Dichiarazione, i membri dell'OIL hanno solennemente affermato che i quattro obiettivi del lavoro dignitoso sono indissociabili, interdipendenti e si rafforzano reciprocamente e che ogni mancanza nella promozione dell'uno pregiudicherebbe la realizzazione degli altri. Gli Stati Membri sono dunque incoraggiati a trarre concretamente le conseguenze da questa affermazione, specialmente adottando su una base tripartita una strategia nazionale o regionale per il lavoro dignitoso.

Le modalità di regolazione tradizionali dell'OIL (convenzioni e raccomandazioni) sono concepite esclusivamente all'attenzione degli Stati. Sono emersi o si sono affermati altri attori (interstatali, sovrastatali o non statali) esercitanti una grande influenza sulla capacità e sulla volontà degli Stati di promuovere gli obiettivi dell'OIL.

Senza modificare il quadro costituzionale esistente né interferire nel mandato di altre istituzioni internazionali, la Dichiarazione si sforza di ottimizzare i mezzi d'azione indiretti di cui l'OIL dispone nei confronti di questi attori. Per quanto concerne le organizzazioni intergovernative (più particolarmente le organizzazioni competenti in materia economica, finanziaria o commerciale), la Dichiarazione prevede di agire avvalendosi dei membri dell'OIL come intermediari, chiedendo loro di badare alla coerenza tra gli impegni presi in virtù della Dichiarazione e le loro prese di posizione in altri sedi. Quanto agli accordi di commercio o di integrazione regionale che comportano una dimensione sociale, la dichiarazione prevede che l'OIL possa apportare un aiuto, anche per il tramite dei membri che ne fanno parte e con riserva della compatibilità tra gli obblighi a titolo di questi accordi e gli obblighi ai quali i membri in questione sono tenuti nei confronti dell'OIL; infine, riguardo agli attori non statali, la Dichiarazione mira a ottimizzare la capacità d'influenza di cui dispone l'OIL per il fatto di essere tripartito.

2.4 Conclusioni

La Dichiarazione segna una rifondazione dell'OIL basata su una visione tripartita unanime, per le seguenti ragioni:

- 1 *la ragione d'essere dell'OIL è stata rafforzata*: il confronto ideologico è superato e cede il posto al confronto naturale e rinnovato di interessi divergenti e concreti tra partner sociali, la cui mondializzazione rende più che mai necessarie la regolamentazione e la conciliazione. La Dichiarazione esprime la presa di coscienza che l'OIL è l'unica a potere occupare il ruolo insostituibile di agente della regolamentazione a livello universale, convalidando

analisi di tendenza e soluzioni auspicabili attraverso il dibattito tripartito, anche se per questo deve diversificare le sue modalità di regolamentazione;

- 2 *la visione e le attese sono condivise*: grazie alla formula duttile di una Dichiarazione, i valori, i principi e il mandato dell'OIL sono accettati in maniera tripartita e universale e sono rafforzati e mantenuti senza ingerenze in altre sedi, in un contesto che non ha quasi più nulla in comune con quello degli inizi dell'Organizzazione nel 1919. La diversificazione delle forme di regolamentazione e l'adozione di nuove norme internazionali in materia di lavoro (convenzioni e raccomandazioni) dovrebbero essere consolidate poiché l'azione normativa sarà intrapresa su una base razionale al termine di un'analisi delle lacune o dei bisogni censiti in occasione degli esami periodici di ognuno degli obiettivi strategici;
- 3 *il lavoro dignitoso ha un contenuto che dev'essere tradotto con strategie nazionali*: nello spirito della Dichiarazione, numerosi Paesi hanno dichiarato la loro volontà politica di dotarsi di una strategia nazionale di lavoro dignitoso, intraprendendo lavori in tal senso. La Svizzera ha elaborato una strategia in materia di lavoro dignitoso in seno alla Commissione federale tripartita inerente alle attività dell'OIL;
- 4 *l'ottimizzazione della governance dell'ILO e degli organi dirigenti dell'OIL si sta insediando*: il Consiglio d'amministrazione è stato riformato per guadagnare in efficacia e in efficienza, e i lavori di riforma della Conferenza sono sulla buona strada.

Le prime lezioni tratte tendono a mostrare che l'ottimizzazione delle attività e dei mezzi e il miglioramento della governance dell'OIL prenderanno ancora molti anni. Basandosi sulla strategia precitata, la Svizzera si impegnerà affinché siano realizzate le riforme necessarie.

Consultazione della Commissione federale tripartita inerente agli affari dell'OIL

I presenti messaggio e rapporti sono stati sottoposti alla Commissione federale tripartita inerente agli affari dell'OIL, commissione extraparlamentare consultiva che raggruppa rappresentanti dell'Amministrazione federale e dei partner sociali svizzeri. La Commissione ha preso conoscenza del messaggio e dei rapporti e li ha approvati. Partendo dall'idea che la legislazione e la prassi svizzere soddisfino pienamente le esigenze della Convenzione n. 122 senza avere bisogno di modifiche legislative, i partner sociali ritengono che la sua ratifica non dovrebbe essere sottoposta al referendum facoltativo.