



Berna, 30 aprile 2025

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

Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura
di consultazione

Compendio

Nel giugno 2023, la Conferenza internazionale del lavoro ha adottato la Convenzione n. 191 sugli emendamenti alle norme correlati al riconoscimento di un ambiente di lavoro sicuro e salubre come principio fondamentale. La convenzione mira a garantire la chiarezza e la coerenza del corpus di norme internazionali del lavoro. La sua natura è essenzialmente tecnica e formale, priva di una reale portata materiale.

L'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) è un'agenzia dell'ONU con una struttura tripartita, la cui missione è promuovere la giustizia sociale e condizioni di lavoro dignitose per tutti. La Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali del lavoro è stata adottata all'unanimità in occasione dell'86ª sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro (CIL) nel 1998. L'OIL aveva ricevuto in proposito un mandato esplicito dal Summit mondiale per lo sviluppo sociale di Copenaghen e un altro, implicito, dalla Conferenza ministeriale dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) nel 1996. La Dichiarazione sancisce l'esistenza di una base minima universalmente riconosciuta di obblighi che gli Stati membri si impegnano a rispettare in virtù della loro appartenenza all'OIL. Nella sua versione del 2008 riconosce espressamente quattro diritti e principi fondamentali del lavoro: a) libertà di associazione e riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva; b) eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio; c) abolizione effettiva del lavoro minorile; d) eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione. Con questa Dichiarazione, tutti gli Stati membri dell'OIL, anche se non hanno ratificato le pertinenti convenzioni dell'OIL, si impegnano a rispettare, promuovere e realizzare i principi e i diritti fondamentali dei lavoratori.

In applicazione della Dichiarazione del centenario dell'OIL per il futuro del lavoro, adottata nel 2019, e consapevole dell'importanza vitale della sicurezza e della salute sul lavoro, nel 2022 la CIL ha adottato la Risoluzione relativa all'inclusione di un ambiente di lavoro sicuro e salubre nel quadro dei principi e diritti fondamentali del lavoro. Questa risoluzione modifica la Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali del 1998 includendovi il principio e il diritto a un ambiente di lavoro sicuro e salubre e riconosce come fondamentali due convenzioni che rafforzano la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Un anno dopo, considerate le ripercussioni di questa risoluzione sul corpus normativo dell'OIL, la CIL ha adottato la Convenzione n. 191 sugli emendamenti alle norme correlati al riconoscimento di un ambiente di lavoro sicuro e salubre come principio fondamentale (di seguito: Convenzione n. 191) e una risoluzione che fa appello ai Membri affinché ratifichino rapidamente e a vasta maggioranza la Convenzione n. 191.

La Convenzione n. 191 (all. 1) intende garantire la chiarezza e la coerenza del corpus di norme internazionali del lavoro e apportare le modifiche necessarie ad alcuni strumenti dell'OIL per integrarvi, da un lato, il principio e il diritto fondamentale a un ambiente di lavoro sicuro e salute e, dall'altro, le due convenzioni ora considerate fondamentali.

L'attuale politica di ratifica per le norme dell'OIL consente alla Svizzera di ratificare una convenzione dell'OIL a condizione che sia compatibile con l'ordinamento giuridico svizzero. La conformità del diritto e della prassi svizzeri alla Convenzione n. 191 è stata analizzata approfonditamente nel messaggio concernente l'approvazione

della Convenzione n. 191, adottato nel maggio 2024. L'analisi, ripresa nel presente rapporto, dimostra che la Convenzione n. 191 è di natura essenzialmente tecnica e formale, senza una reale portata materiale. La ratifica non comporta né l'adozione né la modifica di leggi o di ordinanze. Nel suo messaggio, il Consiglio federale propone di ratificare la Convenzione n. 191.

Il messaggio concernente l'approvazione della Convenzione n. 191 non è stato oggetto di una preliminare consultazione ordinaria poiché le parti sociali erano state coinvolte nell'elaborazione della convenzione e consultate sul progetto di messaggio. Il Consiglio federale ha ritenuto che dalla consultazione non fosse da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati erano già note (art. 3a cpv. 1 lett. b della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione). Si tratta di una procedura consueta, che è applicata da diversi anni alla ratifica delle convenzioni dell'OIL e rispetta la Convenzione n. 144 dell'OIL concernente le consultazioni tripartite destinate a promuovere l'attuazione di norme internazionali del lavoro, ratificata dalla Svizzera nel 2000.

Il 18 dicembre 2024, il Consiglio nazionale ha votato a favore del rinvio del progetto al Consiglio federale incaricandolo di presentare in un rapporto complementare le disposizioni della Convenzione n. 191 dell'OIL direttamente applicabili e quelle indirettamente applicabili, quindi di svolgere una procedura di consultazione ordinaria. Il 19 marzo 2025 anche il Consiglio degli Stati si è pronunciato a favore del rinvio al Consiglio federale.

La presente consultazione mira alla ratifica della Convenzione n. 191 che consentirà alla Svizzera di rinnovare il suo impegno a favore della coerenza delle norme internazionali del lavoro e di una migliore protezione della salute dei lavoratori di tutto il mondo. La ratifica e l'attuazione della convenzione non comportano alcuna modifica sul piano legislativo. Il rapporto complementare al messaggio (all. 2) conferma che la convenzione e le sue disposizioni non sono direttamente applicabili nel diritto svizzero.

Indice

1	Contesto	5
1.1	Situazione iniziale	5
1.2	Necessità di agire e obiettivi	7
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale..	9
1.4	Dibattiti e interventi parlamentari	9
2	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	9
3	La Convenzione n. 191 in sintesi	9
3.1	Scopo	9
3.2	Natura giuridica	9
3.3	Svolgimento e risultato dei negoziati	10
3.4	Valutazione e attuazione	10
4	Commento ai singoli articoli	12
5	Ripercussioni	15
6	Aspetti giuridici	15
6.1	Costituzionalità	15
6.2	Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera.....	16
6.3	Forma dell'atto	16

Rapporto esplicativo

1 Contesto

1.1 Situazione iniziale

L'adozione della Convenzione n. 191 (all. 1) segna il compimento di un lungo processo.

Nel 1998, nell'intento di dare una risposta alla dimensione sociale della globalizzazione, la CIL ha adottato la Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali del lavoro e i suoi seguiti¹. 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 Filadelfia². Sancisce quindi l'esistenza di una base minima universalmente riconosciuta di obblighi che gli Stati membri si impegnano a rispettare in virtù della loro appartenenza all'OIL e, nella sua versione del 2008, enuncia espressamente quattro principi e diritti fondamentali (art. 2):

- a. libertà di associazione e riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva;
- b. eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio;
- c. abolizione effettiva del lavoro minorile;
- d. eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione.

Nel 2019, l'OIL celebrava i suoi 100 anni di esistenza e la CIL, presieduta dalla Svizzera, ha adottato la Dichiarazione del centenario dell'OIL per il futuro del lavoro³ e una risoluzione relativa a questa dichiarazione⁴. 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 di 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).

Consapevole dell'importanza cruciale della sicurezza e della salute sul lavoro, evidenziata dalla pandemia di COVID-19 con le sue ripercussioni sul mondo del lavoro, la CIL ha poi adottato, il 10 giugno 2022, con l'appoggio della Svizzera, la Risoluzione relativa all'inclusione di un ambiente di lavoro sicuro e salubre nel quadro dei principi e diritti fondamentali del lavoro (di seguito: Risoluzione del 2022)⁵. Come indica il titolo stesso, la risoluzione modifica la Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali del

¹ Consultabile all'indirizzo: <https://www.ilo.org/> → [About the ILO](#) → [Mission and Impact](#) → [ILO Declarations](#) → [The text of the Declaration and its follow-up](#) → [ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work](#) → [Dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui principi e i diritti fondamentali del lavoro e i suoi seguiti, 1998 | International Labour Organization](#)

² **RS 0.820.1**

³ Consultabile all'indirizzo: <https://www.ilo.org/it> → [Ricerca e pubblicazioni](#) → [Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il Futuro del Lavoro](#)

⁴ Consultabile all'indirizzo: <https://www.ilo.org/> → [Conférence internationale du Travail \(CIT\)](#) → [108e session de la Conférence internationale du Travail \(2019\)](#) → [Résolution sur la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail](#)

⁵ All. 1 del messaggio concernente l'approvazione della Convenzione n. 191 (FF **2024** 1267)

lavoro integrandovi questo quinto principio (par. 1). Il diritto a un ambiente di lavoro sicuro e salubre si aggiunge quindi (come quinto diritto fondamentale) all'elenco dei quattro principi e diritti fondamentali derivanti dalla Dichiarazione del 1998. La risoluzione del 2022 riconosce la Convenzione n. 155 sulla sicurezza e la salute dei lavoratori, 1981, e la Convenzione n. 187 concernente il quadro promozionale per la sicurezza e la salute sul lavoro, 2006, come convenzioni «fondamentali» (par. 3). Le due convenzioni concretizzano il nuovo diritto fondamentale a un ambiente di lavoro sicuro e salubre e si aggiungono alle altre otto convenzioni fondamentali⁶. La risoluzione invita altresì il Consiglio di amministrazione dell'OIL a prendere le misure appropriate per apportare emendamenti a tutte le pertinenti norme internazionali del lavoro a seguito dell'adozione della risoluzione (par. 4).

È in questo contesto che la CIL ha adottato, il 12 giugno 2023, con l'appoggio della Svizzera, la Convenzione n. 191. Lo stesso giorno, la CIL ha adottato la Risoluzione concernente la pronta ratifica della Convenzione n. 191 nella quale esprime l'auspicio di una pronta ratifica della Convenzione n. 191 per preservare la coerenza del corpus delle norme internazionali del lavoro facendo riferimento ai principi e diritti fondamentali del lavoro contenuti in queste norme in conformità alla Dichiarazione dell'OIL sui principi e diritti fondamentali del lavoro (1998), come modificata nel 2022. Fa dunque appello ai Membri affinché ratifichino rapidamente e a vasta maggioranza la convenzione⁷.

I trattati dell'OIL si contraddistinguono per la struttura tripartita dell'organizzazione, che comporta il coinvolgimento di governi, datori di lavoro e lavoratori nella loro stesura.

Conformemente all'articolo 19 capoverso 5 lettera b e 6 lettera b della Costituzione del 28 giugno 1919⁸ dell'Organizzazione internazionale del lavoro, gli Stati membri devono sottoporre le convenzioni adottate nel corso delle sessioni della CIL alla loro procedura interna di approvazione entro un termine massimo di 18 mesi dalla chiusura della sessione.

In Svizzera, la Commissione tripartita inerente alle attività dell'OIL (CT-OIL) è una commissione extraparlamentare che riunisce rappresentanti dell'Amministrazione federale e delle parti sociali. L'istituzione della CT-OIL scaturisce dagli obblighi sanciti dalla Convenzione n. 144 dell'OIL concernente le consultazioni tripartite destinate a

⁶ Convenzione n. 87 concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, 1948; Convenzione n. 98 concernente l'applicazione dei principi del diritto sindacale e di negoziazione collettiva, 1949; Convenzione n. 29 concernente il lavoro forzato od obbligatorio, 1930; Convenzione n. 105 concernente la soppressione del lavoro forzato, 1957; Convenzione n. 100 sulla parità di remunerazione, per lavoro uguale, tra manodopera maschile e femminile, 1951; Convenzione n. 111 concernente la discriminazione nell'impiego e nella professione, 1958; Convenzione n. 138 concernente l'età minima di ammissione all'impiego, 1973; Convenzione n. 182 concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro e l'azione immediata volta alla loro abolizione, 1999

⁷ Consultabile all'indirizzo: www.ilo.org → [Evénements et réunions en cours et à venir \(ilo.org\)](#) → [111e session de la Conférence internationale du Travail \(Conférence internationale du Travail \(CIT\)\) \(ilo.org\)](#) → [Rapports soumis à la 111e session de la Conférence internationale du Travail \(Conférence internationale du Travail \(CIT\)\) \(ilo.org\)](#) → [Textes adoptés par la Conférence](#) → [Résolution concernant la prompte ratification de la convention \(no 191\) sur un milieu de travail sûr et salubre \(amendements corrélatifs\), 2023](#)

⁸ RS 0.820.1

promuovere l'attuazione di norme internazionali del lavoro⁹, ratificata dalla Svizzera nel 2000. Secondo tale convenzione, la CT-OIL è consultata segnatamente sulle proposte da presentare al Parlamento concernenti la ratifica di convenzioni o l'informazione su convenzioni e raccomandazioni adottate dalla Conferenza e sul riesame di convenzioni non ratificate (art. 5 cpv. 1 lett. b e c). La CT-OIL valuta dunque l'opportunità di ratificare le convenzioni e dà mandato al governo di redigere un rapporto per informazione o un messaggio che proponga la ratifica.

La Svizzera applica una politica restrittiva in materia di ratifica delle convenzioni dell'OIL e vi si vincola a condizione che siano compatibili con l'ordinamento giuridico svizzero. Di conseguenza, il Consiglio federale ha analizzato la conformità della Convenzione n. 191 con la legislazione e la prassi vigenti in Svizzera e, nel suo messaggio adottato il 15 maggio 2024, ha concluso che la ratifica non avrebbe comportato alcuna modifica legislativa né regolamentare. La CT-OIL è favorevole alla ratifica della convenzione.

Tenuto conto della partecipazione attiva delle parti sociali alla stesura della Convenzione e della loro consultazione nella preparazione del messaggio, il Consiglio federale aveva rinunciato a condurre una procedura di consultazione pubblica. La decisione si fonda sull'articolo 3a capoverso 1 lettera b della legge federale del 18 marzo 2005¹⁰ sulla procedura di consultazione (LCo), secondo cui è possibile rinunciare a una procedura di consultazione qualora non vi sia da attendersi alcuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note.

Il 18 dicembre 2024, il Consiglio nazionale ha rinviato il progetto al Consiglio federale incaricandolo di presentare in un rapporto complementare le disposizioni della Convenzione n. 191 dell'OIL direttamente applicabili e quelle indirettamente applicabili, quindi di svolgere una procedura di consultazione ordinaria. Il 19 marzo 2025 anche il Consiglio degli Stati si è pronunciato a favore del rinvio al Consiglio federale.

Secondo la volontà del Parlamento, il Consiglio federale ha preparato un rapporto complementare (all. 2) e dà avvio alla presente procedura di consultazione.

1.2 Necessità di agire e obiettivi

La Convenzione n. 191 ha l'obiettivo di procedere alla revisione parziale di sette convenzioni e di un protocollo per aggiornare le disposizioni che si riferiscono alle quattro categorie iniziali dei principi e diritti fondamentali, alle otto convenzioni fondamentali iniziali o al titolo originale delle dichiarazioni del 1998 e del 2008 sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa. Le revisioni possono essere apportate soltanto con una modifica formale degli strumenti in questione. Mira a garantire la coerenza del corpus delle norme internazionali del lavoro e la sua ratifica da parte della Svizzera è giustificata per le ragioni esposte di seguito.

Prima di tutto, la Svizzera ha sostenuto il processo di riconoscimento di un ambiente di lavoro sicuro e salubre come principio e diritto fondamentale. Un rifiuto di ratificare la convenzione da parte della Svizzera implicherebbe che il nostro Paese non accetta di aggiornare il corpus normativo dell'OIL. In concreto, la mancata ratifica lancerebbe un

⁹ RS 0.822.724.4
¹⁰ RS 172.061

segnale di non riconoscimento di questo nuovo diritto fondamentale, dando adito a un'incoerenza.

Secondariamente, il fatto che gli strumenti giuridici dell'OIL non siano più aggiornati crea incertezza giuridica e confusione. La Svizzera si è sempre impegnata a favore di un corpus di norme dell'OIL forte e credibile. In qualità di membro fondatore e Stato ospite dell'Organizzazione, ritiene essenziale difendere la coerenza dei suoi strumenti giuridici.

In terzo luogo, la Svizzera riconosce l'importanza dei principi e diritti fondamentali del lavoro anche nelle sue relazioni bilaterali. Il capitolo sulla sostenibilità dei suoi accordi di libero scambio fa sistematicamente riferimento ai diritti e principi fondamentali. Il nuovo diritto e principio fondamentale è stato aggiunto a questo capitolo negli accordi conclusi dalla Svizzera e i suoi partner dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) con il Cile¹¹, la Moldavia¹², l'India¹³, la Thailandia¹⁴ e l'Ucraina¹⁵. In questi accordi, le parti si impegnano a rispettare, promuovere e realizzare i diritti e i principi fondamentali del lavoro, compreso il diritto a un ambiente di lavoro sicuro e salubre¹⁶. La ratifica della Convenzione n. 191 consentirebbe alla Svizzera di rimanere coerente con gli impegni assunti nei suoi accordi di libero scambio. Una mancata ratifica della Convenzione n. 191 da parte della Svizzera complicherebbe l'integrazione di criteri di sostenibilità sociale nei futuri accordi di libero scambio. Inoltre, nuocerebbe alla credibilità della Svizzera nei negoziati futuri.

Infine, la convenzione è di natura essenzialmente tecnica e formale, priva di una reale portata materiale. Le modifiche proposte non comportano nuovi obblighi o regolamentazioni per il governo o le imprese della Svizzera. La convenzione mira unicamente ad assicurare la coerenza delle norme internazionali del lavoro. La ratifica della Convenzione non necessita dell'adozione di nuove disposizioni nella legislazione svizzera né della modifica di disposizioni esistenti. Nessuna disposizione della convenzione è direttamente applicabile, di conseguenza la ratifica della convenzione non ha alcun impatto giuridico per la Svizzera, ma rappresenta un forte segnale per ristabilire la coerenza nel corpus normativo dell'OIL.

Per le ragioni suesposte, il Consiglio federale propone di ratificare la Convenzione n. 191.

¹¹ Consultabile all'indirizzo: <https://www.efta.int/> → [Free trade network](#) → [Chile | European Free Trade Association](#)

¹² Consultabile all'indirizzo: <https://www.efta.int/> → [Free trade network](#) → [Moldova | European Free Trade Association](#)

¹³ Consultabile all'indirizzo: <https://www.efta.int/> → [Free trade network](#) → [India | European Free Trade Association](#)

¹⁴ Consultabile all'indirizzo: <https://www.efta.int/> → [Free trade network](#) → [Thailand | European Free Trade Association](#)

¹⁵ Consultabile all'indirizzo: <https://www.efta.int/> → [Free trade network](#) → [Ukraine | European Free Trade Association](#)

¹⁶ Per esempio: art. 137 par. 2 dell'accordo con il Cile, art. 9.4 par. 2 dell'accordo con la Moldavia, art. 16.1 §2.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 24 gennaio 2024 sul programma di legislatura 2023–2027¹⁷ né nel decreto federale del 6 giugno 2024 sul programma di legislatura 2023–2027¹⁸. Tuttavia, l'obiettivo 14 del messaggio sul programma di legislatura 2023-2027¹⁹ prevede il rafforzamento del ruolo della Svizzera come Stato ospite.

La Convenzione n. 191 è legata anche all'obiettivo 8 dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile²⁰ che mira a promuovere il lavoro dignitoso e la crescita economica. L'aggiornamento degli strumenti dell'OIL per integrarvi l'ambiente di lavoro sicuro e salubre contribuisce in particolare all'obiettivo 8.8 che si prefigge di difendere i diritti dei lavoratori, promuovere la sicurezza sul posto di lavoro e assicurare la protezione di tutti i lavoratori.

Infine, la Convenzione n. 191 contribuisce all'obiettivo 8 della strategia Sanità2030+ e al suo orientamento 8.1 che intende realizzare un ambiente di lavoro sano²¹.

1.4 Dibattiti e interventi parlamentari

Il 18 dicembre 2024, il Consiglio nazionale ha votato a favore del rinvio del progetto al Consiglio federale con 117 voti a favore, 73 contrari e un astenuto, incaricandolo di presentare in un rapporto complementare le disposizioni della Convenzione n. 191 dell'OIL direttamente applicabili e quelle indirettamente applicabili, quindi di svolgere una procedura di consultazione ordinaria. Il 19 marzo 2025 anche il Consiglio degli Stati si è pronunciato a favore del rinvio al Consiglio federale.

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Alla fine di febbraio del 2025 la Convenzione n. 191 era stata ratificata da Australia, Cechia e Guatemala²². A seguito di queste ratifiche, e conformemente al suo articolo 4 paragrafo 1, la Convenzione n. 191 è entrata in vigore il 29 ottobre 2024.

3 La Convenzione n. 191 in sintesi

3.1 Scopo

La Convenzione n. 191 ha l'obiettivo di aggiornare gli strumenti dell'OIL che fanno riferimento ai diritti e ai principi fondamentali e alle convenzioni fondamentali. Queste modifiche consentono di garantire la coerenza e la certezza del diritto nel corpus delle norme dell'OIL.

3.2 Natura giuridica

Il rapporto complementare del 13 dicembre 2024 (all. 2) contiene un'analisi giuridica dettagliata dell'applicabilità diretta o indiretta di ogni disposizione della Convenzione

¹⁷ FF 2024 525

¹⁸ FF 2024 1440

¹⁹ [Messaggio sul programma di legislatura 2023–2027](#)

²⁰ [Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile](#)

²¹ Consultabile all'indirizzo <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale.html> →

[Documentazione](#) → [Comunicati stampa](#) → [Comunicati stampa del Consiglio federale](#) → [Consiglio federale definisce nuove priorità nella sua strategia Sanità2030](#)

²² Cfr. <https://normlex.ilo.org> → [Ratification by conventions](#) → [C191](#)

n. 191, tenendo conto della giurisprudenza del Tribunale federale e dei principi d'interpretazione che ha stabilito. Il rapporto spiega che la Convenzione n. 191 è di natura formale e non materiale. Per sua stessa natura, non è tale da contenere norme direttamente applicabili. Le disposizioni della convenzione si rivolgono espressamente agli Stati, pertanto non sono direttamente applicabili nell'ordinamento giuridico svizzero.

Per il resto, il Consiglio federale rimanda al rapporto complementare del 13 dicembre 2024 (all. 2).

3.3 Svolgimento e risultato dei negoziati

A differenza della maggior parte delle convenzioni dell'OIL, i cui negoziati si estendono su due anni, la Convenzione n. 191 è stata oggetto di una discussione semplice unicamente in occasione della CIL del 2023. In considerazione del carattere puramente formale della convenzione, il Consiglio di amministrazione dell'OIL ha infatti optato per la distribuzione agli Stati membri di un rapporto sintetico con i testi proposti che servisse da base al dibattito della CIL. Il governo svizzero e le parti sociali, consultate su questo rapporto, hanno unanimemente dichiarato di condividere l'obiettivo di garantire la chiarezza e la coerenza del corpus delle norme internazionali del lavoro.

Tale procedura accelerata di adozione degli strumenti dell'OIL era già stata seguita per l'adozione delle altre due convenzioni di carattere puramente formale, entrambe ratificate dalla Svizzera in tempi rapidi²³.

I governi, i rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori hanno sostenuto l'adozione di questa convenzione che non è stata oggetto di dibattito ed è stata adottata con 467 voti a favore, 10 contrari e 6 astensioni. Il governo e le parti sociali della Svizzera hanno votato a favore della convenzione.

3.4 Valutazione e attuazione

La Convenzione n. 191 concretizza la Risoluzione 2022 e mira a garantire la coerenza degli strumenti normativi dell'OIL. Con l'adozione della Risoluzione 2022, la Conferenza ha dichiarato che la Convenzione n. 155 sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, 1981, e la Convenzione n. 187 sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, 2006, devono essere considerate come convenzioni fondamentali ai sensi della Dichiarazione del 1998, modificata nel 2022. Ha pure deciso che le Dichiarazioni del 1998 e del 2008 sarebbero d'ora in poi denominate rispettivamente «Dichiarazione dell'OIL sui principi e diritti fondamentali del lavoro (1998), come modificata nel 2022» e «Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa (2008), come modificata nel 2022». La Convenzione n. 191 intende introdurre gli emendamenti necessari ad alcuni strumenti dell'OIL per integrare queste norme con, da un lato, il principio e il diritto fondamentale a un ambiente di lavoro sicuro e salubre e, dall'altro, le due Convenzioni ora considerate fondamentali.

Sette convenzioni, un protocollo e sette raccomandazioni devono essere modificate poiché alcune delle loro disposizioni fanno riferimento al titolo originale delle Dichiarazioni del 1998 e del 2008, alle quattro categorie iniziali di principi e diritti fondamentali sul lavoro o alle prime otto convenzioni fondamentali. Questi strumenti

²³ Al riguardo: allegato 2: Rapporto complementare al messaggio del Consiglio federale concernente l'approvazione della Convenzione n. 191 del 13 dicembre 2024, pag. 9

necessitano dunque di una revisione per tenere conto degli ultimi sviluppi. La loro revisione può avvenire unicamente con un emendamento formale.

Questi strumenti includono le seguenti sette convenzioni e il seguente protocollo:

- Convenzione n. 182 del 17 giugno 1999²⁴ concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro e l'azione immediata volta alla loro abolizione;
- Convenzione n. 183 del 15 giugno 2000²⁵ sulla protezione della maternità;
- Convenzione del 23 febbraio 2006²⁶ sul lavoro marittimo, come modificata (MLC, 2006);
- Convenzione n. 187 sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, 2006²⁷;
- Convenzione n. 188 sul lavoro nel settore della pesca, 2007²⁸;
- Convenzione n. 189 del 16 giugno 2011²⁹ sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici;
- Protocollo dell'11 giugno 2014 relativo alla convenzione sul lavoro forzato del 28 giugno 1930³⁰;
- Convenzione n. 190 sulla violenza e sulle molestie, 2019³¹.

La Convenzione n. 191 ha due effetti giuridici principali. In primo luogo, ogni Stato membro che intenda ratificare uno degli otto strumenti summenzionati dovrà ratificare lo strumento così come modificato. In secondo luogo, ogni Stato membro che ratifica la Convenzione n. 191, è vincolato alle versioni modificate delle convenzioni che aveva già ratificato.

La Svizzera ha ratificato la Convenzione n. 182 sulle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro, 1999, la Convenzione n. 183 sulla protezione della maternità, 2000, la MLC, 2006, la Convenzione n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici, 2011 e il Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930.

La Convenzione n. 191 è un trattato internazionale che necessita di un atto di ratifica. Si compone di 8 articoli. Gli articoli 1 capoverso 3, 2 e 5 sono disposizioni sostanziali,

²⁴ RS **0.822.728.2**

²⁵ RS **0.822.728.3**

²⁶ RS **0.822.81**

²⁷ <https://www.ilo.org/it> → Norme internazionali del lavoro → Convenzione sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, 2006

²⁸ <https://www.ilo.org/it> → Norme internazionali del lavoro → Convenzione sul lavoro nel settore della pesca, 2007

²⁹ RS **0.822.728.9**

³⁰ FF **2016** 6317

³¹ <https://www.ilo.org/it> → Norme internazionali del lavoro → Convenzione sulla violenza e sulle molestie, 2019

mentre i restanti articoli riguardano il preambolo dei 15 strumenti o costituiscono disposizioni finali consuete.

Nella maggior parte dei casi, saranno riveduti i preamboli di questi strumenti, senza che ciò implichi ulteriori obblighi giuridici né abbia conseguenze sul diritto svizzero.

Le altre modifiche proposte non comportano nuovi obblighi per il governo o per le imprese della Svizzera. Il diritto e la prassi del nostro Paese offrono un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Di conseguenza, la ratifica da parte della Svizzera non comporta la necessità di adottare nuove disposizioni nella legislazione svizzera né la modifica di quelle esistenti.

4 Commento ai singoli articoli

Art. 1

Il *paragrafo 1* dispone che l'espressione «Dichiarazione dell'OIL sui principi e diritti fondamentali del lavoro (1998), come modificata nel 2022» sostituisce l'espressione «Dichiarazione dell'OIL concernente i principi e diritti fondamentali del lavoro e il relativo seguito, 1998» o qualsiasi altra formula simile che figuri nel preambolo alla Convenzione (n. 182) concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro 1999, alla Convenzione (n. 183) sulla promozione della maternità del 2000, alla Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, come modificata, alla Convenzione (n. 187) sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro del 2006, alla Convenzione (n. 188) sul lavoro nel settore della pesca del 2007, alla Convenzione (n. 189) sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011 e al Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930.

Il *paragrafo 2* prevede l'aggiunta, in ordine cronologico, delle locuzioni «Convenzione n. 155 sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, 1981» e «Convenzione n. 187 sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, 2006» al terzo paragrafo del preambolo alla Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, come modificata, al quinto paragrafo del preambolo alla Convenzione n. 188 sul lavoro nel settore della pesca del 2007 e al dodicesimo paragrafo del preambolo al Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato.

La funzione principale dei preamboli alle norme dell'OIL è di descrivere il contesto dello strumento in questione. I preamboli non sono giuridicamente vincolanti. La Svizzera ha ratificato la Convenzione n. 182 sulle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro del 1999, la Convenzione n. 183 sulla protezione della maternità del 2000; la MLC del 2006; la Convenzione n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011 e il Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930. Le modifiche apportate ai preamboli di questi strumenti non hanno dunque conseguenze per il diritto svizzero.

I primi due paragrafi possono quindi essere accettati.

Il *paragrafo 3* prevede l'aggiunta della locuzione «un ambiente di lavoro sicuro e salubre» all'articolo III della Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, come modificata, mediante l'inserimento di una lettera e, al paragrafo 2 dell'articolo 3 della Convenzione n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011, mediante l'inserimento di una lettera e, nonché all'articolo 5 della

Convenzione n. 190 sulla violenza e sulle molestie del 2019, dopo «in materia di impiego e professione».

La Svizzera ha ratificato la MLC, 2006 e la Convenzione n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici, 2011.

Secondo l'articolo III della MLC, 2006 ogni Stato Membro deve verificare se le disposizioni delle sue leggi rispettino, nel contesto della MLC, i principi e diritti fondamentali.

L'aggiunta del nuovo diritto e principio all'elenco di cui all'articolo III della MLC, 2006 non ha una propria portata materiale in quanto l'articolo IV della convenzione prevedeva già il diritto di ogni marittimo a un posto di lavoro sicuro e garantito nel quale siano rispettate le norme di sicurezza.

L'articolo 3 della Convenzione n. 189 dispone che ogni Membro deve adottare le misure previste dalla Convenzione per rispettare, promuovere e realizzare i principi e i diritti fondamentali sul posto di lavoro.

L'espressione «come previsto nella presente Convenzione» (nell'originale inglese: «as set out in this Convention») significa che la disposizione non crea alcun obbligo al di là di quelli previsti dalle altre disposizioni della Convenzione.

L'aggiunta del nuovo principio e diritto nell'elenco di cui all'articolo 3 della Convenzione n. 189 non ha una portata materiale propria in quanto l'articolo 13 della Convenzione prevede già che tutti i lavoratori domestici hanno diritto a un ambiente di lavoro sicuro e salubre.

Il diritto e la prassi svizzeri offrono un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza di tutti i lavoratori, compresi quelli che rientrano nel campo d'applicazione della MLC e della Convenzione n. 189. Il principio e il diritto a un ambiente di lavoro sicuro e salubre sono già rispettati nel quadro di queste convenzioni, di conseguenza *il paragrafo 3* può essere accettato.

Il *paragrafo 4* della Convenzione n. 191 precisa che l'espressione «Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa (2008), come modificata nel 2022» sostituisce l'espressione «Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa» o qualsiasi altra formula simile che figurino nel preambolo alla Convenzione n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011 e al Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930.

Dato che i preamboli non creano alcun obbligo giuridico, *il paragrafo 4* può essere accettato.

Di conseguenza, *l'articolo 1* può essere accettato.

Art. 2

L'*articolo 2* precisa le conseguenze giuridiche della Convenzione n. 191.

Il *paragrafo 1* prevede che ciascun Membro dell'Organizzazione che, dopo la data di entrata in vigore della Convenzione n. 191, intenda ratificare una delle Convenzioni

o il Protocollo di cui all'articolo 1 è considerato aver ratificato la Convenzione o il Protocollo in questione nella sua forma modificata.

Tra le Convenzioni menzionate, la Svizzera non ha ratificato 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 e la Convenzione n. 190 sulla violenza e sulle molestie del 2019.

Se in futuro la Svizzera volesse ratificare una di queste Convenzioni, sarà obbligata a ratificarle nella loro versione modificata. Tale effetto giuridico è soggetto alla condizione che la Convenzione n. 191 sia entrata in vigore.

Il *paragrafo 2* stabilisce che, ratificando la presente Convenzione, ciascun Membro dell'Organizzazione riconosce di continuare a essere vincolato dalle disposizioni delle Convenzioni o del Protocollo di cui all'articolo 1 precedentemente ratificati, come modificati dalla presente Convenzione.

Se la Svizzera dovesse ratificare la Convenzione n. 191, saranno considerati accettati gli emendamenti apportati agli strumenti ratificati dalla Svizzera di cui all'articolo 1. Questi strumenti dovranno quindi essere aggiornati nella Raccolta sistematica.

L'*articolo 2* chiarisce gli effetti giuridici della ratifica della Convenzione n. 191 e può essere accettato.

Art. 3

Si tratta di una disposizione finale consueta che non dà adito a commenti particolari.

Art. 4

L'*articolo 4* disciplina l'entrata in vigore della Convenzione.

Il *paragrafo 1* prevede che, con riserva del paragrafo 3, la Convenzione entra in vigore alla data in cui gli strumenti di ratifica di due Membri sono registrati dal Direttore generale dell'Ufficio internazionale del lavoro.

Tale condizione è soddisfatta dal momento che la convenzione, già ratificata dal Guatemala il 6 agosto 2024, è stata ratificata anche dall'Australia il 29 ottobre 2024. La Convenzione n. 191 è quindi entrata in vigore il 29 ottobre 2024.

Il *paragrafo 2* sancisce che per ciascun Membro la Convenzione entra successivamente in vigore alla data in cui è registrata la sua ratifica.

Il *paragrafo 3* precisa che per quanto riguarda la Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, come modificata, la Convenzione entra in vigore conformemente all'articolo XIV della stessa.

L'entrata in vigore degli emendamenti della MLC, 2006, proposti dalla presente Convenzione, è retta dall'articolo XIV della MLC, 2006, secondo cui la CIL può adottare emendamenti conformemente all'articolo 19 della Costituzione dell'OIL. Gli emendamenti sono soggetti a ratifica da parte degli Stati firmatari della Convenzione. Salvo eccezioni, le modifiche in questione entrano in vigore 12 mesi dopo la data di accettazione. Quest'ultima corrisponde alla data in cui sono stati registrati gli strumenti di ratifica dell'emendamento o, a seconda dei casi, gli strumenti di ratifica

della Convenzione modificata di almeno 30 Stati membri, rappresentanti in totale almeno il 33 per cento del tonnellaggio lordo della flotta mercantile mondiale.

L'articolo 9 capoverso 1 lettera h dell'ordinanza del 20 novembre 1956³² sulla navigazione marittima prevede che in Svizzera la MLC, 2006 si applichi nel suo ultimo tenore vigente.

Di conseguenza, se la Svizzera ratifica la Convenzione n. 191, gli emendamenti alla MLC, 2006 entreranno in vigore quando saranno adempiute le condizioni di cui all'articolo XIV della MLC, 2006.

L'articolo concernente l'entrata in vigore della Convenzione, pur prevedendo un regime specifico per la MLC, non dà adito a commenti particolari e può essere accettato.

Art. 5

L'articolo 5 dispone che l'entrata in vigore della Convenzione esclude la possibilità di ratificare le Convenzioni e il Protocollo di cui all'articolo 1 nelle loro versioni non modificate.

Esso precisa semplicemente *l'articolo 2 paragrafo 1* e non dà adito a commenti particolari.

Art. 6–8

Gli articoli 6–8 constano di disposizioni finali consuete e non danno adito a commenti particolari

5 Ripercussioni

La ratifica della Convenzione non necessita l'adozione di nuove disposizioni a livello di legislazione svizzera né la modifica di disposizioni esistenti. Di conseguenza, la ratifica della Convenzione n. 191 non avrà ripercussioni finanziarie o sul personale per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Ratificando la Convenzione n. 191, la Svizzera riconosce il principio e diritto fondamentale a un ambiente di lavoro sicuro e salubre.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il disegno si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)³³, secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e a ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali a eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 LParl e art. 7a

³² RS 747.301
³³ RS 101

cpv.1 della legge del 21 marzo 1997³⁴ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA).

6.2 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

La Convenzione n. 191 non ha ripercussioni sugli altri impegni internazionali della Svizzera.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1–3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili, prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione delle quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

Così come l'insieme delle Convenzioni dell'OIL, la Convenzione n. 191 può essere denunciata al più presto dieci anni dopo la sua ratifica. Non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Sebbene non richieda, per la sua attuazione, l'adozione di nuove disposizioni o la modifica di disposizioni legislative esistenti, contiene disposizioni importanti che stabiliscono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. La Convenzione n. 191 adempie le condizioni previste dall'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Di conseguenza, il decreto federale di approvazione sottostà a referendum facoltativo.

Allegati

- Convenzione n. 191 sugli emendamenti alle norme correlati al riconoscimento di un ambiente di lavoro sicuro e salubre come principio fondamentale
- Rapporto complementare al messaggio del Consiglio federale 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