

08.048

**Rapporto
concernente i lavori e gli strumenti adottati in occasione
della 94^a, della 95^a e della 96^a sessione della
Conferenza internazionale del Lavoro (CIL)**

del 30 maggio 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 19 della Costituzione dell'Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL), vi sottoponiamo, per conoscenza, un rapporto sugli strumenti adottati in occasione della 94^a, della 95^a e della 96^a sessione della Conferenza internazionale del Lavoro.

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

30 maggio 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il rapporto concerne gli strumenti adottati in occasione della 94^a, della 95^a e della 96^a sessione della CIL, vale a dire:

- *la convenzione sul lavoro marittimo, 2006;*
- *la convenzione n. 187 sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro (SSL) e la raccomandazione n. 197 che integra la convenzione;*
- *la raccomandazione n. 198 sul rapporto di lavoro;*
- *la convenzione n. 188 sul lavoro nel settore della pesca e la raccomandazione n. 199 che integra la convenzione.*

La convenzione sul lavoro marittimo stabilisce le condizioni necessarie per un lavoro dignitoso nel settore marittimo. La convenzione definisce le esigenze minime per i marittimi che fanno parte del personale di una nave e contiene le disposizioni relative alle condizioni d'impiego, alle ore di lavoro e di riposo, all'alloggio, alle infrastrutture per il tempo libero, alla ristorazione, alla protezione sanitaria, alle cure mediche, al benessere e alla sicurezza sociale. Il rispetto di tali disposizioni è garantito dalla possibilità, per i marittimi impiegati a bordo o a terra, di valersi di procedure di ricorso, come pure da disposizioni inerenti alla supervisione, da parte di armatori e capitani, delle condizioni a bordo delle loro navi, dalla giurisdizione e dal controllo degli Stati di bandiera per quanto concerne le loro navi, e dalle ispezioni delle navi estere da parte dello Stato di approdo. La convenzione prevede inoltre la possibilità del rilascio di un certificato di lavoro marittimo alle navi se lo Stato di bandiera ha accertato che le condizioni di lavoro a bordo di una nave sono conformi alla normativa nazionale di applicazione della convenzione. Tra gli elementi di novità della convenzione vi sono aspetti formali e strutturali: norme giuridicamente vincolanti associate a istruzioni basate su principi direttivi. Essa si differenzia nettamente dalle tradizionali convenzioni dell'OIL. Alcune parti della convenzione contemplano disposizioni tecniche dettagliate che possono essere aggiornate in virtù di una procedura di emendamento accelerata. Questa convenzione è destinata a diventare il «quarto pilastro» del sistema internazionale di regolamentazione del settore marittimo, ad integrazione delle principali convenzioni dell'Organizzazione marittima internazionale (OMI). La nuova convenzione rafforza e aggiorna 68 convenzioni e raccomandazioni adottate nel settore marittimo dall'OIL a partire dal 1920.

La ratifica della convenzione sul lavoro marittimo richiede l'adeguamento delle leggi pertinenti. I servizi competenti dell'Amministrazione federale stanno esaminando in quale misura occorrerebbe modificare la legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera. Tale valutazione richiederà un certo tempo. Inoltre, il Consiglio federale ritiene opportuno procedere di concerto con gli Stati dell'UE. In effetti, il 7 giugno 2007 il Consiglio dell'Unione europea ha invitato gli Stati membri a ratificare la convenzione sul lavoro marittimo; stando alle informazioni in nostro possesso, ciò non dovrebbe avvenire prima del 2010. Il DFAE e il DFE seguiranno l'evolversi della situazione e, a tempo debito, il Consiglio federale

sottoporrà alle Camere un progetto di messaggio in vista della ratifica della convenzione.

La convenzione n. 187 mira a promuovere un costante miglioramento della SSL allo scopo di prevenire gli infortuni, le malattie professionali e i decessi riconducibili al lavoro. Essa chiede ai Paesi che intendono ratificarla di adottare misure concrete, d'intesa con i partner sociali, finalizzate a sviluppare una cultura della prevenzione e una politica, un sistema e un programma nazionali di SSL. La raccomandazione integrativa alla convenzione elenca gli strumenti dell'OIL in materia di SSL sui quali dovrebbero fondarsi dette misure. Il Consiglio federale condivide l'obiettivo perseguito dalla convenzione n. 187, in gran parte realizzato dalla legislazione svizzera in materia di SSL. Tuttavia, la Svizzera non ha ratificato tutti gli strumenti menzionati nell'ambito della convenzione n. 187 e della raccomandazione n. 197; non è neppure previsto di riformare radicalmente, o addirittura centralizzare, il sistema di coordinamento in materia di SSL allo scopo di renderlo conforme a tali strumenti. Di conseguenza, il Consiglio federale raccomanda di non ratificare la convenzione n. 187.

La raccomandazione n. 198 sul rapporto di lavoro è volta a definire e applicare, d'intesa con i lavoratori e i datori di lavoro, misure politiche nazionali che consentano di stabilire l'esistenza di un rapporto di lavoro. Nei confronti degli Stati membri dell'OIL, le raccomandazioni non rivestono un carattere vincolante. A proposito dell'operato dei governi esse possono svolgere un ruolo orientativo, non richiedono tuttavia nessuna decisione di ratifica da parte della Svizzera. È prassi corrente che da parte nostra non venga formulato alcun commento circa gli strumenti in esame se essi non integrano una convenzione. Pertanto, la raccomandazione n. 198 viene presentata soltanto a titolo informativo.

La convenzione n. 188 e la raccomandazione n. 199 mirano a migliorare le condizioni di lavoro di circa 30 milioni di persone impiegate nel settore della pesca industriale su ampia scala. Esse rispecchiano anche le esigenze dovute alla globalizzazione in un settore in espansione e in cui i lavoratori sono esposti a pericoli e a difficoltà considerevoli. Le nuove norme contengono disposizioni volte a garantire ai lavoratori del settore della pesca migliori condizioni sanitarie e di sicurezza sul lavoro, cure sanitarie in mare e a terra per i marittimi feriti o malati, tempi di riposo sufficienti per la loro salute e la loro sicurezza, la protezione derivante da un accordo d'impiego e il medesimo livello di protezione in materia di sicurezza sociale di cui beneficiano gli altri lavoratori.

Poiché non dispone di un'industria della pesca commerciale su ampia scala, la Svizzera non è interessata all'impiego di tali strumenti normativi. Di conseguenza, si propone di non ratificare la convenzione n. 188.

Il presente rapporto è stato sottoposto alla Commissione federale tripartita inerente alle attività dell'OIL, una commissione consultiva extraparlamentare formata da rappresentanti dell'Amministrazione federale e dei partner sociali svizzeri. Fatta eccezione dei rappresentanti sindacali, la maggioranza della Commissione suddetta ha preso atto del rapporto approvandolo. I due membri della Commissione che rappresentano i lavoratori si sono opposti alla proposta di non ratificare le conven-

zioni n. 187 e 188. In merito alla convenzione sul lavoro marittimo, è stata accolta la richiesta dei sindacati di formulare con maggiore chiarezza la volontà del Consiglio federale di ratificare tale strumento internazionale.

Indice

Compendio	4876
1 Introduzione	4880
2 La convenzione sul lavoro marittimo, 2006 (allegato 1)	4880
2.1 Parte generale	4880
2.2 Parte speciale	4881
2.3 Conclusioni	4884
3 Convenzione n. 187, 2006, e raccomandazione n. 197, 2006, sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro (SSL) (allegati 2 e 3)	4885
3.1 Parte generale	4885
3.2 Parte speciale	4886
3.3 Conclusioni	4893
4 Raccomandazione n. 198 sul rapporto di lavoro, 2006 (allegato 4)	4894
4.1 Parte generale	4894
4.2 Parte speciale	4895
4.3 Conclusioni	4895
5 Convenzione n. 188, 2007, e raccomandazione n. 199 sul lavoro nel settore della pesca, 2007 (allegati 5 e 6)	4896
5.1 Parte generale	4896
5.2 Conclusioni	4897
6 Consultazione della Commissione federale tripartita inerente alle attività dell'OIL	4897
 <i>Allegati (solo in francese)</i>	
1 Convention du travail maritime, 2006	4899
2 Convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006	5014
3 Recommandation n° 197 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006	5020
4 Recommandation n° 198 sur la relation de travail, 2006	5027
5 Convention n° 188 sur le travail dans la pêche, 2007	5033
6 Recommandation n° 199 sur le travail dans la pêche, 2007	5066

Rapporto

1 Introduzione

Conformemente all'articolo 19 capoversi 5 e 6 della Costituzione dell'OIL (RS 0.820.1), gli Stati membri si impegnano a sottoporre all'autorità competente gli strumenti normativi internazionali (convenzioni e raccomandazioni) adottati in occasione di ogni sessione della CIL. Ciò deve avvenire entro un anno dalla chiusura della sessione in questione. Questo termine può essere prolungato al massimo di sei mesi.

Oggetto del presente rapporto sono la convenzione sul lavoro marittimo (2006), la convenzione n. 187 sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro (SSL) e la raccomandazione n. 197 che la integra, nonché la convenzione n. 188 sul lavoro nel settore della pesca e la raccomandazione n. 199 che la integra. Per informazione vi sottoponiamo anche la raccomandazione n. 198 sul rapporto di lavoro. Gli strumenti suddetti – i relativi atti autentici figurano in allegato – sono stati adottati dalla CIL rispettivamente il 7 febbraio 2006, il 15 giugno 2006 e il 14 giugno 2007.

2 La convenzione sul lavoro marittimo, 2006 (allegato 1)

2.1 Parte generale

La convenzione sul lavoro marittimo è stata adottata da 106 Stati in occasione della sessione della CIL del febbraio 2006. L'obiettivo consisteva nell'unificare le attuali disposizioni contemplate da convenzioni e raccomandazioni internazionali dell'OIL, relative al settore marittimo, in un coerente strumento normativo internazionale. La documentazione di riferimento era costituita da tutti i testi normativi che l'OIL ha adottato dalla sua fondazione, inerenti alla tutela delle condizioni di vita e di lavoro dei marittimi. Gli strumenti esistenti, comprendenti numerose disposizioni rese in gran parte obsolete dalle innovazioni tecniche, verranno sostituiti dalla convenzione sul lavoro marittimo, motivo per cui non dovranno più essere oggetto di nuove ratifiche.

La legge federale del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (RS 747.30) è stata elaborata tenendo conto dell'insieme di norme dell'OIL esistenti in materia di protezione dei lavoratori marittimi. In seguito sono state adottate altre nove convenzioni sulla navigazione marittima, che comprendono quasi soltanto versioni modificate di disposizioni presenti in altre convenzioni esistenti. Si può perciò presupporre che la maggior parte delle disposizioni dell'OIL in materia sia stata ripresa nella normativa svizzera o, almeno, nel contratto collettivo sottoscritto dagli armatori e dai rappresentanti dei marittimi.

La convenzione, come «quarto pilastro» della regolamentazione internazionale del lavoro marittimo, è volta ad integrare le tre convenzioni principali dell'Organizzazione marittima internazionale (OMI): la convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS), la convenzione sulle norme relative alla

formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti ed alla guardia (STCW) e la convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL).

La convenzione sul lavoro marittimo mira principalmente a instaurare sul piano mondiale un quadro di condizioni uniformi e adeguato nel settore del lavoro in mare. La necessità di procurare una protezione mirata dei lavoratori in mare è dovuta al carattere internazionale dell'industria navale e al fatto che all'incirca nell'80 per cento degli incidenti in mare il fattore umano svolge un ruolo centrale. Inoltre, trattandosi di un'attività lavorativa esercitata in tutto il mondo, tra i marittimi sussistono profonde disuguaglianze. In futuro, gli armatori che si procurano slealmente dei vantaggi sulla concorrenza, a danno dei lavoratori, saranno esclusi dalla marina mercantile. D'altro canto, da lungo tempo si sentiva il bisogno di instaurare un sistema che consentisse di attuare in modo efficace le norme vigenti e impedire l'impiego di navi non conformi alle disposizioni.

Gli Stati membri dell'OIL sono esortati ad accelerare il processo di ratifica della convenzione sul lavoro marittimo. Quest'ultima entrerà in vigore dodici mesi dopo la sua ratifica da parte di 30 Paesi che rappresentano complessivamente il 33 per cento del tonnellaggio lordo della flotta mercantile mondiale. L'entrata in vigore non avverrà presumibilmente prima del 2010. L'efficacia della convenzione consiste soprattutto nel fatto che anche le navi di Stati che non l'hanno ratificata, quando si trovano in porti di Stati parte della convenzione, possono essere ispezionate al fine di verificare l'adempimento delle disposizioni della convenzione. Per le navi inadempienti, anche se immatricolate in Stati che non hanno ratificato la convenzione, le infrazioni possono comportare ritardi considerevoli nello sdoganamento o addirittura il blocco nei porti, con conseguenti costi a carico dell'armatore e un danno d'immagine per lo Stato di bandiera.

La convenzione non implicherà cambiamenti importanti per le navi battenti bandiera svizzera, poiché la maggioranza delle disposizioni contenute in essa vengono già applicate attualmente. La normativa svizzera sulla navigazione marittima prevede già buona parte delle nuove disposizioni; sotto certi aspetti, essa è addirittura più esigente della convenzione. In particolare, la Svizzera ha ratificato le otto convenzioni internazionali sul lavoro citate nel preambolo della convenzione sul lavoro marittimo.

La stipulazione di un contratto collettivo di lavoro tra i rappresentanti dei marittimi (UNIA) e l'insieme degli armatori le cui navi battono bandiera svizzera ha consentito di integrare alcune disposizioni giuridiche e, per certi versi, di ampliarle in misura non trascurabile in favore dei marittimi. Da questo punto di vista, si tratta di stabilire se le disposizioni del contratto collettivo corrispondono alle norme della convenzione. Le disposizioni del contratto collettivo tra i partner sociali (UNIA e Associazione degli armatori svizzeri) si applicano a tutte le navi e ai loro equipaggi. Per questa ragione devono essere considerate parte integrante della normativa svizzera in materia di navigazione marittima.

2.2 Parte speciale

La convenzione sul lavoro marittimo è costituita da tre elementi: gli articoli, che rappresentano le disposizioni fondamentali generali; le norme, che fungono da disposizioni materiali; il codice, comprendente le modalità attuative. A sua volta, il

codice è suddiviso in due parti: la parte A con norme obbligatorie e la parte B con linee direttive non obbligatorie. Norme e codice sono suddivisi in cinque titoli.

Per ogni titolo vengono sommariamente illustrate le divergenze tra la convenzione e il diritto svizzero vigente. Nella maggior parte dei casi, possono essere eliminate mediante una revisione dell'ordinanza del 20 novembre 1956 sulla navigazione marittima (qui appresso «ordinanza»; RS 747.301) e modifiche circoscritte della legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (qui appresso «legge»).

Titolo 1: Requisiti minimi per il lavoro dei marittimi a bordo di una nave

In merito al titolo 1, è opportuno menzionare soprattutto l'età minima dei marittimi che nell'ordinanza deve essere innalzata da 15 a 16 anni. Inoltre la convenzione prevede che i marittimi vengano formati sulla sicurezza individuale a bordo delle navi prima di iniziare a svolgere le loro attività in mare. Tale requisito non viene menzionato esplicitamente nella normativa svizzera, anche se l'articolo 62 della legge prevede che i membri dell'equipaggio in generale debbano provare di essere idonei alle funzioni che saranno loro assegnate. Spetta all'OIL valutare se una disposizione così generale corrisponda all'orientamento della convenzione. In effetti, già attualmente una parte degli armatori svizzeri obbliga i suoi futuri marittimi ad assolvere un periodo di formazione, della durata di due settimane, sulla sicurezza individuale a bordo delle navi, mentre altre compagnie di navigazione svolgono esercitazioni a bordo (*on-board safety training*).

Rimane da definire la questione inerente alla disposizione secondo cui gli armatori degli Stati membri che si avvalgono di servizi di reclutamento e collocamento di marittimi situati in Paesi o regioni in cui la convenzione in esame non si applica, sono tenuti a garantire che detti servizi siano conformi alle prescrizioni contemplate dal codice. Considerato che l'assunzione di una parte cospicua dei marittimi impiegati a bordo delle navi svizzere avviene in questo modo, è opportuno interrogarsi sull'adempimento dell'onere di sorveglianza.

Titolo 2 Condizioni d'impiego

Per quanto riguarda il titolo 2, i termini di preavviso minimi, il numero minimo di ore di riposo come pure le spese di rimpatrio dovranno essere adeguati. Il termine minimo di preavviso, fissato a sette giorni nella convenzione, nella legge è soltanto di 24 ore. Tuttavia il contratto collettivo prevede un termine di quattro settimane. In merito alle ore di riposo, la convenzione prescrive almeno 10 ore di riposo sulle 24 ore, mentre l'ordinanza stabilisce un minimo di 8 ore soltanto. Inoltre, rispetto alla legge la convenzione prevede un diritto più ampio riguardo al rimpatrio. Secondo la convenzione l'armatore è tenuto ad assumersi i costi derivanti dal rimpatrio. Ciò anche se è il marittimo a licenziarsi, a condizione però che le ragioni addotte da quest'ultimo siano fondate.

Titolo 3 Alloggio, tempo libero, vitto e servizio al tavolo

Il titolo 3 riguarda principalmente le disposizioni relative ai locali destinati all'alloggio, che nell'ordinanza sono contemplate dall'allegato. Tra la convenzione sul lavoro marittimo e l'ordinanza sussistono poche differenze, che concernono soprattutto dettagli tecnici. Ad esempio, per lo spazio libero negli alloggi la conven-

zione prescrive un'altezza di almeno 203 centimetri, mentre l'ordinanza fissa l'altezza minima a 190 centimetri. Le disposizioni riguardanti la costruzione e l'equipaggiamento delle navi si applica unicamente alle navi costruite al momento dell'entrata in vigore della convenzione o successivamente ad essa. Considerato che le navi costruite recentemente rispondono già alla maggior parte dei requisiti posti a livello internazionale, non sussiste alcun ostacolo a un adeguamento integrale dell'allegato dell'ordinanza al testo della convenzione.

Titolo 4 Protezione della salute, cure mediche, benessere e protezione in materia di sicurezza sociale

In relazione al titolo 4 è indispensabile apportare modifiche alla normativa svizzera, in particolare per quanto concerne la protezione della salute e la sicurezza sociale. Se riguardo alla tutela della salute la convenzione impone l'adempimento di requisiti più severi allo Stato di bandiera o all'armatore, la normativa svizzera è più esigente in materia di sicurezza sociale, anche se i criteri nazionali sono applicabili a una parte sempre più esigua dei membri d'equipaggio delle navi svizzere.

Diversamente dalla normativa svizzera, la convenzione include nella protezione della salute anche le cure dentarie e le misure preventive. Il contratto collettivo prevede comunque le cure dentarie nei casi urgenti.

In merito alla sicurezza sociale, l'elevato numero di nazionalità rappresentate a bordo – attualmente, sulle navi svizzere almeno 17 – e la scarsa presenza di cittadini svizzeri (allo stato attuale si tratta del 3,3 %) complicano notevolmente l'uniformazione delle norme. Ad esempio, soltanto i cittadini di Paesi con una convenzione bilaterale sulle assicurazioni sociali vigente hanno il diritto di aderire alle assicurazioni sociali svizzere. I cittadini di altri Stati, che rappresentano la maggioranza dei membri d'equipaggio, non beneficiano della protezione prevista dalla normativa svizzera in materia di sicurezza sociale.

Secondo la convenzione, la tutela dei lavoratori nella normativa nazionale deve comprendere, al momento della ratifica, almeno tre dei nove settori della sicurezza sociale (cure mediche, indennità per malattia, indennità di disoccupazione, prestazioni di vecchiaia, prestazioni in caso d'infortunio sul lavoro o di malattia professionale, prestazioni familiari, prestazioni di maternità, prestazioni d'invalidità e prestazioni ai superstiti). Attualmente, per i cittadini degli Stati che hanno sottoscritto un accordo bilaterale con la Svizzera, otto settori sono già contemplati dal diritto svizzero e dal contratto collettivo. Tutti gli altri marittimi sono tutelati dalla legge in sei dei settori summenzionati. Sono escluse la protezione contro la disoccupazione e la previdenza per la vecchiaia. Tenuto conto del numero elevato di nazionalità rappresentate, della durata a volte molto breve dei contratti di lavoro e del basso livello salariale rispetto alla media svizzera, l'efficacia delle soluzioni adottate in questi due settori dipende dalla loro applicabilità a livello internazionale o bilaterale. Tuttavia la ratifica della convenzione da parte della Svizzera non renderebbe necessario un intervento immediato finalizzato a colmare questa lacuna, visto che la normativa svizzera soddisfa già i requisiti minimi posti dalla convenzione.

Titolo 5 Conformità e applicazione delle disposizioni

Il titolo 5 concerne la responsabilità spettante a ogni membro in relazione al pieno rispetto e all'adempimento degli obblighi previsti dalla convenzione. L'articolo 9 dell'ordinanza (applicazione di convenzioni internazionali) dovrà essere esteso, aggiungendo una lettera, alla convenzione sul lavoro marittimo.

Alle società di classificazione (organismi incaricati dell'ispezione delle navi) spetterà certamente un ruolo centrale nell'attuazione della convenzione. Attualmente le autorità degli Stati di bandiera collaborano già strettamente con dette società allo scopo di applicare le convenzioni esistenti.

2.3 **Conclusioni**

Il traffico marittimo è uno degli elementi principali della globalizzazione: circa il 95 per cento delle merci compie una tratta via mare prima di arrivare ai consumatori. Circa 1,2 milioni di persone lavorano in mare. Le navi battenti bandiera svizzera impiecano quasi 600 marittimi di 17 diverse nazionalità.

Considerata l'importanza che per la Svizzera rivestono il settore commerciale e quello industriale, il nostro Paese dipende fortemente dal commercio mondiale. Visto il ruolo svolto sul piano internazionale dal traffico marittimo, è indispensabile disporre di una marina mercantile efficiente. Le flotte mercantili di tutti Paesi marittimi più importanti beneficiano del sostegno, a volte molto consistente, dei loro governi. È pertanto evidente che, oltre all'approvvigionamento del nostro Paese, costituisce un fattore importante anche il consolidamento della piazza economica nazionale. Nel settore dei servizi, gli armatori svizzeri favoriscono le attività internazionali all'interno del nostro Paese, realizzano utili all'estero pagando le imposte in Svizzera e creano centinaia di posti di lavoro.

Per quanto concerne le attività volte a garantire la sicurezza, il carattere globale dei traffici marittimi e molteplici rischi gravanti sui marittimi hanno portato la comunità internazionale a riconoscere tempestivamente i vantaggi di un coordinamento internazionale rispetto a una gestione autonoma da parte dei singoli Stati. Il mandato originario dell'OMI, agenzia specializzata dell'ONU con sede a Londra, consisteva nel garantire la sicurezza della marina mercantile; in seguito, tale mandato è stato ampliato con l'aggiunta della protezione dei marittimi e, più recentemente, delle questioni inerenti alla protezione dell'ambiente marino. Da quando è stata istituita, l'OMI ha adottato 40 convenzioni ed emanato un numero elevato di codici. La convenzione sul lavoro marittimo adottata dall'OIL è destinata a diventare il «quarto pilastro» della normativa internazionale in materia di trasporto marittimo, ad integrazione delle tre convenzioni fondamentali dell'OMI.

D'altro canto, il miglioramento delle condizioni di lavoro in mare dovrebbe contribuire a rendere più interessante questo settore di attività agli occhi dei giovani svizzeri. In generale, gli armatori svizzeri sono favorevoli a un ricambio di personale basato sulla disponibilità di lavoratori nazionali e pertanto si adopereranno, per quanto possibile, allo scopo di creare le migliori condizioni di sicurezza.

La ratifica della convenzione sul lavoro marittimo richiede l'adeguamento delle leggi pertinenti. I servizi competenti dell'Amministrazione federale stanno esaminando in quale misura occorrerebbe modificare la legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera. Tale valutazione richiederà un certo tempo e

pertanto non vi proponiamo una ratifica della convenzione in questa fase. Inoltre, è opportuno procedere di concerto con gli Stati dell'UE. In effetti, il Consiglio dell'Unione europea ha invitato gli Stati membri a ratificare la convenzione sul lavoro marittimo; stando alle informazioni in nostro possesso, ciò non dovrebbe avvenire prima del 2010. Il nostro Consiglio seguirà l'evolversi della situazione e, a tempo debito, vi sottoporrà un progetto di messaggio in vista di una ratifica della convenzione

3 Convenzione n. 187, 2006, e raccomandazione n. 197, 2006, sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro (SSL) (allegati 2 e 3)

3.1 Parte generale

In seno alla CIL, la tematica della SSL è stata discussa in tre occasioni.

Nel 2003, mediante una discussione generale si è giunti a definire a grandi linee un quadro strategico globale per la SSL. Il piano d'azione era costituito da due elementi fondamentali e si fondava su un approccio integrato ai numerosi strumenti normativi dell'OIL in tale materia. Il primo elemento prevedeva l'istituzione di una cultura di prevenzione nell'ottica di SSL, al fine di garantire il diritto ad un ambiente di lavoro sano, e la stipulazione di un accordo tra i partner sociali dell'OIL che definisse diritti, responsabilità e doveri dando assoluta priorità alla prevenzione. Il secondo elemento fondamentale prevedeva lo sviluppo di un ventaglio di strumenti integrati (tool box) da impiegare in ambito di SSL per aiutare i membri dell'OIL ad attuare la strategia globale sul piano pratico. Ad esempio, l'elaborazione di uno strumento promozionale finalizzato all'inserimento della SSL nell'elenco delle priorità dei diversi Paesi, o l'assistenza tecnica e la collaborazione per l'istituzione di programmi nazionali di SSL.

Nell'ambito della politica normativa dell'OIL, la Svizzera continua ad essere favorevole ad un approccio integrato: esso consente di riunire e consolidare gli strumenti tecnici dell'organizzazione così da permettere a quest'ultima di ottemperare più efficacemente al suo mandato. Nel 2003, la Svizzera ha chiesto che l'approccio integrato vertesse unicamente su aspetti inerenti alla protezione dei lavoratori, considerato che all'OIL non spetta il compito di trattare, di propria iniziativa, questioni relative, in particolare, alla protezione della salute pubblica e alla protezione della popolazione contro l'uso di prodotti tossici. Inoltre la Svizzera ha vigilato affinché le proposte scaturite dalla discussione generale tenessero pienamente conto della dualità del sistema svizzero di protezione dei lavoratori.

Successivamente alla discussione generale del 2003, il Consiglio di amministrazione dell'UIL ha deciso di inserire la questione della SSL nell'ordine del giorno della 93^a sessione della CIL (2005).

In occasione della discussione del 2005 in seno alla CIL, l'UIL ha presentato progetti di nuovi strumenti normativi per istituire un quadro promozionale per la SSL – una convenzione integrata con una raccomandazione – che sono stati oggetto di una prima lettura. Questa proposta ha sorpreso numerosi membri dell'OIL, tra cui la Svizzera. Nel corso della fase preparatoria e durante la CIL, il nostro Paese ha dichiarato esplicitamente che non condivideva tale impostazione normativa: essa non consentiva un consolidamento delle disposizioni esistenti in materia di SSL

secondo l'approccio integrato e non corrispondeva all'esito della discussione generale del 2003. La Svizzera si è espressa a favore di una dichiarazione politica che permettesse l'attuazione integrata delle numerose norme dell'OIL in materia di SSL. A tale riguardo è stato consultato l'Ufficio federale della sanità pubblica, che ha dato il suo consenso.

In occasione della 95^a sessione della CIL (2006) i progetti di strumenti normativi sono stati oggetto di una seconda lettura. Pur non godendo di un vasto appoggio, la Svizzera non ha mutato impostazione. A tale riguardo è stato consultato l'Ufficio federale della sanità pubblica, che ha dato il suo consenso. Il nostro Paese ha il diritto di esprimere il proprio punto di vista in modo autonomo e indipendente in seno alla CIL. Per questa ragione, al momento del voto finale sui progetti di strumenti durante la sessione plenaria della CIL, la Svizzera è stata l'unico Paese la cui delegazione governativa ha respinto la convenzione e la raccomandazione. Tale voto si fonda sui principi della linea politica seguita costantemente dalla Svizzera in occasione delle ratifiche di norme OIL, secondo cui il nostro Paese ratifica le convenzioni dell'OIL se corrispondono in misura molto ampia al nostro diritto positivo vigente. Dopo aver consultato il Dipartimento federale degli affari esteri, la delegazione governativa svizzera ha spiegato il suo voto nei termini seguenti: *«Il governo svizzero si è sempre opposto all'elaborazione dei presenti strumenti normativi in materia di SSL. La Svizzera ritiene che l'obiettivo prefissato possa essere raggiunto anche con altri mezzi: ad esempio, mediante una raccolta di direttive tecniche, una campagna informativa o una dichiarazione di politica generale. Gli strumenti normativi sottoposti per l'adozione sono in contrasto con l'approccio integrato in materia di consolidamento delle norme esistenti e fanno riferimento a convenzioni che la Svizzera non ha ratificato, in particolare la n. 129 e la n. 155. Gli strumenti normativi in questione vanno ad aggiungersi alla moltitudine di quelli già esistenti in materia di SSL, senza tuttavia apportare effettivi miglioramenti poiché la ratifica universale della convenzione non è garantita. Se la futura convenzione non verrà ratificata da tutti gli Stati, non vi saranno né un effettivo quadro promozionale né un'azione coordinata sul piano internazionale. Per questa ragione la mia delegazione ha votato contro gli strumenti normativi proposti.»*

3.2 Parte speciale

La convenzione n. 187 è suddivisa in sei parti comprendenti 12 articoli. La parte I (*art. 1*) contiene una definizione generale delle nozioni utilizzate nel testo della convenzione. La parte II (*art. 2*) definisce gli obiettivi del quadro promozionale di SSL. La parte III (*art. 3*) illustra i principi della politica nazionale di SSL. La parte IV (*art. 4*) definisce il sistema nazionale di SSL, mentre la parte V (*art. 5*) stabilisce compiti e obiettivi del programma nazionale di SSL. La parte VI (*art. 6-14*) comprende le consuete disposizioni finali. Quest'ultima parte non necessita di alcun commento.

Le definizioni di cui alla parte I (*art. 1*) richiedono i commenti seguenti:

Alla *lettera a)*, la definizione di «politica nazionale» corrisponde alla politica relativa alla SSL secondo i principi di cui all'articolo 4 della convenzione n. 155 sulla sicurezza e la salute dei lavoratori (1981).

A tale riguardo, facciamo riferimento al nostro commento all'articolo 3.

Alla *lettera b)* viene definita l'espressione «sistema nazionale di sicurezza e salute sul lavoro» o «sistema nazionale»; si tratta dell'infrastruttura che costituisce l'ambito principale di attuazione della politica nazionale e dei programmi nazionali di sicurezza e di salute sul lavoro.

A tale riguardo, facciamo riferimento al nostro commento all'articolo 4.

Secondo la *lettera c)* l'espressione «programma nazionale di sicurezza e di salute sul lavoro» o «programma nazionale» designa ogni programma nazionale comprendente obiettivi da realizzare entro termini prefissati, priorità e mezzi d'azione definiti allo scopo di migliorare la sicurezza e la salute sul lavoro nonché strumenti di valutazione dei progressi compiuti.

A tale riguardo, facciamo riferimento al nostro commento all'articolo 5.

Ai sensi della *lettera d)*, l'espressione «cultura di prevenzione nazionale in materia di sicurezza e di salute» indica una cultura in cui il diritto a un ambiente di lavoro sicuro e sano viene rispettato a tutti i livelli; in cui il governo, i datori di lavoro e i lavoratori s'impegnano attivamente per garantire un ambiente di lavoro sicuro e sano mediante un sistema di diritti, responsabilità e obblighi definiti; in cui viene accordata la massima priorità al principio di prevenzione.

L'espressione in esame corrisponde sommariamente ai principi su cui si basano le diverse leggi svizzere a tutela dei lavoratori: articolo 6 della legge sul lavoro (LL; RS 822.11), articolo 82 della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20) e articolo 1 della legge sui prodotti chimici (LPChim; RS 813.1). Facciamo inoltre riferimento al nostro commento agli articoli 3–5.

La parte II (*art. 2*) concerne gli obiettivi perseguiti dalla convenzione. Dall'articolo 2 risulta chiaramente che la convenzione n. 187, pur mirando all'istituzione di un quadro promozionale di SSL è uno strumento normativo che comporta obblighi precisi per lo Stato che la ratifica. In effetti, la ratifica di tale strumento normativo internazionale comporterebbe per il nostro Paese l'obbligo di:

- promuovere il miglioramento continuo della sicurezza e della salute sul lavoro, allo scopo di prevenire gli infortuni e le malattie professionali, nonché i decessi riconducibili al lavoro sviluppando, d'intesa con i partner sociali, una cultura della prevenzione e una politica, un sistema e un programma nazionali di SSL;
- adottare misure attive finalizzate alla progressiva realizzazione di un ambiente lavorativo sicuro e sano mediante un sistema nazionale e programmi nazionali di sicurezza e di salute sul lavoro, tenendo conto dei principi sanciti negli strumenti normativi dell'OIL pertinenti al quadro promozionale per la sicurezza e la salute sul lavoro;
- valutare periodicamente, d'intesa con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative, quali misure potrebbero essere attuate per la ratifica delle convenzioni dell'OIL pertinenti alla sicurezza e alla salute sul lavoro.

Esaminiamo di seguito gli obblighi suddetti alla luce degli articoli 3–5 della convenzione.

La parte III (*art. 3*) stabilisce le misure da attuare per la realizzazione della politica nazionale di SSL, tenendo conto delle definizioni e degli obiettivi di cui agli articoli 1 e 2 della convenzione.

Il concetto di «politica nazionale in materia di SSL» rimanda alla convenzione n. 155 dell'OIL sulla sicurezza e la salute dei lavoratori che il nostro Paese non ha ratificato. Nel nostro rapporto sulla 67^a sessione della CIL (FF 1983 I 25), vi avevamo presentato la convenzione suddetta a titolo informativo e rinunciato, allora, alla sua ratifica rinviando alla futura attuazione della LAINF e alla molteplicità di organi d'esecuzione in materia protezione dei lavoratori.

Il tenore dell'articolo 4 della convenzione n. 155 è il seguente:

1. Alla luce delle condizioni e della prassi nazionali, nonché d'intesa con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative, ogni membro è tenuto a definire, applicare e valutare periodicamente una politica nazionale coerente in materia di sicurezza, di salute dei lavoratori e ambiente di lavoro.
2. Tale politica si prefigge la prevenzione degli infortuni e dei danni alla salute che sono causati dal lavoro, legati al lavoro o si verificano durante il lavoro, riducendo al minimo le cause di rischi inerenti all'ambiente di lavoro, nella misura in cui ciò si possa ragionevolmente realizzare.

In Svizzera l'igiene e la salute del lavoro sono disciplinati dalla LL, la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali dalla LAINF. Il campo d'applicazione della LL, da cui sono tratte numerose disposizioni relative alla salute e all'igiene del lavoro, non comprende tutti i settori economici e alcune categorie di lavoratori sono escluse (p es. i dirigenti di alto livello, i lavoratori a domicilio o i lavoratori del settore agricolo). La LAINF si applica a tutti i lavoratori dipendenti o subalterni ma non a quelli indipendenti. Le divergenze tra LL e LAINF non riguardano soltanto il campo d'applicazione materiale, bensì anche quello personale. Perciò, quando una di queste due leggi contempla una disposizione equivalente a una prescrizione di una convenzione OIL, in materia di SSL, non ancora ratificata dalla Svizzera, è possibile che la nostra normativa non soddisfi completamente i requisiti posti a livello internazionale a causa delle eccezioni previste da entrambe le leggi in questione per ciò che concerne i loro campi d'applicazione. Per esempio, nel settore agricolo le disposizioni in materia di SSL sono applicabili secondo la LAINF ma non secondo la LL.

L'attuazione di queste due leggi federali spetta a organi d'esecuzione differenti (*LL: ispettorati del lavoro; LAINF: Insai*). La Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro (CFSL) è l'organo centrale competente in materia di sicurezza sul lavoro in Svizzera. Alla CFSL spetta il compito di vigilare sull'uniformità attuativa delle prescrizioni di sicurezza in seno alle imprese e di definire i settori d'attività degli organi di sorveglianza. Le sue attività riguardano l'informazione e la trasparenza nella realizzazione della sicurezza sul lavoro finalizzate a una buona collaborazione tra gli organi d'esecuzione e i lavoratori. Le sue prerogative principali sono le seguenti:

- la facoltà di emanare istruzioni destinate agli assicuratori;
- la facoltà di emanare istruzioni destinate agli organi d'esecuzione;
- la competenza di elaborare prescrizioni tecniche (denominate direttive) per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali;

- la facoltà di organizzare programmi di sicurezza ponendo l'accento soprattutto sulla lotta contro alcuni tipi di infortuni professionali o di malattie professionali;
- il mandato di promuovere l'informazione e le istruzioni in materia di sicurezza sul lavoro, a tutti i livelli;
- l'obbligo di garantire il finanziamento delle attività degli organi d'esecuzione nel settore della sicurezza sul lavoro.

In occasione della seduta del 14 dicembre 2006, la CFSL ha approvato la direttiva MSSL riveduta, entrata in vigore il 1° febbraio 2007. Questa direttiva tratta questioni inerenti alla sicurezza sul lavoro e alla protezione della salute; sostanzialmente essa riprende le disposizioni contenute nell'ordinanza sulla prevenzione degli infortuni (OPI; RS 832.30). Essa comprende anche delucidazioni su temi correlati alle questioni summenzionate, per esempio relativi alla legge sul lavoro, alla legge sugli impianti elettrici (RS 734.0) o alla legge sugli esplosivi (RS 941.41). Tale pubblicazione costituisce un ausilio importante sotto il profilo dell'attuazione della direttiva MSSL (relativa al ricorso a medici del lavoro e ad altri specialisti in materia di sicurezza sul lavoro); essa è stata integrata dall'avvio del programma di sicurezza «MSSL, strategia vincente per la sicurezza e la salute sul lavoro» e, in tempi più recenti, da una campagna informativa specificamente destinata alle piccole e medie imprese.

Di norma, la LAINF e la relativa ordinanza definiscono le competenze spettanti agli organi d'esecuzione. La CFSL è tenuta a sorvegliare il rispetto di tale attribuzione di competenze e a coordinare le attività dei diversi organi.

In materia di sicurezza sul lavoro, le competenze spettano ai seguenti quattro organi d'esecuzione:

- l'INSAI (Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni);
- i 26 ispettorati cantonali del lavoro;
- i due ispettorati federali del lavoro;
- le organizzazioni specializzate (attualmente sono sei; si occupano di settori attuativi specifici, come ad esempio l'agricoltura o i recipienti a pressione).

La raccomandazione n. 197 contiene pure informazioni complementari in merito al campo d'applicazione della nozione di «politica nazionale in materia di SSL». In effetti, al *paragrafo 1 (parte I)* essa rimanda all'intera parte II della convenzione n. 155 (*art. 4–7*). Nel nostro rapporto sulla 67ª sessione della CIL avevamo dichiarato la nostra disponibilità ad accettare, in linea generale, i principi sanciti negli articoli in questione, facendo tuttavia riferimento alle successive prescrizioni esecutive della LAINF e ricordando soprattutto che i destinatari della legge federale sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici (LSIT; RS 819.1) sono i fabbricanti. Dall'esame dell'elenco di strumenti normativi internazionali allegato alla raccomandazione risulta che anche altre leggi federali – concernenti la protezione della salute pubblica, i prodotti tossici o quelli chimici – e altri attori degli enti pubblici sono interessati.

Nel rapporto summenzionato, abbiamo in primo luogo evidenziato la generale corrispondenza tra gli obiettivi perseguiti dalla nostra normativa per la tutela dei lavoratori e quelli di cui all'articolo 4 della convenzione n. 155. Tuttavia abbiamo pure constatato un contrasto tra la politica coerente richiesta dalla convenzione e il

fatto che, in particolare, la sicurezza e la salute dei lavoratori, l'igiene sul posto di lavoro, la sicurezza delle installazioni tecniche, la sicurezza dei prodotti chimici sono di competenza, in Svizzera, di organi d'esecuzione differenti a seconda della legge federale applicabile. L'istituzione della CFSL, in applicazione della LAINF, ha sicuramente comportato un miglioramento della situazione dalla sua istituzione nel 1981.

Si osserva perciò che la CFSL, pur occupandosi principalmente di aspetti inerenti alla sicurezza sul lavoro e alla protezione della salute, non tratta tutti i settori disciplinati dagli strumenti normativi internazionali e dalle nostre leggi in materia. L'azione di coordinamento non copre trasversalmente l'igiene del lavoro, le installazioni tecniche ed elettriche, i prodotti chimici e gli esplosivi. Sotto il profilo dell'attuazione delle normative in questione, non si tratterebbe neppure di una politica coerente o trasversale ai sensi dell'articolo 1 della convenzione. Le attività della CFSL sono volte principalmente al raggiungimento del primo obiettivo fissato nell'articolo 2 della convenzione – il miglioramento costante della SSL – ma non in tutti i settori considerati. Le attività della CFSL sono finalizzate anche al raggiungimento dell'obiettivo di cui all'articolo 2 – la progressiva realizzazione di un ambiente di lavoro sicuro e sano – ma non sistematicamente in tutti i settori considerati. Da ultimo la CFSL non è l'organo incaricato di valutare periodicamente quali misure potrebbero essere attuate per la ratifica della convenzioni dell'OIL inerenti alla SSL. Tale compito spetta alla Commissione federale tripartita inerente alle attività dell'OIL. Essa è stata istituita in seguito alla ratifica, da parte svizzera, della convenzione n. 144 (FF 2000 I 277). Analogamente a tutte le altre commissioni extra-parlamentari, il suo mantenimento è stato esaminato nel quadro del programma di misure di risparmio. Il 21 novembre 2006, la commissione ha raccomandato al Consiglio federale il suo mantenimento alla luce della sua importanza e della sua pertinenza.

Ratificando la convenzione n. 187, la Svizzera accetta di fatto la raccomandazione n. 197, altrimenti l'attuazione della convenzione non sarebbe possibile. In particolare, la raccomandazione n. 197 comprende, nell'allegato, un elenco di 18 convenzioni dell'OIL in materia di SSL, di cui prevede la presa in considerazione nell'elaborazione dei programmi nazionali di SSL. Per essere espliciti, ciò significa che viene richiesta la ratifica di queste 18 convenzioni, visto che gli obblighi derivanti da tali strumenti normativi saranno validi soltanto per gli Stati che li hanno ratificati. Di queste convenzioni, la Svizzera ne ha ratificate cinque: la convenzione n. 81 concernente l'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio, 1947 (FF 1949 I 1 e 1970 II 161 [edizione francese]); la convenzione n. 115 concernente la protezione dei lavoratori contro le radiazioni ionizzanti, 1960 (FF 1961 I 724); la convenzione n. 120 sull'igiene nel commercio e negli uffici, 1964 (FF 1965 I 581); la convenzione n. 139 concernente la prevenzione ed il controllo dei rischi professionali cagionati dalle sostanze e dagli agenti cancerogeni, 1974 (FF 1975 II 343); la convenzione n. 162 relativa alla sicurezza nell'utilizzazione dell'amianto, 1986 (FF 1991 III 689).

Alla luce dei notevoli ostacoli che si frappongono alla ratifica della convenzione n. 187, un esame delle 13 convenzioni restanti non è necessario. Inoltre, le limitate risorse a disposizione dell'Amministrazione federale non consentono né di svolgere un esame approfondito di questi 13 strumenti normativi, né di garantirne l'eventuale applicazione, né di assicurare che i necessari rapporti vengano sottoposti agli organi di controllo dell'OIL (v. la nostra risposta al postulato 06.3568).

In considerazione di quanto precede, la Svizzera non può accogliere la parte III (*art. 3*) della convenzione.

La parte IV (*art. 4*) stabilisce le esigenze relative al sistema nazionale di SSL. Il *primo paragrafo* di questa disposizione prevede l'introduzione, il mantenimento, lo sviluppo e il riesame periodico di un sistema nazionale di sicurezza e di salute sul lavoro, d'intesa con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative. Le diverse leggi federali in materia di tutela dei lavoratori perseguono obiettivi comuni di SSL. In molti casi le nostre leggi specificamente inerenti alle installazioni tecniche o elettriche, ai recipienti a pressione, ai prodotti chimici concernono principalmente i fabbricanti e quanti immettono sul mercato i prodotti, e hanno obiettivi di tutela della salute pubblica. Soltanto alcuni aspetti interessano i lavoratori. Considerata la varietà della nostra normativa e degli organi di controllo con compiti attuativi, non disponiamo di un sistema nazionale finalizzato al raggiungimento di obiettivi comuni di SSL, così come richiesto dalla convenzione.

Conformemente al *paragrafo 2*, il sistema nazionale di SSL deve comprendere almeno:

- a) la legislazione, se del caso i contratti collettivi e ogni altro strumento normativo applicabile nell'ambito della sicurezza e della salute sul lavoro;
- b) una o più autorità, uno o più organismi, responsabili in materia di sicurezza e di salute sul lavoro, designati conformemente al diritto e alla prassi nazionali;
- c) meccanismi volti a garantire il rispetto della normativa nazionale, compresi dei sistemi d'ispezione;
- d) misure per promuovere la collaborazione – a livello aziendale, tra la direzione, i lavoratori e i rappresentanti di questi ultimi – come elemento essenziale della prevenzione sul luogo di lavoro.

A tale riguardo, facciamo riferimento al nostro commento all'articolo 3 e al capoverso precedente. Inoltre, in materia di SSL la legge federale sulla partecipazione (RS 822.14) prevede per i lavoratori ampi diritti di consultazione e di rappresentazione.

Il *paragrafo 3* prevede che il sistema nazionale di sicurezza e di salute sul lavoro includa, se del caso:

- a) uno o più organi consultivi nazionali tripartiti, competenti in materia di sicurezza e di salute sul lavoro;
- b) servizi informativi e servizi consultivi in materia di sicurezza e di salute sul lavoro;
- c) offerta formativa in materia di sicurezza e di salute sul lavoro;
- d) servizi di medicina del lavoro conformi al diritto e alla prassi nazionali;
- e) attività di ricerca in materia di salute e di sicurezza sul lavoro;
- f) un sistema di raccolta e di analisi dei dati relativi alle lesioni e alle malattie professionali che tenga conto degli strumenti normativi dell'OIL pertinenti;

- g) disposizioni finalizzate alla collaborazione con il regime assicurativo o di sicurezza sociale a cui spetta la copertura dei casi di lesioni o malattie professionali;
- h) meccanismi di sostegno per il miglioramento progressivo delle condizioni di sicurezza e di salute sul lavoro nelle microimprese, nelle piccole e medie imprese e nell'economia informale.

Più sopra abbiamo evidenziato la varietà di organi d'esecuzione esistenti nel nostro Paese e vi abbiamo illustrato il ruolo fondamentale svolto dalla CFSL in numerosi settori. L'attività di formazione e di servizio in ambito SSL sono svolte dalla CFSL e dagli organi d'esecuzione della LL e delle altre leggi federali in materia. Il meccanismo di raccolta e di analisi dei dati relativi alle lesioni e alle malattie professionali viene definito nella LAINF. Per ciò che concerne il campo d'applicazione della LAINF ed escludendo gli altri settori del sistema svizzero di sicurezza sociale, la collaborazione con gli assicuratori e gli enti di sicurezza sociale è garantita dalla CFSL. Da ultimo, la CFSL attua dei provvedimenti volti a sostenere il miglioramento progressivo delle condizioni di sicurezza sul lavoro, in particolare nelle piccole e medie imprese, e in quest'ambito attua campagne di promozione specifica su tematiche ben definite.

L'attuazione sistematica delle misure richieste comporterebbe inoltre oneri finanziari importanti.

In considerazione di quanto precede, non possiamo accogliere la parte IV (*art. 4*) della convenzione.

La parte V (*art. 5*) stabilisce gli obblighi relativi all'esecuzione di un programma nazionale di SSL. Conformemente alla formulazione del principio fondamentale, ogni Stato che ratifica la convenzione è tenuto a istituire, attuare, valutare e riesaminare periodicamente un programma nazionale di sicurezza e di salute sul lavoro d'intesa con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative. Inoltre, il programma nazionale deve

- a) promuovere la creazione di una cultura di prevenzione nazionale in materia di sicurezza e di salute;
- b) contribuire alla protezione dei lavoratori eliminando o riducendo al minimo, nella misura in cui ciò sia ragionevolmente praticabile, i pericoli e i rischi legati al lavoro, conformemente al diritto e alla prassi nazionali; ciò allo scopo di prevenire le lesioni e le malattie professionali, nonché i decessi causati dal lavoro, e di promuovere la sicurezza e la salute sul posto di lavoro;
- c) essere elaborato e riesaminato alla luce di un'analisi della situazione nazionale relativa alla sicurezza e alla salute sul lavoro, comprendente un'analisi del sistema nazionale di sicurezza e di salute sul lavoro;
- d) prevedere obiettivi, destinatari e indicatori di progresso;
- e) beneficiare, per quanto possibile, del sostegno di altri programmi e piani nazionali complementari che contribuiscano a raggiungere gradatamente l'obiettivo di un ambiente lavorativo sicuro e sano.

Da ultimo, il programma nazionale deve essere largamente diffuso e, nei limiti del possibile, deve godere dell'appoggio delle maggiori autorità nazionali ed essere avviato da queste ultime.

In Svizzera non esiste un programma nazionale che integri orizzontalmente tutti gli obiettivi di SSL secondo quanto richiesto dalla convenzione. La convenzione prevede che questo programma sia sostenuto e avviato dalle maggiori autorità nazionali. Ciò richiederebbe la definizione di obiettivi comuni sul piano federale, cantonale e comunale, in funzione dell'attuazione delle diverse leggi federali in materia. Simili programmi e obiettivi politici non rientrano né nelle nostre attuali priorità, né nel programma di legislatura. Gli obiettivi generali delle diverse leggi svizzere in materia di tutela dei lavoratori, di salute pubblica oppure di installazioni, di apparecchi elettrici o di prodotti chimici vertono sul principio della prevenzione di rischi generali. Essi comprendono altresì l'eliminazione e la riduzione dei rischi e dei pericoli, nei confronti dei lavoratori ma anche dei cittadini in senso più vasto, prevedendo inoltre degli obblighi per aziende e fabbricanti. Il nostro sistema di prevenzione e di protezione non è oggetto di un riesame sistematico, e non contempla obiettivi, destinatari e indicatori trasversali di progresso.

Pertanto non possiamo accogliere la parte V (*art. 5*) della convenzione.

La raccomandazione n. 197 può essere utile per l'operato dei membri dell'OIL sotto un profilo orientativo; tuttavia, essa non è soggetta a ratifica. Dopo aver definito i concetti di «politica nazionale», «sistema nazionale» e «programmi nazionali di SSL» (*par. 1-12*), ai *paragrafi 13 e 14* essa contiene la richiesta relativa all'istituzione all'aggiornamento regolare di un profilo nazionale volto a tracciare un quadro della situazione esistente in materia di SSL nonché dei progressi compiuti allo scopo di realizzare un ambiente di lavoro sicuro e sano. Tale profilo dovrebbe costituire la base dell'elaborazione e del riesame del programma nazionale. Considerato che in Svizzera non vi è la volontà politica di istituire un programma nazionale, non sussiste la necessità di effettuare tale esame. Il *paragrafo 15* della raccomandazione attribuisce all'OIL delle attività specifiche in materia di cooperazione internazionale. La Svizzera non è interessata da tale richiesta. Il *paragrafo 16* prescrive che l'allegato della raccomandazione venga riesaminato e aggiornato dal Consiglio di amministrazione dell'UIL. Si tratta di una richiesta indirizzata all'OIL e non alla Svizzera. Abbiamo esaminato il contenuto di tale allegato in relazione con la parte III (*art. 3*) della convenzione.

3.3

Conclusioni

Dal nostro esame della convenzione n. 187 risulta, alla luce della nostra prassi costante in materia di ratifica, che il nostro Paese non può accettare gli obblighi derivanti da questo strumento normativo internazionale. Di conseguenza, vi proponiamo di non ratificare la convenzione n. 187. Essa comporterebbe una riforma globale del nostro sistema di tutela dei lavoratori e della salute pubblica in generale, la ratifica di tredici convenzioni dell'OIL esistenti in materia di SSL nonché oneri considerevoli legati alle attività di attuazione e al sistema di rapporti. Le risorse disponibili non consentono al nostro Paese di assumersi un impegno di tale entità. Il nostro sistema di SSL offre un elevato livello di protezione e, sotto il profilo del suo funzionamento, risponde alle esigenze dei partner interessati. Ciò anche se gli obiettivi e il campo d'applicazione materiale e personale delle nostre differenti leggi e

l'insieme delle necessità derivanti dalla convenzione n. 187 e dalla raccomandazione n. 197 siano inconciliabili.

4 Raccomandazione n. 198 sul rapporto di lavoro, 2006 *(allegato 4)*

4.1 Parte generale

La discussione relativa al rapporto di lavoro è stata avviata in occasione di precedenti sessioni della CIL. Nel corso dell'85^a e dell'86^a sessione (nel 1997 rispettivamente nel 1998), la CIL ha discusso progetti di strumenti normativi inerenti al lavoro in subappalto. Nel 1998 la CIL non ha adottato i testi in questione e, in una risoluzione, essa ha chiesto all'OIL d'inserire nell'ordine del giorno di una successiva sessione della conferenza la tematica relativa al rapporto di lavoro, allo scopo di elaborare norme adeguate. In seguito ad intense consultazioni informali, condotte tra il 1999 e il 2002 dall'OIL, è stato deciso di focalizzare gli sforzi su aspetti meglio definiti del rapporto di lavoro. In conseguenza di ciò, nel 2003, in occasione della 91^a sessione della CIL, una discussione generale ha consentito di tracciare il profilo d'insieme di una successiva raccomandazione. La conferenza del 2003 ha concluso la discussione generale chiedendo all'OIL di preparare una raccomandazione inerente al rapporto di lavoro. Le proposte formulate nelle conclusioni consigliavano una certa elasticità per tener conto della diversità di usi e di sistemi nelle relazioni economiche, sociali, giuridiche e professionali. Veniva evidenziato il carattere dinamico del rapporto di lavoro, dovuto ai cambiamenti e agli adeguamenti imposti dalle nuove sfide poste dal mercato del lavoro. Stando alla medesima discussione, la raccomandazione avrebbe dovuto prendere in considerazione il rapporto di lavoro «camuffato» (il salariato intenzionalmente non viene trattato come tale) e proporre meccanismi finalizzati ad assicurare alle persone che sono parte di un rapporto di lavoro la protezione che spetta loro a livello nazionale. Nell'accordo così raggiunto si sottolineava che la futura raccomandazione non avrebbe dovuto considerare i rapporti contrattuali realmente indipendenti e commerciali. Partendo da questo presupposto, il Consiglio di amministrazione dell'UIL ha deciso di inserire tale questione nell'ordine del giorno della 95^a sessione della CIL.

La discussione inerente al progetto di raccomandazione si è pertanto svolta in un contesto in cui una larga maggioranza dei membri dell'OIL auspicava una raccomandazione che offrisse la flessibilità necessaria per tenere in considerazione la varietà di usi e sistemi. La Svizzera ha espresso una preferenza per una raccolta o un manuale di buona pratica a cui avrebbero potuto fare riferimento gli Stati con una situazione particolarmente problematica a tale riguardo. Inoltre, la Svizzera ha richiesto che la raccomandazione eventualmente adottata vertesse sui rapporti di lavoro «camuffati». Lo strumento normativo adottato non corrisponde alle aspettative della Svizzera; per questa ragione, la delegazione governativa del nostro Paese si è astenuta in occasione dell'adozione della raccomandazione, durante la sessione plenaria 2006 della CIL.

Le raccomandazioni dell'OIL non sono vincolanti ma possono essere utili per guidare i governi nell'elaborazione delle loro politiche (*art. 19 della Costituzione dell'OIL*). Le raccomandazioni dell'OIL non richiedono quindi alcuna decisione di ratifica da parte del nostro Paese e, secondo la nostra prassi costante, se non integrano una convenzione non vengono commentati in modo esaustivo.

4.2

Parte speciale

La CIL ha adottato la raccomandazione n. 198 sul rapporto di lavoro con 329 voti favorevoli, 94 contrari – quasi tutti i rappresentanti dei datori di lavoro hanno espresso un voto contrario – e 40 voti di astensione. Tra questi ultimi vi era anche il voto svizzero. Questo nuovo strumento normativo concerne la questione del rapporto di lavoro «camuffato» e contempla proposte di meccanismi volti ad assicurare alle persone che sono parte di un rapporto di lavoro la protezione che spetta loro a livello nazionale.

La raccomandazione n. 198 propone agli Stati membri di definire ed applicare, d'intesa con i lavoratori e i datori di lavoro, politiche nazionali che consentano di appurare efficacemente l'esistenza di un rapporto di lavoro, di distinguere i lavoratori salariati dai lavoratori indipendenti, di lottare contro i rapporti di lavoro «camuffati» e di assicurare l'adempimento di norme applicabili a tutti i tipi di accordi contrattuali.

In Svizzera, il rapporto di lavoro viene disciplinato da disposizioni di diritto privato – si tratta del codice delle obbligazioni (RS 220) – basate sul principio della libertà contrattuale. Pertanto, il nostro sistema giuridico non consente l'elaborazione di una politica nazionale in tale materia. Inoltre, una politica di questo tipo sarebbe in contrasto con il nostro sistema di contratti collettivi di lavoro, considerato che da un lato anche questi ultimi si basano sul principio della libertà contrattuale e, d'altro canto, che soltanto per una minoranza di contratti collettivi è in corso il processo di estensione volto a conferire loro carattere obbligatorio. La legge sui lavoratori distaccati in Svizzera (RS 823.20) contempla tuttavia disposizioni speciali applicabili ai rapporti di lavoro dei lavoratori migranti; tali disposizioni sono pure contenute nelle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone (Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE; FF 1999 5092).

Segnatamente ai paragrafi 4 lettere g), 7 lettere a) e b) e 15, sotto il profilo della politica nazionale la raccomandazione contiene disposizioni inerenti ad aspetti sia giuridici, sia procedurali, invadendo la sfera di competenze del potere giudiziario; inoltre, essa prevede criteri determinanti il rapporto di lavoro definiti in modo diverso dal nostro diritto positivo e nella giurisprudenza dei nostri tribunali.

D'altro canto, da parte di membri di diversi governi, tra cui quello dell'UE, è stato proposto un progetto di decisione volto a chiedere al direttore generale dell'UIL di aiutare i mandanti a comprendere meglio e a risolvere i problemi vissuti dai lavoratori in determinati rapporti di lavoro. In occasione delle discussioni relative al progetto summenzionato, il gruppo dei datori di lavoro si è ritirato dal dibattito dichiarando di lasciare ai partner sociali il compito di proseguire i colloqui su base bilaterale.

4.3

Conclusioni

Quando è stata posta in votazione, in occasione della sessione plenaria della CIL, la raccomandazione n. 198 non è stata adottata con voto unanime: una ventina di Paesi, tra cui gli Stati Uniti e il Regno Unito, si sono astenuti. Quasi tutti i membri del gruppo dei datori di lavoro hanno votato contro l'adozione della raccomandazione.

Dalle discussioni non è perciò emerso un ampio consenso tra le tre parti interessate, ed è molto probabile che, in seno all'OIL, la raccomandazione in esame rimarrà inattuata.

Alla luce di quanto precede, vi preghiamo di prendere atto della raccomandazione n. 198, di cui alleghiamo il testo a titolo informativo.

5 Convenzione n. 188, 2007, e raccomandazione n. 199, 2007, sul lavoro nel settore della pesca (allegati 5 e 6)

5.1 Parte generale

La discussione finalizzata all'elaborazione di nuovi strumenti normativi da utilizzare nel settore della pesca ha occupato la CIL per diverse sessioni.

Nel 2004, la CIL ha posto le prime basi per il miglioramento della sicurezza e delle condizioni di lavoro delle persone occupate nel settore della pesca. In questa fase iniziale, le attività erano volte a realizzare, mediante un approccio integrato, nuovi strumenti normativi internazionali per la modifica di cinque convenzioni adottate tra il 1920 e il 1966. I progetti di queste nuove norme si prefiggevano di estendere il campo d'applicazione delle disposizioni dell'OIL a più del 90 per cento dei lavoratori attivi, a livello mondiale, nel settore della pesca, considerato che le convenzioni esistenti interessano appena il 10 per cento di tali lavoratori e che il settore in questione ha subito una profonda ristrutturazione nel corso del tempo. Pur trattandosi di una convenzione che, in linea di principio, non concerne la Svizzera a causa del suo campo d'applicazione (la pesca marittima), il nostro Paese ha partecipato alla discussione in seno alla CIL, nel 2005, allo scopo di modificare una disposizione della convenzione relativa all'età minima di ammissione all'impiego in questo settore. Fissando tale età minima a 16 anni, la disposizione in esame pone effettivamente problemi di compatibilità con gli altri due strumenti normativi fondamentali in materia di età minima: la convenzione n. 138 sull'età minima e la convenzione n. 182 sulle forme peggiori di lavoro minorile, considerato che il grado di pericolosità del lavoro nel settore della pesca viene unanimemente ritenuto molto elevato. Da parte svizzera si reputa che l'età minima dovrebbe essere fissata a 18 anni. Nonostante l'incompatibilità summenzionata, l'età minima è stata mantenuta a 16 anni.

Non essendo stato raggiunto il quorum necessario per adottare la convenzione sul lavoro nel settore della pesca, nel 2005 la CIL ha chiesto al Consiglio di amministrazione di inserire la questione nell'ordine del giorno della conferenza del 2007.

Nel 2007 la CIL ha adottato a grande maggioranza la convenzione e la raccomandazione sul lavoro nel settore della pesca. Il voto svizzero è stato favorevole all'adozione degli strumenti normativi in esame, considerato che i principi fondamentali dell'approccio integrato venivano rispettati.

Le nuove norme mirano al miglioramento delle condizioni di lavoro dei circa 30 milioni di lavoratori impiegati nel settore della pesca. Esse rispecchiano anche le esigenze che la globalizzazione impone ad un settore in espansione e nel quale le lavoratrici e i lavoratori sono esposti a pericoli e a difficoltà considerevoli. Questi due strumenti normativi contemplano disposizioni volte a garantire ai lavoratori del settore della pesca:

- migliori condizioni sanitarie e di sicurezza sul lavoro, cure sanitarie in mare e a terra per i marittimi feriti o malati;
- tempi di riposo sufficienti sotto il profilo della loro salute e della loro sicurezza;
- la protezione derivante da un accordo d'impiego; nonché
- il medesimo livello di protezione in materia di sicurezza sociale di cui beneficiano gli altri lavoratori.

Inoltre, la costruzione e la manutenzione delle navi da pesca dovranno consentire condizioni di vita appropriate ai lunghi periodi di tempo trascorsi a bordo e in mare dai lavoratori del settore.

La convenzione istituisce anche un meccanismo per garantire il rispetto e l'attuazione, da parte dei singoli Stati, delle disposizioni in essa contenute; essa prevede inoltre che i pescherecci destinati alla navigazione di lungo corso possano essere oggetto di ispezioni nei porti esteri per vigilare affinché i marinai a bordo non lavorino in condizioni pericolose sotto il profilo della sicurezza o della salute. Quest'ultima disposizione mira ad impedire la navigazione marittima alle navi che obbligano i marittimi a vivere e a lavorare in condizioni inaccettabili, recando detrimento agli armatori responsabili.

Numerosi Paesi potrebbero essere sprovvisti delle istituzioni o delle infrastrutture necessarie per un'attuazione immediata di tutte queste disposizioni. La convenzione prevede un meccanismo giuridico che autorizzerà gli Stati ad attuare in modo graduale alcune di queste disposizioni. Si vogliono in questo modo indurre gli Stati membri dell'OIL a ratificare il testo al più presto e, in seguito, ad adottare un piano che consenta l'effettiva protezione di tutti i marittimi del settore della pesca. Si tratta di un approccio elastico e, nel contempo, mirato, che dovrebbe favorire l'avvio di consultazioni a livello nazionale per rivedere o emanare legge e disposizioni nazionali, ed altri provvedimenti inerenti alla vita dei pescatori.

La convenzione n. 188 sul lavoro nel settore della pesca (2007) e la relativa raccomandazione n. 199 entreranno in vigore dopo la loro ratifica da parte di 10 dei 180 Stati membri dell'OIL (tra cui 8 Paesi rivieraschi).

5.2 Conclusioni

La convenzione n. 188 e la raccomandazione n. 199 si applicano al settore della pesca industriale su ampia scala effettuata mediante navi da pesca. Nel nostro Paese tale settore economico non esiste. Di conseguenza, vi proponiamo di non ratificare la convenzione n. 188. La raccomandazione n. 199 non riveste un carattere vincolante; ve la sottoponiamo affinché ne prendiate atto.

6 Consultazione della Commissione federale tripartita inerente alle attività dell'OIL

Il presente rapporto è stato sottoposto alla Commissione federale tripartita inerente alle attività dell'OIL, una commissione consultiva extraparlamentare formata da rappresentanti dell'Amministrazione federale e dei partner sociali svizzeri. Fatta

eccezione per i rappresentanti sindacali, la maggioranza della commissione suddetta ha preso atto del rapporto approvandolo. I due membri della commissione rappresentanti i lavoratori si sono opposti alle proposte di non ratificare le convenzioni n. 187 e 188. In merito alla convenzione sul lavoro marittimo, è stata accolta la richiesta dei sindacati di formulare con maggiore chiarezza l'intenzione del Consiglio federale di ratificare tale strumento normativo internazionale.