



**RAPPORTO COMPLEMENTARE AL MESSAGGIO DEL  
CONSIGLIO FEDERALE RELATIVO  
ALL'APPROVAZIONE DELLA CONVENZIONE N. 191  
DELL'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL  
LAVORO (OIL) SUGLI EMENDAMENTI ALLE NORME  
CORRELATI AL RICONOSCIMENTO DI UN AMBIENTE DI  
LAVORO SICURO E SALUBRE COME PRINCIPIO  
FONDAMENTALE**

Rapporto

redatto su richiesta e mandato della Confederazione Svizzera,  
rappresentata dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO)

13 dicembre 2024

*Indice*

<b>I. BREVE INTRODUZIONE DEL CONTESTO DEL MANDATO .....</b>	<b>3</b>
<b>II. VALUTAZIONE DELL'APPLICABILITÀ DIRETTA O INDIRETTA DEGLI ARTICOLI 1, 2, 5 E 7 DELLA CONVENZIONE N. 191 DELL'OIL .....</b>	<b>6</b>
<b>A. Applicabilità diretta o indiretta delle norme di un trattato internazionale (promemoria) ..</b>	<b>6</b>
<b>B. Natura della Convenzione OIL n. 191 .....</b>	<b>8</b>
<b>C. Esame degli articoli 1, 2, 5 e 7 della Convenzione OIL n. 191.....</b>	<b>10</b>
<b>III. VALUTAZIONE SINTETICA DELL'APPLICABILITÀ DIRETTA O INDIRETTA DEGLI ARTICOLI 3, 4, 6 E 8 DELLA CONVENZIONE N. 191 DELL'OIL.....</b>	<b>14</b>
<b>IV. SINTESI.....</b>	<b>14</b>

Con un contratto di mandato del 2 dicembre 2024, la Confederazione Svizzera, rappresentata dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), in qualità di committente, ha conferito al Centre d'étude des relations de travail (CERT) dell'Università di Neuchâtel, rappresentata dal signor Jean-Philippe Dunand, avvocato, dottore in giurisprudenza, professione ordinario di diritto svizzero e internazionale del lavoro, in qualità di mandatario, l'incarico di redigere un rapporto complementare al messaggio del Consiglio federale relativo all'approvazione della Convenzione n. 191 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sugli emendamenti alle norme correlati al riconoscimento di un ambiente di lavoro sicuro e salubre.

L'articolo 4.1 del contratto di mandato prevede che il rapporto, di 5–15 pagine al massimo, contenga gli elementi seguenti:

- breve introduzione del contesto del mandato (**cap. I**);
- valutazione dell'applicabilità diretta o indiretta degli articoli 1, 2, 5 e 7 della Convenzione n. 191 dell'OIL (**cap. II**);
- valutazione succinta, se necessario, dell'applicabilità diretta o indiretta delle disposizioni finali consuete negli articoli 3, 4, 6 e 8 della Convenzione n. 191 dell'OIL (**cap. III**);
- sintesi (**cap. IV**).

Il presente rapporto fungerà da allegato al rapporto complementare al messaggio del Consiglio federale concernente l'approvazione della Convenzione n. 190 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, redatto a cura del CERT in data 30 giugno 2024, su richiesta e mandato della Confederazione Svizzera, rappresentata dalla SECO.

## **I. Breve introduzione del contesto del mandato**

L'adozione da parte della Conferenza internazionale del lavoro (CIL), il 12 giugno 2023, della Convenzione n. 191 sugli emendamenti alle norme correlati al riconoscimento di un ambiente di lavoro sicuro e salubre come principio fondamentale costituisce l'esito di un processo che si è protratto per diversi anni e di cui è opportuno prima ricordare brevemente le diverse fasi.

Il 19 giugno 1998 la Conferenza internazionale del lavoro ha adottato la Dichiarazione dell'OIL concernente i principi e diritti fondamentali del lavoro e il relativo seguito<sup>1</sup>. La dichiarazione ricorda che, nell'aderire liberamente all'OIL, tutti i suoi Membri hanno accettato i principi e i diritti enunciati nella sua Costituzione e nella Dichiarazione di Filadelfia (art. 1). Presuppone quindi l'esistenza di una base universale di obblighi degli Stati membri implicati esclusivamente dalla loro appartenenza all'OIL. Riconosce espressamente (nella sua versione del 2008) quattro diritti fondamentali nei rapporti di lavoro (art. 2):

- libertà di associazione e riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva;
- eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio;
- abolizione effettiva del lavoro minorile;

---

<sup>1</sup> In merito a questa dichiarazione, cfr. Jean-Michel Servais, *Droit international du travail*, Bruxelles 2015, N 200 segg.

- eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione.

Gli Stati membri devono, «*in buona fede e conformemente alla Costituzione*», rispettare, promuovere e realizzare questi diritti e principi anche qualora non abbiano ratificato le convenzioni in questione (art. 2). Tali diritti derivano (nel testo del 2008) da otto convenzioni internazionali del lavoro, designate come «*fondamentali*»<sup>2</sup>. La dichiarazione prevede altresì un meccanismo specifico di controllo le cui modalità sono esposte nel suo allegato<sup>3</sup>.

Il 10 giugno 2008 la Conferenza internazionale del lavoro ha adottato la Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta<sup>4</sup>. Questo strumento conferma la volontà dell'Organizzazione di assicurare la piena occupazione produttiva e un lavoro dignitoso per tutti.

Il 21 giugno 2019 la Conferenza internazionale del lavoro ha adottato la Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il futuro del lavoro e una risoluzione che l'accompagna. Secondo la dichiarazione, «*condizioni di lavoro sicure e salubri sono fondamentali per il lavoro dignitoso*» (n. II/D). Nella risoluzione attuativa della Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il futuro del lavoro si chiede al Consiglio d'amministrazione dell'OIL di *esaminare, in tempi brevi, alcune proposte volte a includere la questione delle condizioni di lavoro sicure e salubri nel quadro dell'OIL relativo ai principi e ai diritti fondamentali del lavoro* (art. 1).

Il 10 giugno 2022 la Conferenza internazionale del lavoro ha poi adottato, con l'appoggio della Svizzera, la Risoluzione concernente l'inclusione di un ambiente di lavoro sicuro e salubre nel quadro dei principi e diritti fondamentali del lavoro. Come indica il titolo stesso, tale risoluzione integra un ambiente di lavoro sicuro e salubre nei principi e diritti fondamentali del lavoro (par. 1 e 2). Il diritto a un ambiente di lavoro sicuro e salubre si aggiunge quindi (come quinto diritto fondamentale) ai quattro diritti fondamentali derivanti dalla dichiarazione del 1998.

Nella risoluzione del 2022 è altresì dichiarato che due nuove convenzioni dell'OIL saranno ritenute «*fondamentali*»: la Convenzione n. 155 sulla sicurezza e la salute dei lavoratori e la Convenzione n. 187 concernente il quadro promozionale per la sicurezza e la salute sul lavoro (par. 3). Le due convenzioni concretizzano il nuovo diritto fondamentale a un ambiente di lavoro sicuro e salubre. Il Consiglio d'amministrazione dell'OIL è altresì invitato a prendere tutte le misure appropriate per apportare emendamenti a tutte le pertinenti norme internazionali del lavoro a seguito dell'adozione della risoluzione (par. 4). Infine, la risoluzione precisa che nessun elemento che ne fa parte potrà essere interpretato come avente un qualsiasi effetto non intenzionale sui diritti e gli obblighi di un Membro nell'ambito di accordi commerciali e di investimento esistenti tra gli Stati (par. 5).

Nel contesto summenzionato, e in particolare per concretizzare l'articolo 4 della risoluzione del 10 giugno 2022, la Conferenza internazionale del lavoro ha adottato, il 12 giugno 2023, con l'appoggio della Svizzera, la Convenzione n. 191 sugli emendamenti

---

<sup>2</sup> Cfr. Jean-Philippe Dunand e Aurélien Witzig, *La Suisse et l'Organisation internationale du travail (OIT) – Fondamentaux et portée pratique*, Basilea 2022, pag. 201 segg.; Christine Kaufmann e Christoph Good, *Die Anwendbarkeit von ILO-Recht vor Schweizer Gerichten: Potential und Grenzen*, in: *PJA* 2016, pag. 647 segg.

<sup>3</sup> In merito al meccanismo di controllo, cfr. Jean-Philippe Dunand e Aurélien Witzig (n. 2), pag. 66 seg.

<sup>4</sup> In merito a questa dichiarazione, cfr. Jean-Michel Servais (n. 1), N 209 seg.

alle norme correlati al riconoscimento di un ambiente di lavoro sicuro e salubre come principio fondamentale. Questo strumento, di carattere formale, ha come obiettivo l'aggiornamento di 15 strumenti dell'OIL (sette convenzioni, un protocollo e sette raccomandazioni) che si riferiscono ai diritti e principi fondamentali per tenere conto dell'inclusione di un ambiente di lavoro sicuro e salubre tra i diritti e i principi fondamentali<sup>5</sup>.

Sempre in data 12 giugno 2023, la Conferenza internazionale del lavoro ha adottato la Risoluzione concernente la pronta ratifica della Convenzione (n. 191) sugli emendamenti alle norme correlati al riconoscimento di un ambiente di lavoro sicuro e salubre come principio fondamentale, 2023. Con questa risoluzione la Conferenza fa appello ai Membri affinché ratifichino rapidamente e a vasta maggioranza la Convenzione n. 191. A seguito della ratifica da parte del Guatemala (6 agosto 2024) e dell'Australia (29 ottobre 2024), la Convenzione n. 191 è entrata in vigore il 29 ottobre 2024.

Il 15 maggio 2024, il Consiglio federale ha adottato il suo messaggio concernente l'approvazione della Convenzione n. 191 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sugli emendamenti alle norme correlati al riconoscimento di un ambiente di lavoro sicuro e salubre come principio fondamentale<sup>6</sup>. Con questo messaggio, il Consiglio federale ha sottoposto all'Assemblea federale un disegno di decreto federale che approva tale convenzione<sup>7</sup>.

In sostanza, il Consiglio federale propone che la Svizzera ratifichi la Convenzione n. 191 dell'OIL. La Svizzera ha sostenuto il processo di riconoscimento di un ambiente di lavoro sicuro e salubre come principio e diritto fondamentale. Consapevole dell'importanza della coerenza del corpus giuridico dell'OIL, accoglie con favore le modifiche proposte dalla Convenzione n. 191 che ha come obiettivo l'attualizzazione formale di diversi strumenti dell'OIL. Il diritto e la pratica svizzeri offrono inoltre un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Di conseguenza, la ratifica della Convenzione non necessita l'adozione di nuove disposizioni a livello di legislazione svizzera né la modifica di disposizioni esistenti<sup>8</sup>.

Il messaggio del Consiglio federale è stato sottoposto alla Commissione tripartita inerente alle attività dell'OIL, che è una commissione consultiva extraparlamentare composta da rappresentanti dell'Amministrazione federale e delle parti sociali in Svizzera. La Commissione ne ha preso atto. I rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro sono favorevoli all'approvazione e alla ratifica della Convenzione n. 191 dell'OIL<sup>9</sup>.

I lavori per l'adozione del disegno di decreto federale sono cominciati in seno alla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N). Il 7 ottobre 2024 la Commissione ha deciso, con 15 voti a 8 e un astenuto, di rinviare il disegno al Consiglio federale incaricandolo di presentare in un rapporto complementare le disposizioni della Convenzione n. 191 dell'OIL direttamente applicabili e quelle

---

<sup>5</sup> Messaggio del Consiglio federale del 15 maggio 2024 concernente l'approvazione della Convenzione n. 191 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sugli emendamenti alle norme correlati al riconoscimento di un ambiente di lavoro sicuro e salubre come principio fondamentale, FF 2024 1267, pag. 8

<sup>6</sup> Messaggio del Consiglio federale del 15 maggio 2024 (n. 5), FF 2024 1267

<sup>7</sup> FF 2024 1268

<sup>8</sup> Cfr. messaggio del Consiglio federale del 15 maggio 2024 (n. 5), pag. 7 segg.

<sup>9</sup> Messaggio del Consiglio federale del 15 maggio 2024 (n. 5), pag. 8

indirettamente applicabili, poi di svolgere una procedura di consultazione sul progetto. La Commissione ha inoltre pregato il Consiglio federale di sottomettere nuovamente il progetto al Parlamento così come il progetto di Convenzione n. 190 dell'OIL.

Come auspicato dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale, il Consiglio federale si è impegnato a provvedere alla redazione di un rapporto complementare al suo messaggio del 15 maggio 2024 nel quale dovevano essere trattate le questioni legate all'applicabilità diretta o indiretta delle disposizioni della Convenzione n. 191 dell'OIL. Per portare la riflessione all'esterno e ottenere un parere indipendente, la Confederazione ha affidato la redazione del rapporto al Centre d'étude des relations de travail (CERT) dell'Università di Neuchâtel nel quadro del suddetto contratto di mandato.

## **II. Valutazione dell'applicabilità diretta o indiretta degli articoli 1, 2, 5 e 7 della Convenzione n. 191 dell'OIL**

La Convenzione n. 191 del 12 giugno 2023 sugli emendamenti alle norme correlati al riconoscimento di un ambiente di lavoro sicuro e salubre come principio fondamentale comprende otto articoli preceduti da un preambolo.

Nel suo messaggio del 15 maggio 2024 concernente l'approvazione della Convenzione n. 191 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sugli emendamenti alle norme correlati al riconoscimento di un ambiente di lavoro sicuro e salubre come principio fondamentale, il Consiglio federale ha commentato dettagliatamente le disposizioni della Convenzione e ha concluso che corrispondevano alla legislazione in vigore in Svizzera<sup>10</sup>. Il Collegio governativo non si è invece pronunciato sull'applicabilità diretta o meno delle norme di questa Convenzione, né risulta che la dottrina si sia chinata su tale questione.

L'oggetto principale del rapporto è valutare se gli articoli 1, 2, 5 e 7 della Convenzione n. 191 dell'OIL sono applicabili direttamente o indirettamente. Prima di procedere all'esame degli articoli (**sezione C**), è necessario richiamare i criteri distintivi nell'ordinamento giuridico svizzero tra una norma direttamente applicabile e una indirettamente applicabile di un trattato internazionale (**sezione A**) e precisare la natura particolare (carattere formale) della Convenzione n. 191 (**sezione B**).

### **A. Applicabilità diretta o indiretta delle norme di un trattato internazionale (promemoria)**

Nel rapporto complementare al messaggio del Consiglio federale concernente l'approvazione della Convenzione n. 190 dell'Organizzazione internazionale del lavoro del 30 giugno 2024 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro è stato dedicato un intero capitolo alla questione dell'applicabilità diretta o indiretta delle norme dell'OIL in Svizzera (v. cap. II).

---

<sup>10</sup> Messaggio del Consiglio federale del 15 maggio 2024 (n. 5), FF 2024 1267, pag. 10 segg.

Nel presente rapporto, concepito come un allegato a quello del 30 giugno 2024, è possibile fare riferimento ai passaggi rilevanti di tale rapporto, ribadendone gli elementi principali.

L'applicabilità diretta può essere definita come la capacità di una norma di diritto internazionale di conferire di per sé alle persone fisiche, senza esigere alcuna misura interna di esecuzione, diritti e obblighi di cui possono avvalersi o di cui sono responsabili di fronte alle autorità dello Stato dove questa norma è in vigore<sup>11</sup>. Sono direttamente applicabili (giustiziabili, *self-executing*) le norme che sono sufficientemente concrete e chiare da permettere alle persone fisiche o giuridiche di dedurre diritti e doveri che possono essere fatti valere o rivendicati dinanzi a un'autorità amministrativa o giudiziaria<sup>12</sup>. Sono invece non direttamente applicabili (non giustiziabili, non *self-executing* o «executory», o ancora soltanto «indirettamente applicabili», secondo i termini del mandato della SECO) le norme di natura programmatica (o programmatica) e le disposizioni che si rivolgono agli Stati. Tali norme devono essere concretizzate dal legislatore nazionale prima che ne derivino diritti e doveri per i privati<sup>13</sup>.

Il Tribunale federale ha sviluppato un'ampia giurisprudenza in merito all'applicabilità diretta o meno nell'ordinamento giuridico svizzero delle norme di una convenzione internazionale ratificata dalla Svizzera<sup>14</sup>.

Se un privato può appellarsi direttamente a una disposizione di un trattato dinanzi alle autorità amministrative o ai tribunali interni e se questi possono applicarla direttamente, in quanto premessa maggiore del sillogismo giuridico, essa può essere considerata «direttamente applicabile»<sup>15</sup>. Come sintetizzato dal Consiglio federale, «secondo il parere concorde del Tribunale federale e del Consiglio federale occorre che tali disposizioni siano formulate in modo sufficientemente assoluto e chiaro nel contesto globale e alla luce dell'oggetto e dello scopo del trattato, in modo che possano produrre un effetto diretto ed essere applicate in un caso concreto o fornire la base per una decisione in un simile caso»<sup>16</sup>.

Non sono, invece, direttamente applicabili le disposizioni che enunciano un programma, fissano linee direttive che si rivolgono al legislatore (e non alle autorità amministrative e giudiziarie), si limitano a delineare la regolamentazione di una materia oppure conferiscono allo Stato contraente un considerevole potere discrezionale<sup>17</sup>. Tali disposizioni non attribuiscono direttamente diritti e obblighi ai privati, ma si rivolgono agli Stati (norme di natura programmatica). Se non sono *self-executing*, le disposizioni di

---

<sup>11</sup> Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Maya Hertig Randall e Alexandre Flückiger, *Droit constitutionnel suisse*, volume I, L'Etat, Berna 2021, N 1383

<sup>12</sup> Rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010, La relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale, FF 2010 2015, n. 5.3

<sup>13</sup> Rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010 (n. 12), n. 5.3

<sup>14</sup> Cfr. in particolare DTF 98 Ib 385, consid. 2a; DTF 111 V 201, consid. 2b; 112 Ib 183, consid. 2a; DTF 119 V 171, consid. 4b; DTF 124 III 90, consid. 3a; DTF 133 I 286, consid. 3.2; DTF 136 I 297, consid. 8.1; DTF 140 II 185, consid. 4.2; DTF 142 II 161, consid. 4.5.1; DTF 145 I 308, consid. 3.4.1

<sup>15</sup> Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Maya Hertig Randall e Alexandre Flückiger (n. 11), N 1383

<sup>16</sup> Rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010 (n. 12), n. 8.3. Cfr. TF 4C.422/2004, consid. 3.1.2, considerando non pubblicato della DTF 132 III 122

<sup>17</sup> DTF 112 Ib 183 consid. 2a; DTF 119 V 171 consid. 4b; DTF 126 I 240 consid. 2b; TF 4C.422/2004 consid. 3.1.2, considerando non pubblicato della DTF 132 III 122

un trattato possono diventare applicabili nell'ordinamento giuridico svizzero solo dopo essere state concretizzate e precisate da una legge interna<sup>18</sup>. In tal modo, sono vincolanti per le autorità di esecuzione e i cittadini soltanto tramite la legislazione nazionale<sup>19</sup>.

In sintesi, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, per essere direttamente applicabile nell'ordinamento giuridico svizzero una norma di diritto internazionale deve (criteri di principio cumulativi)<sup>20</sup>:

- disciplinare la situazione giuridica dei privati;
- avere un carattere incondizionato, sufficientemente determinato e preciso per poter fungere da base a una decisione giudiziaria in una fattispecie;
- avere come destinatari le autorità incaricate dell'applicazione del diritto (autorità amministrative o giudiziarie) e non le autorità legislative;
- non lasciare un ampio margine discrezionale alle autorità.

## **B. Natura della Convenzione OIL n. 191**

La Convenzione n. 191 dell'OIL è atipica, poiché la sua natura è essenzialmente tecnica e formale, priva di una reale portata materiale<sup>21</sup>. Infatti, come abbiamo già precisato, l'obiettivo della Convenzione è consentire la revisione parziale in blocco di 15 strumenti internazionali del lavoro adottati dopo il 1998, per attualizzare le disposizioni che, nel dispositivo o nel preambolo di questi strumenti, fanno riferimento alle quattro categorie iniziali dei principi e diritti fondamentali, alle otto convenzioni fondamentali iniziali o al titolo originario delle Dichiarazioni del 1998 e del 2008<sup>22</sup>. La Convenzione n. 191 ha quindi lo scopo di apportare le modifiche necessarie ad alcuni strumenti dell'OIL per integrarli, da un lato, un ambiente di lavoro sicuro e salubre come principio e diritto fondamentale e, dall'altro, le due Convenzioni ora considerate fondamentali<sup>23</sup>.

Si precisa che, in vista dell'adozione di una nuova convenzione internazionale del lavoro, il progetto è generalmente oggetto di un doppio dibattito dinanzi alla CIL, che si svolge tra due conferenze annuali<sup>24</sup>. Nel caso dei progetti di Convenzione n. 191 e di Raccomandazione n. 207, è stata seguita una procedura semplificata in considerazione del loro carattere puramente formale (procedura della discussione semplice)<sup>25</sup>. Il Consiglio di amministrazione dell'OIL ha quindi optato per la distribuzione agli Stati membri di un rapporto sintetico con i testi proposti che servisse da base al dibattito della CIL<sup>26</sup>. Il Governo svizzero e la commissione tripartita per gli affari dell'OIL, consultati

<sup>18</sup> Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Maya Hertig Randall e Alexandre Flückiger (n. 11), N 1384

<sup>19</sup> DTF 111 V 201, consid. 2b

<sup>20</sup> Cfr. Jean-Philippe Dunand e Aurélien Witzig (n. 2), pag. 157; Christine Kaufmann e Christoph Good (n. 2), pagg. 647 e 651; Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Maya Hertig Randall e Alexandre Flückiger (n. 11), N 1385

<sup>21</sup> Ufficio internazionale del lavoro, progetto di convenzione e di raccomandazione concernente la revisione parziale di 15 strumenti internazionali del lavoro a seguito dell'inclusione di un ambiente di lavoro sicuro e salubre nel quadro dei principi e diritti fondamentali del lavoro dell'OIL, ILC.111/Rapport VIII, Ginevra 2022, pag. 6, N 5.

<sup>22</sup> Ufficio internazionale del lavoro (n. 21), pag. 6, N 5

<sup>23</sup> Cfr. Messaggio del Consiglio federale del 15 maggio 2024 (n. 5), pag. 9

<sup>24</sup> Jean-Philippe Dunand e Aurélien Witzig (n. 2), pag. 33 segg.; Jean-Michel Servais (n. 1), NN 84 segg.

<sup>25</sup> A proposito della differenza tra la procedura di doppia discussione e la procedura della discussione semplice, cfr. Nicolas Valticos, *Droit international du travail*, Parigi 1983, NN 268 seg.

<sup>26</sup> Ufficio internazionale del lavoro (n. 21), Ginevra 2022, pag. 5

su questo rapporto, non hanno espresso commenti al riguardo e hanno dichiarato di condividere l'obiettivo di garantire la chiarezza e la coerenza del corpus delle norme internazionali del lavoro<sup>27</sup>.

Tale procedura accelerata di adozione di strumenti dell'OIL era già stata utilizzata per l'adozione di due convenzioni di carattere puramente formale, la Convenzione n. 80 per la revisione parziale delle Convenzioni adottate dalla Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del Lavoro nelle sue prime ventotto sessioni, allo scopo di garantire l'esercizio futuro di determinate funzioni di cancelleria affidate da dette Convenzioni al Segretario generale della Società delle Nazioni e di portarvi gli emendamenti complementari necessari in seguito allo scioglimento della Società delle Nazioni ed all'emendamento della Costituzione dell'Organizzazione internazionale del Lavoro, e la Convenzione n. 116 del 26 giugno 1961 per la revisione parziale delle Convenzioni adottate dalla Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro nelle sue prime trentadue sessioni ed intesa ad unificare i disposti concernenti i rapporti d'applicazione compilati dal Consiglio d'amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro, entrambe ratificate in tempi rapidi dalla Svizzera.

Nel suo messaggio dell'11 febbraio 1947 in vista dell'approvazione della Convenzione n. 80, il Consiglio federale osservava che la convenzione *disciplina questioni puramente formali, poiché il suo unico scopo è preparare testi ufficiali che modifichino, secondo le sue disposizioni, convenzioni adottate dalla Conferenza nelle sue prime ventotto sessioni [...]. Anche a questa Convenzione la Svizzera può aderire immediatamente. Come abbiamo già osservato, qui si tratta di disposizioni puramente formali rese necessarie a seguito dello scioglimento della Società delle Nazioni e degli emendamenti apportati alla Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro*<sup>28</sup>. La Convenzione n. 80 dell'OIL è stata approvata dall'Assemblea federale il 21 marzo 1947<sup>29</sup>.

Analogamente, nel suo messaggio del 4 giugno 1962 in vista dell'approvazione della Convenzione n. 116, il Consiglio federale constatava che si trattava di una *convenzione avente carattere puramente formale e dunque senza portata materiale*<sup>30</sup>. La Convenzione n. 116 dell'OIL è stata approvata dall'Assemblea federale il 2 ottobre 1962<sup>31</sup>.

Non si può che constatare che la Convenzione n. 191 dell'OIL, così come le Convenzioni n. 80 e n. 116, ha carattere formale e non materiale. Per sua stessa natura, non è tale da contenere norme direttamente applicabili. Questa prima constatazione deve ora essere completata da un esame dettagliato dei quattro articoli principali della Convenzione.

---

<sup>27</sup> Cfr. Messaggio del Consiglio federale del 15 maggio 2024 (n. 5), pag. 8

<sup>28</sup> Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente le decisioni della ventinovesima sessione della Conferenza internazionale del lavoro relativa alle questioni costituzionali, FF 1947 I 661, pagg. 677 e 682 (dell'11 febbraio 1947; non disponibile in italiano)

<sup>29</sup> Entrata in vigore per la Svizzera il 28 maggio 1947, RS 0.822.719.0

<sup>30</sup> Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla 45ª sessione della Conferenza internazionale del lavoro e messaggio concernente la ratifica della Convenzione che modifica gli articoli finali inclusi nelle Convenzioni precedenti, FF 1962 I 1412, pag. 1418 seg. (non disponibile in italiano)

<sup>31</sup> Entrata in vigore per la Svizzera il 5 novembre 1962, RS 0.822.721.6

### C. Esame degli articoli 1, 2, 5 e 7 della Convenzione OIL n. 191

Le sette convenzioni e il protocollo (otto strumenti) interessati dagli emendamenti derivanti dall'adozione della Risoluzione concernente l'inclusione di un ambiente di lavoro sicuro e salubre nel quadro dei principi e diritti fondamentali del lavoro sanciti dall'OIL sono:

- la Convenzione n. 182 concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro del 1999, ratificata dalla Svizzera<sup>32</sup>;
- la Convenzione n. 183 sulla protezione della maternità del 2000, ratificata dalla Svizzera<sup>33</sup>;
- la Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, come modificata (MLC, 2006), ratificata dalla Svizzera<sup>34</sup>;
- la Convenzione n. 187 sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro del 2006, non ratificata dalla Svizzera;
- la Convenzione n. 188 sul lavoro nel settore della pesca del 2007, non ratificata dalla Svizzera;
- la Convenzione n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011, ratificata dalla Svizzera<sup>35</sup>;
- il Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930, ratificato dalla Svizzera<sup>36</sup>;
- la Convenzione n. 190 sulla violenza e sulle molestie del 2019, non ratificata dalla Svizzera<sup>37</sup>.

Come auspicato nel mandato, esamineremo la questione dell'applicabilità diretta o meno degli articoli 1, 2, 5 e 7 della Convenzione n° 191.

#### *Articolo 1*

L'articolo 1 della Convenzione enumera gli emendamenti correlati da inserire negli otto strumenti in questione per aggiornare i riferimenti alle dichiarazioni del 1998 e del 2008, alle categorie di principi e diritti fondamentali del lavoro e all'elenco delle convenzioni fondamentali<sup>38</sup>. Contiene quattro capoversi che tratteremo nell'ordine.

L'oggetto del **primo paragrafo** è sostituire l'espressione «Dichiarazione dell'OIL concernente i principi e diritti fondamentali del lavoro e il relativo seguito, 1998», o qualsiasi altra formula simile, con l'espressione «Dichiarazione dell'OIL sui principi e diritti fondamentali del lavoro (1998), come modificata nel 2022», che figura nei preamboli di diversi strumenti dell'OIL:

---

<sup>32</sup> Entrata in vigore per la Svizzera il 28 giugno 2001, RS 0.822.728.2

<sup>33</sup> Entrata in vigore per la Svizzera il 4 giugno 2015, RS 0.822.728.3

<sup>34</sup> Entrata in vigore per la Svizzera il 20 agosto 2013, RS 0.822.81

<sup>35</sup> Entrata in vigore per la Svizzera il 12 novembre 2015, RS 0.822.728.9

<sup>36</sup> Entrata in vigore per la Svizzera il 28 settembre 2018, RS 0.822.713.91

<sup>37</sup> La procedura di ratifica è in corso. Il messaggio del Consiglio federale del 18 maggio 2022 concernente l'approvazione della Convenzione n. 190 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro (FF 2022 1379) sarà sottoposto a una procedura di consultazione ordinaria, accompagnato dal rapporto complementare del CERT del 30 giugno 2024.

<sup>38</sup> Ufficio internazionale del lavoro (n. 21), Ginevra 2022, pag. 6, N 7

- la Convenzione n. 182 concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro del 1999;
- la Convenzione n. 183 sulla protezione della maternità del 2000;
- la Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, come modificata (MLC, 2006);
- la Convenzione n. 187 sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro del 2006;
- la Convenzione n. 188 sul lavoro nel settore della pesca del 2007;
- la Convenzione n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011;
- il Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930.

Il **secondo paragrafo** prevede l'aggiunta di «Convenzione n. 155 sulla sicurezza e la salute dei lavoratori, 1981» e «Convenzione (n. 187) sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro del 2006» nei preamboli degli strumenti seguenti:

- al terzo paragrafo del preambolo alla Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, come modificata (MLC, 2006);
- al quinto paragrafo del preambolo alla Convenzione n. 188 sul lavoro nel settore della pesca del 2007;
- al dodicesimo paragrafo del preambolo al Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930.

Il **terzo paragrafo** prevede l'aggiunta di «*un ambiente di lavoro sicuro e salubre*» in tre strumenti dell'OIL secondo le modalità seguenti:

- aggiunta di una lettera e) all'articolo III della Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, come modificata (MLC, 2006). L'articolo III, nuova lettera e) è modificato come segue: «*Ogni Stato Membro deve verificare se le disposizioni delle sue leggi rispettino, nel contesto della presente Convenzione, i diritti fondamentali seguenti: un ambiente di lavoro sicuro e salubre*»;
- inserimento della lettera e) al paragrafo 2 dell'articolo 3 della Convenzione n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011. L'articolo 3, paragrafo 2 lettera e) è modificato come segue: «*Ogni Membro deve adottare, nei confronti dei lavoratori domestici, le misure previste dalla presente Convenzione per rispettare, promuovere e realizzare i principi e i diritti fondamentali sul posto di lavoro, in particolare: un ambiente di lavoro sicuro e salubre*»;
- inserimento nell'articolo 5 della Convenzione n. 190 sulla violenza e sulle molestie del 2019, dopo «*in materia di impiego e professione*». L'articolo 5 è modificato come segue: «*Nell'ottica della prevenzione e dell'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, ciascun Membro si impegna a rispettare, promuovere e attuare i principi e i diritti fondamentali sul lavoro, con particolare riferimento alla libertà di associazione e all'effettivo riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva, l'eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato o obbligatorio, l'effettiva abolizione del lavoro minorile, l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione e un ambiente di lavoro sicuro e salubre, oltre a promuovere il lavoro dignitoso*».

Infine, il **quarto paragrafo** prevede la sostituzione dell'espressione «Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa» o qualsiasi altra formula simile con l'espressione «Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa (2008), come modificata nel 2022» nei preamboli dei seguenti strumenti:

- la Convenzione n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011;
- il Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930.

Il primo, il secondo e il quarto paragrafo si limitano ad adattare il testo dei preamboli di diversi strumenti dell'OIL per attualizzarli a seguito dell'adozione della Risoluzione del 10 giugno 2022 concernente l'inclusione di un ambiente di lavoro sicuro e salubre nel quadro dei principi e diritti fondamentali del lavoro. Queste modifiche sono di natura puramente formale, pertanto prive di una portata materiale. Inoltre, se l'esposizione dei motivi di una convenzione può talvolta essere utilizzata per interpretare un trattato, un preambolo non contiene, per sua natura, norme giuridiche quindi non è direttamente applicabile<sup>39</sup>.

Con il terzo paragrafo si intende invece completare il testo degli articoli contenuti nelle tre convenzioni dell'OIL, di cui una, ossia la Convenzione n. 190, non è stata ancora ratificata dalla Svizzera. Come osserva il Consiglio federale nel suo messaggio, la legislazione e la prassi svizzere offrono elevate garanzie di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori<sup>40</sup>. Il principio e il diritto a un ambiente di lavoro sicuro e salubre sono dunque garantiti. Peraltro, come già menzionato, dall'impostazione e dal meccanismo del seguito della Dichiarazione del 1998 deriva l'obbligo per tutti gli Stati membri dell'OIL di rispettare i diritti fondamentali del lavoro, di cui fa parte un «ambiente di lavoro sicuro e salubre» dall'adozione della risoluzione del 10 giugno 2022. Inoltre, i tre articoli in questione si limitano ad affermare il principio di un ambiente di lavoro sicuro e salubre nel contesto delle tre Convenzioni interessate, mentre non sono sufficientemente determinati e precisi perché una decisione giudiziaria possa fondarsi su di essi in una fattispecie concreta. Infine, queste disposizioni contengono l'espressione «ciascun Membro si impegna» o «ogni Membro deve». Si tratta chiaramente di norme che hanno un carattere programmatico e si rivolgono agli Stati membri che hanno ratificato la Convenzione n. 191 e non alle autorità preposte all'applicazione del diritto in questi Stati. Non sono dunque applicabili direttamente.

In sintesi, il primo articolo della Convenzione n. 191 dell'OIL non contiene alcuna disposizione o norma direttamente applicabile.

## **Articolo 2**

L'articolo 2 della Convenzione n. 191 concerne gli effetti giuridici della ratifica della Convenzione. Distingue due situazioni, a seconda che gli otto strumenti di cui la Convenzione modifica alcuni testi siano stati ratificati o meno dallo Stato in questione.

---

<sup>39</sup> Cfr. Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP), Guida alla prassi in materia di trattati internazionali, Berna 2023, nn. 46-196.

<sup>40</sup> Messaggio del Consiglio federale del 15 maggio 2024 (n. 5), FF 2024 1267, pag. 13

Di conseguenza, uno Stato che abbia precedentemente ratificato uno di questi otto strumenti continuerà, ratificando la Convenzione n. 191, a essere vincolato allo strumento di cui sopra, ma nella sua forma modificata (art. 2 par. 2). Per la Svizzera sono interessati gli strumenti seguenti:

- la Convenzione n. 182 concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro del 1999;
- la Convenzione n. 183 sulla protezione della maternità del 2000;
- la Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, come modificata (MLC, 2006);
- la Convenzione n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011;
- il Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930.

Gli strumenti dovranno essere aggiornati nella Raccolta sistematica<sup>41</sup>.

Inoltre, un Membro che ratificherà uno degli otto strumenti dopo la data di entrata in vigore della Convenzione n. 191 (29 ottobre 2024) è considerato aver ratificato lo strumento in questione come modificato dalla Convenzione n. 191 (art. 2 par. 1). Per la Svizzera sono interessati gli strumenti seguenti:

- la Convenzione n. 187 sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro del 2006;
- la Convenzione n. 188 sul lavoro nel settore della pesca del 2007;
- la Convenzione n. 190 sulla violenza e sulle molestie del 2019.

L'articolo 2 si limita a precisare la portata della ratifica da parte di uno Stato membro della Convenzione n. 191, in rapporto con l'articolo 1, che enumera in modo esaustivo gli emendamenti correlati da inserire negli otto strumenti in questione. L'articolo 2 non contiene alcuna norma materiale destinata a disciplinare la situazione giuridica dei privati. Si rivolge chiaramente agli Stati che ratificano la Convenzione n. 191 e non costituisce una norma direttamente applicabile.

### ***Articolo 5***

Secondo l'articolo 5, l'entrata in vigore della Convenzione n. 191 ha l'effetto di precludere ulteriori ratifiche delle convenzioni e del protocollo di cui all'articolo 1 nelle loro versioni non modificate. L'articolo 5 conferma semplicemente la norma contenuta nell'articolo 2 paragrafo 1 della Convenzione. Come già indicato, la Convenzione n. 191 è entrata in vigore il 29 ottobre 2024. Qualora la Svizzera desideri ratificare le Convenzioni dell'OIL n. 187, n. 188 e/o n. 190, la ratifica riguarderà le versioni modificate secondo le modifiche apportate al primo articolo della Convenzione n. 191.

Analogamente all'articolo 2, anche l'articolo 5 si rivolge chiaramente agli Stati che ratificano la Convenzione n. 191 e non costituisce una norma direttamente applicabile.

### ***Articolo 7***

---

<sup>41</sup>

Messaggio del Consiglio federale del 15 maggio 2024 (n. 5), FF 2024 1267, pag. 14

L'articolo 7 contiene le consuete disposizioni relative agli effetti giuridici di eventuali revisioni ulteriori<sup>42</sup>. Qualora la Conferenza internazionale del lavoro adotti una nuova convenzione recante revisione della Convenzione n. 191, e sempre che la nuova convenzione non disponga altrimenti, la ratifica da parte di un Membro della nuova convenzione comporta automaticamente la denuncia immediata della Convenzione n. 191 dall'entrata in vigore della nuova convenzione (art. 7 par. 1 lett. a). Inoltre, a decorrere dalla data di entrata in vigore della nuova convenzione, la Convenzione n. 191 cessa di essere aperta alla ratifica dei Membri (art. 7 par. 1 lett. b). Infine, la Convenzione n. 191 rimane in ogni caso in vigore nella stessa forma e nello stesso tenore per i Membri che l'hanno ratificata e che non hanno ratificato la nuova Convenzione (art. 7 par. 2).

Tale disposizione si rivolge manifestamente agli Stati e non può costituire una disposizione direttamente applicabile nell'ordinamento giuridico svizzero.

### **III. Valutazione sintetica dell'applicabilità diretta o indiretta degli articoli 3, 4, 6 e 8 della Convenzione n. 191 dell'OIL**

Le disposizioni oggetto della presente valutazione sintetica concernono il destinatario delle ratifiche formali degli Stati (art. 3), le condizioni dell'entrata in vigore oggettiva e soggettiva della Convenzione (art. 4), il principio della notifica da parte del Direttore generale dell'Ufficio internazionale del lavoro delle ratifiche e degli atti di denuncia a tutti i Membri (art. 6 par. 1) e al Segretario generale delle Nazioni Unite (art. 6 par. 2) e, infine, il fatto che le versioni in inglese, spagnolo e francese del testo della Convenzione fanno parimenti fede (art. 8).

Queste sono le consuete disposizioni finali che ricorrono in tutte le convenzioni dell'OIL<sup>43</sup>. Ovviamente tali norme si rivolgono agli Stati che hanno ratificato la Convenzione n. 191 e agli organi dell'UIL e, per definizione, non contengono norme che possano essere considerate direttamente applicabili nell'ordinamento giuridico interno di uno Stato, come la Svizzera.

### **IV. Sintesi**

Ricapitoliamo di seguito gli elementi essenziali dei contenuti sviluppati nei primi tre capitoli.

#### ***Capitolo I – Contesto dell'attribuzione del mandato***

Nel suo messaggio del 15 maggio 2024, il Consiglio federale ha svolto un'analisi delle disposizioni della Convenzione n. 191 dell'OIL. Il nostro Governo ha concluso che queste norme coincidono con le norme attualmente in vigore in Svizzera dal momento che *«la legislazione e la prassi svizzere offrono a tutti i lavoratori elevate garanzie di tutela della salute e della sicurezza»*<sup>44</sup>. La ratifica della Convenzione n. 191 *«non*

---

<sup>42</sup> Ufficio internazionale del lavoro (n. 21), pag. 6, N 9

<sup>43</sup> Messaggio del Consiglio federale del 18 maggio 2022 (n. 37), pag. 7. Cfr. anche Consiglio federale in: FF 1960 I, 29, 33, FF 1974 I 1577, 1606, FF 1980 II 444, 450 et FF 2013 6215, 6220

<sup>44</sup> Messaggio del Consiglio federale del 15 maggio 2024 (n. 5), FF 2024 1267, pag. 13

*necessita l'adozione di nuove disposizioni a livello di legislazione svizzera né la modifica di disposizioni esistenti»<sup>45</sup>.*

I lavori per l'adozione del disegno di decreto federale sono cominciati in seno alla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N). Il 7 ottobre 2024 la Commissione ha deciso di rinviare il disegno al Consiglio federale incaricandolo di presentare in un rapporto complementare le disposizioni della Convenzione n. 191 dell'OIL direttamente applicabili e quelle indirettamente applicabili. Lo scopo del presente rapporto era proprio di stabilire in che misura le disposizioni della Convenzione n. 191 dell'OIL, in particolare gli articoli 1, 2, 5 e 7, possano essere considerate come direttamente applicabili o meno nell'ordinamento giuridico svizzero.

### ***Capitolo II – Valutazione dell'applicabilità diretta o indiretta degli articoli 1, 2, 5 e 7 della Convenzione n. 191 dell'OIL***

La Convenzione n. 191 dell'OIL è atipica, poiché la sua natura è essenzialmente tecnica e formale, priva di una reale portata materiale.

L'articolo 1 ne costituisce la disposizione centrale e ha come oggetto l'aggiornamento formale degli otto strumenti per tenere conto dell'inclusione di un ambiente di lavoro sicuro e salubre nell'elenco dei principi e diritti fondamentali del lavoro. I paragrafi 1, 2 e 4 concernono unicamente la modifica dei preamboli di alcuni strumenti dell'OIL. Il contenuto di un preambolo non ha, per sua natura, carattere di applicabilità diretta. Il paragrafo 3 si limita ad affermare il principio di un ambiente di lavoro sicuro e salubre in tre strumenti. Le disposizioni in questione non risultano sufficientemente determinate e precise perché una decisione giudiziaria possa fondarsi su di esse in una fattispecie concreta. Peraltro contengono l'espressione «*ciascun Membro si impegna*» o «*ogni Membro deve*». Si tratta chiaramente di norme che hanno un carattere programmatico e si rivolgono agli Stati membri che hanno ratificato la Convenzione n. 191 e non alle autorità preposte all'applicazione del diritto in questi Stati. Non sono dunque applicabili direttamente.

Mentre gli articoli 2 e 5 vertono sugli effetti giuridici della ratifica, l'articolo 7 stabilisce le conseguenze dell'adozione da parte della Conferenza internazionale del lavoro di una nuova convenzione recante revisione della Convenzione n. 191. Le tre disposizioni sono manifestamente norme rivolte agli Stati che ratificano la Convenzione n. 191, pertanto non sono direttamente applicabili.

### ***Capitolo III – Valutazione succinta dell'applicabilità diretta o indiretta degli articoli 3, 4, 6 e 8 della Convenzione n. 191 dell'OIL***

Dal momento che costituiscono le consuete disposizioni finali, tipiche di qualunque trattato internazionale, gli articoli 3, 4, 6 e 8 non sono, per natura, direttamente applicabili.

### ***Conclusione generale***

---

<sup>45</sup>

Messaggio del Consiglio federale del 15 maggio 2024 (n. 5), FF 2024 1267, pag. 15

In sintesi si conclude che, secondo i criteri definiti dal Tribunale federale, la Convenzione n. 191 dell'OIL del 12 giugno 2023 non contiene disposizioni che possano essere ritenute direttamente applicabili (*self-executing*) nell'ordinamento giuridico interno svizzero in caso di ratifica della Convenzione da parte della Svizzera.

Neuchâtel, 13 dicembre 2024

Prof. Jean-Philippe Dunand